



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL**

VERA LÚCIA FEIL PONCIANO

REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO: LIMITES E DESAFIOS

**CURITIBA
Fevereiro 2009**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

VERA LÚCIA FEIL PONCIANO**REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO: LIMITES E DESAFIOS**

Dissertação apresentada ao programa de Mestrado de Direito Econômico e Socioambiental da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito para a obtenção do título de mestre.

Orientadora: Prof^a Dra. Claudia Maria Barbosa

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Claudia Maria Barbosa
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof^a. Dr^a. Cinthia Obladen de Almendra Freitas
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr^a. Maria Teresa Sadek
Universidade Federal de São Paulo

CURITIBA
Fevereiro 2009

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida.

A minha professora orientadora, pela atenção e incentivo dispensados.

Ao professor Vladimir, pelo apoio constante e pelo exemplo, que incentivou a autora em todos os momentos.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC/PR, que colaboraram com seus ensinamentos para este estudo.

Ao Júlio, pelo apoio e paciência.

Dedico este trabalho ao Julio, Giuliana e
Emanuela, que dão sentido a minha vida.

Não pretendemos que as coisas mudem, se sempre fazemos o mesmo. A crise é a melhor benção que pode ocorrer com as pessoas e países, porque a crise traz progressos. A criatividade nasce da angústia, como o dia nasce da noite escura. É na crise que nascem as invenções, os descobrimentos e as grandes estratégias. Quem supera a crise, supera a si mesmo sem ficar “superado”. Quem atribui à crise seus fracassos e penúrias, violenta seu próprio talento e respeita mais aos problemas do que às soluções. A verdadeira crise, é a crise da incompetência. O inconveniente das pessoas e dos países é a esperança de encontrar as saídas e soluções fáceis. Sem crise não há desafios, sem desafios, a vida é uma rotina, uma lenta agonia. Sem crise não há mérito. É na crise que se aflora o melhor de cada um. Falar de crise é promovê-la, e calar-se sobre ela é exaltar o conformismo. Em vez disso, trabalhemos duro. Acabemos de uma vez com a única crise ameaçadora, que é a tragédia de não querer lutar para superá-la.

Albert Einstein

RESUMO

As transformações ocorridas, principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial, atingem espaços políticos, jurídicos, econômicos e sociais. Surgem novos direitos, novos atores sociais, novas demandas, novas exigências e novos paradigmas. A dinâmica e a intensidade dessas mudanças, todavia, são maiores do que as condições de atualização e adaptação das instituições políticas. Surge uma contradição, expressa no crescente distanciamento temporal e espacial da realidade social. A consagração de vários direitos pela Constituição de 1988 gerou na sociedade brasileira várias expectativas. O país não estava dotado de condições políticas e econômicas para garantir esses direitos de fato. A Nova Carta ampliou o papel e as funções do Poder Judiciário. As expectativas se voltaram para esse Poder, que passou a ocupar uma posição de protagonista. Conseqüentemente, ocorreu uma “explosão de litigiosidade”. O Judiciário não contava com uma estrutura preparada para responder com eficiência ao aumento da demanda. Cresceu a insatisfação social com o seu desempenho. Passou a ser enfatizada a existência de uma crise da Justiça e a necessidade de sua reforma. Este trabalho analisa a temática que envolve o binômio crise x reforma do Judiciário. São sistematizadas as causas da crise e as propostas formuladas para solucioná-la. Apontam-se limites às medidas que estão pautando a Reforma. Indicam-se desafios que a Reforma precisa superar, impostos pela necessidade de adequação do Poder Judiciário a um novo paradigma de desenvolvimento preconizado pelo socioambientalismo.

PALAVRAS CHAVES: Judiciário. Crise. Reforma. Limites. Socioambientalismo. Desafios.

ABSTRACT

The transformations the world has passed, mainly after the II World War, have reached political, judicial, economic and social areas. New rights, new social actors, new demands, new requirements and new paradigms appeared. The dynamic and intensity of such changes, however, are bigger than the updating and adaptation conditions of the political institutions. A contradiction appears, expressed in the increasing spatial and temporal distance from social reality. The new rights included in the Constitution of 1988 raised huge expectations in the Brazilian society. The country didn't have political nor economic means to guarantee those rights. The new Constitution extended the role and functions of the Judicial Power. The expectations turned to this Power, which started to play a leading role. Therefore, an "explosion of litigation" occurred. The Judicial structure was not ready to deal efficiently with the increasing demand, which caused a social dissatisfaction regarding its performance. The existence of a crisis in the Judiciary and the need of a reform started to be stressed. The present work aims to analyze the topics regarding crisis vs Judicial reform. The causes of the crisis and the proposals made to solve it are systematized here. Limits to the measures that guide the reform are suggested. The challenges that the reform has to overcome, imposed by the need of adaptation of the Judicial Power to a new paradigm of development recommended by the social environmentalism, are pointed out.

KEY WORDS: Judiciary. Crisis. Reform. Limits. Social environmentalism. Challenges.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
AJUFE	Associação dos Juízes Federais
AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
CJF	Conselho da Justiça Federal
CEJ	Centro de Estudos Judiciários
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
EC	Emenda Constitucional
ENFAM	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados
ONU	Organização das Nações Unidas
PNA	Plano Nacional de Aperfeiçoamento
PNC	Plano Nacional de Capacitação
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
TRF	Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

01 INTRODUÇÃO	12
02 PODER JUDICIÁRIO, ESTADO E SOCIEDADE	16
2.1 O ESTADO E A SEPARAÇÃO TRIPARTITE DE PODERES	16
2.1.1 A sistematização do princípio.....	16
2.1.2 A aplicação do princípio no sistema jurídico norte-americano	19
2.1.3 A aplicação do princípio no sistema jurídico brasileiro.....	22
2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO	23
2.2.1 Do Brasil Colônia até a proclamação da República	23
2.2.2 Da proclamação da República até o fim do regime militar	25
2.3. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O PODER JUDICIÁRIO.....	30
2.3.1 As transformações sociais e o processo de reconhecimento de direitos.....	30
2.3.2. 2.3.2 A democratização e a constitucionalização de direitos.....	33
2.4 O PODER JUDICIÁRIO NO ATUAL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	35
2.4.1. Serviço público ou Poder de Estado?	35
2.4.2 As funções do Poder Judiciário	38
2.5. O PROTAGONISMO ATUAL DO PODER JUDICIÁRIO	43
2.5.1 A expansão do direito	43
2.5.2 Principais causas	45
03 A CRISE DO PODER JUDICIÁRIO	54
3.1 CONCEITO E IMPLICAÇÕES	54
3.2 CONTEXTO HISTÓRICO	56
3.3 AS ESPÉCIES DE CRISE E SUAS CAUSAS.....	61
3.3.1 Crise do Estado e da sociedade.....	67
3.3.1.1 A explosão de litigiosidade	67
3.3.1.2 Ação e omissão legislativa.....	73
3.3.2. Crise institucional.....	77
3.3.3 Crise de administração e gestão.....	79
3.3.3.1 Morosidade da Justiça.....	79
3.3.3.2 Administração e gestão ineficientes	82
3.3.4. Crise da legislação processual.....	87
3.3.5 Crise de função e de legitimidade.....	88
3.4 CONSEQÜÊNCIAS DA CRISE	98

4 A REFORMA DO JUDICIÁRIO	103
4.1 CONTEXTO E OBJETIVOS	103
4.2 PROPOSTAS PARA SOLUÇÃO DAS CRISES.....	108
4.2.1 Crise do Estado e da sociedade e as propostas.....	108
4.2.2 Crise institucional e as propostas.....	109
4.2.3 Crise de administração e gestão e as propostas.....	111
4.2.4 Crise da legislação processual e as propostas.....	113
4.2.5 Crise de função e de legitimidade e as propostas.....	116
4.3 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA	117
4.4. A PARTICIPAÇÃO DO BANCO MUNDIAL	121
4.5 A PARTICIPAÇÃO DO PODER EXECUTIVO	125
4.5.1 As ações prioritárias para a Reforma do Judiciário	127
4.5.1.1 Democratização do acesso à justiça	127
4.5.1.2 Pesquisa/diagnóstico do setor	133
4.5.1.3 Alterações Legislativas	137
4.5.1.4 Modernização da gestão do Judiciário	141
05 LIMITES ÀS AÇÕES DA REFORMA E DESAFIOS A ENFRENTAR	152
5.1 IMPACTO DAS REFORMAS IMPLEMENTADAS.....	152
5.2. A INSUFIÊNCIA DAS REFORMAS	154
5.2.1 Avaliação das reformas	154
5.2.2. Os números e a insuficiência das reformas	160
5.3 LIMITES ÀS AÇÕES DA REFORMA DO JUDICIÁRIO	163
5.3.1 Classificação dos limites	163
5.3.2. Limites relacionados à crise do Estado e da sociedade.....	164
5.3.2.1 A postura dos Poderes Executivo e Legislativo	164
5.3.2.2 A postura dos integrantes do sistema judicial	167
5.3.2.3 A postura das pessoas jurídicas de direito privado	168
5.3.3 Limites relacionados à crise de administração e gestão.....	173
5.3.4 Limites relacionados à crise de função e de legitimidade.....	174
5.3.5 Limites relacionados a todas as espécies de crise.....	177
5.4 DESAFIOS A ENFRENTAR	186
5.4.1 Desafios relacionados à crise do Estado e da sociedade.....	187
5.4.2 Desafios relacionados à crise de administração e gestão.....	188
5.4.3 Desafios relacionados à crise de função e de legitimidade do Judiciário.....	189
5.4.4. Desafio relacionado a todas as espécies de crises.....	190

6 CONCLUSÃO	192
REFERÊNCIAS	196

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

O mundo contemporâneo da globalização, da revolução tecnológica, da sociedade de massa, da democratização e da constitucionalização de vários direitos, caracteriza um novo tempo. Um tempo de grandes transformações, numa velocidade nunca vista anteriormente na história. Essas transformações atingem espaços jurídicos, políticos, econômicos e sociais. Surgem novos direitos, novos sujeitos de direitos, novas demandas, novas exigências e novos paradigmas.

A constância e a intensidade dessas mudanças, todavia, são maiores do que as condições de atualização e adaptação da organização política formal. As instituições públicas experimentam, assim, um distanciamento temporal e espacial desse dinamismo crescente. Há uma constante sensação de descompasso.

Com o Poder Judiciário brasileiro não poderia ser diferente. A partir do advento da Constituição de 1988, a consagração de vários direitos e de diversos mecanismos processuais para torná-los efetivos provocaram transformações no papel e nas funções tradicionais do Poder Judiciário. Tudo isso contribuiu para o protagonismo desse Poder, fenômeno nunca visto antes na história.

Concomitantemente, ocorreu uma “explosão de litigiosidade”, uma corrida em massa ao Judiciário para alcançar-se a efetividade dos novos direitos. O aumento da demanda, no entanto, encontrou o Judiciário com uma estrutura inadequada e despreparada para responder com eficiência e eficácia aos anseios da sociedade por justiça. Esse descompasso fez crescer a insatisfação social com o desempenho da Justiça brasileira. Em virtude disso, passou a ser enfatizada a existência de uma crise da Justiça e a necessidade de sua Reforma.

As duas questões têm integrado o centro dos debates nacionais há quase duas décadas. Ocorre, no entanto, que diante da necessidade de selecionar propostas e empreender ações para solucionar a crise, muitas vozes se levantam propondo caminhos diversos. Sequer há consenso nos discursos sobre qual o papel do Judiciário no atual contexto político, econômico e social. As controvérsias sobre a

crise giram em torno da identificação das suas causas e das consequências. Mais diversificados ainda são os objetivos da Reforma e as soluções apontadas.

No âmbito das causas, há discursos que tratam da questão afirmando que a crise do Judiciário decorre da crise do Estado e da sociedade. Outros defendem que a crise reside no âmbito da má gestão do Judiciário, incluindo a ausência de modernização e o despreparo dos juízes para resolver conflitos numa sociedade cada vez mais complexa. Alguns discursos afirmam que a crise se situa fortemente no âmbito das leis processuais inadequadas ou que o problema está na legitimidade do Poder Judiciário, devido a dois fenômenos atuais: politização dos juízes e judicialização da política.

Os objetivos da reforma também são diversificados e incluem a necessidade de democratização do acesso à Justiça; maior transparência do Judiciário; celeridade processual; modernização; e garantia do desenvolvimento econômico. Quando se parte para o âmbito das propostas, surgem várias, que passam pela necessidade de reforma do Estado; ampliação do acesso à Justiça; modernização da administração e gestão; alterações na Constituição e na legislação; e realização de pesquisas e diagnósticos do setor.

Essa ausência de consenso em várias questões que compõem o binômio crise x reforma do Judiciário revela que a crise do Judiciário se trata de um fenômeno complexo que, além de envolver diferentes fatores, é resultado lógico e previsível de um processo que se prolongou no tempo, caracterizado pelas principais mazelas decorrentes da atividade jurisdicional. No entanto, a falta de uniformidade não impede que se desenvolva uma análise coerente e isenta dos vários aspectos que envolvem a problemática pertinente à crise e Reforma do Judiciário.

Não obstante a ausência de consenso, no ano de 2003 foram eleitas, pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, quatro “ações prioritárias” para direcionar a Reforma: democratização do acesso à Justiça; pesquisa e diagnóstico do setor; alterações legislativas; e modernização da gestão.

Referidas ações possibilitaram a implementação de algumas medidas. Contudo, dados demonstram que as medidas não são suficientes para combater as causas da crise. Assim, surgem limites às ações da Reforma do Judiciário. Esses limites se transformam em desafios para a sociedade do século XXI. Desafios estes

impostos pela necessidade de adequação do Judiciário às transformações sociais dos últimos tempos e a um novo paradigma de desenvolvimento da humanidade preconizado pelo socioambientalismo.

Dessa forma, a temática envolvendo a crise e Reforma do Poder Judiciário suscita muitas reflexões que, basicamente, demandam várias análises: a relação do Judiciário com o Estado; o papel desse Poder e suas funções no atual Estado Democrático de Direito; o seu crescente protagonismo; a caracterização da crise, suas causas e consequências; o processo de Reforma do Judiciário; os limites às ações empreendidas e alguns desafios a enfrentar.

Sem a intenção de esgotar o tema, este trabalho se dispõe a analisar essas questões, apontando as variáveis existentes em torno da crise do Judiciário e do processo de Reforma, bem como apontando limites e desafios que a Reforma precisa vencer para que se possa de fato caminhar para um novo modelo de Judiciário. Com isso, pretende-se contribuir para o debate e para o enriquecimento da ciência jurídica especializada no assunto.

Para que se possa compreender o presente é necessário conhecer um pouco do passado. Assim, no segundo capítulo, com características históricas ou narrativas, situa-se o Judiciário dentro do Estado, no contexto do princípio da separação tripartite de Poderes, de acordo com a interpretação conferida pelo sistema constitucional americano. Com o objetivo de fazer uma ligação entre a crise atual do Poder Judiciário e o passado, são expostos alguns apontamentos sobre os caminhos que esse Poder percorreu na história brasileira desde o período colonial.

A partir das transformações introduzidas pela Constituição Federal de 1988, é analisado se o papel e as funções do Judiciário no Brasil foram ou não ampliados em decorrência dos novos contornos constitucionais. O seu crescente protagonismo merece análise, bem como as principais causas desse fenômeno.

No terceiro capítulo, adentra-se à análise da crise do Poder Judiciário, expondo seu conceito; implicações; suas causas e consequências. Considerando a ausência de consenso relatado acima, e levando em conta os vários aspectos que envolvem a crise da Justiça, elabora-se uma classificação da crise para enquadramento das causas: a) crise do Estado e da sociedade; b) crise institucional;

c) crise de gestão e administração; d) crise da legislação processual; e) crise de função e de legitimidade.

Diante da constatação de várias consequências nefastas geradas pela crise da Justiça, no quarto capítulo, a investigação envolve o processo de Reforma do Judiciário, visando situar em que contexto surgiu a discussão em torno de sua necessidade; os objetivos traçados e as várias propostas que foram elencadas para solucionar a crise, situando-as dentro dos vários aspectos da crise.

Antes de analisar as ações que estão pautando a Reforma, destaca-se a influência do Banco Mundial no processo de Reforma do Judiciário. A participação do Poder Executivo no processo de Reforma do Judiciário não poderia ficar de fora, tendo em vista sua colaboração através da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Em razão disso, são analisadas as ações eleitas como prioritárias por essa Secretaria, que estão pautando a Reforma, em que elas consistem e quais já foram implementadas.

No quinto capítulo, cotejando as medidas empreendidas com os objetivos antes propostos e a realidade atual, expõe-se que as “ações prioritárias” são insuficientes para combater as causas da crise da Justiça. Em virtude disso, são apontados alguns limites às medidas implementadas ou em andamento. Considerando que os limites precisam ser enfrentados, são apontados alguns desafios, enfatizando-se que a sua superação é necessária para que o Judiciário possa corresponder aos atuais anseios da sociedade por justiça e se adaptar às transformações sociais ainda em constante movimento.

A metodologia deste trabalho foi estabelecida após a revisão bibliográfica e levantamento das ações que estão pautando a Reforma do Judiciário. No início do trabalho foram selecionadas as obras das quais seriam coletadas as diversas opiniões sobre todos os pontos a serem analisados. Empreendeu-se um esforço para sistematizar tudo, propondo uma classificação dos aspectos que envolvem a crise do Judiciário e das propostas destinadas a solucioná-la. Em seguida, foram definidos os limites às ações da Reforma, bem como os desafios a serem enfrentados para que se alcance uma Reforma adequada do Judiciário.

CAPÍTULO 2

PODER JUDICIÁRIO, ESTADO E SOCIEDADE

Neste capítulo, com características históricas e narrativas, situa-se o Judiciário dentro do Estado, no contexto do princípio da separação tripartite de Poderes, de acordo com a interpretação conferida pelo sistema constitucional americano. Com o objetivo de fazer uma ligação entre a crise atual do Poder Judiciário e o passado, são expostos alguns apontamentos sobre os caminhos que esse Poder percorreu na história brasileira desde o período colonial até a Constituição Federal de 1988.

A partir das transformações introduzidas pela Constituição Federal de 1988, é analisado se o papel e as funções do Judiciário no Brasil foram ou não ampliados em decorrência dos novos contornos constitucionais. O crescente protagonismo merece destaque, motivo pelo qual são identificadas as principais causas desse fenômeno.

2.1 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO TRIPARTITE DE PODERES

O Poder Judiciário foi constituído na vigência de um Estado soberano, laico e constitucional, baseado no princípio da separação tripartite de poderes sistematizado por Montesquieu. O princípio, incorporado ao sistema constitucional americano com uma feição diversa do sistema francês, permitiu a outorga de poderes políticos aos juízes e o controle da constitucionalidade das leis. A Constituição da República de 1891 o adotou, conferindo ao Judiciário brasileiro *satus de Poder*.

2.1.1 A sistematização do princípio

Durante o período medieval, a sociedade era formada por uma pluralidade de agrupamentos sociais, cada um dispondo de um ordenamento jurídico

próprio; o direito não era produzido pelo Estado, mas pela sociedade civil (BOBBIO, 1995, p. 27). Assim, existiam muitos centros de decisões, capazes de dizer e criar direitos, distribuídos aos nobres, bispos, senhores feudais, organizações e corporações de ofícios (MEDEIROS, 2003, p. 46)¹.

A partir do século XIII, com o desenvolvimento do Estado Moderno na Europa, evoluiu-se daquele sistema complexo para o Estado territorial concentrado e unitário². Houve a institucionalização do exercício do poder pelo Estado, que passa a ser seu titular abstrato, permanente e exclusivo, ocorrendo “o processo de monopolização da produção jurídica por parte do Estado” (BOBBIO, 1995, p. 27).

A constituição do Poder Judiciário³, enquanto Poder de Estado, tem sua origem no que poderia se denominar a segunda fase do Estado Moderno – início do século XIX em diante –, cujas características foram assentadas na idéia de um Estado soberano, laico e constitucional, baseado no modelo de tripartição de poderes atribuído a Montesquieu, a partir de uma construção teórica do inglês John Locke⁴ (BARBOSA, 2004, p. 3). A idéia da tripartição de poderes, portanto, surge no Estado moderno, quando a sociedade assumiu uma estrutura monista, ou seja, o Estado concentra em si todos os poderes.

Montesquieu sistematizou o princípio da separação de poderes como técnica de salvaguarda da liberdade (BONADIVES, 2007). O princípio foi inspirado no sistema político constitucional da Inglaterra, ou seja, no liberalismo inglês⁵. O

¹ Observa-se, porém, que no final da Idade Média os monarcas tinham uma certa supremacia; o poder do soberano se encontrava acima de todos (MEDEIROS, 2003, p. 47).

² A primeira fase desse Estado é marcada pela Monarquia, que culminou no absolutismo. A segunda fase do Estado Moderno é o Estado de direito liberal, como consequência direta das Revoluções Liberais na França e na Inglaterra, surgidas em oposição ao absolutismo.

³ Os termos Poder Judiciário e Justiça são utilizados neste trabalho como sinônimos, no sentido de instituição e também um Poder de Estado com atribuições específicas, distintas dos Poderes Executivo e Legislativo. Assim, quando se utilizar o termo *justiça*, será como categoria moral.

⁴ Em 1690, Locke publicou a obra *Ensaio sobre o Governo Civil*, na qual destacava a existência de uma forma de contrato social e de um legítimo direito à insurreição, lançando as bases de uma teoria clássica de separação de poderes, posteriormente desenvolvida por Montesquieu. Para Locke haviam três poderes distintos dentro do Estado: o legislativo, o executivo e o federativo. O poder supremo para Locke é o legislativo, os demais poderes dele derivam e a ele estão subordinados. Compete ao poder executivo, cuja existência é perene, a aplicação das leis. Locke ainda concebe um terceiro poder que, apesar de distinto, não pode ser separado do executivo, ao qual denomina de federativo, ao qual incumbe o relacionamento com os estrangeiros, a administração da comunidade com outras comunidades, compreendendo formação de alianças e decisões sobre a guerra e a paz (COSTA, 2000, p. 240).

⁵ O Estado liberal desenhado por Locke surgiu no século XVIII, e tinha um forte assento individual e não intervencionista, uma vez que era baseado na idéia de que todos os seres humanos nascem

autor francês estabelece a separação dos poderes legislativo, executivo e judiciário, cada um com seus órgãos específicos e compostos por agentes diferentes, com o objetivo de estabelecer limites ao soberano e garantir a liberdade individual⁶.

A teoria de Montesquieu se baseia no conceito de liberdade, que consiste no direito de fazer tudo quanto permitirem as leis. Após conferir a liberdade política aos governos moderados, o autor francês afirma que uma experiência eterna atesta que todo homem que detém o poder tende a abusar dele, mas que este abuso vai até onde sejam opostos limites. Assim, para que não se possa abusar desse poder, é preciso organizar a sociedade política de tal forma que ele seja um freio para si mesmo, se auto-limitando (MONTESQUIEU, 2002, p. 156). Para tanto, distingue em cada Estado três poderes: o legislativo, o executivo (poder executivo das coisas que dependem do Direito das Gentes, segundo sua terminologia) e o jurisdicional (poder executivo das coisas que dependem do direito civil).

Segundo Montesquieu, por intermédio do poder legislativo as leis são feitas para sempre ou para determinada época, bem como se aperfeiçoam ou *abrogam* as que já se acham feitas. Com o poder executivo, “ocupa-se o príncipe ou magistrado da paz e da guerra, envia e recebe embaixadores, estabelece a segurança e previne as invasões”. Quanto ao terceiro poder, o judiciário, confere ao príncipe ou magistrado a faculdade de punir os crimes ou julgar os dissídios da ordem civil. A cada um desses poderes correspondem, conforme os intérpretes

iguais, devendo desenvolver suas potencialidades. Seu aproveitamento, basicamente, posicionava o indivíduo na sociedade. O papel do Estado e do Direito era limitar o poder do soberano, garantir os direitos individuais frente ao poder do Estado, e assegurar o pleno exercício das potencialidades do indivíduo. O modelo de Estado de direito liberal passou por grandes transformações no século XX. Especialmente, a partir da 1^a Guerra Mundial, foi perdendo espaço nos países mais desenvolvidos para um modelo de Estado a que alguns teóricos denominaram Estado-providência e que, na Europa, ficou também conhecido como Estado do Bem-estar Social – *Welfare State*, cuja função básica era promover o crescimento econômico, por um lado, e assegurar a proteção dos cidadãos mais desfavorecidos, por outro (FARIA, 1994, p. 7). O *Welfare State* se revelou ineficiente na consecução de seus objetivos, motivo pelo qual, no final do século XX, surgiu o Estado Democrático de Direito. O “Estado Liberal é aquele no qual a ingerência do poder público é o mais restrita possível; democrático, aquele no qual são mais numerosos os órgãos de autogoverno” (BOBBIO, 2000a, p. 101). O Estado Democrático de Direito surge estabelecendo diversos instrumentos e garantias que permitem a implementação da democracia e dos direitos fundamentais sociais, mediante participação popular no exercício do poder político em geral (BOBBIO, 2000c, p. 371-399).

⁶ Na obra *Do Espírito das Leis*, publicada em 1748, Montesquieu retoma o conceito de separação de poderes, mas o reformulou, conferindo uma conotação moderna, substituindo o terceiro poder de Locke (federativo) pelo poder judiciário separado da função executiva, bem como atribuindo àquela divisão a função de garantia das liberdades políticas, ao contrário de Locke que estava preocupado em encontrar uma fórmula para limitar o poder real absoluto em favor do Parlamento.

deste pensamento, determinadas funções, que se conjugam dentro de um sistema, mantendo assim a unidade do poder estatal⁷.

Para Montesquieu não haverá liberdade se o poder de julgar não for separado dos outros dois poderes. O autor francês, todavia, teme que o executivo e o legislativo se tornem demasiadamente fortes e se confundam num jogo de arbítrio. Além disso, receia que o poder dos magistrados crie riscos para a liberdade, tendo em vista a própria natureza de suas funções. Assim, embora entenda necessário que o poder de julgar seja atribuído a um órgão destacado dos demais poderes, institui uma fórmula para limitar o terceiro poder, por meio da qual “os juízes da nação não são, conforme já dissemos, senão a boca que pronuncia as palavras da lei, seres inanimados que desta não podem moderar nem a força e nem o rigor” (MONTESQUIEU, 2002, p. 133)⁸.

2.1.2 A aplicação do princípio no sistema jurídico norte-americano

Considerando a sua importância, o princípio da separação de poderes foi inserido na Constituição Americana de 1787 e consignado na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789 (art. 16). Diferentemente do que ocorreu na França, nos Estados Unidos da América o princípio recebeu interpretação diversa, tendo em vista que a Constituição Americana concebeu o Judiciário como um efetivo terceiro poder, devido a adoção de uma democracia

⁷ Segundo Dallari, foi a intenção de enfraquecer o Estado complementando a função limitadora exercida pela Constituição que impôs a separação de poderes como um dos dogmas do Estado Moderno, chegando-se mesmo a sustentar a impossibilidade de democracia sem aquela separação (...). E não se deve confundir o poder do Estado que é uno e indivisível, com as funções deste mesmo Estado, estas de natureza tríplice (DALLARI, 2001, p. 132).

⁸ Em virtude disso, Dallari (2007, p. 93-94) afirma que Montesquieu se ocupou do Judiciário de uma forma ambígua, consequência direta dos sentimentos predominantes na França no tocante a magistratura, que permaneceu nas Constituições francesas posteriores: “A situação da magistratura na França naquele momento histórico certamente influiu para que o Poder Judiciário aparecesse de modo ambíguo em sua obra, acrescentando-se ainda, como razão da ambigüidade, o fato de que Montesquieu afirma ter tomado por base a Constituição da Inglaterra, onde não havia um Judiciário independente. Ao tratar dos Poderes do Estado (Livro XI, capítulo VI), Montesquieu diz que eles são três e logo em seguida praticamente os reduz a dois, o legislativo e o executivo, mas pouco adiante desdobra este último em “executivo das coisas que dependem do direito civil”. E a este último atribui o poder de punir os crimes ou julgar os conflitos entre particulares. E conclui: “nós chamaremos a este último o poder de julgar”.

republicana liberal e constitucional, conferindo-se ao Judiciário, nas palavras de Tocqueville (2005, p. 111-113), um imenso poder político⁹:

Achei que devia consagrar um capítulo à parte ao poder judiciário. Sua importância política é tão grande que me pareceu que seria diminuí-la aos olhos dos leitores falar dele de passagem.

Houve confederações em outros países; além da América; vimos repúblicas noutras partes que não as do novo mundo; o sistema representativo é adotado em vários Estados da Europa; mas não creio que, até agora, alguma nação do mundo tenha constituído o poder judiciário da mesma maneira que os americanos.

O mais difícil para um estrangeiro compreender nos Estados Unidos é a organização judiciária. Não há, por assim dizer, acontecimento político em que não ouça invocar a autoridade do juiz; e daí conclui naturalmente que nos Estados Unidos o juiz é uma das primeiras forças políticas.

(...) A causa está neste simples fato: os americanos reconheceram aos juízes o direito de fundar suas decisões na constituição, em vez de nas leis. Em outras palavras, permitiram-lhes não aplicar as leis que lhes parecerem inconstitucionais.

(...) Na França, a constituição é uma obra imutável, ou tida como tal. Nenhum poder poderia mudar o que quer que seja nela. Esta é a teoria herdada (...).

Verifica-se que Tocqueville menciona o controle da constitucionalidade das leis, o qual, embora tenha sua origem nos Estados Unidos, não foi previsto pela Constituição americana. O controle surgiu especificamente por ocasião da célebre decisão de John Marshal, *Chief-Justice* da Suprema Corte norte-americana, no caso *Marbury versus Madison* (1803).

Naquele julgamento se inaugurou o poder da *judicial review*, segundo o qual compete ao Poder Judiciário dizer o que é lei, considerada lei aquele ato legislativo em conformidade com a Constituição, enquanto o ato legislativo contrário à Constituição não é lei. Afirmou-se, assim, o poder daquela Corte para a declaração de inconstitucionalidade de um ato legislativo, dando-se início ao sistema de controle de constitucionalidade difuso (SILVEIRA, 1999, p. 30)¹⁰.

⁹ Essa nova concepção do Judiciário foi idealizada pelos constituintes de Filadélfia, de 1787. Antes da independência, a colônia se sujeitava ao rei e ao Parlamento inglês. Havia, em consequência disso, uma subordinação da colônia aos desígnios da metrópole, que implicava geralmente a criação de leis que causavam prejuízos aos interesses dos colonos americanos. Diante dessa situação, havia uma grande desconfiança em relação ao parlamento. Ao dividir as funções e áreas de responsabilidade, os constituintes pretendiam criar um sistema de "freios e contrapesos" que impediria que o governo oprimisse o povo (SIQUEIRA CASTRO, 1989, p. 16). Sobre a vida e a obra *Democracia na América* de Alexis de Tocqueville, consultar CHEVALLIER, 1999, p. 249-277.

¹⁰ Ronaldo Polleti (1985, p. 31) explica bem a situação que ensejou o julgamento: "Adams era o Presidente dos Estados Unidos e seu Secretário de Estado, Jonh Marshall. Ambos pertenciam ao

Desse modo, o papel de “bocas da lei” atribuído aos juízes por Montesquieu foi superado pela interpretação de James Madison e pelo novo papel conferido à Suprema Corte Americana e aos juízes nos Estados Unidos da América, que passam a exercer o controle jurídico da constitucionalidade das leis pela via de exceção, bem como um papel político na medida em que informam suas decisões pelos valores e princípios constitucionais (DALLARI, 2007, p. 95).

Essa contribuição, segundo Paulo Bonavides, é “tão importante quanto a do federalismo e do sistema presidencial de governo, formas políticas também desconhecidas até o advento do sistema republicano nos Estados Unidos” (BONAVIDES, 2000, p. 299).

A outorga de poderes políticos aos juízes e o controle da constitucionalidade das leis influenciaram de maneira decisiva a organização dos sistemas judiciais e constitucionais de vários países ocidentais, e no século XX houve uma crescente influência do modelo constitucional americano sobre os países do *civil law* e, assim, uma mudança significativa no papel do Poder Judiciário desses países, entre eles, o Brasil¹¹.

Partido Federalista, que foi fragorosamente derrotado por Jefferson e seus partidários. O novo Presidente e o Congresso deveriam ser empossados meses depois, tempo suficiente para que Adams efetivasse o seu testamento político. A fórmula encontrada pelos federalistas foi a de nomear os – digamos – correligionários para os cargos do Judiciário, onde usufruiriam das conhecidas garantias de vitaliciedade e de irredutibilidade de vencimentos. Um dos beneficiados disso foi Marshall, nomeado, depois de aprovação pelo Senado, para Presidente da Suprema Corte, cargo que acumulou com o de Secretário de Estado até a véspera da posse do novo Governo. Neste ínterim, entre a derrota eleitoral e a posse do novo Governo, Marshall procurou desincumbir-se da missão, mas não conseguiu entregar todos os títulos de nomeação, não obstante já perfeitos, inclusive assinados pelo Presidente e selados com o selo dos Estados Unidos. Um dos títulos não entregues nomeava Willian Marbury para o cargo de Juiz de Paz, no condado de Washington, no Distrito de Columbia. Quando Jefferson assumiu, determinou a seu Secretário de Estado, James Madison, que não entregasse o título da comissão a Marbury, por entender que a nomeação era incompleta até o ato de entrega da comissão. Marbury não tomou posse do cargo, e, por isso, requereu ao Tribunal a notificação de James Madison para que apresentasse suas razões, pelas quais não lhe entregava o título de nomeação para possibilitar-lhe a posse. Tais razões poderiam embargar um eventual pedido de *writ of mandamus*. Madison silenciou e não apresentou os embargos para o que fora notificado. Marbury, então, interpôs o *mandamus*.

¹¹ Nos países de *common law* o Direito não emana apenas da atividade do poder soberano, na medida em que consta igualmente do Direito precedente, acumulado em fases históricas anteriores, e que teriam nascido do interior da feudalidade e das antigas cidades burguesas que floresceram a partir dela. Contrariamente, nos países de *civil law*, o juiz teria se despojado um papel político em nome da soberania do povo. Além disso, institucionalizada a revolução, como na lei Napoleônica de 1810, foi criada a figura do juiz como membro da burocracia do Estado, sendo o Judiciário considerado como personagem sem rosto da ordem racional-legal do Estado de Direito, “capaz de garantir previsibilidade à reprodução do mundo mercantil e certeza jurídica na administração do direito” (VIANNA, 1997, p. 35-36).

2.1.3 A aplicação do princípio no sistema jurídico brasileiro

A observância da interpretação norte-americana da teoria da separação dos poderes no Brasil permitiu ao Judiciário brasileiro a atribuição de um papel diverso daquele preconizado pelo positivismo jurídico desde a primeira Constituição da República de 1891, o sistema constitucional brasileiro adota o princípio da divisão tripartite de poderes, segundo o qual o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são poderes autônomos e independentes.

Atualmente o Estado Democrático de Direito previsto na Constituição de 1988 (art. 1º) consagra o princípio da separação tripartite de Poderes (art. 2º), e o protege em nível de cláusula pétrea fundamental (art. 60, § 4º, III). Conferindo maior importância ao Judiciário, a Constituição atribui a esse Poder o monopólio da jurisdição (art. 5º, XXXV)¹².

Nesse contexto, sem dúvida a “Constituição de 1988 representou um passo importante no sentido de garantir a independência e a autonomia do Judiciário”. Conseqüentemente, o “princípio da independência dos poderes tornou-se efetivo e não meramente nominal” (SADEK, 2004, p. 4).

A efetividade do princípio da separação de poderes sem dúvida é muito importante, pois garante a independência do Judiciário e o exercício da democracia, observando-se que a independência desse Poder é condição essencial para sua atuação como Poder de Estado e “para sua atuação correta em qualquer circunstância e sob qualquer condição” (PIRES ROSA, 2000, p. 50).

Todavia, a consagração do princípio da separação de poderes não significa necessariamente que esteja assegurada a independência do Poder Judiciário, como ocorreu ao longo da história brasileira, variando a ingerência de acordo com a política do Poder Executivo. A análise histórica do Poder Judiciário

¹² O Estado, ao proibir a autotutela e que o poder de julgar se concentre nas mãos de uma pessoa apenas (rei, imperador, sacerdote etc.) reservou para si a função (poder) de aplicar as normas jurídicas ao caso concreto. Essa função é chamada de jurisdição e está reservada ao Poder Judiciário, que detém o seu monopólio. A origem etimológica da palavra “jurisdição” deriva do latim: *juris* (direito) e *dictria* (dizer). O monopólio por parte do Estado na aplicação de normas jurídicas é uma das características do Direito moderno ou Direito estatal. A função jurisdicional é uma das expressões do poder soberano do Estado.

brasileiro demonstra as dificuldades que enfrentou para firmar-se como poder político e efetivamente exercer sua função com autonomia e independência. Além disso, revela que a propalada “crise” da Justiça decorre, entre outros fatores, do modo como foi estruturada e administrada ao longo do tempo.

2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

2.2.1 Do Brasil Colônia até a proclamação da República

Durante o período colonial a organização judiciária do Brasil, com forte influência das Ordenações Filipinas¹³, observava a mesma estrutura política de Portugal: a Casa da Suplicação¹⁴, o Desembargo do Paço¹⁵, a Mesa da Consciência e Ordens¹⁶, a Ouvidoria Geral e os Tribunais de Relação (CARDOSO, 2008)¹⁷.

Com o crescimento da população e o aumento da complexidade dos problemas da Colônia, em 1587 na Bahia foi criado o primeiro Tribunal da Relação do Brasil, instalada em 1609. Era a mais alta Corte judicial da Colônia e foi organizado nos moldes da Casa de Suplicação de Lisboa. Em 1751, foi instituído o segundo Tribunal de Relação do Brasil, no Rio de Janeiro, com jurisdição sobre as Capitanias do sul e oeste. Os Tribunais da Relação da Colônia eram subordinados à Casa de Suplicação de Lisboa que, por sua vez, era subordinada ao Desembargo do

¹³ As Ordenações Filipinas foram criadas em substituição às anteriores, Afonsinas e Manuelinas, por Felipe II de Portugal (II da Espanha), por meio do Alvará de 05 de junho de 1595, devido à necessidade de revigorar o poder real. Entraram em vigor em 1603 e vigoraram no Brasil até 1830, com a promulgação do Código Criminal e do Processo Civil (WOLKMER, 2008, p. 354).

¹⁴ Instância máxima da Justiça de Portugal (PARANHOS, 1993).

¹⁵ O Desembargo do Paço foi criado no reinado de D. João II (1481-1495). Era um Conselho de Justiça responsável por administrar todos os outros tribunais; nomear juízes, corregedores e desembargadores (CARDOSO, 2008).

¹⁶ Além das instâncias jurídicas do Estado, havia o foro eclesiástico, com uma instância máxima e temida: o Tribunal de Inquisição do Santo Ofício, subordinado ao rei. A estrutura da justiça eclesiástica era semelhante à justiça secular e haviam comarcas eclesiásticas, com os vigários de vara, com poderes instrutórios e sumários, agindo os bispados como instância recursal, os quais estavam subordinados à Mesa de Consciência e Ordens, situada em Lisboa (CARDOSO, 2008).

¹⁷ Em 1587 na Bahia foi criado o primeiro Tribunal da Relação do Brasil, instalada em 1609, como instância superior às ouvidorias e juízes. Em 1751, foi instituído o segundo Tribunal de Relação do Brasil, no Rio de Janeiro, com jurisdição sobre as Capitanias do sul e oeste. Os Tribunais da Relação da Colônia eram subordinados à Casa de Suplicação de Lisboa que, por sua vez, era subordinada ao Desembargo do Paço, última instância e que repassava ao rei o poder de decidir os conflitos entre os tribunais inferiores e autoridades administrativas (CARDOSO, 2008).

Paço, última instância e que repassava ao rei o poder de decidir os conflitos entre os tribunais inferiores e autoridades administrativas.

Nesse período, a Justiça do Brasil colônia, assim como a própria organização política, era baseada na burocracia e nas relações sociais de parentesco. Os magistrados saíam de Portugal com o objetivo de ocuparem os postos no Poder Judiciário no Brasil. Como burocratas que eram, tinham a finalidade de representar os interesses da Metrópole, e não os anseios da população local (WOLKMER, 2008, p. 358-359). Assim, a atividade judicial no Brasil no período colonial não se destinou a atender os interesses do conjunto da população (WOLKMER, 2000, p. 49).

Em 1808, a Corte Portuguesa transferiu-se para o Rio de Janeiro. Em 10 de maio de 1808, alvará expedido pelo Príncipe Regente D. João transformou a Relação do Rio de Janeiro em Casa da Suplicação do Brasil, instância máxima no reino, com as mesmas atribuições da Casa de Suplicação de Lisboa. Em 1815 o Brasil é declarado Reino Unido de Portugal e Algarves.

Com a proclamação da independência, a Constituição de 1824 consagrou o princípio da separação de poderes, mas instituiu quatro Poderes: Poder Legislativo, Poder Moderador, Poder Executivo e Poder Judicial (art. 10). O Poder Moderador era a chave de toda a organização política, e era “delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independencia, equilibrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos” (art. 98)¹⁸.

Apesar de a Constituição de 1824 consagrar formalmente a independência do Poder Judicial, de fato ela nunca existiu. Os ilimitados poderes de moderação do Imperador impediram que o Supremo Tribunal de Justiça exercesse adequadamente a sua função (LEAL, 1986). O Poder Judicial não tinha competência para julgar a legalidade dos atos da administração (esta era uma competência do Conselho de Estado) e tampouco as questões de interesse geral. Não havia

¹⁸ A Carta Constitucional do Império era bastante centralizadora, inspirada no pensamento monarquista de Benjamin Constant, que foi um constitucionalista francês do século XVIII. Constant, com temor de que a teoria da separação de poderes paralisasse a ação governamental, elabora sua própria formulação, baseada “no princípio da neutralidade do poder real, incumbido de moderar e

previsão constitucional atribuindo ao Poder Judicial a função de controlar a constitucionalidade das leis (KOERNER, 1998, p. 43)¹⁹.

Por outro lado, os membros do Poder Judicial não se preocupavam com o exercício independente de seu poder, uma vez que na maior parte dos casos a nomeação para um cargo judiciário era a “porta de entrada” para o ingresso na carreira política, cuja atividade política não era vedada aos juízes. Conforme adverte Koerner (1998, p. 47) “os magistrados negociavam com os chefes políticos locais tanto no processo eleitoral, como no exercício de suas atividades normais”. Wolkmer (2008, p. 360), inclusive, enfatiza que “Esses magistrados vinham para a Colônia com o intuito de obter um *status* social elevado (...) em regra geral, não eram integrantes na nobreza: seu principal objetivo era o de a ela se igualarem”.

2.2.2 Da proclamação da República até o fim do regime militar

A proclamação da República em 15/11/1889 teve como base alguns Decretos, que fundamentaram, inclusive, a futura Constituição de 1891. O Decreto nº 01 proclama a República; institui o regime democrático e a Federação; converte em Estados-membros as Províncias e estabelece eleições para a Assembléia Nacional Constituinte. O Decreto nº 848, de 11/10/1890, transformou o Supremo Tribunal de Justiça no Supremo Tribunal Federal, segundo o modelo da Suprema Corte norte-americana; criou a Justiça Federal no Brasil, inspirada no modelo dos Estados Unidos da América e introduziu no sistema constitucional pátrio o controle por via de exceção, oriundo dos Estados Unidos (RODRIGUES, 2002, p. 82)²⁰.

equilibrar a ação dos demais poderes, intervindo quando o equilíbrio recíproco fosse estremecido” (ARAÚJO, 2000, p. 25).

¹⁹ Analisando a Carta Imperial e a lei que definiu as competências do Conselho de Estado, o Poder Judicial não era, de fato, autônomo e independente, consoante conclui Araújo (2000, p. 113): “A atividade jurisdicional no período imperial não era monopólio do Poder Judicial, mas sim um exercício dividido com o Conselho de Estado – que a exercia através do contencioso administrativo – e com o Poder Moderador, que a exercia através dos atributos constitucionais”.

²⁰ Na chamada Constituição Provisória de 1890, art. 58, parágrafo 1º, alíneas “a” e “b”, estava prevista a possibilidade do exame da constitucionalidade de leis e atos normativos do Poder Público. Assim, foi atribuído ao Poder Judiciário o poder de conhecer e decidir sobre a validade das leis ou dos atos dos governos dos estados em face da Constituição, e, ainda, sobre as leis federais e as decisões dos tribunais dos estados que considerassem válidos esses atos ou essas leis impugnadas.

A Constituição de 1891 ratificou a criação do STF e da Justiça Federal (art. 55). A competência atribuída ao Poder Judiciário por essa Carta conferiu-lhe uma certa importância política, pois, além do controle de constitucionalidade das leis, deveria atuar como árbitro entre a União e os estados da federação, ou seja, atribuiu-se um perfil político. No entanto, tais julgamentos cabiam ao Supremo Tribunal Federal, cujos membros eram vitalícios e nomeados pelo Presidente da República, “escolhidos dentre auxiliares do presidente da República ou entre os membros de facções políticas aliadas a ele” (KOERNER, 1998, p. 180)²¹.

A competência do STF foi estabelecida no art. 59. O STF deveria garantir a Constituição e processar e julgar originária e privativamente, por exemplo, Presidente da República nos crimes comuns, e os Ministros de Estado nos casos do art. 52. Em grau de recurso, competia-lhe julgar as questões resolvidas pelos Juízes e Tribunais Federais. O STF também funcionava como terceira e última instância das Justiças dos Estados.

Nos primeiros anos da República, o STF enfrentou importantes questões e iniciou a construção da jurisprudência em matérias como, por exemplo, o *habeas corpus*²². O STF só veio a ganhar relativa independência em relação ao Executivo, quando, em novembro de 1894, os ministros reformaram o regimento interno e ficou estabelecido que o presidente e o vice-presidente prestariam compromisso perante o próprio Tribunal. Aos poucos se firmava o princípio da intervenção do Supremo no Executivo, quando este infringisse dispositivos constitucionais. O papel mais importante da instituição nos primeiros cinco anos da República foi a defesa das liberdades civis e o estabelecimento da jurisprudência (RODRIGUES, 2002, p. 161).

²¹ A vitaliciedade impedia uma imediata associação entre o grupo político majoritário e os membros do STF, transferindo as decisões deste órgão para negociações no âmbito político que eram sempre questionadas, como tendo sido resultado da indevida intervenção do Judiciário na política. Analisando tal situação, Koerner (1992, p. 180) afirma: “Com isso, as decisões judiciais, em especial as do STF, não cumpriam o papel de moderador das lutas políticas, que continuavam após decisões do tribunal. De forma correspondente, as lutas políticas ingressaram no STF, tornando facciosas as próprias decisões deste tribunal”.

²² Um ano após a sua criação, o advogado Rui Barbosa impetrou um HC em favor do senador Almirante Eduardo Wandenolk e outros, indiciados por conspiração e presos através de decretos do então vice-presidente, o marechal Floriano Peixoto. Barbosa fundamentou a defesa no fato de que as prisões ocorreram após o término do estado de sítio que vigorava no Brasil, uma violação das garantias constitucionais. Apesar de o pedido ter sido negado por 10 votos a 1 em 1892, a tese de Barbosa prevaleceu, pois foi incorporada definitivamente à Constituição de 1934 (KOERNER, 1992).

Em 1926 o Governo Provisório, reagindo aos movimentos revolucionários que movimentavam o Brasil desde 1922, realizou uma reforma política marcada por uma centralização excessiva de poderes nas mãos do Executivo que, com base em um Decreto aprovado, passava a ter as atribuições do Poder Executivo e do Poder Legislativo. A Emenda Constitucional de 03/09/1926 restringiu o uso do *habeas corpus*, para minar o avanço do instituto que se operava no âmbito do STF.

Durante a Revolução de 30 houve mais interferências no Poder Judiciário, principalmente no STF. Getúlio Vargas aposentou compulsoriamente alguns ministros do STF que tiveram atitudes consideradas hostis ao Movimento Tenentista, reduzindo o número de membros da corte de quinze para onze. Além disso, excluiu da apreciação do Judiciário os atos do Governo Provisório e dos interventores federais (Decreto nº 19.383, de 11/11/1930).

A Constituição de 1934 manteve basicamente as mesmas competências previstas na Constituição de 1891, mas instituiu um novo sistema, o qual possibilitava a apreciação da constitucionalidade da lei em tese, quando ela fosse emanada dos Estados-membros (art. 7º, inciso I, c/c art. 12, par. 1º). Além disso, a Justiça Eleitoral foi constitucionalizada.

Com o advento da Carta de 1937 e a instituição da ditadura do Estado Novo por Getúlio Vargas o STF teve seu poder reduzido pelo governo autoritário. O Judiciário foi mantido com muitas limitações a sua independência. Nesse período foi determinado que aquela Corte não poderia julgar questões exclusivamente políticas. Assim, não pôde apreciar matérias envolvendo denúncias contra os interventores apontados por Vargas para substituir os governadores de estados eleitos e as próprias ações do regime autoritário²³. Além disso, foi suprimida a Justiça Federal e

O acórdão está publicado em BARBOSA, Rui. *Obras completas de Rui Barbosa*, RJ, v.XX, 1893, t. V, MEC, 1958, p. 353-374.

²³ Vargas foi o presidente que mais nomeou ministros ao STF, vinte e um, todos empossados sem a aprovação do Senado. Exerceu forte interferência no tribunal e baixou um decreto determinando que caberia ao presidente da República nomear o presidente e vice-presidente do tribunal, antes atribuição dos próprios ministros. Vargas chegou a não acatar algumas decisões do Supremo, como a que julgou inconstitucional a incidência de imposto de renda sobre os salários dos magistrados. Com o afastamento de Vargas em 1945, o Supremo restabeleceu sua autonomia e a eleição interna do presidente e vice-presidente voltaram a vigorar (RIBEIRO, 2002, p. 60).

houve interferência na Justiça Eleitoral, com o fechamento das Cortes Eleitorais em todo o Território nacional durante o período de 1937 a 1945 (AJUFE, 2002, p. 20).

Na Carta Constitucional de 1937, houve grande retrocesso na função do Judiciário como guardião da Constituição. O artigo 96, parágrafo único, estabeleceu que, ao ser uma lei declarada inconstitucional, entendendo o Presidente da República que ela fosse necessária ao interesse público ou da nação, poderia submetê-la novamente ao Legislativo. Em caso deste confirmar a lei, pelo voto de 2/3 dos membros de cada uma das Casas, a decisão do Tribunal ficaria sem efeito (ARAÚJO, 2000, p. 281).

A Constituição de 1946 procurou restaurar o equilíbrio entre os poderes, fortalecendo as competências dos Poderes Legislativo e Judiciário. Foi restaurado o controle de constitucionalidade, mantendo, com algumas modificações, as regras da Constituição de 1934, entre elas, a competência do Senado para suspender lei declarada inconstitucional, que seria apenas nos casos de declaração pelo STF. Dispôs-se sobre a arguição de inconstitucionalidade ou representação, uma forma de Ação Direta, para fins de intervenção federal nos Estados (art. 8º, § único)²⁴.

Com o golpe militar em 1964 iniciou-se uma nova fase de cerceamento da autonomia do STF, que foi atingido por várias medidas interferindo na sua composição e limitando seus poderes, devido a uma profunda centralização de poder nas mãos do Executivo. A principal interferência do governo militar no Supremo foi introduzida com o Ato Institucional nº 5 de 13/12/1968, determinando que crimes cometidos contra a segurança nacional seriam julgados pela Justiça Militar. Isso impediu que presos políticos impetrasssem *habeas corpus* no STF (ARAÚJO, 2000, p. 356).

À época, os direitos e garantias dos cidadãos, assim como a liberdade de comunicação, reunião e pensamento, ficaram subordinados ao conceito de segurança nacional. O acesso à justiça também sofreu grandes restrições: o art. 150, § 4º, da Constituição Federal de 1967, que garantia o amplo direito de ação contra lesão a direito individual, foi frontalmente violado pelo Ato Institucional nº

²⁴ A Lei 2271/54 e, depois, a Lei 4337/64, regularam o instituto. Tratava-se de uma ação declaratória. Seu objeto não era nenhuma relação jurídica ou fato, mas sim uma lei estadual, cuja compatibilidade com a Lei Maior seria analisada.

05/68, tendo sido excluídos da apreciação do Poder Judiciário os atos praticados com base no seu art. 5º, inc. IV.

No que tange ao controle da constitucionalidade, a Emenda Constitucional nº 16 de 26/11/1965 criou a ação direta de inconstitucionalidade genérica, ao instituir a representação de inconstitucionalidade da competência do Supremo Tribunal, legitimando para propô-la o Procurador-Geral da República. Assim, a partir da EC nº 16, de 1965, passou-se a contar com os dois tipos de controle, o difuso e o concentrado, este de ato normativo federal ou estadual, em face da Constituição Federal (BARBI, 1987, p. 30).

A Constituição de 1967, no caso da intervenção federal nos Estados, transferiu ao Presidente da República o poder de suspender o ato ou lei declarados inconstitucionais pelo STF, quando a suspensão fosse suficiente para restabelecer-se a normalidade. Antes, a competência era do Congresso Nacional.

Verifica-se que durante o período militar brasileiro não houve qualquer respeito ao princípio da separação de poderes tampouco à independência do Poder Judiciário. A organização do estado brasileiro foi extremamente abalada devido ao fortalecimento e a centralização do Poder Executivo e à excessiva “militarização” da vida civil, operada e controlada pela Lei de Segurança Nacional, bem como pela própria insegurança da estrutura judiciária, que foi tolhida em sua competência pela instituição da justiça militar, competente para julgar crimes de natureza política ou que contrariasse a Lei de Segurança Nacional.

A Constituição Federal de 1988, no entanto, rompeu com esse período tenebroso da história. Ela é produto de um processo histórico iniciado em 1979 com a abertura inaugurada por Geisel e operada a partir de João Baptista Figueiredo, passando pelo movimento das Diretas-Já em 1984, a eleição pelo colégio eleitoral de Tancredo Neves e a posse de José Sarney em 1985.

As profundas transformações operadas pela Constituição de 1988 são fruto de um conjunto de decisões e opções da Assembléia Nacional Constituinte, decorrentes de vários anseios democráticos²⁵. A sociedade brasileira demonstrou a

²⁵ Os anos 80 foram marcados por um processo de redemocratização da América Latina. A instalação das ditaduras militares nas décadas anteriores, que permitiu vários golpes militares no Brasil,

capacidade de superar a fase de autoritarismo e construir o Estado Democrático de Direito, promulgando uma Constituição que representou um consenso em torno de princípios jurídicos universais²⁶.

As transformações promovidas refletem muito no papel e nas funções do Poder Judiciário. Em razão disso, é preciso abandonar o imaginário negativo do passado. Novos tempos surgiram. Assim, torna-se possível analisar os paradigmas que orientaram a elaboração do Texto Constitucional e as principais modificações introduzidas, que inserem o Judiciário num novo cenário político, jurídico e social.

2.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O PODER JUDICIÁRIO

2.3.1. As transformações sociais e o processo de reconhecimento de direitos

O século XX foi marcado por eventos que mudaram profundamente as estruturas sociais em muitos países. Entre os mais importantes, podem ser citados: as duas Grandes Guerras Mundiais, em 1914 e 1945, respectivamente; a presença da União Soviética; a constituição, em 1948, da Organização das Nações Unidas; o fim da Era Soviética, em 1991.

Na área da ciência e da tecnologia, sobretudo após a II Guerra Mundial, houve um progresso sem precedentes na história da humanidade²⁷, todas destinadas a proporcionar, em tese, mais satisfação e qualidade de vida ao ser humano. Manuel Castells, inclusive, considera que ocorreu um verdadeira revolução tecnológica no final do século XX, tendo havido a transformação de nossa cultura

Argentina, Chile, Bolívia e em outros países, foi cedendo espaço a processos mais ou menos concomitantes de democratização (SANTILLI, 2007, p. 55).

²⁶ A Constituição de 1988 contemplou todos os direitos da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1948 – ONU quando, além de enumerar uma gama de direitos, estabeleceu que os direitos e garantias previstos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte.

²⁷ O desenvolvimento do computador causou um tremendo impacto sobre os métodos e técnicas de trabalho, permitindo uma ampliação de aproveitamento do potencial humano. Os novos meios de comunicação, a engenharia genética etc. proporcionaram uma verdadeira revolução tecnológica (CASTELLS, 2006, p. 70).

pelos mecanismos de um novo paradigma tecnológico, organizado em torno da tecnologia da informação (CASTELLS, 2006, p. 67)²⁸.

A evolução continua acelerada atualmente, com novas descobertas científicas e tecnológicas surgindo a cada dia. A esfera econômica não poderia ficar à margem de todas essas transformações, de modo que surgiu o fenômeno da globalização, com o objetivo de integração da humanidade²⁹.

Todas essas transformações geraram uma sociedade de massa e proporcionaram um mundo mais dinâmico, no qual as relações sociais e comerciais se desenvolvem de modo célere e em tempo real, pois, mediante utilização da tecnologia da informação, atualmente é possível enviar informações de uma parte a outra do planeta de forma instantânea.

Na área do direito também ocorreram transformações, destacando-se o reconhecimento dos direitos humanos em nível internacional pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10/12/1948, acompanhada por Tratados e Convenções posteriores, e a inclusão de novos direitos na Constituição de vários países ocidentais³⁰.

Esse processo de reconhecimento de direitos conduziu Bobbio (2004, p. 83-84) a qualificar o período após a II Grande Guerra Mundial como a “era dos direitos”. Segundo o autor, essa multiplicação concretizou-se por meio de três processos: a) pelo aumento da quantidade de bens considerados merecedores de tutela; b) pela extensão da titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do homem; c) porque o próprio homem não é mais considerado como ente genérico,

²⁸ Para o autor, a tecnologia da informação inclui o conjunto convergente de tecnologias em microeletrônica, computação (software/hardware), telecomunicações/radiodifusão, optoeletrônica, além da engenharia genética e seu crescente conjunto de desenvolvimentos e aplicações. E o que caracteriza a atual revolução tecnológica não é a centralidade de conhecimentos e informação, mas a aplicação desses conhecimentos e dessa informação para geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e seu uso (CASTELLS, 2006, p. 67).

²⁹ Não há um consenso sobre a definição de *globalização*. Sobre o assunto, ver FARIA, José Eduardo. *O Direito na Economia Globalizada*. 1 ed. 4 tir. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 59-60.

³⁰ Nesse rol destacam-se os seguintes: Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, ambos assinados no âmbito Organização das Nações Unidas, em 16/12/66; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinada em San José, na Costa Rica, em 22/11/1969, da qual o Brasil foi signatário, internalizada no direito brasileiro por meio do Decreto nº 678, de 06/11/1992.

ou homem em abstrato, mas é visto na especificidade ou na concretude de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente etc., *verbis*:

Com relação ao primeiro processo, ocorreu a passagem dos direitos de liberdade – das chamadas liberdades negativas, de religião, de opinião, de imprensa, etc. – para os direitos políticos e sociais, que requerem uma intervenção direta do Estado. Com relação ao segundo, ocorreu a passagem da consideração do indivíduo *uti singulus*, que foi o primeiro sujeito ao qual se atribuíram direitos naturais (ou morais) – em outras palavras, da ‘pessoa’ –, para sujeitos diferentes do indivíduo, como a família, as minorias étnicas e religiosas, toda a humanidade em seu conjunto (como no atual debate, entre filósofos da moral, sobre o direito dos pôsteros à sobrevivência); e, além dos indivíduos humanos considerados singularmente ou nas diversas comunidades reais ou ideais que os representam, até mesmo para sujeitos diferentes dos homens, como os animais. Nos movimentos ecológicos, está emergindo quase que um direito da natureza a ser respeitada ou não explorada, onde as palavras “respeito” e “exploração” são exatamente as mesmas usadas tradicionalmente na definição e justificação dos direitos do homem. Com relação ao terceiro processo, a passagem ocorreu do homem genérico – do homem enquanto homem – para o homem específico, ou tomado na diversidade de seus diversos status sociais, com base em diferentes critérios de diferenciação (o sexo, a idade, as condições físicas), cada um dos quais revela diferenças específicas, que não permitem igual tratamento e igual proteção.

Nessa perspectiva adotada por Bobbio, um historiador no futuro poderá dizer que se iniciou no limiar do século XX “a era dos sujeitos de direitos”, novos indivíduos contemplados com novas identidades sociais – criança, idoso, trabalhadores sem terra, consumidor, mulheres, afro-descendentes, quilombolas, indígenas –, e uma lista que se torna infinita, alcançando inclusive sujeitos que não são necessariamente humanos como os animais em extinção, por exemplo, e a própria natureza, todos sujeitos que não existiam enquanto categoria social ou ambiental, mas passaram a existir quando foram tutelados pela Lei³¹.

Diante de todo esse cenário, a sociedade contemporânea da globalização, da revolução tecnológica, da sociedade de massa, da democratização, do primado do direito, caracteriza um novo tempo. Um tempo de grandes transformações, numa velocidade nunca vista anteriormente na história. Essas transformações atingem espaços jurídicos, políticos, econômicos e culturais.

³¹ O art. 72 da Constituição do Equador de 2008 prevê a natureza como sujeito de direitos. Para maiores detalhes sobre o assunto, ver FREITAS, Vladimir Passos de Freitas. Natureza pode se tornar sujeito de direitos? Revista Consultor Jurídico. 09 nov 2008. Disponível em http://www.conjur.com.br/2008-nov-09/natureza_tornar_sujeito_direitos.

Conseqüentemente, surgem novos direitos, novos atores sociais, novos paradigmas, novas demandas e novas exigências que afetam as relações entre Judiciário, Estado e sociedade.

2.3.2 A democratização e a constitucionalização de direitos

O direito é um fenômeno cultural que ora acompanha a marcha dos fatos históricos ora determina os contornos destes. Assim como a sociedade se transforma por conta das relações humanas, estas podem ser transformadas, influenciadas ou determinadas pelas regras do direito. Do mesmo modo, as normas jurídicas determinam o comportamento das instituições e o desempenho destas também é capaz de mudar total ou parcialmente o direito.

Nesse contexto, a Nova Carta trouxe modificações relevantes na estrutura do Estado e da sociedade brasileiros, tendo erigido o Estado Democrático de Direito, que tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana³², os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (CF, art. 1º). Por isso, a Constituição de 1988 pode ser considerada um marco no processo de transição política do autoritarismo para a democracia, bem como do reconhecimento de vários direitos³³.

O novo Texto Constitucional se preocupou com a desigualdade e a concentração de renda no artigo 3º e incisos, prescrevendo que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de

³² Segundo Ingo Wolfgang Sarlet (2002, p. 7), a qualificação da dignidade da pessoa humana, como princípio fundamental da Constituição da República de 1988, "constitui valor-guia não apenas dos direitos fundamentais mas de toda a ordem jurídica". Assim, pode-se dizer que esse preceito corresponde a um dos fundamentos do próprio Estado Democrático de Direito.

³³ A transição política inicialmente não envolveu o Poder Judiciário, que permaneceu distante desse cenário político, pois "seu desempenho sempre esteve restrito ao cânon da separação entre os Poderes, sendo pouco mobilizado pelos seres sociais emergentes, com as demandas por direitos". Esse "distanciamento" foi rompido quando se iniciou o processo de consolidação da democracia e o Judiciário passou a ser bastante provocado para conferir efetividade às normas constitucionais (VIANNA, 1997).

todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Também houve a mesma preocupação quando a Constituição estabelece que a ordem econômica tem por fim assegurar existência digna a todos, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios constitucionais indicados nos incisos do art. 170: soberania nacional; função social da propriedade; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente; redução das desigualdades regionais e sociais e busca do pleno emprego.

No âmbito da garantia dos direitos, a Constituição de 1988 ampliou o acesso à justiça e o rol dos direitos fundamentais, com ênfase especial aos de terceira geração³⁴; contribuiu para o surgimento de uma sociedade mais consciente e preocupada com as questões da cidadania, e instituiu uma série de instrumentos processuais para conferir eficácia aos direitos e criou condições jurídicas e institucionais para a efetivação dos direitos fundamentais.

Por conseguinte, houve a constitucionalização de vários direitos: à saúde; à educação; ao meio ambiente equilibrado, e de outros direitos sociais. Foram criados sujeitos de direitos: consumidor, idoso, criança e adolescente, portadores de necessidades especiais etc. Vários instrumentos processuais foram criados ou reforçados para se garantir a efetividade dos novos direitos, tais como, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, ação civil pública.

Também foi conferido novos contornos à Ação Direta de Inconstitucionalidade no artigo 103, ampliando-se o rol dos legitimados ativos, exigindo a citação do Advogado-Geral da União para defesa da lei ou ato, tendo sido criada a possibilidade de propositura de Ação de Inconstitucionalidade por omissão e de ADC - Ação Declaratória de Constitucionalidade (EC nº 03/93). Além disso, preservando o controle difuso ou incidental, ampliou-se o rol das ações constitucionais para o exercício desse controle, por intermédio do mandado de

³⁴ Os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos), que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais, realçam o princípio da liberdade; os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas, acentuam o princípio da igualdade; os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos (MORAES, 2003, p. 70).

segurança coletivo e do mandado de injunção, tendo sido dado mais ênfase a ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, prevista no art. 102, § 1º, da CF (incluído pela EC 03/93).

Todas essas transformações provocam consequências na realidade e determinam o perfil das instituições, inclusive do Poder Judiciário (SADEK, 2004, p. 4). Em virtude disso, para que todas as normas constitucionais não se tornassem vazias e fossem efetivamente cumpridas, a Constituição de 1988 fortaleceu sobremaneira o Judiciário brasileiro, redefinindo seu papel no contexto político e social do país, ampliando seu papel político (SADEK, 2007, p. 4). Assim, surge a grande oportunidade para mudar os rumos da história, para que efetivamente seja garantida a independência do Poder Judiciário.

2.4 O PODER JUDICIÁRIO NO ATUAL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

2.4.1. Serviço público ou Poder de Estado?

Considerando os contornos conferidos pela Constituição de 1988, não há dúvidas de que o Poder Judiciário constitui um dos poderes do Estado e os juízes exercem poder político, “por serem integrantes do aparato de poder do Estado, que é uma sociedade política, e por aplicarem normas de direito, que são necessariamente políticas” (DALLARI, 2007, p. 89), bem como pelo fato de as decisões judiciais decorrerem do exercício da soberania do Estado, expressão do poder político (DALLARI, 2007, p. 92).

Sadek (2007, p. 4) afirma claramente que o Judiciário brasileiro é um Poder de Estado, pelo fato de o Brasil ter adotado uma democracia constitucional:

A inserção do Judiciário na sociedade está condicionada pelo arranjo institucional democrático. Há pelo menos dois modelos distintos de democracia: a constitucional e a republicana ou, como preferem alguns analistas, o arranjo associativo e o majoritário (*Westminster*). A cada um desses modelos corresponde um perfil de Judiciário. Em um caso, trata-se de um Poder de Estado, com atribuições de controle da constitucionalidade e de distribuição de justiça. No outro, não se configura propriamente um poder, mas um serviço público encarregado de uma função primordial, dirimir conflitos e garantir direitos. (...). No caso brasileiro, a Constituição de 1988, seguindo estas tendências, redefiniu profundamente o papel do

Judiciário no que diz respeito à sua posição e à sua identidade na organização tripartite de poderes e, consequentemente, ampliou o seu papel político.

Com efeito, de acordo com as lições citadas, conclui-se que o Judiciário é um Poder de Estado, e não apenas um órgão do aparelhamento burocrático do Estado, ou seja, um serviço público. Essa posição é importante na medida em que o Judiciário somente pode garantir a cidadania se “realmente impor-se, de fato, como *Poder de Estado*” (PIRES ROSA, 2000, p. 50).

Destarte, ao contrário da Inglaterra em que o Judiciário jamais foi tido como um poder independente na organização do Estado, devido à supremacia do Parlamento, bem como na França, em que não se concebe a concessão de poder político aos juízes, o Judiciário brasileiro é um Poder de Estado, constituído como autônomo e independente entre os demais Poderes (BARBOSA, 2003, p. 48).

Essa posição institucional impera desde a Constituição de 1891, que adotou o sistema de separação tripartite de Poderes, estabelecendo que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são autônomos e reciprocamente independentes, seguindo o modelo federativo norte-americano. Assim, a partir de 1891 o Judiciário foi definido como um Poder da República, permanecendo até a atual Constituição (DALLARI, 2007 p. 103). Essa posição autoriza a sua participação no processo político e social da nação.

Não obstante, há quem adote uma outra postura acerca da posição institucional do Judiciário, ou seja, não se trata de um Poder de Estado, mas de um serviço público. Isso ocorre no documento elaborado em 1997 pelo Banco Mundial³⁵, pois a tônica do estudo é a padronização do Judiciário de toda a América Latina para a “construção de uma nova ordem” favorável ao capital e à integração econômica. O objetivo das reformas “sugeridas” por esse organismo internacional é que o Judiciário funcione bem, com eficiência e previsibilidade, e atue de forma eficaz para garantir o desenvolvimento econômico e a propriedade privada (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 3). Além disso, o documento afirma que os “juízes são

³⁵ O Banco Mundial é um organismo internacional concebido em 1944, na conferência de *Bretton Woods*, com o objetivo de auxiliar na reconstrução da Europa após a II Guerra Mundial. Atualmente tem como meta reduzir a pobreza dos países em desenvolvimento. A partir de 1947 passou a ser

prestadores de serviço público" (1997, p. 21)³⁶. Todavia, é importante frisar que o Relatório nº 32.789-BR do Banco Mundial, de 30/12/2004³⁷, voltado à pesquisa sobre estatísticas, diagnósticos e indicadores para o Poder Judiciário, não tem a mesma tônica (ver item capítulo 4, item 4.4.).

Pinheiro (2001, p.2) segue a tendência de considerar o Judiciário um serviço público, e não Poder de Estado. No seu estudo sobre Judiciário e economia, ao afirmar que é preciso fazer uma análise econômica do Judiciário, em termos de entender como o funcionamento da Justiça afeta o desempenho econômico, aduz que para se proceder a esse tipo de análise é necessário primeiro definir o que é um bom Judiciário. Para ele, "Ainda que haja propostas alternativas a esse respeito, opta-se aqui por pensar o Judiciário como um produtor de serviços consumidos pelos agentes econômicos em suas atividades".

Verifica-se que nessa perspectiva de abordagem o Judiciário é encarado como um serviço público, não como um Poder de Estado responsável pela realização do Estado Democrático de Direito; e os jurisdicionados como

organismo especializado da ONU, mediante acordo entre o Conselho de Governadores do Banco Mundial e a Assembléia Geral da ONU (SILVEIRA, 2007, p. 30).

³⁶ Em 1997, o Banco Mundial, dentro do seu programa de estudos acerca do Judiciário dos países da América Latina, iniciado na década de 80, elaborou o relatório *O Setor Judicial na América Latina e no Caribe: Elementos da Reforma*. Este documento é o que apresenta maior nível de detalhamento quanto às propostas e expectativas do Banco Mundial para a reforma do Judiciário na América Latina. No entanto, há outros relatórios: o Relatório anual nº 19, de 1997, "O Estado num mundo em transformação", e o nº 24, de 2002, "Instituições para os mercados". O Relatório de 1997 trata sobre o novo papel do Estado diante de acontecimentos como desintegração das economias planejadas da ex-União Soviética e da Europa Oriental, a crise fiscal do Estado-providência, o papel do Estado no "milagre" econômico do leste da Ásia, a desintegração de Estados e as emergências humanitárias em várias partes do mundo. O Relatório de 2002, por sua vez, discute acerca da criação de instituições que promovam mercados inclusivos e integrados e contribuem para um crescimento estável e integrado, para melhor a renda e reduzir a pobreza. O Relatório mais atual é do ano de 2004, sob nº 32.789-BR, voltado à pesquisa sobre estatísticas, diagnósticos e indicadores para o Poder Judiciário. O principal enfoque do Relatório é a determinação de como as principais organizações do sistema executam o monitoramento do próprio desempenho – a estrutura, o teor, a origem e o uso das estatísticas obtidas da carga de trabalho e dos resultados – e com que consequências para o entendimento dos problemas e para a elaboração de programas para solucioná-los.

³⁷. O relatório apresenta os resultados do segundo de dois estudos desenvolvidos sob o patrocínio do Banco Mundial sobre o sistema judiciário brasileiro. O primeiro, finalizado em meados do ano de 2003, analisou uma amostra de processos civis em curso na justiça do Estado de São Paulo, como forma de analisar o impacto do judiciário sobre as transações de ordem econômica. No segundo estudo, são tratadas algumas das questões que resultaram do trabalho anterior, adotando um exame mais amplo das operações do setor. O principal enfoque foi a determinação de como as principais organizações do sistema executam o monitoramento do próprio desempenho – a estrutura, o teor, a origem e o uso das estatísticas obtidas da carga de trabalho e dos resultados – as consequências para o entendimento dos problemas e para a elaboração de programas para solucioná-los.

consumidores de decisões judiciais, não como titulares de direitos fundamentais³⁸. Esse entendimento, todavia, é inadequado, uma vez que o Judiciário é um Poder de Estado e uma das colunas em que se sustenta o Estado Democrático de Direito.

Considerando esse perfil político, cabe ao Judiciário garantir o Estado Constitucional Democrático de Direito, como guardião da Constituição e das liberdades fundamentais³⁹. Dentro desse contexto o Judiciário desempenha suas funções, que também foram reforçadas e ampliadas substancialmente com o advento da atual Constituição, as quais serão objeto de análise a seguir.

2.4.2 As funções do Poder Judiciário

Vários juristas classificam as funções do Poder Judiciário, não havendo discrepância na essência delas. Como base principal, adota-se neste trabalho a classificação elaborada por Zaffaroni (1995, p. 35-37), com comentários de autores diversos, que se enquadram na classificação do jurista argentino. Assim, para Zaffaroni o Judiciário desempenha as seguintes funções: dirimir os conflitos, controlar a constitucionalidade das leis e exercer seu autogoverno.

Antes de desenvolver essa classificação, é importante ressaltar que outra classificação, com fundamento sociológico, também é útil. Priorizando um enfoque sociológico que pode auxiliar na compreensão dos novos papéis que assume o Judiciário nas recentes transformações porque passa a sociedade contemporânea em geral e, especificamente, a sociedade brasileira, Faria (2003, p. 3) identifica três funções para o Judiciário: instrumental, política e simbólica.

Em relação à primeira função, o Judiciário é o principal *locus* de resolução de conflitos. Quanto à segunda, exerce um papel decisivo como mecanismo de controle social, fazendo cumprir direitos e obrigações, reforçando as estruturas de poder e assegurando a integração da sociedade. Por último, o

³⁸ Essa distinção é importante porque, normalmente, quando se considera o Judiciário um serviço público, o enfoque da Reforma da instituição é a celeridade processual, com base na eficiência (quantidade), ignorando-se que a tutela jurisdicional deve ser prestada também com eficácia (qualidade).

³⁹ Segundo pesquisa realizada sobre o perfil da magistratura brasileira pela AMB - Associação dos Magistrados Brasileiros – em parceria com a equipe do sociólogo Luiz Werneck Vianna -, o Poder foi

Judiciário dissemina um sentido de eqüidade e justiça na vida social, socializa as expectativas dos atores na interpretação da ordem jurídica (FARIA, 2003, p. 3).

No que tange a classificação feita por Zaffaroni, a primeira função elencada é a mais antiga, uma vez que a tarefa tradicional do juiz era apenas identificar no ordenamento jurídico (no Código ou na lei) a norma aplicável ao caso concreto e solucionar o litígio levado à sua apreciação⁴⁰. Trata-se da função típica do Poder Judiciário, que consiste em julgar, aplicando a lei a um caso concreto trazido à sua apreciação, resultante de um conflito de interesses. Assim, a função jurisdicional consiste na imposição da validade do ordenamento jurídico, de forma coativa, toda vez que houver necessidade (MORAES, 2003, p. 1.282).

Essa função, todavia, foi bastante ampliada. Na medida em que novos direitos são incorporados à Constituição e novos sujeitos de direitos ganham vida jurídica, tudo isso aliado aos instrumentos processuais criados ou ampliados como veículos para angariar a tutela efetiva, houve uma mudança na mais tradicional função do Judiciário, e no próprio papel deste, que passa a ter de politizar ainda mais suas atividades, pois terá de atuar no sentido de promover tais direitos da mesma forma que os outros poderes e procurar dar solução aos conflitos entre os indivíduos e o Estado, e entre os poderes.

Nesse contexto, surgem demandas envolvendo princípios constitucionais, principalmente o da dignidade da pessoa humana, os novos direitos, os novos atores sociais, os novos sujeitos direitos e os institutos processuais criados ou ampliados. Por conseguinte, houve uma modificação da função do Judiciário quando passou a decidir não apenas conflitos intersubjetivos como outrora, conforme ressalta Watanabe (1996):

A função do Judiciário, que já vinha se ampliando por força da mudança na própria concepção das funções do Estado Moderno, foi definitivamente modificada com essas alterações das leis material e processual. O Judiciário passou a solucionar não somente os conflitos intersubjetivos e interesses, segundo o modelo liberal individualista, como também a atuar como órgão calibrador de tensões sociais, solucionando conflitos de conteúdo social, político e jurídico, e também implementando o conteúdo

Judiciário foi associado à realização plena do Estado de Direito, conforme voto de 74% dos entrevistados (VIANNA, 1995).

⁴⁰ Essa concepção recebeu forte influência do pensamento de Montesquieu, para quem os juízes são “bocas da lei”, conforme exposto no item 2.1.

promocional do Direito, como o contido nas normas o meio ambiente, o consumidor e outros interesses difusos e coletivos.

Campilongo (2002, p. 49) destaca a ampliação das funções do Judiciário, que permitiu uma participação ativa no processo de afirmação da cidadania e da “justiça substantiva” e, conseqüentemente, aumentou a importância da atuação do juiz na tutela dos interesses supra-individuais:

Além de suas funções usuais, cabe ao Judiciário controlar a constitucionalidade e o caráter das regulações sociais. Mais ainda: o juiz passa a interar o círculo de negociação política. Garantir as políticas públicas, impedir o desvirtuamento privatista das ações estatais, enfrentar o processo de desinstitucionalização dos conflitos – apenas para arrolar algumas hipóteses de trabalho – significa atribuir ao magistrado uma função ativa no processo de afirmação da cidadania e da justiça substantiva. Aplicar o direito tende a configurar-se, assim, apenas num resíduo da atividade judiciária, agora também combinada com a escolha de valores e aplicação de modelos de justiça. Assim, o juiz não aparece mais como o ‘responsável pela tutela dos direitos e das situações subjetivas, mas também como um dos titulares da distribuição de recursos e da construção de equilíbrios entre interesses supra-individuais’.

Desse modo, a função de decidir conflitos na atualidade não segue mais o modelo tradicional de Judiciário existente até o advento da Constituição de 1988, ou seja, envolve a proteção ao princípio da dignidade da pessoa humana, aos direitos fundamentais e sociais (BARROSO, 2006, p. 279)⁴¹, aos chamados direitos coletivos e, entre estes, os chamados direitos socioambientais⁴² (MARES, 2002).

Nesse campo o Poder Judiciário deve suprir "omissões legislativas e executivas, redefinindo políticas públicas quando ocorrer inoperância de outros poderes" (ESTEVES, 2007, p. 76). Assim, o juiz atua como um agente das instituições democráticas, com a tarefa de aproximar o Judiciário dos novos sujeitos sociais e de seus direitos emergentes (VIANNA, 1997, p. 28).

No tocante ao controle da constitucionalidade das leis, a Constituição de 1988 atribuiu ao Poder Judiciário legitimidade para anular atos administrativos

⁴¹ Decisões sobre questões novas têm demonstrado isso, tais como o fornecimento de medicamentos à pessoa portadora de enfermidades; o direito de acesso de crianças à sala de aula; o direito de o deficiente ter acesso a prédios públicos; o direito de idosos ao transporte gratuito interestadual.

⁴² Consoante concepção de Mares (2002), direitos socioambientais são aqueles que aproveitam a toda sociedade, pertencem, portanto, a toda a coletividade e por isso não são valoráveis economicamente e não são passíveis de apropriação a um patrimônio individual. Para ele, o Direito Socioambiental transforma políticas públicas em direitos coletivos. Mais detalhes sobre o assunto, ver capítulo 5, item 5.4.4.

ilegais; invalidar atos praticados com abuso de poder; declarar a constitucionalidade de leis e atos normativos etc.

Conforme expõe Campilongo (2007, p. 76), ao exercer essa função é preciso que o “Judiciário atue de forma ativa, anulando regras inconstitucionais, dando aplicação à norma infraconstitucional no caso concreto de forma que o resultado seja adequado aos objetivos constitucionais (...”).

No exercício dessa função o Supremo Tribunal Federal assume o papel de guarda da Constituição (art. 102), e todos os atos lesivos (por ação ou omissão) praticados pelos demais Poderes estão sujeitos ao controle jurisdicional. Nenhuma entidade pública, assim como nenhuma autoridade ou agente público, está imune a esse controle, nos termos do art. 5º, inciso XXXV, da CF.

Nesse sentido, Moraes (2003, p. 1282) enfatiza que o Judiciário não se restringe a administrar a justiça, mas ser o verdadeiro guardião da Constituição:

O Poder Judiciário é um dos três poderes clássicos previstos pela doutrina e consagrado como poder autônomo e independente de importância crescente no Estado de Direito, pois, como afirma Sanches Viemonte, sua função não consiste somente em administrar a Justiça, sendo mais, pois seu mister é ser o verdadeiro guardião da Constituição, com a finalidade de preservar basicamente os princípios da legalidade e da igualdade, sem os quais os demais se tornariam vazios.

Com efeito, o Judiciário é o fiel guardião da Constituição, no sentido de garantir o cumprimento de suas normas, inclusive expurgando do sistema jurídico as leis que a contrariem, a fim de defender as instituições democráticas.

A função consistente em realizar seu autogoverno decorre do princípio da independência entre os Poderes. Essa função envolve a autonomia, prevista na CF (art. 99), a qual tem tripla dimensão: administrativa, financeira e funcional.

A autonomia administrativa consiste na independência quanto à estruturação e funcionamento de seus órgãos⁴³, com o objetivo de garantir-lhe a independência necessária para o exercício pleno de sua missão institucional. A autonomia administrativa do Poder Judiciário é uma conquista democrática. Funciona como garantia do próprio poder, dos seus juízes e, sobretudo, dos direitos

⁴³ Eleger seus órgãos diversos; elaborar o regimento interno; organizar as secretarias e serviços auxiliares; prover os cargos de juiz; propor a criação de novas varas; conceder licenças, férias, afastamentos aos juízes.

fundamentais das pessoas. Essa autonomia garante ao Judiciário o direito de praticar os atos necessários à sua própria organização. A autonomia administrativa está materializada na atribuição de competências privativas aos tribunais.

A autonomia financeira significa a independência na elaboração e na execução de seus orçamentos (art. 99, §§ 1º e 2º). Assim, cabe aos Tribunais elaborar sua proposta orçamentária, dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias (CF, arts. 99, 164, I); encaminhar a proposta orçamentária, ouvidos os tribunais interessados, com aprovação deles.

No que tange à autonomia funcional, os membros do Poder Judiciário - juízes, desembargadores e ministros - têm autonomia para exercer suas funções. Trata-se de uma garantia constitucional não apenas dos magistrados, mas também dos litigantes e da sociedade. No exercício da função jurisdicional, os magistrados não podem sofrer ingerência de outro poder ou de outras pessoas.

Pires Rosa (2000, p. 50) tem razão ao afirmar que ao Judiciário deve ser assegurada e mantida de modo incondicional a autonomia administrativa e financeira, e aos juízes a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos (atualmente subsídios). Caso contrário, há perda de independência da instituição, o que é prejudicial à própria sociedade, uma vez que as três espécies de autonomia funcionam como garantias institucionais que protegem o Judiciário como um todo, além de proteger o direito dos cidadãos⁴⁴.

Analizando as funções supracitadas e a extensão de cada uma delas, conclui-se que cabe ao Judiciário a missão de propiciar à sociedade a efetivação do ideal de justiça e de paz em todas as relações sociais. Como Poder de Estado e detentor do monopólio da jurisdição, o Judiciário brasileiro desempenha um papel político e social imprescindível para a garantia da cidadania; para a efetividade dos

⁴⁴ Conforme expõe Moraes (2003, p. 1282), a independência do Judiciário é requisito fundamental no verdadeiro Estado Democrático de Direito: “Não se consegue conceituar um verdadeiro Estado democrático de direito sem a existência de um Poder Judiciário autônomo e independente para que exerça sua função de guardião das leis, pois, a chave do poder do judiciário se acha no conceito de independência. Assim, é preciso um órgão independente e imparcial para velar pela observância da Constituição e garantidor da ordem na estrutura governamental, mantendo em seus papéis tanto o Poder Federal como as autoridades dos Estados Federados, além de consagrar a regra de que a Constituição limita os poderes dos órgãos da soberania”.

objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, dos direitos fundamentais e socioambientais.

Considerando que o papel do Poder Judiciário e suas funções foram transformados e fortalecidos pela Constituição de 1988, esse Poder assumiu um protagonismo nunca visto antes na história, conforme será analisado a seguir.

2.5. O PROTAGONISMO ATUAL DO PODER JUDICIÁRIO

2.5.1 A expansão do direito

O protagonismo do Poder Judiciário é um fenômeno que tem sido percebido por vários estudiosos. Não se trata de um fenômeno isolado, não se restringindo ao Brasil.

Ao discorrer sobre decisões históricas que destacam o protagonismo do Judiciário em vários países, Santos ressalta que “nunca, como hoje, o sistema judicial assumiu tão forte protagonismo”, não de cunho político como outrora, e sim partindo da idéia de que as “sociedades assentam no primado do Direito, de que não funcionam eficazmente sem um sistema judicial eficiente, eficaz, justo e independente” (2007, p. 15).

Com efeito, na sociedade contemporânea em que impera a primazia do Direito, a existência de um Judiciário eficiente, justo e independente é extremamente necessária. Essa necessidade conduziu Garapon (1999, p. 27) a afirmar que no século XIX, na ordem liberal, houve uma preponderância do Legislativo; no século XX, sob a égide da providência, foi a vez do Executivo; e, no século XXI, caminha-se para a supremacia do Judiciário⁴⁵.

Esse fenômeno é explicado por vários estudiosos. Para Garapon, não pode ser considerado jurídico, mas social. O crescente protagonismo do Judiciário não é conjuntural, mas ligado à própria dinâmica das sociedades democráticas, ou seja, é permitido pelo processo de democratização, motivo pelo qual o “juiz passa a

⁴⁵ Na sua obra *O Juiz e a Democracia* (1999), Garapon trata da influência crescente que a justiça exerce sobre a sociedade francesa e a crise de legitimidade que assola todas as instituições que

ser o último guardião de promessas tanto para o sujeito como para a comunidade política" (GARAPON, 1999, p. 27).

Cappelletti entende que a expansão do papel do Judiciário representa o contrapeso "num sistema democrático de *checks and balances*, à paralela expansão dos ramos políticos do Estado moderno", e que o Judiciário se transformou no "terceiro gigante" (CAPELLETTI, 1993, p. 19, 46-47).

Desse modo, a crescente expansão do direito e, consequentemente, o aumento da procura pelo Judiciário, pode ser tido como um dos maiores fatores políticos do final do século XX, conforme bem explica Garapon (1999, p. 24-25):

Nada mais pode escapar ao controle do juiz. As últimas décadas viram o contencioso explodir e as jurisdições crescerem e se multiplicarem, diversificando e afirmado cada dia um pouco mais, sua autoridade. Os juízes são chamados a se manifestar em um número de setores da vida social cada dia mais extenso. Primeiramente, na *vida política*, quando se viu desenvolver por todo o mundo aquilo que os americanos chamam de "ativismo judicial" (*judicial activism*). O juiz é normalmente designado como árbitro de costumes, até mesmo da moralidade política (...). Na pessoa do juiz, a sociedade não busca apenas o papel de árbitro ou de jurista, mas igualmente de conciliador, pacificador das relações sociais, e até mesmo animador de uma política pública, como, por exemplo, a prevenção da delinquência. (...). O juiz torna-se igualmente uma referência para o indivíduo perdido, isolado, sem raízes – produzido por nossas sociedades -, que procura no confronto com a lei o último resquício de identidade. Voltemos pelo menos dez anos atrás, quando o juiz não conhecia essas questões com a mesma acuidade, seja porque a ciência ainda não as tivesse levantado, seja porque os vínculos sociais eram mais sólidos ou o Estado não tão qualificado.

Em decorrência desse fenômeno, para Garapon (1999, p. 47-48) o "espaço simbólico da democracia emigra silenciosamente do Estado para a justiça"; esta se torna "um espaço de exigibilidade da democracia"; "positiva e construtiva"⁴⁶.

No Brasil também observa-se um crescente protagonismo do Judiciário. Faria (2004, p. 103) salienta que nunca, na história republicana do Brasil, juízes e promotores alcançaram tanta evidência como agora. Em virtude das prerrogativas concedidas pela Constituição de 1988, as duas corporações estão presentes na vida

exercem algum tipo de autoridade nas democracias ocidentais. No entanto, na França o Judiciário não é considerado um Poder de Estado. Por isso, o autor sempre faz referência ao termo "justiça".

⁴⁶ Esse aumento do poder da Justiça pode ser entendido como uma transferência de soberania? O jurista francês afirma que não, tratando-se de uma mudança profunda na democracia (GARAPON, 1999: p.46), que ocorreu através de um processo político.

econômica, influenciando a agenda política, bem como exercendo enorme protagonismo social, “seja ao assegurar a proteção de interesses difusos, seja intervindo em questões relativas à justiça distributiva”⁴⁷.

Conforme expõe Campilongo (2007, p. 30), especialmente após a promulgação da Constituição de 1988 foi que o Judiciário brasileiro ganhou maior espaço tanto no debate político e institucional quanto na mídia. Os principais fatores que determinaram a ampliação da importância do Judiciário, segundo o autor, foram os seguintes: a) a consolidação da democracia; b) as dificuldades econômicas (pacotes, crise fiscal, inflação); c) degradação dos costumes políticos-administrativos (corrupção, desvios de função, impunidade etc.); d) desagregação social (violência urbana, recrudescimento da miséria e pauperização da classe média).

Barbosa (2007) destaca a respeito dos vários fatores que determinaram o protagonismo do Judiciário:

A crescente complexidade da sociedade, a sobrecarga da função legislativa, decorrente da função reguladora que assumiu o Estado especialmente após de 2. Guerra Mundial, a consagração de inúmeras declarações de direitos nas Constituições e sua consequente juridicidade, o aumento da expectativa de atuação do Poder Judiciário no Estado-providência, a substituição passo a passo de conflitos individuais para conflitos meta-individuais, difusos, coletivos ou homogêneos, são fenômenos que vêm transformando o papel tradicionalmente estabelecido para o Poder Judiciário na sociedade, atribuindo-lhe nas relações sociais um protagonismo nunca antes visto.

2.5.2 Principais causas

O protagonismo do Judiciário é relacionado pelos teóricos a várias causas, cujas principais são as seguintes: a) o processo de democratização, acompanhado da constitucionalização de direitos; b) a consciência desses direitos; c) a ausência de implantação de políticas públicas destinadas à efetivação desses direitos; d) a intervenção do Estado na esfera econômica; e) a inflação legislativa.

⁴⁷ É importante frisar que esse protagonismo não agrada uma parcela dos parlamentares, conforme se infere do artigo *Parlamentares armam reação para frear interferência do Judiciário*, de Denise Madueño, publicado no site do Consultor Jurídico em 06/01/2009.

Todos esses fatores teriam contribuído para a corrida em massa ao Judiciário dos mais variados segmentos da população, que passaram a reivindicar a concretização e a defesa de seus direitos.

No que tange à primeira causa, efetivamente a democratização e a constitucionalização de vários direitos abrem espaço para uma maior intervenção judicial em várias questões até então não submetidas ao controle jurisdicional ou contribuem para a ampliação de outras questões costumeiras.

A Constituição Federal de 1988 contribuiu muito para o protagonismo do Judiciário brasileiro, conforme destaca Santos (2007, p. 18):

Por outro lado, a Constituição de 1988, símbolo de redemocratização brasileira, foi responsável pela ampliação do rol de direitos não só civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, como também dos chamados direitos de terceira geração: meio ambiente, qualidade de vida e direitos do consumidor. No caso do Brasil, mesmo descontando a debilidade crônica dos mecanismos de implementação, aquela exaltante construção jurídico-institucional, tende a aumentar as expectativas dos cidadãos de verem cumpridos os direitos e as garantias consignadas na Constituição de tal forma que, a execução deficiente ou inexistente de muitas políticas sociais pode transformar-se num motivo de recurso aos tribunais (...). A redemocratização e o novo marco constitucional darão maior credibilidade ao uso da via judicial como alternativa para alcançar direitos. (...)

Rosado de Aguiar (2006) elenca como causa do protagonismo do Judiciário os institutos e direitos criados ou ampliados pela Constituição de 1988. Aduz que esta outorgou direitos e lhes deu ampla proteção, dependente de concretização pela via judicial. A “massificação” multiplicou as oportunidades de reclamações e inconformidades, pois a mesma ofensa atinge milhares de pessoas. Assim, houve uma procura massiva pelo Judiciário.

Essa procura massiva se explica porque os novos sujeitos de direitos passaram a ter identidade e foram em busca da efetividade dos seus direitos. Novos sujeitos, inclusive, mais esclarecidos, mais conscientes de seus direitos, reivindicam mais e exigem a concretização dos direitos.

Barbosa (2007) entende que o protagonismo do Judiciário no Brasil decorre, entre outros fatores, da constitucionalização de direitos, que ocasiona “uma explosão da demanda”, e o Judiciário “é ainda percebido socialmente como o último

recurso de que dispõe o cidadão para ver assegurado direitos fundamentais mínimos, como saúde e educação”.

Vianna (1999, p. 21-22) tem opinião semelhante, ao aduzir que a positivação dos direitos fundamentais e a desconstituição de regimes autoritários são responsáveis pelo protagonismo do Poder Judiciário:

Assim, a democratização social, tal como se apresenta no *Welfare State*, e a nova institucionalidade da democracia política que se afirmou, primeiro, após a derrota do nazi-fascismo e depois, nos anos 70, com o desmonte dos regimes autoritários corporativos do mundo ibérico (europeu e americano), trazendo à luz Constituições informadas pelo princípio da positivação dos direitos fundamentais, estariam no cerne do processo de redefinição das relações entre os Poderes, ensejando a inclusão do Poder Judiciário no espaço da política. (...).

Dessas múltiplas mutações, a um tempo institucionais e sociais, têm derivado não apenas um novo padrão de relacionamento entre os Poderes, como também a conformação de um cenário para a ação social substitutiva a dos partidos e a das instituições políticas propriamente ditas, no qual o Poder Judiciário surge como uma alternativa para a resolução de conflitos coletivos, para a agregação do tecido social e mesmo para a adjudicação de cidadania, tema dominante na pauta da facilitação do acesso à Justiça.

Sadek (2004, p. 2) defende o mesmo ponto de vista, afirmando que a constitucionalização de direitos e liberdades individuais e coletivos pela atual Constituição é extensa e inédita, o que contribuiu para transformar o Judiciário num protagonista de *primeira grandeza*:

Sua margem de atuação foi ainda alargada com a extensa constitucionalização de direitos e liberdades individuais e coletivos, em uma medida que não guarda proporção com os textos legais anteriores. Assistiu-se, pois, a dois movimentos simultâneos: de um lado, a uma politização do Judiciário e, de outro, a uma judicialização da política. Dessa forma, a Constituição de 1988 pode ser vista como um ponto de inflexão, representando uma mudança substancial no perfil do Poder Judiciário, alcânado-o para o centro da vida pública e conferindo-lhe um papel de protagonista de *primeira grandeza*⁴⁸.

⁴⁸ A autora menciona que o protagonismo político está *inscrito* nas atribuições do Judiciário: “A nova ordem constitucional reforçou o papel do Judiciário na arena política, definindo-o como uma instância superior de resolução de conflitos entre o Legislativo e o Executivo, e destes poderes com os particulares que se julguem atingidos por decisões que firam direitos e garantias consagrados na Constituição. O protagonismo político do Judiciário está inscrito em suas atribuições e no modelo institucional. As atribuições não apenas foram aumentadas com a incorporação de um extenso catálogo de direitos e garantias individuais e coletivos como alargaram-se os temas sobre os quais o Judiciário, quando provocado, deve se pronunciar” (SADEK, 2004, p. 5).

Mello atribui o protagonismo do Judiciário à constitucionalização de direitos, instrumento para que o Judiciário atuasse em prol da concretização dos novos direitos (2000, p. 69):

Promulgada a Carta de 1988, nela lançadas as bases de um novo pacto social brasileiro, começou a operar-se, de modo célebre e efetivo, a adequação do jurídico à pulsante realidade brasileira. Muito especialmente no âmbito do Direito Material, ao Judiciário foi garantido instrumental técnico-legislativo que lhe permitisse ir ao encontro dessa nova ordem social, assim passando a efetivar legitimamente o 'Direito vivo' e os direitos sociais deferidos pela nova Constituição Federal.

No que tange à consciência de direitos, adverte Santos (2007, p. 11) que é uma questão complexa porque abrange o direito à igualdade, o direito à diferença cultural e aos direitos coletivos dos camponeses sem terra, dos povos indígenas, dos afro-descendentes. Aduz o autor que nesse contexto é que deve ser analisado o crescente protagonismo social e político do Poder Judiciário e do primado do direito.

Dentro dessa causa é importante destacar que a tecnologia de informação contribuiu muito para essa conscientização, justamente pelo fato de que as pessoas passaram a ter mais acesso à informação, principalmente por meio da rede mundial de computadores (ver capítulo 4, item 4.5.4).

Em relação à ausência de implantação de políticas públicas destinadas à efetivação dos direitos contemplados na Constituição, de fato a constitucionalização de direitos e o processo de democratização geraram no seio da sociedade brasileira expectativas enormes de concretização de tais direitos pelo Estado, com o objetivo de tornar realidade a igualdade material e concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana.

Todavia, o Brasil não estava dotado de condições políticas e econômicas, razão pela qual não foram implantadas várias políticas públicas, necessárias à efetivação dos direitos garantidos pela Lei Maior⁴⁹. A estrutura estatal

⁴⁹ Santos (2007, p. 20) explica esse processo de constitucionalização de direitos e da ausência de respaldo de políticas públicas e sociais consolidadas no Brasil. Afirma que decorre da passagem do regime autoritário para democrático, a qual representou a consagração no mesmo Texto Constitucional de direitos que nos países centrais foram conquistados num longo processo histórico.

continuou não atendendo satisfatoriamente às necessidades básicas da população, como segurança, saúde, escola e habitação. Conseqüentemente, sobressaiu a distância que separa os direitos previstos no plano lógico-formal da realidade de um país permeado de desigualdades⁵⁰, evidenciando-se um descompasso entre a evolução normativa e o desenvolvimento econômico periférico do Brasil.

Nesse cenário, considerando o papel e as funções do Poder Judiciário no atual Estado Democrático de Direito, as expectativas se voltaram para essa instituição, que passou a ser – muito mais - provocada para conferir efetividade aos novos direitos e proteção aos sujeitos de direitos. Assim, a incapacidade de o Estado realizar “as políticas visando à materialização dos direitos sociais”, “pressiona o Poder Judiciário, para que este garanta por meio do Direito o que o Estado não assegura pela Política” (BARBOSA, 2006b).

Diante desse quadro, surgiram novas formas de conflitos, envolvendo princípios constitucionais, direitos transindividuais, abrindo-se caminho para o acesso à justiça de várias demandas sociais reprimidas. Toda essa situação sem dúvida contribuiu para o crescente protagonismo do Judiciário brasileiro.

Segundo Rosado de Aguiar (2006) a intervenção do Estado na economia a partir da década de 1990 é um fator que colaborou para o protagonismo. O Ministro do STJ aduz que a privatização criou uma série de relações entre as novas empresas e os indivíduos, “com os antagonismos que surgem e se acentuam, sem que houvesse a previsão, na estrutura estatal, de uma via de composição administrativa⁵¹. Assim, tudo desaguou no Judiciário.

Outra causa apontada como geradora do protagonismo decorreria do excesso de regulamentação, provocado por duas ações: a primeira tem a ver com o abuso da faculdade, pelo Poder Executivo, de edição de Medidas Provisórias (CF,

Assim, a constitucionalização “de um conjunto tão extenso de direitos sem o respaldo de políticas públicas e sociais consolidadas, torna difícil a sua efectivação”.

⁵⁰ Essa situação demonstra que prever direitos em textos normativos pode ser considerada uma tarefa fácil, conforme preconiza Santos (1997, p.57), “há uma regra sociológica que diz quanto mais caracterizadamente uma lei protege os interesses populares e emergentes, maior é a probabilidade de que ela não seja aplicada”. No mesmo sentido afirma Garapon, citando frase de François Ewald: “Quanto menos o direito for assegurado, mais a sociedade é forçada a tornar-se jurídica” (GARAPON, 1999, p. 15).

⁵¹ Sobre a reforma do Estado nos anos 90 e a intervenção na economia, consultar PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

art. 62); a segunda está relacionada a atividade legislativa, que foi direcionada para um excesso de regulamentação, provocando instabilidade normativa e “inflação jurídica” (FARIA, 2003, p. 14)⁵², bem como para a omissão legislativa. Portanto, de um lado, ação inadequada; de outro, omissão prejudicial a efetividade de direitos.

Zaffaroni (1995, p. 24) afirma, nesse sentido, que o protagonismo do Judiciário decorre, além do aumento da burocracia estatal (e sua pretendida redução por força de cortes orçamentários), “da produção legislativa impulsionada unicamente pelo clientelismo político”, ou seja, o autor argentino vai mais além, denunciando interesses escusos que “movimentam” a ação legislativa.

Garapon (1999, p. 40) alerta para a ação legislativa abusiva, e afirma que o ato de legislar sofreu um processo de inflação, o que produz reflexos imediatos no Judiciário, aumentando a sua área de atuação no mundo jurídico: “O recurso à regulamentação legislativa, da qual o político usa e abusa, ameaça exaurir o sistema jurídico”. Assim, a lei “torna-se um *produto semi-acabado que deve ser terminado pelo juiz*”.

Dentro da mesma concepção, Rosado de Aguiar (2006) pondera que o Estado legisla de maneira cada vez pior, pondo nas mãos do juiz o encargo de adaptar a ordem jurídica ao mundo real:

O mundo contemporâneo se caracteriza pela substituição radical de paradigmas, cuja velocidade o Estado-legislador não consegue acompanhar, com direta influência sobre a organização jurídica dos Estados. A incapacidade do Estado em regular, pela via formal da lei, as multifacetadas relações sociais, termina por colocar nas mãos do juiz o encargo de fazer a adaptação da ordem jurídica ao mundo real. Isso não quer dizer que o Estado deixou de legislar: ao contrário, legisla cada vez mais, mas cada vez pior.

O protagonismo também estaria relacionado, segundo Santos (2007, p. 16), com o *desmantelamento do Estado intervencionista*, ou seja, do Estado-Providência, motivo pelo qual a litigância tem íntima relação com um nível de efetividade da aplicação dos direitos e com a existência de estruturas administrativas

⁵² Em artigo publicado no Consultor Jurídico em 27.12.2008, Antonio Augusto de Queiroz, ressalta que o *Legislativo produziu leis demais com qualidade de menos*, concluindo que: “A produção legislativa em 2008, entendida como a transformação em leis ordinárias de proposições no período situado entre 1º de janeiro a 22 de dezembro, teve quatro característica: grande quantidade, baixa

que sustentam essa aplicação, ou seja, é necessário que os direitos sejam concretizados no plano fático:

O protagonismo dos tribunais emerge desta mudança política por duas vias: por um lado, o novo modelo de desenvolvimento assenta nas regras de mercado e nos contratos privados e, para que estes sejam cumpridos e os negócios tenham estabilidade, é necessário um judiciário eficaz, rápido e independente; por outro lado, a precarização dos direitos econômicos e sociais passa a ser um motivo de procura do judiciário. Muita da litigação que hoje chega aos tribunais deve-se ao desmantelamento do Estado social (direito laboral, previdência social, educação, saúde, etc.). A Suécia, que tem talvez ainda hoje o melhor sistema de Estado de bem-estar da Europa, tem baixíssima litigação judicial. A Holanda é, também, um dos países com uma das mais baixas taxas de litigação na Europa. O que significa que a litigação tem a ver com culturas jurídicas e políticas, mas tem a ver, também, com um nível de efetividade da aplicação dos direitos e com a existência de estruturas administrativas que sustentam essa aplicação.

Para Garapon (1999, p. 26) o protagonismo do Judiciário ou “aumento da influência da justiça” estaria relacionado ao enfraquecimento do Estado como consequência da globalização e *pelo desmoronamento simbólico do homem e da sociedade democráticos*, conforme se denota de sua explanação:

Enfim, esse aumento do poder da justiça esconde dois fenômenos aparentemente muito diferentes – e até mesmo contraditórios – cujos efeitos convergem e se reforçam: de um lado, o enfraquecimento do Estado, sob pressão do mercado; e, de outro, o desmoronamento simbólico do homem e da sociedade democráticos.

Essa reviravolta judiciária da vida política – primeiro fenômeno – vê na justiça o último refúgio de um ideal democrático desencantado. O ativismo judiciário, de que ele é o sintoma mais aparente, é apenas peça de um mecanismo mais complexo, que necessita de outras engrenagens, como o enfraquecimento do Estado, o progresso da sociedade civil e, logicamente, a força da mídia. (...).

O enfraquecimento do Estado é apenas a consequência da globalização da economia: o mercado, ao mesmo tempo em que despreza o poder tutelar do Estado, multiplica a recorrência ao jurídico. Esse movimento duplo – fluxo do direito e refluxo do Estado – é facilmente percebido e, de resto, seria ele assim tão novo? Historiadores provavelmente não teriam dificuldade em encontrar precedentes históricos. Mas, detendo-nos nessa constatação, arriscamo-nos a deixar de lado uma outra explicação para a ascensão do juiz, menos perceptível, mais antropológica e radicalmente inédita na história: a derrubada do homem democrático.

qualidade, aumento da autoria de parlamentares e pouca participação dos plenários das casas em sua aprovação”.

Vianna (1999, p. 25), ao comentar sobre as afirmações de Garapon, afirma que o Judiciário passou a ser percebido como a salvaguarda confiável das expectativas por igualdade, bem como a se comportar de modo substitutivo ao Estado, aos partidos, à família, à religião, “que não mais seriam capazes de continuar cumprindo as suas funções de solidarização social”.

Nessa perspectiva, Garapon (1999, 144-145) acredita que o aumento da litigância processual teria ligação com um fenômeno social provocado pela plena condição do individualismo capitalista e ocorrido pelo rompimento com os laços sociais anteriores - família, igreja, estado provedor etc -. Ao lado desse processo, ainda há um outro processo de contratualização das relações sociais; o contrato como peça fundamental em todas as instâncias de regulação da vida humana. Tudo passa a ser regido por um contrato jurídico. O direito invade arenas que antes eram exclusivas de outras instituições sociais.

Com efeito, a institucionalização do direito na vida social, decorrente do processo de democratização, contribui muito para o rompimento dos laços de solidariedade, fazendo com que as pessoas transfiram para o Estado-juiz as mínimas controvérsias, justamente porque o sistema jurídico agasalhou e permitiu esse comportamento (VIANNA, 1999, p. 15).

Entretanto, isso não significa que tenha ocorrido ou esteja ocorrendo uma *derrubada do homem democrático*, conforme afirma Garapon, considerando que a *ascensão do juiz*, mencionada por aludido autor, acaba sendo permitida pelo sistema democrático, mas não implica no enfraquecimento da democracia.

Considerando as principais causas supracitadas, evidencia-se o crescente protagonismo do Judiciário. Todavia, ao mesmo tempo em que isso ocorreu, aumentou consideravelmente o número de demandas, gerando uma “explosão de litigiosidade”. Esta encontrou o Poder Judiciário com uma estrutura inadequada e despreparada para atender ao aumento da demanda, ou seja, a realidade demonstra que a Justiça brasileira não tem revelado desempenho satisfatório no cumprimento de sua missão, tanto no aspecto quantitativo (duração razoável do processo), quanto qualitativo (eficácia).

Desse modo, não obstante a democratização do país e o início de um novo processo de outorga e consciência de direitos, seguidas da ampliação do

acesso à Justiça, com a corrida em massa para provocação da jurisdição, a estrutura do Judiciário - considerada arcaica, burocrática e ineficiente - não estava preparada para bem desempenhar seu papel e responder com efetividade a crescente demanda. Conseqüentemente, aumentou a insatisfação social com o desempenho da Justiça brasileira, motivo pelo qual passou a ser enfatizada a existência de uma “crise” da instituição, cujo conceito, causas e conseqüências serão objeto de análise no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

A CRISE DO PODER JUDICIÁRIO

Neste capítulo adentra-se à análise da crise do Poder Judiciário, expondo seu conceito; implicações; suas causas e consequências. Considerando os vários aspectos que envolvem a crise, elabora-se uma classificação da crise para enquadramento das causas: crise do Estado e da sociedade; crise institucional; crise de administração e gestão; crise da legislação processual; crise de função e crise de legitimidade. Tendo em vista que causas geram consequências, são indicados alguns efeitos que a crise do Judiciário provoca.

3.1 CONCEITO E IMPLICAÇÕES

A origem etimológica da palavra *crise* deriva do grego *krisis*, e significa juízo, decisão. Na língua portuguesa a expressão adquiriu várias significados, entre eles, a de “fase difícil, grave, na evolução das coisas, dos sentimentos, dos fatos; momento perigoso ou decisivo” (DICIONÁRIO AURÉLIO ELETRÔNICO, 1999).

No Dicionário de ciências sociais da Fundação Getúlio Vargas (1987, p. 284) o termo “crise” se refere a um “fenômeno caracterizado como toda interrupção do curso regular e previsível dos acontecimentos”, e “as situações de crise ou de anormalidade podem ser configuradas por uma irrupção ou alteração violenta ou vir a ser o resultado lógico e previsível de um processo mais ou menos lento, mas continuado no tempo”.

Nesse contexto, a crise do Judiciário pode ser considerada resultado lógico e previsível de um processo caracterizado pelas principais mazelas decorrentes da atividade jurisdicional, que perduram há muitos anos, que podem ser identificadas como: morosidade; ausência de modernização; falta de padronização nos procedimentos; legislação processual inadequada e ultrapassada; deficiência quantitativa e qualitativa na área de recursos humanos (juízes e servidores); falta de transparência; dificuldade de acesso à Justiça e ausência de democratização.

Desse modo, a crise pode ser definida como uma “perturbação” temporária dos mecanismos de funcionamento do sistema judiciário. Esta “perturbação” tem origem em causas externas e internas, e apresenta seus sintomas ou consequências, os quais serão analisados adiante.

Embora a crise do Judiciário gere angústia e preocupação, é importante considerar que de um ponto de vista prospectivo e pró-ativo a crise é um momento em que se abre oportunidade para a: a) modificação de antigos conceitos e concepções; b) o abandono de resquícios formalistas; c) a absorção de valores e princípios constitucionais; d) a assimilação da nova realidade do relacionamento Estado-sociedade; e) a participação democrática no processo de mudança (reforma); f) a abertura para o cenário sócio-político-econômico em que se situa o Poder Judiciário; g) a abertura para conexões científicas interdisciplinares; h) a disposição de acrescentar novos itens à temática clássica da atividade jurisdicional.

Analizada sob esse ângulo, a crise do Judiciário revela a importância dessa instituição não como um órgão burocrático do aparelhamento do Estado para uma sociedade “cliente” ou consumidora, mas como fórum democrático de discussão pública, no qual esta sociedade participa em “simétrica paridade” ou através da crítica pública das decisões (FERNANDES e PEDRON , 2008, p. 278). Assim, a consciência da “crise” do Judiciário e o desejo de solucioná-la desempenham um papel produtivo na sociedade, conforme expõem os autores referidos (2008, p. 9):

Como consequência, uma leitura paradigmática condizente com o Estado Democrático de Direito revela um prisma procedural que a ‘crise’ do Judiciário não pode ser superada, mas, ao contrário, que a mesma desempenha um papel produtivo na sociedade, uma vez que colocará (como bem coloca) o Judiciário e suas decisões no centro das discussões públicas, permitindo (possibilitando) ventilação e crítica (reflexão) pela sociedade.

Com efeito, as crises, que são sempre construídas com base em diferentes propósitos de interesses e conflitos, na realidade não são necessariamente negativas, “*pues implican posibilidades de cambio, aunque según el cristal com que se mire estos pueden significar retrocesos o avances, cuando no nuevas situaciones inesperadas*” (GARCIA, 2001, p. 110).

Desse modo, é preciso “desdramatizar” a crise, segundo adverte Zaffaroni (1995, p. 25), inseri-la no contexto da transformação e analisá-la de forma prospectiva e pró-ativa, no aspecto positivo de que ela, na realidade, é um indicativo de evolução, renovação e transformação.

Portanto, num ambiente democrático, a crítica produzida na situação de crise vincula-se à necessidade de transformação; traduz vitalidade e empenho de buscar novos rumos para o Judiciário, uma vez que suscita pontos de reflexão, novos enfoques e convida ao aperfeiçoamento. A crise, do ponto de vista sociológico, é uma oportunidade de ruptura de um modelo arcaico e ineficiente, pois significa reflexão, evolução, amadurecimento, procura de soluções efetivas, mediante exercício da liberdade democrática (CALMON ALVES, 1994, p. 5).

Nesse contexto, a superação da crise possibilitaria não apenas “*re*” *formar* o Poder Judiciário, mas “*trans*” *formar*. Se isso soar apenas como um jogo de palavras, seu efeito repercute apenas teoricamente. Porém, quando o Estado Democrático de Direito proporciona por meio de suas ações efetivas a visibilidade entre o contraste de seus idéias e as mazelas sociais produzidas pela ganância que devora os bens e a dignidade humana, o termo ganha substância. A transformação do Poder Judiciário, então, decorrerá naturalmente deste movimento dialético, deste novo modo de *ver* e *fazer* no qual surgem os passos e se consolidam os caminhos.

3.2 CONTEXTO HISTÓRICO

O consenso em torno da existência da crise do Judiciário pode ser constatado, principalmente, por intermédio de várias críticas ao seu mau funcionamento e desempenho insatisfatório. As críticas emanam da sociedade, dos próprios membros do Judiciário e dos outros Poderes. O conteúdo delas é variável de acordo com a diversidade de lugares em que são produzidas e reflete as várias facetas da assim chamada “crise do Judiciário” (APOSTOLOVA, 1998, p. 19).

As críticas que procedem da sociedade revelam a insatisfação principalmente no que se refere ao tempo necessário para a satisfação final do direito postulado em juízo⁵³.

As críticas feitas pelos magistrados decorrem de um descontentamento e frustração no que tange ao exercício das suas funções e a repercussão extrajudicial destas (APOSTOLOVA, 1998, p. 19). As críticas procedentes dos demais Poderes geralmente têm fundamento na ausência de sensibilidade do Judiciário quanto ao equilíbrio das finanças públicas ou de indevida interferência em questões políticas.

Todas essas críticas revelam um sentimento de insatisfação, que é antigo, mas que atualmente é geral, tendo diminuído o grau de tolerância com o mau desempenho do Judiciário, segundo analisa Sadek (2004, p. 6):

Ainda que se ressalte que o sentimento de insatisfação seja antigo e comum à grande parte dos países civilizados há, contudo, que se destacar os traços que têm diferenciado a crise da justiça no Brasil e conferido particularidades para os últimos anos. A situação recente difere de todo o período anterior em pelo menos dois aspectos: 1) a justiça transformou-se em questão percebida como problemática por amplos setores da população, da classe política e dos operadores do Direito, passando a constar da agenda de reformas; 2) tem diminuído consideravelmente o grau de tolerância com a baixa eficiência do sistema judicial e, simultaneamente, aumentado a corrosão no prestígio do Judiciário. De fato, as instituições judiciais – mesmo que em grau menor do que o Executivo e o Legislativo – apesar de há longo tempo criticadas, saíram da penumbra (confortável?) e passaram para o centro das preocupações. E, por outro lado, acentuaram-se as críticas e a queda nos índices de credibilidade.

Nesse contexto, se houve um agravamento da crise e ela passou a ser percebida e intolerada, é porque não é novidade. De fato, a proposta de uma Justiça célere, justa e adequada envolve o curso da história brasileira desde a Primeira República. Considerando os dados históricos analisados no capítulo 2, item 2.2., infere-se que o Poder Judiciário sempre se deparou com os problemas diagnosticados e muito discutidos atualmente, tais como a morosidade, ausência de

⁵³ É importante frisar que o rico resiste bem a uma justiça lenta, mas o pobre não. A demora, então, gera, no mínimo, infelicidade pessoal e angústia. A demora pode revelar-se um benefício para o economicamente forte e para as grandes empresas, dependendo de sua posição no processo e dos interesses envolvidos. Conforme será demonstrado no item *morosidade*, o descontentamento maior com o desempenho do Judiciário procede da sociedade e decorre da lentidão da Justiça, apontada por estudos e por pesquisas de opinião como o principal problema do Judiciário.

democratização de acesso à Justiça. Assim, críticas ao desempenho do Judiciário sempre existiram ao longo da história (SADEK (2007, p. 07).

Vários estudiosos demonstram que a crise “não é novidade e nem modismo” (FERNANDES e PEDRON, 2008, p. 70): durante longos anos da primeira República inúmeros foram os mecanismos que tentaram solucioná-la, sempre em vão. Logo nos primeiros anos de criação do STF, no início da República, queixas de seus Ministros já eram registradas sobre um abarrotamento de sua capacidade decisória. “E é importante registrar que, nesse momento, as causas anuais para julgamento não ultrapassavam a casa dos 200 processos. Nos anos subsequentes, as queixas não se mostraram menores, multiplicando-se cada vez mais”⁵⁴.

Para Bicudo (2000, p. 20), a crise da justiça existe há muitos anos e as distâncias entre os juízes e jurisdicionados sempre foram grandes.

Calmom Alves (1994, p. 4-5) salienta que os problemas atuais vivenciados pela Justiça brasileira são os mesmos existentes no ano de 1913:

(...) Afinal, os problemas que hoje são proclamados são os mesmos anotados em 1913 pelo ministro Guimarães Natal, da Corte Suprema. Algumas décadas depois, em 1968, o ministro Aliomar Baleeiro, escrevendo a história do Supremo "O Supremo Tribunal Federal, esse outro desconhecido" , assentou: "Certo é que o cidadão da rua, mal informado sobre a invencível carga de trabalho que se abate sobre o Supremo, embora lhe reconheça o papel inestimável de sentinelas dos direitos e liberdades individuais, olha de sobrecenho cerrado o que lhe parece apenas procrastinação nos julgamentos. E isto se repete sobre o prestígio do órgão junto à opinião pública" .
Senhores, mais de duas décadas depois, o discurso do poder é o mesmo. Mas o que é pior, o cidadão de rua já não mais reconhece o papel inestimável da Justiça, de que falava Baleeiro. Estamos a viver uma fase institucional abalada pela descrença, pela cobrança de soluções e pelo desrespeito institucional dos mais diversos segmentos sociais, onde se questiona até mesmo a divisão tripartite de poder.

Krebs (2000, p. 117) afirma que a história republicana, marcada por períodos autoritários, causou um certo atrofamento do Judiciário, começando pela própria proclamação da República já sucedida por governos fortes. Depois veio a república do café com leite, em que até morto votava, expondo o Judiciário a uma

⁵⁴ Para maiores detalhes sobre as raízes históricas da crise, é importante consultar as conclusões de PEDRON, Flávio Quinaud. Um olhar reconstrutivo da modernidade e da crise do Judiciário. A

grave inanição; a era Vargas, que deixou profundas marcas de autoritarismo. No período de 1946 a 1964 houve altos e baixos, porém sempre rodeados da “sombra autoritária”. O regime militar postergou o “jejum democrático”.

Prossegue o autor afirmando que embora a Constituição Federal de 1988 tenha permitido mudanças, “ainda engatinha na cronologia histórica e ainda não conseguimos sequer parar para meditar sobre que tipo de Judiciário queremos para o Brasil”. Nesse cenário, o autor aduz que seria estranho se o Judiciário não estivesse em crise (KREBS, 2000, p. 117).

Portanto, a história demonstra que a justiça brasileira sempre foi morosa e distanciada da população, ou seja, não é novidade o fato da justiça brasileira não ser célere e democrática (TASSE, 2004, p. 43).

Também não se pode dizer que essa situação de crise seja restrita ao Judiciário brasileiro (SADEK, 2007, p. 7). Theodoro Junior (2005b, p. 68) aduz que a crise quanto à qualidade da prestação jurisdicional não é brasileira, mas universal:

Ao findar o século XX, nem mesmo as nações mais ricas e civilizadas da Europa se mostram contentes com a qualidade da prestação jurisdicional de seu aparelhamento judiciário. A crítica, em todos os quadrantes, é a mesma: a lentidão da resposta da justiça, que quase sempre a torna inadequada pra realizar a *composição justa* da controvérsia. Mesmo saindo vitoriosa no pleito judicial, a parte se sente, em grande número de vezes, *injustiçada*, porque justiça tardia não é justiça e, sim, denegação de justiça. Na Itália, que como o Brasil, passou e vem passando nos últimos anos, por uma sucessão de reformas de seu Código de Processo Civil, TARZIA, relator do último projeto, adverte que as simples alterações legislativas, por si só jamais terão força para combater a crônica ineficiência dos serviços judiciários, cujas raízes são mais profundas e ultrapassam, amplamente, o mero esquema procedural. (...). Na França, ROGER PERROT faz interessantes observações sobre a reforma operada no século expirante nos procedimentos do CPC, dentre os quais destaca como as mais importantes inovações a antecipação de tutela (*référé-provision*) e o procedimento monitorio (*injonction de payer*). Registra, no entanto, que continua a existir um descompasso entre a demanda e a oferta dos serviços judiciários, frustrando a garantia constitucional de **acesso à justiça**. Observa, ainda, o Prof. PERROT que, em nossos tempos, a angústia da sociedade diante da demora da prestação jurisdicional tornou-se mais intensa, não só pelo estímulo constitucional de acesso à justiça (direito cívico valorizado pelas constituições de todo o mundo civilizado), mas também e principalmente sobre a nova qualidade dos litígios. Hoje as demandas não se restringem, como outrora, ao direito de propriedade e de sucessão (questões que naturalmente exigiam ou toleravam processos lentos e complexos). O que hoje predomina no foro são as questões de

massa e de interesses imediatos da pessoa, como as derivadas do direito de família, de locação, de indenização e pensionamentos por ato ilícito, as provocadas pelas relações de consumo, cuja solução não pode demorar, obviamente. Muito embora disponha de uma das mais bem aparelhadas e eficientes justiças da Europa, a Alemanha também não está satisfeita com a prestação jurisdicional. Reclama a sociedade tedesca da sobrecarga de processos em seus tribunais e o seu volume não pára de crescer. Tanto entre os franceses como entre os alemães há um consenso de que não se deve admitir a solução do agigantar do volume dos processos por meio de “uma expansão indefinida do número de juízes”. Os custos dessa perpétua ampliação dos órgãos judiciais são insuportáveis mesmo para os países mais ricos.

O estudo realizado pelo Banco Mundial em 1997 (1997, p. 3) relata a existência de crise do Judiciário em vários países da América Latina e Caribe, em virtude do tempo exagerado para o término do processo, congestionamento, acúmulo de processos, “acesso limitado à população, falta de transparência e previsibilidade de decisões e frágil confiabilidade pública no sistema”.

No mesmo sentido, Conceição Gomes (2003, p. 12), ao narrar que a crise da justiça não é um problema que afeta somente Portugal, menciona que se trata de um fenômeno global, com causas e sintomas semelhantes:

A crise da justiça não é um problema específico de Portugal. Atravessa muitas fronteiras e está presente em países cultural, social e economicamente muito distintos. Trata-se de um fenômeno global, naturalmente com causas, matizes e sintomas muito específicos ou, ainda que semelhantes, em muitos países o acesso à justiça está a ser fortemente afectado pela longa duração dos processos.

A crise do Judiciário não é sentida somente no Brasil porque não é um fenômeno isolado. É uma situação que se insere no contexto da recente readaptação do Estado contemporâneo às novas necessidades sociais. Estas acabam se deparando com instituições que não conseguem acompanhar o crescente dinamismo social. Ocorre, assim, um descompasso ou desencaixe. Isso se explica porque a modernidade no âmbito das instituições é multidimensional, como sugerem alguns sociólogos pós-modernos⁵⁵. A sociedade é entrelaçada com conexões entre o sistema sócio-político e a ordem cultural da nação.

⁵⁵ Para saber mais sobre este assunto consultar: GIDENS, Anthony. As consequências da modernidade; tradução de Raul Fiker. – São Paulo: Editora UNESP, 1991.

Desse modo, na modernidade há um distanciamento temporal e espacial cada vez maior entre as instituições e a sociedade. Implica afirmar que as instituições procuram situar-se no tempo e no espaço, criando sistemas sociais capazes de abarcá-los. Nessa tarefa, elas estabelecem um processo de revisão constante. Há uma constante sensação de desencaixe devido a este dinamismo.

Na medida em que há cada vez mais um distanciamento do tempo e do espaço há, por outro lado, uma recombinação em novas ordens sociais. Assim, este novo tempo que surge agora deriva intimamente da ordenação e reordenação reflexiva das relações sociais. Significa que os indivíduos e grupos são afetados continuamente pelas entradas de conhecimento (*inputs*). A reflexividade da vida social é a marca característica deste novo tempo que exige novos paradigmas de ação em todos os âmbitos.

Esta característica denota que as práticas sociais são constantemente examinadas e reformadas à luz da informação. A revisão da convenção é radicalizada para ser aplicada a todos os aspectos da vida social, incluindo os aspectos tecnológicos do mundo material.

Portanto, neste item é possível concluir que há grande insatisfação com o desempenho do Judiciário brasileiro; que a crise não é apenas atual, mas sempre existiu ao longo da história, embora com causas não totalmente semelhantes à crise atual e em proporções menores, mas que contribuíram para um agravamento da situação. Além disso, infere-se que muitos países passam pelo mesmo dilema.

Se existe uma crise, com certeza existem vários aspectos envolvidos e inúmeras causas que a provocam, os quais serão objeto de análise adiante.

3.3 AS ESPÉCIES DE CRISES E SUAS CAUSAS

Estudar a crise do Judiciário não é tarefa fácil e simplista. Embora o debate seja intenso e desperte o interesse de vários segmentos sociais, dos próprios membros do Judiciário, da imprensa e dos outros Poderes, depara-se com a ausência de uniformidade e consenso quanto à quantidade, classificação e sistematização das causas, consequências e soluções adequadas.

No âmbito das causas, há os que tratam da questão afirmando que a crise do Judiciário decorre da crise do Estado e da sociedade. Há os que entendem que a crise reside no âmbito da má administração e gestão do Judiciário, incluindo a ausência de modernização e o despreparo dos juízes para resolver conflitos numa sociedade cada vez mais complexa. Alguns afirmam que a crise se situa fortemente no âmbito das leis processuais inadequadas. Outros ainda preconizam que o problema está na legitimidade do Poder Judiciário, devido a dois fenômenos atuais: politização dos juízes e judicialização da política.

A discussão, assim, assume aspectos ideológicos e envolve interesses diversos, fazendo com que surjam distintas versões para explicar a crise, caracterizá-la e resolvê-la. Nesse sentido, afirma muito bem Garcia (2001, p. 115), citando as versões mais comuns que tentam explicar a crise em vários países:

Hay distintas versiones que pretenden explicar la crisis, obedeciendo a variados prismas ideológicos e intereses. Suelen invocarse como explicación (tocando sólo los entendimientos más tradicionales), problemas humanos, morales, que recaen en la legislación sustancial y procesal, de los procedimientos en la gestión administrativa, de la cultura jurídica, sobre insuficiencia de medios materiales y recurso tecnológicos, de índole financiera, de la estructura orgánica de la justicia, derivados de las relaciones capitalistas, provenientes del déficit de la sociedad en materia socioeconómica, etc.

Sadek e Arantes (1994) entendem a problemática envolvida na expressão “crise do Poder Judiciário” sob três aspectos distintos: o da relação com os outros Poderes, o da inadequação de sua estrutura, e o relativo às características dos procedimentos judiciais.

Partindo de uma visão econômica, o Banco Mundial (1997, p. 7) encara a crise do Poder Judiciário como a crise da Administração da Justiça, destacando que a ineficiência nessa administração é produto de vários “obstáculos”, quais sejam: a falta de independência do Judiciário; inadequada capacidade administrativa das Cortes de Justiça; deficiência no gerenciamento de processos; reduzido número de juízes; carência de treinamentos; prestação de serviços de forma não competitiva por parte dos funcionários; falta de transparência no controle de gastos de verbas

públicas, ensino jurídico e estágios inadequados; ineficaz sistema de sanções para condutas anti-éticas; leis e procedimentos “enfadonhos”.

O mesmo organismo internacional (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 13-14), afirma que a crise do Judiciário parece ter características, causas e dimensões diferentes das comumente propaladas⁵⁶, e que há cinco espécie de crise da Justiça, e não apenas uma": a) o excessivo ajuizamento de processos judiciais de natureza administrativa, decorrentes do mau serviço prestado por órgãos do governo (os réus) e da suspeita de que tais órgãos retardem pagamentos devidos a atores privados; b) as execuções fiscais (quando o autor é o governo) nos juízos tanto federais quanto estaduais, em que o problema corresponde tanto ao crescimento da demanda quanto ao trabalho acumulado e atrasado, indicando que esses processos não estão sendo resolvidos; c) problema relacionado com a cobrança de dívidas de particulares que parece também ligado ao processo de gravação; d) o crescente congestionamento dos tribunais estaduais de pequenas causas e as pressões que exercem sobre os orçamentos dos judiciários estaduais.

No mesmo documento (2004, p. 26), prossegue arrolando causas e “definições da crise”: a) altos custos de manutenção do judiciário e de outras organizações do setor; b) longos atrasos na resolução dos processos apresentados aos tribunais; c) freqüentes falhas em encontrar soluções satisfatórias; d) acesso restrito, principalmente para os cidadãos mais pobres; e) suspeita do impacto da corrupção; f) atitudes tendenciosas ou outros fatores irregulares dando forma ao desempenho do sistema; g) relações conflitantes entre os órgãos do setor e entre eles e outros ramos do governo; h) “nível de independência institucional dentro do setor, que ameaça obscurecer qualquer tipo de responsabilidade para com os cidadãos que o sistema deve servir”.

Calmon de Passos (2006) aborda a crise do Judiciário de uma forma sistêmica, classificando-a em quatro aspectos: crise do próprio modelo de Estado; crise do processo constitucional de produção jurisdicional do direito; crise na

⁵⁶ Nesse documento, o Banco Mundial (2004, p. 12) adverte que “a maior parte das discussões travadas sobre os problemas associados (morosidade, congestionamentos, custos, falta de acesso, corrupção), sobre as suas causas e sobre as soluções” estão em grande parte baseadas em “histórias, saber convencional e em opiniões de especialistas”. Assim, essa pesquisa feita nos anos

institucionalização dos agentes políticos responsáveis pelo referido processo; crise dos procedimentos adotados nesse processo constitucional.

Com base numa perspectiva econômica das causas da crise da Justiça, Faria (2001) salienta acerca da incompatibilidade entre a estrutura do Judiciário e a dinâmica da economia globalizada. Explica essa situação pelo fato de que, em termos de organização, o Poder Judiciário ter sido estruturado para operar sob a égide dos códigos processuais civis, penal e trabalhista, cujos prazos e ritos são incompatíveis com a multiplicidade de lógicas, procedimentos decisórios, ritmos e horizontes temporais presentes atualmente na economia globalizada. Assim, aduz que o “tempo do processo judicial é o tempo diferido. O tempo da economia globalizada é o tempo real, isto é, o tempo da simultaneidade”.

Bottini e Renault (2006, p. 8) afirmam que os fatores ocasionadores de boa parte da lentidão da justiça e, por conseguinte, da crise da justiça, são “a excessiva litigiosidade, a pouca racionalidade de algumas normas processuais e o atraso na gestão administrativa dos tribunais”.

Esses são apenas alguns exemplos das causas da crise do Judiciário. Ainda há muitos, que serão citados adiante em tópicos específicos, uma vez que é preciso primeiramente citar as principais causas e fazer um enquadramento delas em aspectos que refletem, na verdade, a existência de várias “crises”.

As causas comumente apontadas pelos teóricos, estudos e pesquisas como determinantes da crise do Judiciário são as seguintes: condicionantes externas⁵⁷; imagem negativa da instituição; nepotismo; morosidade⁵⁸; ausência de modernização da Justiça⁵⁹; carência quantitativa e qualitativa de recursos humanos (juízes e servidores); deficiência de infra-estrutura; autonomia insuficiente;

de 2003/2004 “lança dúvidas sobre algumas das conclusões mais comuns, em especial sobre a tendência de colocar a maior parte da culpa sobre os juízes”.

⁵⁷ Segundo dados levantados em pesquisa coordenada por Vianna (1997) sobre a visão que o Poder Judiciário tem de si mesmo, houve nítida predominância da atribuição da responsabilidade pela crise a fatores externos e não controláveis pela instituição; poucos foram os membros que entenderam haver responsabilidades internas nas dificuldades que a instituição atravessava.

⁵⁸ A morosidade é apontada pela opinião pública, por estudiosos e políticos como o principal problema do Judiciário, ao lado da ausência de democratização do acesso à Justiça.

⁵⁹ Sobre modernização da Administração da Justiça, ver capítulo 4, item 4.5.1.4, que é uma das ações prioritárias da Reforma do Judiciário, estabelecida pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça.

inadequação de rotinas e procedimentos⁶⁰; utilização de recursos e incidentes processuais protelatórios que poderiam ser abolidos; ausência de transparência; ausência de democratização do Judiciário; judicialização da política.

Todas essas causas revelam que a crise do Judiciário é um fenômeno maior que abrange várias “crises”. Estas podem assim ser classificadas: crise do Estado e da sociedade; crise institucional; crise de administração e gestão; crise da legislação processual; crise de função e de legitimidade. Assim, a crise do Judiciário tem vários aspectos que se unem e interligam. Cada crise tem suas causas.

A crise do Estado e da sociedade abrange as causas relacionadas às condicionantes externas, isto é, fatores de ordem política, cultural e sócio-econômica, que interferem negativamente no desempenho da atividade judicante, por exemplo, explosão de litigiosidade; cultura da litigiosidade; excesso de “pacotes” tributários e econômicos que violam a Constituição; e omissão legislativa. Desse modo, a crise do Judiciário recebe marcante influência da crise do próprio Estado e da sociedade.

A crise institucional abrange os problemas institucionais do Poder Judiciário, no que tange a sua relação com a sociedade e demais Poderes, por exemplo, ausência de transparência, práticas institucionais não republicanas, como o nepotismo e a existência de muitos cargos comissionados; procedimentos pouco democráticos; priorização de interesses individuais, em detrimento da sua função pública, e imagem negativa diante da opinião pública. Essa espécie de crise pode ser considerada externa, pois nem sempre uma crise interna na instituição (ou nas organizações) gera uma crise institucional. Passa a ser externa a crise quando afeta o desempenho da instituição e, como consequência, gera repercussão negativa no âmbito da sociedade ou dos demais Poderes.

A crise de administração e gestão envolve as causas relacionadas ao mau gerenciamento do processo, do procedimento e das rotinas de trabalho; a má gestão dos recursos humanos e dos recursos tecnológicos. Nessa espécie de crise podem ser enquadradas as seguintes causas: ausência de modernização;

⁶⁰ Refere-se ao excesso de burocracia resultante da ausência de racionalização e padronização de procedimentos de processamento e movimentação dos feitos e/ou administrativos, bem como à necessidade de otimização de rotinas e procedimentos já existentes.

morosidade; carência quantitativa e qualitativa de juízes e servidores; e deficiência de infra-estrutura.

A crise da legislação processual se refere às leis processuais (em sentido amplo) que permitem o uso de ações, incidentes processuais e recursos temerários e protelatórios; a existência de mecanismos processuais e procedimentos ultrapassados e inadequados; o formalismo e o conservadorismo no desenvolvimento e condução do processo.

A crise de função tem relação com o papel e as funções exercidos pelo Poder Judiciário na sociedade brasileira atual, ou seja, primeiro, se é considerado um Poder de Estado dotado de autonomia e independência ou um órgão do aparato burocrático do Estado⁶¹; segundo, se lhe cabe apenas dizer o direito ou se suas funções são bem mais amplas: calibrador de tensões sociais, realizador de políticas públicas, responsável pela efetividade dos direitos fundamentais e sociais etc.

A crise de legitimidade está relacionada à ausência de democratização no processo de seleção dos membros do Poder Judiciário⁶², e decorre das seguintes causas: ineficiência do Judiciário no tratamento dos conflitos, em particular a sua atuação lenta; a politização desta atuação quando de sua relação com os outros Poderes e quando da defesa dos direitos humanos; uma intromissão disfuncional na atividade econômica do país, prejudicial à certeza e segurança dos investimentos; o

⁶¹ “Diferentes concepções do Judiciário implicam distintos diagnósticos da crise judiciária e impõem prioridades diferentes para solucioná-las” (BARBOSA, 2007).

⁶² Os juízes, desembargadores e ministros não são eleitos pelo povo. Desse modo, onde estaria então, sua legitimidade para invalidar decisões daqueles que exercem mandato popular, que foram escolhidos pelo povo? Para Barroso (2008), há duas justificativas: uma de natureza normativa e outra filosófica. A primeira decorre do fato de que “a Constituição brasileira atribui expressamente esse poder ao Judiciário e, especialmente, ao Supremo Tribunal Federal. A justificação filosófica para a jurisdição constitucional e para a atuação do Judiciário na vida institucional é a seguinte: o Estado constitucional democrático, como o nome sugere, é produto de duas idéias que se acoplaram, mas não se confundem. Constitucionalismo significa poder limitado e respeito aos direitos fundamentais. O Estado de direito como expressão da razão. A democracia significa soberania popular, governo do povo. O poder fundado na vontade da maioria. Entre democracia e constitucionalismo, entre vontade e razão, entre direitos fundamentais e governo da maioria, podem surgir situações de tensão e de conflitos aparentes. Por essa razão, a Constituição deve desempenhar dois grandes papéis. Um deles é o de estabelecer as regras do jogo democrático, assegurando a participação política ampla, o governo da maioria e a alternância no poder. Mas a democracia não se resume ao princípio majoritário. Se houver oito católicos e dois muçulmanos em uma sala, não poderá o primeiro grupo deliberar jogar o segundo pela janela, pelo simples fato de estar em maior número. Aí está o segundo grande papel de uma Constituição: proteger valores e direitos fundamentais, mesmo que contra a vontade circunstancial de quem tem mais votos. E o intérprete final da Constituição é o Supremo Tribunal Federal”.

formalismo e conservadorismo na aplicação da legislação e em particular no que tange à Constituição (SADEK; ARANTES, 1994).

Cumpre frisar que uma causa pode se enquadrar em mais de uma espécie de crise. No entanto, dependendo da espécie em que a causa se enquadre, pode mudar de natureza e se tornar uma consequência (de uma causa de outra espécie ou da mesma espécie). Por exemplo, a morosidade comporta enquadramento tanto na crise de administração e gestão, como na crise da legislação processual ou na crise de legitimidade. No primeiro caso ela pode ser considerada consequência ou sintoma de uma má-gestão da Justiça. No segundo caso ela também é consequência, v. g., do excesso de recursos e de formalidades processuais. No terceiro ela pode ser tida como causa da crise de legitimidade.

Desse modo, algumas causas se inter relacionam de tal forma que é difícil saber o que é causa e o que é consequência, v.g., as leis processuais anacrônicas estão no grupo da crise da legislação processual como causas desta, mas também podem ser causa de uma administração ineficiente da Justiça, esta enquadrada como causa da crise de administração e gestão, mas, nessa hipótese a má-administração é uma consequência.

Para resolver o problema e evitar que uma consequência seja “causa” de uma crise, a solução é considerar o seguinte: quando uma causa se enquadra também em outra espécie de crise e se une a outra causa, se transforma em concausa, ambas contribuindo para aquela espécie de crise. Assim, verifica-se que as causas se interligam e estão numa relação de dependência que, muitas vezes, é difícil isolá-las de todo um contexto, demonstrando que há um círculo vicioso em todo o processo da crise do Judiciário, com causas gerando outras causas.

3.3.1 Crise do Estado e da sociedade e a crise do Judiciário

3.3.1.1 A explosão de litigiosidade

Segundo análise feita no capítulo anterior (item 2.5), ao mesmo tempo em que ocorreu o protagonismo do Judiciário, aumentou consideravelmente o número de demandas, gerando uma “explosão de litigiosidade”, um fator relevante

que pode ser enquadrado na crise do Estado e da sociedade, pois não é causado pelo Judiciário por ação ou omissão. Trata-se de uma condicionante externa.

Todavia, essa “explosão de litigiosidade” vem acompanhada da cultura da litigiosidade. Diz-se acompanhada porque nem sempre o aumento da demanda significa uma real necessidade de intervenção do Judiciário, pois ocorre que, muitas vezes, se prefira ingressar perante a Justiça quando a questão poderia ser resolvida fora do seu âmbito. Além disso, a própria Administração Pública costuma “alimentar” essa cultura quando prefere não assumir qualquer responsabilidade que a prática do ato requer, não deixando alternativa para o cidadão a não ser recorrer ao Judiciário.

A respeito da cultura da litigiosidade, Couto (2008, p. 122) afirma que “Uma das causas do emperramento da máquina judiciária, ao que parece, está no nascedouro litigiosidade desenfreada que entulha foros e tribunais. Criou-se, no Brasil, a cultura do processo”⁶³.

Nesse contexto, não há dúvidas de que a crise da Justiça envolve muito mais do que a ação ou omissão dos membros do Judiciário, incluindo a atitude de um rol de instituições públicas e privadas que compreendem todo o sistema judicial. É preciso lembrar que este não é composto apenas pelo Poder Judiciário e suas múltiplas instâncias, mas por todas as instituições envolvidas na solução de conflitos por meio da aplicação do ordenamento jurídico: a Advocacia, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Advocacia-Geral da União, as Procuradorias da Fazenda, das autarquias, as procuradorias dos Estados e Municípios etc.

Qual seria a atitude indevida dos demais integrantes do sistema judicial que contribui para a crise da Justiça? Sem dúvida, a utilização de ações, procedimentos ou recursos com finalidade meramente protelatória, para retardar a satisfação de direitos, o cumprimento de contratos, obrigações etc. Basicamente, litigância excessiva, utilizando a ineficiência da *máquina judiciária* para obter benefícios a médio ou longo prazo. Essa atitude é um fator que, juntamente com

⁶³ O autor assevera que “Ela tem como causas fundamentais o texto constitucional de 1988 e a proliferação incontida de faculdades de Direito, que jogam no mercado, semestralmente, milhares de novos advogados. E, por fim, a tradicional conduta do Poder Público de todos os níveis, que tem como norma aplicar o calote nos seus credores” (COUTO, 2008, p. 122).

outros, causa a explosão de litigiosidade e a morosidade da justiça e, consequentemente, a crise da Justiça (BOTTINI; RENAULT, 2006, p. 8)⁶⁴.

Em relação ao aumento da demanda, de acordo com a pesquisa realizada no Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário pelo STF em 2003, o número de feitos ajuizados no ano de 2000 em toda a justiça brasileira foi superior em 135% ao total ajuizado em 1990. Conforme consta no portal do STF na Internet, aumentou muito a demanda a partir do ano de 1990 no âmbito daquele Tribunal⁶⁵:

Sadek (2004, p. 13-14) apresenta estatísticas que demonstram a demanda extraordinária que movimentou o Poder Judiciário de 1990 a 2002, destacando que o aumento é desproporcional ao crescimento da população: enquanto o número de habitantes no período cresceu 20%, a procura pela justiça de 1º grau aumentou 270%:

Apesar das críticas, todos os números referentes ao Judiciário são grandiosos. São milhares de processos entrados a cada ano e milhares de julgados. De fato, quando se observa tanto a movimentação judicial anual quanto a evolução do número de processos entrados de 1990 a 2002, não há como fugir de uma primeira constatação: a demanda por uma solução de natureza judicial tem sido extraordinária. Ainda que em magnitude relativamente menor, o mesmo pode ser dito no que se refere à quantidade de processos julgados: o volume de trabalho da justiça tem sido apreciável. (...). Neste período de 13 anos - de 1990 a 2002 - entraram, em média, na justiça comum 6.350.598 processos por ano, devendo-se ressaltar uma tendência de crescimento na demanda por uma solução judicial. Efetivamente, enquanto em 1990 chegaram até o Judiciário 3.617.064 processos, em 2002 este número mais do que dobrou, atingindo 9.764.616 – um crescimento de 270%. Houve um aumento constante no número de processos entrados, com uma única exceção: o ano de 1994, quando se assistiu a uma redução de 5,35%. Em linhas gerais, pode-se afirmar que o ano de 1994 marca um divisor de águas em relação à evolução no número de processos. Pois, de 1990 até 1993, verifica-se uma relativa estabilidade no índice de crescimento anual; em 1995, praticamente repete-se a quantidade de 1993 e a partir de 1996 nota-se um aumento considerável. Durante os anos em exame houve, em média, um processo para cada 31 habitantes. Este índice sofreu grandes variações no período: indo de 1 processo entrado para cada 40 habitantes em 1990 até 1 processo entrado para cada 18 habitantes em 2001 e 2002 - os valores mais baixos nesta série de dados. Embora estes números refiram-se a uma média e, como tal, escondam diversidades, eles revelam um ângulo precioso sobre a justiça brasileira: trata-se de um serviço público com uma extraordinária demanda e, ao que tudo indica, com uma procura crescente. O aumento no volume de processos entrados no Judiciário é muito maior do que faria supor o crescimento da população. Enquanto o número de

⁶⁴ Detalhes sobre essa questão constam no capítulo 5, item 5.2.1.2.

⁶⁵ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=movimentoProcessual>

habitantes no período cresceu 20%, a procura pela justiça de 1º grau aumentou 270%.

A referida autora (2004, p. 18) apresenta números no âmbito do STF, indicando o aumento de processos a partir de 1990, que “surpreenderiam a qualquer estudioso do sistema de justiça”, enfatizando que o “volume de processos recebidos de 1989 a 2002 cresceu 10,89 vezes, enquanto o de julgamentos chegou aumentou apenas 4,76 vezes”.

Machado (2008) também enfatiza o grande volume de processos:

(...) Hoje, 43 milhões de processos se encontram na fila aguardando julgamento da Justiça. Desse estoque de processos que dormitam nas prateleiras do Judiciário, 32 milhões estão emperrados ainda no primeiro grau de jurisdição. Ou seja, todos eles poderão se tornar passíveis de receber os recursos cabíveis, como determinam os códigos processuais. Temos, assim, cerca de 32 milhões de processos que aguardam decisão dos magistrados de primeiro grau das unidades federativas e que irão desembocar nos Tribunais de Justiça e de lá para os Tribunais Superiores, aumentando, a cada dia, o caos. O gargalo mais apertado do sistema judiciário está no primeiro grau da Justiça Estadual, onde a via-crúcis processual tem início e pouca solução ágil. Com um estoque de processos carregados de muitos anos, da ordem estimada de 29,5 milhões de autos e com mais de 10 milhões de novos casos ajuizados em 2007, os tribunais estaduais só conseguiram julgar 8 milhões de causas, exibindo uma taxa de congestionamento que beira os 80%. Dos 32 milhões de processos que estão empoeirando os tribunais estaduais, 12 milhões se encontram em São Paulo, o estado mais rico do país. Pior: a Justiça paulista inicia 2008 tendo que administrar um orçamento com um corte de cerca de 40% na proposta inicial encaminhada pelo Tribunal de Justiça ao governo estadual. (...).

Os números evidenciam claramente o aumento da demanda, que não diminuiu atualmente. Na Justiça Federal da 3ª Região (São Paulo e Mato Grosso do Sul), por exemplo, no ano de 1998, até o dia 31 de dezembro, foram distribuídas 193.682 ações e havia 522.743 em andamento. No ano de 2007, até o dia 31 de dezembro, foram distribuídas 522.977 e havia em andamento 2.105.248. Assim, entre 1998 e 2007 o número de feitos ajuizados cresceu 270%; e em andamento cresceu cerca de 400%⁶⁶.

Na Justiça Federal comum de todo o Brasil, incluindo a 3ª Região mencionada, no ano de 1998 houve 838.643 processos distribuídos e havia 2.331.214 em andamento. No ano de 2007 foram distribuídos 2.474.704 e havia em

andamento, em 31/12/2007, 6.233.563. Houve um crescimento, portanto, de quase 300% na distribuição, e em torno de 260% em andamento, observando-se que em 2007 foram julgados 1.949.644 processos. No primeiro semestre de 2008 deram entrada 1.058.860 processos; foram julgados 890.895, mas havia em andamento 6.142.767. Assim, o número de processos distribuídos continua superando o número de processos julgados, fazendo com que não se reduza o congestionamento.

Em relação aos cinco Tribunais Regionais Federais, no ano de 1995 foram distribuídos 285.749 processos e havia em tramitação 595.815. No ano de 2007 deram entrada 453.711 e havia em trâmite 944.826, em 31.12.2007, ou seja, também houve crescimento da demanda (em torno de 110%), embora a cada ano aumentasse o número de processos julgados⁶⁷.

Outros dados alarmantes são os seguintes: no dia 06/11/2007 o site do STJ (www.stj.gov.br) noticiou que aquele tribunal chegou a um milhão de recursos especiais distribuídos; no dia 05/03/2008 informou que o STJ alcançou o número de 100.000 *habeas corpus* distribuídos.

Portanto, vislumbra-se um crescimento vertiginoso no número de processos. Esse aumento da demanda se convencionou chamar “explosão de litigiosidade”, a qual, segundo Faria (2003, p. 3) teve seu marco inicial a partir da década de 70 e, depois, agravou-se com o advento da atual Constituição:

Por isso, desde que um amplo espectro de movimentos sociais – centros de defesa de direitos humanos, comunidades de base, comissões eclesiás de base, movimentos de minorias, sindicatos, organizações não-governamentais, etc. – emergiu entre os anos 70 e 80 procurando ampliar o acesso dos segmentos marginalizados e pobres da população à Justiça, e o advento da Constituição de 88 propiciou um sem número de demandas judiciais para o reconhecimento de novos direitos (moradia) e a aplicação de direitos já consagrados (reforma agrária), os tribunais brasileiros passaram a movimentar toneladas de papel e a protocolar, carimbar, rubricar, distribuir, despachar e julgar milhões de ações.

Santos (2008, p. 165, grifos do autor) cita alguns fatores determinantes da “explosão de litigiosidade”, a qual a administração da Justiça não estava preparada para dar resposta:

⁶⁶ Disponível em: <http://daleth.cjf.gov.br/atlas/Internet/MovimProcessual>. Acesso em: 28 março 2008.

A consolidação do Estado-Providência significou a expansão dos direitos sociais e, através deles, a integração de classes trabalhadoras nos circuitos do consumo anteriormente fora do seu alcance. Esta integração, por sua vez, implicou que os conflitos emergentes dos novos direitos sociais fossem constitutivamente conflitos jurídicos cuja dirimição caberia em princípio aos tribunais, litígios sobre a relação de trabalho, sobre a segurança social, sobre a habitação, sobre os bens de consumo duradouros etc. **Acresce que a integração das classes trabalhadoras (operariado e nova pequena burguesia)** nos circuitos do consumo foi acompanhada e em parte causada pela integração da mulher no mercado de trabalho, tornada possível pela expansão da acumulação que caracterizou este período. Em consequência, o aumento do conjunto de rendimentos familiares foi concomitante com mudanças radicais nos padrões do comportamento familiar (entre cônjuges e entre pais e filhos) e nas próprias estratégias matrimoniais, o que veio a constituir a base de uma acrescida conflitualidade familiar tornada socialmente mais visível e até mais aceite através das transformações do direito de família que entretanto se foram verificando. **E esta foi mais uma causa do aumento dos litígios judiciais. De tudo isto resultou uma explosão de litigiosidade à qual a administração da justiça dificilmente poderia dar resposta.** Acresce que esta explosão veio a agravar-se no início da década de 70, ou seja, num período em que a expansão econômica terminava e se iniciava uma recessão que se prolonga até hoje e que, pela sua pertinácia, assume um caráter estrutural. Daí resultou a redução progressiva dos recursos financeiros do Estado e sua crescente incapacidade para dar cumprimento aos compromissos assistenciais e providenciais assumidos para com as classes populares da década anterior.

A “explosão de litigiosidade” para Mello (2000, p. 68) deu-se a partir de 1985. Com o gradual ressurgimento da democracia como princípio básico e com a reafirmação do Judiciário como Poder, passou a ser rotineiro o questionamento e a impugnação popular aos atos governamentais perante a justiça, liberando a “litigiosidade contida”, e “colocando em contraposição os novos conflitos sociais com leis envelhecidas e formação técnica defasada”.

Segundo Cintra Junior (2000, p. 145), a Constituição de 1988 e os planos econômicos contribuíram para o aumento do número de processos:

Antes da Constituição de 1988 já havia a chamada litigiosidade contida: causas que não iam ao Judiciário e eram resolvidas pela sociedade, em instâncias informais que nem sempre preservavam os princípios universais de justiça. Os Juizados de Pequenas Causas foram a resposta pensada para tal problema. Depois, surgiu fenômeno inverso: a explosão de certos tipos de demandas, sobretudo perante a Justiça Federal. Reconquistadas as liberdades democráticas, o cidadão percebeu que tinha direitos contra o Estado. A demanda judicial passou a ser vista como expressão da cidadania. Os planos econômicos, sobretudo, deram a matéria prima

⁶⁷ Disponível em <http://daleth.cjf.jus.br/atlas/Internet/MPTRFtab.htm>. Acesso em: 10 dez 2008.

fundamental para que as pessoas fossem ao Poder Judiciário em busca de seus direitos. Além disso, a questão dos interesses coletivos e difusos foi equacionada de melhor forma depois da Constituição de 1988. Em razão disso, o Judiciário adquiriu maior poder inclusive de interferir nas políticas públicas, o que acabou descontentando diversos setores, incomodados muitas vezes com decisões de juízes no sentido de reconhecer direitos de cidadãos ou grupos sociais contra o Estado.

Sem dúvida o processo de democratização e consequente constitucionalização de direitos têm potencial para gerar o aumento de demandas, mas a causa eficiente e direta da explosão de litigiosidade é a desobediência às normas constitucionais, principalmente pelos outros Poderes do Estado (Executivo e Legislativo), que impedem a efetividade dos direitos, ou seja, a ação ou omissão do Estado é que impele o cidadão a recorrer ao Judiciário como a última alternativa viável dentro do sistema.

Destarte, no âmbito da causa “explosão de litigiosidade”, que tem suas causas também, verificou-se um aumento expressivo do número de processos no Brasil, fator que claramente contribuiu para a crise do Judiciário, uma vez que o Judiciário não consegue atender satisfatoriamente ao aumento dessa demanda.

3.3.1.2 Ação e omissão legislativa

A crise do Estado, que contribui diretamente na crise do Judiciário, decorre, principalmente, da ação legislativa inadequada ou da omissão legislativa inconstitucional, ou seja, de um lado, a ação desenfreada e confusa (inflação legislativa, principalmente na área tributária); de outro lado, a omissão legislativa⁶⁸.

Para Vianna (1999, p. 26) a crise do Poder Judiciário revela a crise de uma *velha forma de Estado*, originada pelo processo de democratização política e social do país, cujos efeitos incidem de modo mais forte e visível “sobre aquele Poder a que se atribui a universalização dos direitos de cidadania e a franquia do espaço público aos novos atores da experiência republicana”.

⁶⁸ Conforme notícia publicada na Revista Consultor Jurídico, em 03/01/2009, sob o título *Omissão legislativa: Congresso não editou leis que a Constituição mandou*, até a Nova Carta completar vinte anos, 28 matérias que deveriam ser regulamentadas por meio de lei complementar não o foram. Essa omissão do Legislativo contribui para a perda de importância desse Poder, conforme expõe matéria

Em outro trabalho, o autor (1997, p. 13) destaca que a crise do Poder Judiciário coincide com uma crise geral das relações entre o Estado e a sociedade:

A chamada crise do Poder Judiciário coincide, portanto, com uma crise geral das relações entre o Estado e a sociedade, em um contexto de democratização, de ruptura com os padrões tradicionais de subordinação, de interpelação dos valores de eqüidade e justiça, desaguando essas demandas em um aparelho institucional inibido, ao longo de décadas, de qualquer outra função que viesse a transcender a arbitragem de conflitos entre direitos – inclusive em razão dos períodos de regime político autoritário.

Faria (1995, p. 16-17) entende que a crise da justiça revela uma ampla e profunda crise estrutural da sociedade e do Estado, havendo uma interação sistêmica entre elas⁶⁹:

(...) É evidente que as crises de eficiência e identidade do Judiciário exercem um impacto negativo nas crises econômica e política do país, do mesmo como também são por elas alimentadas. Há uma interação sistêmica entre todas essas crises, cujo resultado concreto tem sido a manutenção do círculo vicioso da pobreza, a distribuição desigual dos direitos adquiridos, a ampliação da concentração de renda, o agravamento das disparidades setoriais e regionais, o esgarçamento do tecido social, a expansão desordenada das normas dispositivas, programáticas e de organização, o aumento incessante de regras editadas por fatores meramente conjunturais, a expansão irracional das matérias submetidas a controle jurídico, a diluição das fronteiras entre o público e o privado, a emergência de um sem número de fontes materiais de direito abrindo caminho para um efetivo pluralismo jurídico e a tendência ao esvaziamento das funções básicas do direito positivo. Numa sociedade com essas características, é impossível ter a dimensão exata do valor jurídico tanto das inúmeras (e muitas vezes contraditórias) regras editadas pelo Legislativo ou pelo Executivo quanto de todos os atos que elas, ambiciosamente, visam disciplinar. Eis aí a verdadeira dimensão dos atuais desafios do Judiciário brasileiro: eles são resultantes de uma ampla e profunda crise estrutural da sociedade e do Estado – crise essa entendida, conceitualmente, como a circunstância na qual um determinado sistema histórico vai expandindo-se progressivamente até o ponto em que os efeitos acumulativos de suas contradições internas o impedem de resolver seus dilemas por meio de simples ajustes em suas instituições governamentais.

publicada na Revista Consultor Jurídico, em 03/01/2009, por Daniel Roncaglia, intitulada *Congresso tem ano apático enquanto Judiciário cresce*.

⁶⁹ Conforme adverte Faria (2003, p. 25) o Poder Judiciário é uma das instituições básicas do Estado constitucional moderno; a ele cabe dirimir conflitos, promover o controle social e a socialização das expectativas à interpretação das normas legais. Nesse contexto, “ele não ficou imune às transformações geradas pela globalização econômica que levou a política a ser substituída pelo mercado como instância máxima de regulação social”.

Mello (2000, p. 64-67) tem posicionamento semelhante: a crise do Judiciário é parte integrante e emergente de uma crise conjuntural do Estado:

Inserida numa sociedade de massas voltada para o consumo e no bojo de uma economia de Terceiro Mundo sustentada por moldura altamente concentradora de renda, a crise política do Estado brasileiro escancarou-se nos anos 80. (...). Promulgada, a Carta de 88 gerou um processo coletivo de levantamento de expectativas na sociedade brasileira, em paralelo ao início do desenvolvimento sustentado, no plano comportamental, da sua consciência crítica no exercício da cidadania. Este dinâmico quadro de perspectivas sociais, somado à massa de miserabilidade econômica de amplos segmentos populacionais ávidos de reivindicações, entra em choque, todavia, com a estrutura operacional de base do Estado brasileiro. (...). Na área pública, as demandas sociais reprimidas revelam as distorções do Estado organicamente imperial, funcionalmente corporativo, economicamente clientelista e socialmente inadimplente. (...). Natural, pois, que a crise judiciária seja parte integrante e emergente de uma crise conjuntural do Estado brasileiro, tendo contribuído interna e externamente para a sua formação e surgimento (...).

Barbosa da mesma forma insere a crise do Judiciário no contexto da crise do Estado (2003, p. 43-44)⁷⁰:

A crise do Direito, como instrumento privilegiado de regulação do Estado (ROTH, 1996, p. 15), é consequência da crise do Estado. Muitos são os fatores da crise, entre eles, a maior complexidade das relações sociais, a crescente demanda pela atuação do Poder Judiciário decorrente da democratização da sociedade, a incorporação dos direitos sociais em várias Constituições recentes de países em desenvolvimento, e a disparidade entre o discurso jurídico e a planificação econômica. Eles respondem apenas por parte da crise e refletem algumas vezes as consequências, e não as causas da disfunção do Poder Judiciário.

A Chamada ‘crise do Poder Judiciário’ é reflexo da própria fragilidade do Estado. Cada vez mais busca-se o Judiciário para resolver conflitos sociais (individuais ou transindividuais) a que o próprio Estado não consegue dar solução. Busca-se o Judiciário para garantir o medicamento contra a AIDS a que o portador do vírus HIV tem direito; apela-se ao Judiciário para a obtenção de documentos que permitam a transferência de uma escola a outra de alunos inadimplentes; recorre-se também para buscar proteger o meio ambiente e definir o direito sobre a terra.

⁷⁰ Mello (2000, p. 68) destaca os motivos que ensejaram a crise do Estado: em decorrência do fim do regime militar, houve o abandono de políticas de crescimento forçado e artificial, descortinando-se e agravando-se as misérias e demais mazelas sociais. Os conflitos deixaram de ser apenas individuais e passaram a ser coletivos, ou travados entre coletividades e governo. Assim, surgiram grupos massivos de lesados (aposentados, trabalhadores e contribuintes). O direito sofreu um processo de mutação: de uma visão abstrata e inerte passou para uma perspectiva ativista e politizada.

Ribeiro preconiza que a crise do Judiciário deve ser vista como um aspecto da crise do Estado, devido a ineficiência deste quanto a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos; ao excesso de regulamentação etc.:

É preciso ponderar, inicialmente, que a crise do Judiciário há de ser vista como um aspecto da crise do Estado brasileiro. A estrutura estatal, como todos sabem, não atende aos cidadãos. Reivindicações básicas da população, como segurança, saúde, escola e habitação, são postergadas. O excesso de regulamentação paralisa a economia, causando desemprego. A legislação é editada e alterada a todo momento pelo Poder Executivo, mediante medidas provisórias, instrumento legislativo de maior amplitude do que os antigos e malcriados decretos-leis. Considere-se ainda que colaboram para a plethora legislativa os Estados e municípios. (...). A lei existe para estabelecer a segurança da sociedade. Se essas leis se multiplicam, elas cumprem objetivo exatamente oposto ao qual são destinadas: dar segurança à sociedade. Essas leis multiplicadas geram insegurança jurídica.

As conclusões supracitadas sem dúvida demonstram que os demais Poderes também são responsáveis pelo que se denomina “crise” da Justiça, ou seja, o Executivo e o Legislativo colaboram, em grande parte, com a alta litigiosidade e com a crise do Judiciário, tendo em vista o excesso de pacotes econômicos, tributários e previdenciários, e a atitude das entidades estatais que, com freqüência, violam o direito dos cidadãos. Nesse sentido, disserta Ribeiro (1999):

É lamentável, no Brasil, portanto, que as entidades estatais, com freqüência, violem o direito dos cidadãos e atinjam, principalmente, os mais desprotegidos. Esquecem-se os gestores da coisa pública que tal proceder desmoraliza o princípio da autoridade encarnado pelo Poder Executivo, avulta o Poder Legislativo, porta-voz dos anseios de liberdade da sociedade, e desmoraliza o Judiciário, lento que se torna na solução dos conflitos que lhe são submetidos a julgamento.

Com efeito, proporcionalmente, hoje é o Estado que, por intermédio dos seus entes, mais desobedece à Constituição e às leis por ele próprio editadas. Isso enseja um número de causas impressionante a congestionarem o Poder Judiciário. Em 60% das causas que chegam ao Superior Tribunal de Justiça, figuram como partes a União, os Estados ou os municípios. Então, o que ocorre, é que o Estado está a desmoralizar o próprio Estado. Se a legislação é provisória, insegura e dúbia, isso implica conflitos, ou seja, causas levadas até o Poder Judiciário. Por outro lado, se há excesso de pacotes econômicos, pacotes tributários, pacotes previdenciários, todos eles também se traduzem em causas encaminhadas ao Poder Judiciário. Assim, insisto, sem se reformular o Estado brasileiro com relação a esses princípios básicos, não há de se esperar jamais uma Justiça eficiente, uma Justiça menos morosa, segundo todos nós esperamos.

Por outro lado, a omissão do Estado na implementação das políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos fundamentais torna a Justiça um verdadeiro balcão de reclamações sociais (GARAPON, 1999, p. 49). A sociedade procura no Judiciário uma “mega assistência social” porque o Estado não atende às necessidades básicas da população, fazendo com que a ampliação do acesso à Justiça conduza o cidadão a defender seus direitos, procurando cada vez mais o Judiciário, justamente pela omissão do Estado e de outras instituições (VIANNA, 1999, p. 26). Exemplo disso pode ser encontrado no fornecimento de medicamentos, conforme expõe Santos (2007, p. 19):

As pessoas, que têm consciência dos seus direitos, ao verem colocadas em causa as políticas sociais ou de desenvolvimento do Estado, recorrem aos tribunais para se protegerem ou exigirem a sua efectiva execução. Como me referiu um magistrado deste país uma boa parte do seu trabalho é dar medicamentos. As pessoas vão a tribunais exactamente para poderem ter acesso a medicamentos que de outra maneira não teriam. Essa informação é facilmente corroborada em qualquer breve análise que se faça dos noticiários jurídicos no Brasil, onde, cada vez mais, são publicitadas vitórias de cidadãos que, através do poder judiciário, obtêm acesso a tratamentos especializados e a exames médicos gratuitos. Temos, assim, o sistema judicial a substituir-se ao sistema da administração pública, que deveria ter realizado espontaneamente essa proteção social.

Portanto, a realidade demonstra que a crise do Judiciário não se distancia do contexto amplo em que se desenvolve a crise do Estado e da sociedade, sendo reflexo dos problemas atuais, entre eles: manutenção do círculo vicioso da pobreza; a distribuição desigual dos direitos adquiridos; a ampliação da concentração de renda; o agravamento das disparidades setoriais e regionais; a expansão desordenada das normas dispositivas, programáticas e de organização; o aumento incessante de regras editadas por fatores meramente conjunturais; a expansão irracional das matérias submetidas a controle jurídico (FARIA, 1995, p.17).

3.3.2. Crise institucional

No tocante às causas da crise institucional, é necessário analisar como a Justiça brasileira é vista e avaliada. E as avaliações não são boas, em virtude da

falta de transparência dos tribunais⁷¹; da prática de nepotismo⁷²; da existência de muitos cargos comissionados; de procedimentos pouco democráticos; da priorização de interesses individuais, em detrimento da sua função pública.

Conforme expõe Faria (2003, p. 3), perante a opinião pública a instituição é vista como um “moroso e inepto prestador de um serviço público”. No âmbito do Executivo, os responsáveis pelo Orçamento Geral da União a encaram como “um aparato com baixa eficiência gerencial, perdulária e insensível ao equilíbrio das finanças públicas”, em razão de que seus gastos com obras de discutível utilidade e/ou funcionalidade, suas crescentes despesas de custeio e suas sentenças, comprometeriam as políticas de ajuste fiscal, poriam em risco a estabilidade monetária e travariam as reformas previdenciária, tributária e federativa.

Por outro lado, o Congresso acusa o Judiciário de exorbitar em suas prerrogativas, interferir no processo legislativo e bloquear políticas formuladas por órgãos representativos eleitos democraticamente, “destecnificando” a aplicação da lei e, por consequência, levando à “judicialização” da vida administrativa e econômica brasileira (FARIA, 2003, p. 3)⁷³.

Com base em pesquisas de opinião, Sadek (2004, p. 7) demonstra a imagem negativa do Judiciário diante da insatisfação geral com o seu desempenho:

(...) São inúmeras as pesquisas de opinião retratando a expressiva insatisfação da população com a justiça estatal. Levantamentos de institutos especializados (Vox Populi, Data Folha, IBOPE, Gallup) mostram que, em média, 70% dos entrevistados não confiam no sistema de justiça.

⁷¹ Sobre o assunto, consultar FREITAS, Vladimir Passos de. A transparência nos Tribunais Brasileiros. Revista IBRAJUS on line: 16.08.2008. Disponível em <http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=80>. Acesso em 10 jan 2009; e TORQUATO, Gaudêncio. Névoa na Justiça. *Transparência do Judiciário brasileiro deixa a desejar*. Revista Consultor Jurídico: 29/01/2007.

⁷² Em 18/10/2005, o Conselho Nacional da Justiça – CNJ, preocupado com a prática de nepotismo no Poder Judiciário, publicou a RES. nº 07, cujo art. 1º tem seguinte redação: “É vedada a prática de nepotismo no âmbito de todos os órgãos do Poder Judiciário, sendo nulos os atos assim caracterizados”. Houve várias reações, principalmente por parte dos tribunais estaduais. O STF declarou a constitucionalidade da Resolução, atendendo a pedido da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), na AD-MC nº 12/2005-DF (DJ 01/09/2006). Em 20/08/2008, julgou o Recurso Extraordinário nº 579951, oportunidade em que se reafirmou que a Constituição Federal veda o nepotismo. Em 20/08/2008 o STF editou a Súmula Vinculante nº 13, visando pôr fim ao nepotismo no âmbito dos três Poderes.

⁷³ Nesse sentido, é interessante a leitura do artigo intitulado *Parlamentares armam reação para frear interferência do Judiciário*, de Denise Madueño, publicado no site do Consultor Jurídico em 06/01/2009.

Recentes investigações realizadas pelo IDESP (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo) apontam que os indicadores mais gerais são igualmente válidos para setores de elite da população. Entre os empresários, por exemplo, o Judiciário é muito mal avaliado, chegando a 89% os que o consideram "ruim" ou "péssimo", em termos de agilidade (IDESP, 1996). Mesmo os operadores do sistema de justiça, tradicionalmente mais reservados em suas apreciações e vistos como portadores de forte espírito corporativo, têm reconhecido que as condições presentes são desfavoráveis.

Guerreiro (2007, p. 85) preconiza que:

(...) há, em geral, um grande descontentamento por parte do jurisdicionado. Consoante pesquisa realizada pela InformEstado, realizada na cidade de São Paulo, 72% acham que a Justiça não age com rapidez. Entretanto, 73% entendem que o Judiciário está mais acessível a todos e 36% já açãoaram a Justiça. Todavia, 15% dos entrevistados necessitaram da prestação jurisdicional, mas deixaram de entrar em juízo. Dentro desse grupo, a lentidão da Justiça foi apontada por 36% das pessoas como a razão principal para o não-ajuizamento da demanda.

Barbosa (2007), ao dissertar sobre o aumento da demanda, destaca a incapacidade do Judiciário de corresponder ao seu crescente protagonismo, o que gera o descrédito da sociedade: "A essa demanda não correspondeu ainda uma resposta efetiva de mesma intensidade, o que vem agravando os conflitos existentes, minando a confiança que a sociedade tem no Poder Judiciário (...)".

No estudo denominado *Judiciário, Reforma e Economia: A Visão dos Magistrados*, Pinheiro (2002, p. 11) relata a avaliação que os magistrados e empresários fizeram do Judiciário brasileiro, destacando que 91,0% dos empresários avaliaram o Judiciário, quanto à agilidade, como ruim ou péssimo, enquanto 45,3% dos magistrados têm a mesma opinião.

3.3.3 Crise de administração e gestão

3.3.3.1 Morosidade da Justiça

A morosidade ou lentidão da Justiça é apontada, ao lado da dificuldade de acesso à Justiça, como o maior problema do Judiciário⁷⁴, maculando sua

⁷⁴ Para Santos (2007, p. 42-43) há dois tipos de morosidade: a morosidade sistêmica e a morosidade ativa. A primeira decorre da burocracia, do positivismo e do legalismo. Aduz que muitas das reformas

credibilidade e legitimidade, devido à constatação de que um processo que chega até o Supremo Tribunal Federal demora, em média, mais do que oito anos para concluir a fase de conhecimento (tempo maior do que na Índia, México ou Colômbia) e a verificação de que a taxa de congestionamento dos tribunais supera o índice de 70% (BOTTINI; RENAULT, 2006, p. 8).

Pesquisas de opinião demonstram que de fato a morosidade é considerada o maior problema que a Justiça enfrenta.

Em pesquisa realizada pelo IBOPE em 1993, com a população, 87% dos entrevistados considerou que o “problema no Brasil não está nas leis, mas na justiça, que é lenta”. Segundo o Relatório nº 32.789-BR do Banco Mundial, de 30/12/2004⁷⁵, voltado à pesquisa sobre estatísticas, diagnósticos e indicadores para o Poder Judiciário, desde o início dos anos 90 verificou-se um “crescimento dramático” em todas as áreas da justiça, gerando problemas de congestionamento e de demora.

Conforme consta na edição especial da revista Consulex nº 167, de dezembro de 2003 (p. 17), em pesquisa promovida, os advogados indicaram como um dos principais problemas da Justiça a morosidade. A pesquisa feita entre os juízes em 1993 pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP) também teve a mesma conclusão. Pinheiro (2001, p. 6) destaca que

processuais adotadas no Brasil se direcionam ao combate desse tipo de morosidade. A segunda decorre da interposição, por parte de operadores concretos do sistema judicial (magistrados, funcionários ou partes), de obstáculos para impedir que a seqüência normal dos procedimentos desfechem o caso, ou seja, são os casos de processo “na gaveta”, de intencional não decisão em que, devido aos interesses que estão envolvidos, é natural que as partes e os responsáveis por encaminhar uma decisão utilizem todos os tipos de medidas protelatórias possíveis (exemplo: o caso do acesso a informações a respeito dos mortos da Guerrilha do Araguaia, no Brasil). O autor faz essa distinção entre morosidade sistêmica e ativa para justificar que as reformas que visam combater o primeiro tipo de morosidade podem resultar uma justiça mais rápida (quantidade de justiça), mas não necessariamente mais cidadã. A segunda morosidade somente pode ser combatida com “a revolução democrática da justiça” que envolve “responsabilidade social (qualidade da justiça)”.

⁷⁵ O relatório apresenta os resultados do segundo de dois estudos desenvolvidos sob o patrocínio do Banco Mundial sobre o sistema judiciário brasileiro. O primeiro, finalizado em meados do ano de 2003, analisou uma amostra de processos civis em curso na justiça do Estado de São Paulo, como forma de analisar o impacto do judiciário sobre as transações de ordem econômica. No segundo estudo, são tratadas algumas das questões que resultaram do trabalho anterior, adotando um exame mais amplo das operações do setor. O principal enfoque foi a determinação de como as principais organizações do sistema executam o monitoramento do próprio desempenho – a estrutura, o teor, a origem e o uso das estatísticas obtidas da carga de trabalho e dos resultados – as consequências para o entendimento dos problemas e para a elaboração de programas para solucioná-los.

a morosidade é apontada pelas empresas, indivíduos e pelos próprios juízes como o principal problema da justiça brasileira.

O Banco Mundial (2004, p. 17) do mesmo modo trata da lentidão da justiça, afirmando que as críticas ao sistema judicial brasileiro como um todo se justificam pelo fato de ser “dispendioso para ser sustentado, por ser ineficiente, lento e pouco eficaz na solução de problemas fundamentais subjacentes ao conflito em que se encontra”. No entanto, aduz que a morosidade não é um problema restrito ao Brasil (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 19):

Ao contrário do ideal, o setor judiciário na América Latina não é eficiente, tampouco efetivo na garantia da legislação existente. Atualmente o sistema sofre de descrédito e morosidade processual impedindo o desenvolvimento do setor privado e o acesso as Cortes. Primeiro, a população de forma generalizada não confia no Judiciário. Na Argentina, por exemplo, somente 13% da população acreditam na administração da justiça. No Brasil, 74% da população vêem a administração da justiça como regular ou insatisfatória. O pior caso talvez seja o Peru onde 92% da população não confiam nos juízes.

Gomes (2003, p. 12), em trabalho desenvolvido no âmbito do Observatório Permanente da Justiça de Portugal, assevera que a “lentidão da justiça é, consensualmente, reconhecida como um dos problemas mais graves dos atuais sistemas judiciais, com custos sociais, políticos e econômicos muito elevados”.

A Secretaria de Reforma do Judiciário (BRASIL, 2003, p. 4) enfatiza que a morosidade da Justiça é perceptível diante das altas taxas de congestionamento (processos em tramitação + processos entrados/ processos julgados em um ano), que beira o percentual de 60%. Aponta que a morosidade é constatada pela quantidade de processos que entram e aqueles que são julgados e na quantidade de recursos protelatórios permitidos pela legislação, principalmente quando versam sobre questões já decididas e pacificadas nos tribunais. No mesmo sentido, o Banco Mundial (1997, p. 15) esclarece que no Brasil, em 1990, mais de 40 milhões de processos foram ajuizados nas Cortes de 1^a Instância, mas apenas 58% dos processos foram julgados no final desse período.

No Relatório Justiça em Números 2007 (BRASIL, 2007, p. 28) consta que a taxa de congestionamento é um índice que corresponde à divisão dos casos não sentenciados pela soma dos casos novos e dos casos pendentes de

julgamento. Esse indicador mede se a Justiça consegue decidir com presteza as demandas da sociedade, ou seja, se as novas demandas e os casos pendentes do período anterior são finalizados ao longo do ano. Na Justiça Federal a taxa de congestionamento da Justiça Federal foi de 58,1%. O maior congestionamento se deu no 1º grau, com 78%. Em seguida temos o segundo grau, com 60,5 %, os Juizados Especiais, com 42,2%, e por fim a Turma Recursal, com apenas 24,8%.

Analisando os dados no 2º Grau, o Relatório concluiu que os Tribunais Regionais Federais da 3ª e 1ª Regiões tiveram 67% e 63% de taxa de congestionamento, respectivamente. O único tribunal que apresentou taxa inferior a 50% foi o da 4ª Região (46%). Os demais tribunais, 2ª e 5ª Regiões, apresentaram taxas similares, cerca de 56%⁷⁶.

Os Tribunais Federais que apresentaram as menores taxas de congestionamento no 1º Grau foram os da 4ª e 5ª Regiões, cujos índices ficaram em 59% e 60%, respectivamente. O Tribunal da 2ª Região apresentou alta taxa de congestionamento, aproximadamente 90%.

Portanto, resta evidenciado que a morosidade é uma lamentável realidade que contribui muito para a crise de administração e gestão e, consequentemente, para a crise do Judiciário⁷⁷.

3.3.3.2 Administração e gestão ineficientes

No âmbito dessa crise muitas vozes que se levantam para falar da crise do Judiciário dizem que o problema reside na ausência de modernização⁷⁸. O fundamento dessa critica é de que o déficit de organização, gestão e planejamento do sistema de justiça é responsável, em grande parte, pela ineficiência e ineficácia do seu desempenho funcional e de muitos desperdícios.

Para Bicudo (2000, p. 20), a crise se deve à timidez com que o governo brasileiro atende às necessidades de modernização da administração da justiça.

⁷⁶ http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/relatorios/justica_em_numeros_volume_2.pdf

⁷⁷ Sobre a duração razoável do processo, ver Capítulo 4, item 4.5.1.1.

⁷⁸ Considerando que a modernização da gestão da Justiça é uma das ações prioritárias eleitas pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, a questão será melhor analisada na capítulo 4, item 4.5.1.4.

No tocante à gestão dos recursos humanos, há várias críticas quanto ao número insuficiente de juízes e servidores, e ao despreparado destes, decorrente do processo de formação, seleção e capacitação (servidores) e aperfeiçoamento (magistrados)⁷⁹. Em razão disso, muitos autores atribuem a crise da Justiça à gestão ineficiente nessa área.

Apostolova (1998, p. 19) afirma que a crise do Judiciário decorre da “insuficiência do imaginário dos juízes” em relação às exigências dos tempos contemporâneos, “caracterizados por profundas mudanças sociais que colocam no cenário público novos sujeitos sociais, orientados por novos projetos culturais que pressupõem a reivindicação de direitos”.

Dallari (2000, p. 11) atribui a deficiência da organização judiciária, em grande parte, à *secular acomodação da magistratura*:

A realidade é que a organização judiciária, quase em todo o mundo, é deficiente em relação às novas demandas que lhe são dirigidas e às novas responsabilidades que decorrem, inclusive, de inovações constitucionais. Há inegáveis e graves inadequações na organização e nos procedimentos de órgãos judiciários, em parte relacionados aos sistemas processuais mas em grande parte devidos à secular acomodação da magistratura, que se ajustou ao formalismo, valorizou demasiadamente as aparências, aceitou a submissão ao Executivo e distanciou-se do povo.

O Banco Mundial (1997, p.7) atribui a crise da justiça a deficiência na área de capacitação dos magistrados e na gestão e administração da Justiça:

Com o acréscimo da atividade econômica, as Cortes de Justiça tem enfrentado um aumento de demandas suplementares, contudo não tem tido capacidade de solucionar estas demandas, ocasionado portanto, novos acúmulos de processos. Além disso, as Cortes de Justiça tem sido administradas de forma deficiente. As Cortes historicamente tem sido gerenciadas pelos próprios juízes que utilizam até 70% de seu tempo com questões administrativas. Pior ainda: os juízes tem tido pouco treinamento antes de assumir suas responsabilidades administrativas ou judicantes. Não obstante, pretende-se evitar a morosidade e imprevisibilidade do sistema. Observa-se como resultado, o amplo reconhecimento da necessidade das reformas em apreço. Na verdade, muitos países na América Latina e Caribe já iniciaram reformas do judiciário, aumentando a demanda de assistência e assessoria ao Banco Mundial.

⁷⁹ Aqui se utiliza o termo “capacitação” para servidores e “aperfeiçoamento” para magistrados com base no *PNC – Plano Nacional de Capacitação* do Conselho da Justiça Federal, que é dirigido ao primeiro grupo, e *PNA – Plano Nacional de Aperfeiçoamento*, dirigido ao segundo grupo. Mais detalhes ver item 4.5.1.4.

Machado (2008) relaciona a crise ao fato de os juízes não terem preparo para administrar tribunais:

Estamos assistindo, passivamente, a um crônico emperramento do Poder Judiciário, causando-lhe o seu maior mal, que é a morosidade. Esse fato, a cada dia que passa, se torna mais grave e se alastra, em todos os graus e esferas de jurisdição, em todo o país, sem que haja uma sinalização que aponte caminho menos traumático para a necessária aplicação da Justiça. Apontam-se várias causas para essa situação, entre elas, a falta de juiz em algum rincão qualquer; o desvio de comportamento de alguns agentes envolvidos; a falta de condições financeiras, de recursos humanos e/ou de recursos tecnológicos. Há, porém, um fator fundamental para esse cenário caótico: o problema de gestão. Em verdade, os chamados "operadores do direito" (juízes, promotores, advogados), que cuidam da alma humana, costumam ter aversão a números, a assuntos de natureza administrativa. E, em determinados momentos, assumem a direção de uma entidade como a Ordem dos Advogados do Brasil, com milhares de funcionários, de associados, de inúmeras subsecções. De igual modo, se vêem à frente de um Poder Judiciário com um gigantesco Tribunal de Justiça como o de São Paulo, tendo a obrigação de administrar de forma a prestar um serviço de qualidade, transparente e digno. Não é fácil. Elege-se um desembargador, que passou toda a sua vida a julgar todos os tipos de litígios, envolvendo os interesses e as relações humanas, para comandar esse complexo por um período determinado. Por sua exclusiva formação humanística, não está preparado para lidar com a administração. Em decorrência desses fatores, torna-se necessária a busca de uma gestão profissional, altamente qualificada, nos tribunais, para que possam conquistar maior eficácia. A gestão profissional, para ter êxito, precisa se amparar no conhecimento da mecânica processual, que deverá, aí sim, ser orientada, pelos magistrados (...).

A causa relativa à deficiência de infra-estrutura é muito citada pelos estudiosos, cujas críticas serão levantadas a seguir.

O protagonismo do Judiciário, que gerou uma explosão de litigiosidade, realmente encontrou a Justiça brasileira com uma estrutura inadequada e despreparada para atender ao aumento da demanda. Evidenciado ficou que a instituição não acompanhou a dinâmica das transformações ocorridas na sociedade contemporânea⁸⁰. Dallari (2007, p. 1) comenta a respeito da inadequação da estrutura (de todos os Poderes) para atender aos anseios dos novos tempos:

⁸⁰ Essa discrepância pode ser explicada porque o mundo dinâmico proporcionado pela revolução tecnológica experimentada a partir da década de 70 do século XX, entrou em choque com a burocracia estatal, com o formalismo dos sistemas processuais, que não conseguem acompanhar aquele dinamismo. Enquanto a tecnologia da informação e comunicação, bem como a economia, conhece o tempo real, o tempo da instantaneidade, os meios que o direito oferece para a materialização das reclamações sociais é o tempo diferido, é o tempo dos argumentos longos em

No caso do Brasil, essa inadequação tem ficado cada vez mais evidente, porque a sociedade brasileira vem demonstrando um dinamismo crescente, não acompanhado pela organização política formal e pelos métodos de atuação do setor público. De fato, os três Poderes que compõem o aparato governamental do Estado brasileiro estão muito necessitados de reformas, para que se democratizem, ganhem eficiência e atuem com dinamismo exigido pelas condições da vida social contemporânea.

Cintra Junior (2000, p. 146), tendo participado de estudo realizado pela *Associação Juízes para a Democracia*, menciona que o Judiciário tem demonstrado ineficiência no cumprimento de sua função:

O grupo partiu da constatação de que o Judiciário, como os demais poderes do Estado, não tem cumprido satisfatoriamente sua função. Faltando-lhe eficiência e visão crítica para a justa solução dos conflitos, não atende às cobranças feitas pela sociedade civil com relação às promessas que a sociedade política encarta nas leis. Como diz um eminente sociólogo português, Boaventura de Souza Santos, nosso Judiciário tem feito da lei uma promessa vazia.

Teixeira (2001, p. 3) afirma que o Judiciário se apresenta como uma “máquina pesada e hermética” diante das exigências atuais:

Em uma sociedade de massa, complexa, competitiva e altamente veloz, a engrenagem estatal já não satisfaz. O Judiciário, nesse contexto, por suas características e dependência orçamentária, que se aliam a um modelo desprovido de modernidade e sem planejamento eficaz, reflete ainda com mais eloquência esse distanciamento, apresentando-se como uma máquina pesada e hermética, sem as desejáveis dinâmica, transparência e atualidade. Dessa moldura se conclui, sem maiores esforços, que há uma nítida distinção entre o Judiciário que a sociedade reclama, e todos desejamos, e o Judiciário que aí está posto, que a todos descontenta, inclusive, e sobretudo, aos juízes, em quem acabam por recair as críticas generalizadas, desconhecendo os jurisdicionados a real dimensão da problemática (...).

Moreira (2004, p. 67) afirma que a combinação entre demanda reprimida e procura por nova jurisdição agravou-se devido às *estruturas funcionais* e inadequação de procedimentos antigos e muito formais, o que gerou um

papel; é o tempo que se precisa aguardar para garantir a ampla defesa, o contraditório, a produção de provas e o amadurecimento da lide que culmina na sentença do juiz, que é – e deve ser – um ato pensado e motivado.

“estrangulamento” da máquina judiciária, aumentando o déficit de atuação na atividade jurisdicional.

Potes de Mello (2000, p. 69), depois de narrar sobre o impacto que a Constituição de 1988 causou na ordem social brasileira, discorre acerca da situação em que se encontrava o Estado e que houve o direcionamento de quase todos os problemas para a jurisdição, sobrevindo, consequentemente, a crise do Judiciário, tendo em vista que a Justiça brasileira não estava preparada funcionalmente e estruturalmente para desempenhar de pronto e a contento esse novo papel.

Tasse (2001, p. 43) aponta para uma *crise estrutural*, afirmando que o Judiciário não está em crise e medidas paliativas não terão o condão de fazê-lo funcionar adequadamente. Afirma que é “o modelo de Justiça brasileira que já não serve mais. Não se aceita mais o tipo estrutural do Estado brasileiro”. Aduz que não há falar em crise, mas sim no “despertar da população brasileira para a ineficiência do modelo estatal de prestação da justiça, demandando severas alterações estruturais” (2001, p. 44).

Krebs (2000, p. 117) também entende que o modelo de Judiciário está superado. Aduz que malgrado a Constituição de 1988 tenha conferido um novo perfil ao Judiciário, “não foi suficiente para mudar seu modelo tecno-burocrático”, tirando-o da crise que perdura de longa data; e o Judiciário somente sairá dessa crise se for capaz de modernizar-se para atender as exigências de um novo tempo, no qual a sociedade, ao contrário de ter uma Justiça voltada para a solução de conflitos puramente privados, clama por uma nova Justiça com acesso amplo⁸¹.

⁸¹ O autor se baseia na concepção de Eugênio Raul Zaffaroini (1995, p. 102-104), para o qual existem três modelos estruturais, em torno dos quais pode ser constituído o Poder Judiciário: modelo empírico primitivo, tecno-burocrático e democrático contemporâneo. Esses três modelos são produtos de momentos históricos diferentes, como três estágios da evolução política da magistratura, mas que subsistem atualmente, servindo para a análise política da magistratura. O primeiro modelo representa o tipo estrutural básico, adotado nos países latino-americanos que apresentam grande similitude estrutural na concepção de seus modelos judiciais. A característica marcante desse modelo é o domínio do Judiciário pelo poder político, ou seja, a sua estruturação quem exerce o poder político controla o Poder Judiciário, mediante o aumento da carga do poder decisório da cúpula da instituição. No segundo modelo a característica principal reside na sua rigorosa seleção para o ingresso nos quadros da magistratura, por meio de concurso público, um processo democrático de seleção. Assim, para o ingresso nos quadros da magistratura exige-se um elevado conhecimento técnico. No entanto, esse modelo gera problemas, entre outros, a ausência de preocupação com a forma pela qual o juiz prestará seu serviço à comunidade; a tendência à burocratização da carreira; o controle de constitucionalidade terá baixo nível de incidência; favorece um Estado de Direito legal, mas não constitucional. No terceiro modelo as características são as seguintes: a) conserva a seleção técnica

3.3.4. Crise da legislação processual

A crise da legislação processual envolve as leis processuais (em sentido amplo) consideradas inadequadas do ponto de vista do processo e do procedimento, e que afetam o desempenho do Judiciário no aspecto quantitativo (tempo do processo) e qualitativo (eficácia das decisões), tendo em vista o formalismo, o excesso de procedimentos e recursos etc. Nesse âmbito as críticas também são muitas. As causas que residem nesse campo são consideradas as principais que determinam a crise do Judiciário.

Buzaid (1972, p. 144) já partia da idéia de que a crise do Judiciário está ligada a um desequilíbrio entre o aumento do número de demandas ajuizadas e o número de julgamentos proferidos. Assim, em razão do maior número de demandas propostas em face do número de julgados, há um acúmulo de demandas que se sedimentam, congestionando o fluxo normal da tramitação processual e prejudicando a observância regular pelo Poder Judiciário dos prazos processuais fixados na legislação processual brasileira.

Entretanto, esta interpretação é muito restritiva, pois serve para qualificar apenas a morosidade e a crise naquela época (1972), mas não atualmente, uma vez que há outros fatores que geram a crise da Justiça, inclusive relacionadas ao processo e aos procedimentos.

Sadek (2004, p. 31) informa que há um consenso quanto às deficiências na legislação, apontadas até pelos operadores do sistema judicial como geradoras da crise da Justiça:

Problemas decorrentes da legislação têm sido repetidas vezes apontados como sérios obstáculos ao bom funcionamento da justiça. Operadores do sistema de justiça responsabilizam fortemente a legislação pela situação de crise - esta é a visão de 67,5% dos magistrados, 78% dos integrantes do

do anterior, mas com um melhor controle sobre os mecanismos seletivos; b) a qualidade do serviço será mantida, porém melhora devido a redução da formalização que lhe proporciona o controle permanente de constitucionalidade; c) proporciona um perfil de um técnico politizado para o juiz (não partidizado nem burocratizado); d) a forma constitucional fortalecerá o Estado de Direito. Zaffaroni afirma que a estrutura do Judiciário brasileiro é a mais avançada da América Latina e “praticamente a única que não corresponde ao modelo empírico-primitivo do resto. Trata-se de verdadeira estrutura judiciária tecno-burocrática de nossa região” (1995, p. 125).

Ministério Público dos estados e 73% dos procuradores da república. Parece existir um relativo acordo quanto ao fato de que grande parte da legislação brasileira vigente é desatualizada, tendo sido elaborada para uma sociedade que pouco se parece com a de nossos dias, obrigando juízes a aplicar normas em muitos casos ultrapassadas. Advoga-se que o país deveria acompanhar uma tendência mundial no sentido de um enxugamento da legislação, de uma redução da intermediação judicial, da livre negociação e da auto-resolução dos conflitos.

Nesse sentido, o Banco Mundial destaca (1997, p. 36) que no Brasil 82% dos magistrados indicaram que o excesso de formalidades processuais é a causa de uma administração da justiça ineficiente⁸². Em outro estudo, o mesmo organismo internacional (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 22) relata que é reconhecida no Brasil a inadequação da legislação processual, e sugeriu a reforma de códigos:

A legislação processual no Brasil é amplamente reconhecida, até mesmo no próprio país, como sendo complexa demais e excessivamente permissiva quanto a práticas dilatórias. Precisa de reforma. Os direitos ao devido processo legal incorporados aos códigos não garantem tantas proteções quanto abrem caminho para um excesso de oportunidades para aqueles que tentem evitar a justiça e, evidentemente, para muito mais trabalho para os advogados.

Bicudo (2000, p. 20) também vê problemas nas leis processuais que organizam o Judiciário, as quais contribuem para um distanciamento entre os juízes e a população em geral, ao afirmar que “as distâncias entre os juízes e jurisdicionados atualmente são maiores devido à multiplicação de instâncias e de reservas de competências especiais”.

3.3.5 Crise de função e de legitimidade

A crise de função tem relação com o papel e com as funções exercidos pelo Poder Judiciário na sociedade brasileira atual. A crise de legitimidade seria causada pela: a) morosidade; b) politização da atuação do Judiciário quando de sua relação com os outros Poderes e quando da defesa dos direitos humanos; c)

⁸² Aqui parece que as causas se inter relacionam de tal forma que é difícil saber o que é causa e o que é consequência, e se uma causa determina outra. Tudo indica que há um círculo vicioso. Assim, as leis processuais anacrônicas contribuem para uma administração ineficiente da Justiça, mas esta, por sua vez, contribui para a crise. Além disso, uma causa determina outra ou é dependente da outra.

judicialização da política; d) o formalismo e conservadorismo na aplicação da legislação, incluindo a Constituição.

A causa descrita na alínea “a” já foi objeto de análise no item 3.3.4. A causa referente a alínea “d” foi analisada dentro da crise da legislação processual, lembrando que uma causa pode ser enquadrada em mais de uma espécie de crise.

No que tange à politização do Judiciário (ou ativismo judicial, como preferem alguns), ocorre quando as decisões judiciais são baseadas mais nas visões políticas do juiz do que em uma leitura rigorosa da lei, ou seja, as decisões judiciais não seriam mais decisões estritamente técnico-jurídicas, mas também decisões políticas, interferindo na esfera de outros poderes e com ampla repercussão social⁸³.

Estudiosos analisam as repercussões desse processo de politização do Judiciário ou ativismo judicial, uns concordando com o processo, outros não.

Para Habermas (1997), a invasão do direito na política é a representação de uma disputa em torno do princípio da divisão de poderes. O autor entende que, do mesmo modo que o legislador não tem competência para julgar se os tribunais aplicam de maneira correta e justa o direito, também não têm os juízes o direito de intervir na substância do processo legislativo, por meio do controle abstrato das normas, que deve ser função do legislador. Assim, não há lugar ao ativismo judicial, nem se admite um “terceiro gigante”.

Em sentido oposto, Dworkin (1999), ao analisar a Suprema Corte norte-americana, recusa uma posição passiva do Judiciário. Para ele, a interpretação do juiz deve ser “constrangida pelo princípio da coerência normativa face à história do seu direito e da sua cultura jurídica”. Assim, ao contrário de Habermas, o autor americano entende que não há perigo à democracia quando o Judiciário intervém na seara política.

⁸³ Segundo pesquisa realizada pelo IDESP em 2000, os juízes afirmaram que causas relacionadas à privatização, à regulação dos serviços públicos, ao meio ambiente e trabalhistas são as mais suscetíveis à “politização”, isto é, ocorre com mais freqüência que decisões referentes a essas questões sejam mais baseadas nas visões políticas do magistrado do que na leitura rigorosa da lei. Para 25% dos entrevistados, em decisões envolvendo a privatização, a “politização” é “muito freqüente”, sendo que para 31% ela é “algo freqüente” e para apenas 5,5% isso “nunca ou quase nunca” se verifica. Inversamente, causas relativas à propriedade industrial e comercial seriam as menos vulneráveis às visões políticas dos juízes (SADEK, 2004, p. 46).

Garapon (1999) parte da visão que não se preocupa com o formalismo acadêmico e assume uma postura política em seu texto, apontando para a necessidade de redefinição da função social do Judiciário. Ele encara de forma positiva a transformação da justiça em símbolo da moralidade pública e da dignidade democrática, mas ressalva claramente que o mundo político não pode ser substituído pelo jurídico e alerta sobre as consequências de um uso excessivo das prerrogativas constitucionais do Judiciário, ou seja, um possível “governo de juízes”.

Cappelletti (1993) aborda a questão sob o ponto de vista da criatividade jurisdicional, se preocupando com a alteração no grau de interpretação que os juízes têm dado ao longo do tempo: eles legislam ou apenas interpretam as leis? Cappelletti demonstra que a constituição do *welfare state* alterou os princípios que norteiam a interpretação dada pelos juízes, que passam a utilizar uma maior criatividade na interpretação das leis, em detrimento do comportamento conservador de se apegar à letra da lei (o juiz como escravo da lei)⁸⁴.

Cappelletti (1993) e Dworkin (1999) entendem que as novas relações entre direito e política seriam tomadas como inevitáveis e favoráveis ao enriquecimento da agenda igualitária, sem prejuízo da liberdade. Assim, o redimensionamento do papel do Judiciário e a invasão do direito nas sociedades contemporâneas traduzem uma extensão da tradição democrática a setores ainda pouco integrados à sua ordem. Assim, é valorizado o ativismo judicial, e o Judiciário assume uma nova inserção na relação entre os três Poderes, transcendendo as funções de *checks and balances*, mas sempre com referência à história e ao mundo empírico. Para os autores aludidos, esse Poder deve assumir o papel de um intérprete que evidencia a vontade geral, implícita na Constituição.

Pires Rosa (2000, p. 37-38), todavia, aduz que o Poder Judiciário não pode ser protagonista de grandes mudanças sociais, sob pena de se cair no gravíssimo problema referente à legitimidade para solucionar problemas que, em

⁸⁴ Cappelletti (1993) aduz que, assim, o Poder Judiciário pode contribuir para o aumento da capacidade de incorporação do sistema político, garantindo a “grupos marginais” ou minorias a possibilidade de expressar suas expectativas de direito. Esse entendimento baseia-se na idéia de que os direitos e liberdades individuais não têm sido respeitados pela vontade da maioria, prejudicando o direito das minorias.

princípio, estão fora de sua competência. Aduz que é preciso ter cuidado para não se encaminhar a um governo de juízes. Pondera o autor que:

Parece claro que as decisões políticas, decisões referentes ao momento de transformar certas realidades sociais, em que medida e com que conteúdo, são decisões que não podem ser adotadas senão pela via democrática. A estruturação da sociedade desde um ponto de vista normativo deve sempre, em princípio, partir do natural fórum onde a pluralidade de opiniões – é ouvida e debatida, qual seja, o Congresso Nacional (...).

O Judiciário não tem, fundamentadamente, a legitimidade democrática exigida como necessária para a tomada de decisões desta natureza, exceto nos casos de Mandado de Injunção a que nos referiremos mais adiante

Nesse contexto, surge a questão da crise de legitimidade do Judiciário, sendo que vários doutrinadores relacionam a crise da justiça à **crise de legitimidade** das decisões proferidas pelo Poder Judiciário. Entre eles, Fernandes e Pedron (2008, p. 277) se manifestam, aduzindo que:

A mal falada “**crise do judiciário**”, em sua leitura feita pelos instrumentalistas do processo e constitucionalistas, deixa transparecer na realidade outro problema: uma crise de legitimidade das decisões proferidas pelo Judiciário brasileiro, quer por submisso aos interesses funcionais do Mercado ou do Poder Administrativo, quer por ainda apegado a uma leitura paradigmática de Estado incompatível (a nosso ver) com a atual. Na realidade, estamos no meio do turbilhão apontando uma ruptura que é iminente; enquanto isso, nossos juristas viram as costas ou se limitam a apresentar **propostas paliativas** – como súmulas vinculantes, repercussões gerais/transcendências e demais efeitos vinculantes – procurando **por meio de força e uma pseudo autoridade** (já que carente de legitimidade) fixar e (re) afirmar uma “segurança jurídica” equivocada.

Para Barbosa (2003, p. 3) a crise de legitimidade se agrava na medida em que o Judiciário é cada vez mais procurado, e envolve diferentes fatores, tais como a crença na suficiência da lei; o caráter técnico do conhecimento jurídico; a excessiva erudição e ritualização dos procedimentos que envolvem o Poder Judiciário; a natureza da função jurisdicional, focada sempre na composição de conflitos, de forma que apenas uma das partes vá ao final sentir-se satisfeita; o caráter dito “antidemocrático” do Judiciário, quando se tem em conta a forma de investidura em seus cargos, a extensão da atuação de seus membros na solução de conflitos, a falta de preparo dos operadores jurídicos para enfrentar questões

cotidianas, decorrente de um processo de seleção autoritário, formal e essencialmente legalista; a falta de transparência administrativa e a ausência de controle externo sobre o agir do Poder Judiciário.

Vianna (1997, p. 25), por sua vez, pondera que a crise do Judiciário suscita a questão da legitimidade desse Poder, considerando que, obrigado a assumir funções inéditas decorrentes do processo de democratização, não dispõe de uma estrutura adequada para resolver os conflitos socioeconômicos cada vez mais complexos e para ser o árbitro entre os outros dois Poderes. Assim, o Judiciário vive uma *contradição*:

O Judiciário de hoje – e nesse contexto o próprio magistrado –, vive uma contradição, posto que não foi obrigado a construir sua identidade nos difíceis trâmites da transição e inesperadamente vê-se alçado a essa posição estratégica de árbitro efetivo entre os outros dois Poderes e responsável, num certo sentido, pela inscrição na esfera pública dos novos atores trazidos pelo processo de democratização.

Essa *contradição* surge porque o Judiciário não pode resolver todos os problemas causados pelas múltiplas injustiças ocorridas no país. No entanto, precisa assumir sua cota-parte de responsabilidade na resolução, para que não seja independente apenas de um ponto de vista corporativo e irrelevante tanto social como politicamente (SANTOS, 2007, p. 34). Assim, considerando um sistema democrático, os juízes não podem fugir da responsabilidade inerente ao poder conferido ao Judiciário, tendo em vista que a interpretação judicial deve ser um ato politicamente responsável (FALCÃO, 2001).

Por tais motivos verifica-se na atualidade uma crescente ampliação dos tribunais na ação executiva e legislativa, na economia e nas relações sociais, que decorre da necessidade de o Judiciário assumir a responsabilidade que lhe cabe para garantir a efetividade das normas constitucionais e o Estado Democrático de Direito. Tratam-se dos fenômenos da judicialização da política, judicialização da economia e judicialização das relações sociais.

Embora alguns estudiosos não façam a distinção entre os três, é preciso frisar que não se confundem. No primeiro, a sociedade utiliza o sistema jurídico para obter resultados políticos (ARAÚJO, 2004). No segundo, oriundo da configuração do Estado do bem-estar social, o sistema político instrumentaliza o sistema jurídico para

intervir na economia. No terceiro, ocorre da mesma forma que o segundo, mas para intervir nas demais esferas da vida social. O elemento comum nos três fenômenos é que as instituições majoritárias (Legislativo e Executivo) deixam de ser palco de resolução de conflitos, transferindo-se a responsabilidade da tomada de decisões para as Cortes, se legitimando seus métodos.

Os três fenômenos serão analisados neste trabalho de forma sucinta, apenas para situá-los no contexto da crise de legitimidade do Judiciário.

O tema pertinente a judicialização da política é abordado sob diferentes aspectos por juristas, economistas, cientistas políticos e sociólogos.

Os estudos sobre a questão têm sua gênese no trabalho de C. Neal Tate e Torbjorn Vallinder (1995). Para estes autores, a judicialização da política se caracteriza pela expansão da arena decisória judicial e/ou na adoção de mecanismos judiciais em arenas de deliberação política. Assim, o julgamento de ações que envolvam políticas governamentais constitui, por si só, um processo de judicialização da política. Além disso, a utilização de procedimentos jurídicos na ordenação do mundo político também constitui o processo de “dar a alguma coisa a forma de processo judicial” (VALLINDER; TATE, 1995, p. 13). Em síntese, a judicialização significa o “processo pelo qual a negociação não judicial e os fóruns formuladores de decisões tornam-se dominados por regras e processos quase-judiciais (legalísticos)” (VALLINDER; TATE, 1995, p. 28).

Aludidos autores são considerados institucionalistas⁸⁵, e utilizaram estudos de caso para apresentarem uma definição do termo. A partir das concepções desses autores, o tema relativo a judicialização da política tem despertado o interesse de vários estudiosos, que comumente associam o fenômeno ao aumento da discricionariedade judicial, ao protagonismo do Poder Judiciário e ao ativismo judicial, todos decorrentes de transformações recentes na estrutura e na operação da institucionalidade política do Estado, cuja origem é vinculada às

⁸⁵ Considera-se institucionalista quando se focaliza os aspectos e arranjos institucionais referentes ao Judiciário e sua relação com o meio político, por exemplo, a descrição das condições políticas existentes em cada país no momento em que se verifica indícios de judicialização (CASTRO, VIANNA *et al*, TATE e VALLINDER). Institucionalista é o oposto de substancialista. Esta corrente parte de um paradigma distinto de democracia, defendendo um Judiciário mais ativo, tudo em prol da defesa dos direitos do cidadão e da efetividade dos princípios democráticos, ou seja, defende um Judiciário como

mudanças do Estado e do Direito por ocasião do Estado do bem-estar social (ARAÚJO, 2004). No entanto, alguns autores associam as transformações ao constitucionalismo democrático da Europa pós-Segunda Guerra (VIANNA, 1999)⁸⁶.

Maciel e Andrei (2002, p. 117), com base numa visão da Constituição de 1988, afirmam que a judicialização “refere-se ao novo estatuto dos direitos fundamentais e à superação do modelo de separação dos poderes do Estado, que levaria à ampliação dos poderes de intervenção dos tribunais na política”.

Vianna (1999, p. 15) entende que a expansão do Justiça brasileira deve-se aos efeitos da legislação trabalhista do *welfare state* no Brasil, e a inclusão de um modelo de controle abstrato de constitucionalidade, “com a intermediação de uma comunidade de intérpretes”, possibilitou o fenômeno, conduzindo o Judiciário a exercer um importante papel político dentro do processo decisório.

Faro de Castro (2004), por sua vez, estudou quais os efeitos da atuação das cortes judiciais no sistema político brasileiro (tomando por base o conceito de judicialização da política elaborado por Tate e Vallinder), e do mesmo modo que Vianna, aduz que o grande número de ações ajuizadas pelos mais diversos setores da sociedade para a resolução dos conflitos caracteriza-se, por si só, como um processo de judicialização da política⁸⁷.

guardião dos princípios e valores fundamentais da democracia e como importante instrumento de transformação social (GONÇALVES, 1997, p. 40).

⁸⁶ Santos (2001, p. 127) atrela a judicialização da política a interesses econômicos globais. Baseado em dados do Banco Mundial, este autor conclui que foi necessário conhecer o fracasso do Estado na África, o colapso das ditaduras na América Latina e o desmantelamento do Leste Europeu para concluir que, sem enquadramento jurídico sólido, sem um sistema judicial independente e honesto, os riscos de um colapso econômico e social são enormes. Segundo Garapon (1999, p. 145), os fatores que mais influenciaram este processo são: o fim da guerra fria (ou do socialismo real), a internacionalização do direito como ordenador do poder supranacional, a crise da legitimidade representativa (seja pela apatia popular e/ou pela inércia do poder político) e o exacerbado contratualismo das relações sociais (devido à falência das instâncias mediadoras tradicionais).

⁸⁷ Aqui se depreende que se encara o aumento expressivo do número de ações diretas de inconstitucionalidade como o maior indicador do processo de judicIALIZAÇÃO da política, pois, de 1988 a 25/01/2004, foram propostas 3.097 ações. Sadek (2004, p. 9), no entanto, entende que a propositura desse tipo de ação “não cobre o amplo potencial da dimensão política do Judiciário”, destacando-se também decisões do Judiciário em outras espécies de ações. Tem razão a autora, pois nas outras espécies podem ser incluídas demandas em que foram questionados tributos inconstitucionais (empréstimo compulsório sobre combustíveis; FINSOCIAL, PIS, COFINS etc.); atualização monetária dos saldos existentes em contas de poupança e do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, de acordo com o IPC de jun/87, jan/89, abr/90, mai/90; e ainda várias ações previdenciárias em que se postulava a aplicação de outros indexadores para correção dos benefícios. Estas ações, e outras mais, transformaram o Judiciário, principalmente a Justiça Federal comum, em verdadeiro balcão de reclamações sociais. Em cada uma das nove varas federais cíveis de Curitiba,

Sadek (2004, p. 2) assevera que a judicialização da política decorre do modelo de presidencialismo consagrado pela Constituição de 1988, que conferiu capacidade aos integrantes do Poder Judiciário de agirem politicamente:

Essa participação política coloca em destaque temas relevantes do modelo institucional adotado no país e acentua a importância da discussão sobre a reforma do Judiciário. Ou seja, focalizar o Judiciário obriga a dar atenção a questões institucionais, que não se restringem à apreciação de um organismo estatal responsável pela prestação jurisdicional. O modelo de presidencialismo consagrado pela Constituição de 1988 conferiu capacidade aos integrantes do Poder Judiciário de agirem politicamente, quer questionando, quer paralisando políticas e atos administrativos, aprovados pelos poderes Executivo e Legislativo, ou mesmo determinando medidas, independentemente da vontade expressa do Executivo e da maioria parlamentar.

Segundo Faria (2003, p. 17), se o Judiciário foi levado a assumir funções políticas, bloqueando iniciativas do Executivo ou “justapondo-se ao Legislativo”, isso se deve à permissão do atual sistema constitucional, pelo fato de ter consagrado um rol extenso de direitos, ter aumentado as garantias para proteção dos direitos fundamentais e ter instituído um “federalismo fiscal, por meio de transferências de recursos da União para estados e municípios”. Assim, quando a relação Executivo-Legislativo “ficou carente de um árbitro por causa da excessiva rigidez como a Carta disciplinou a separação dos poderes, coube ao Judiciário exercer esse papel”.

Faria (2003, p. 13) também trata sobre a judicialização da política, mas acrescenta o termo “economia”, aduzindo que é um fenômeno complexo e envolve diferentes fatores, os quais têm relação com a função legislativa do Estado:

Descrito de modo simplista e por vezes maniqueísta pela mídia, a “judicialização” da política e da economia é um fenômeno complexo, que envolve diferentes fatores. Um deles é a incapacidade do Estado de controlar, disciplinar e regular, com os instrumentos normativos de um ordenamento jurídico resultante de um sistema romano idealista, rígido e sem vínculos com a realidade contemporânea, mercados cada vez mais integrados em escala planetária. Pressionado por fatores conjunturais, desafiado por contingências que desafiam sua autoridade, condicionado por correlações circunstanciais de forças, obrigado a exercer funções muitas vezes incongruentes entre si e levado a tomar decisões em contradição com os interesses sociais vertidos em normas constitucionais, o Estado tende a legislar desenfreadamente com o objetivo de coordenar, limitar e induzir o comportamento dos agentes produtivos. Essa legislação, contudo, não só é quase sempre produzida ao arrepio da Constituição,

por exemplo, no ano de 2000 havia em andamento cerca de 5000 processos que versavam somente sobre a restituição do empréstimo compulsório sobre combustíveis.

como também costuma fundir diferentes matérias num mesmo texto legal ou fragmentar a mesma matéria em diferentes leis e medidas provisórias, leis, decretos e portarias (...).

Diante dessa realidade, o autor aduz que surge um paradoxo. Quanto mais o Executivo e o Legislativo recorrem a essa estratégia para disciplinar o funcionamento da economia, menos conseguem concretizar suas metas. Quanto mais normas são editadas para resolver problemas específicos e/ou pontuais, mais eles são multiplicados, porque as normas se entrecruzam e criam intrincadas cadeias normativas, rompendo a unidade lógica, a coerência conceitual e a uniformidade doutrinária do ordenamento jurídico (FARIA, 2003, p. 14). A consequência disso é que, em vez de propiciar certeza e aumentar o potencial de eficácia da legislação, o Estado acaba produzindo o inverso (FARIA, 2003, p. 15).

Faria (1992, p. 80) entende que nesse contexto é que surge o fenômeno da judicialização, cujo processo produz as seguintes consequências: os juízes se tornam co-autores das leis; o protagonismo judicial na política e na economia; o Judiciário se transforma numa instituição “legislativamente” ativa.

Sadek (2004, p. 44) indica como consequência do processo de judicialização a transformação dos juízes *em atores políticos de primeira grandeza*:

A transferência para o Judiciário de decisões que seriam classicamente de responsabilidade do Executivo ou do Legislativo transforma magistrados em atores políticos e, mais do que isso, confere aos integrantes do Judiciário a responsabilidade e também o ônus de tomar decisões que se traduzem em políticas públicas. Por outro lado, tal possibilidade, combinada com uma percepção crítica do positivismo jurídico justifica e dá aos juízes um papel relevante como atores políticos de primeira grandeza.

No que tange à judicialização das relações sociais, Vianna (1999, p.15) demonstra que a expansão do princípio democrático decorre da crescente institucionalização do direito na vida social, invadindo espaços que eram inacessíveis a ele, como algumas esferas da vida privada:

Assim como o princípio de justiça social fora infiltrado no direito privado mediante a criação do Direito do Trabalho, no *Welfare State* tal princípio passaria a fazer parte da Administração: “a consequência desse tipo de medidas (do *Welfare State*) é que as relações sociais passaram a ser mediadas por instituições políticas democráticas, em vez de permanecerem dependentes da esfera privada”.

A mediação, de que fala Przeworski, transitando necessariamente pela norma e pela regulação macroeconômica, ao fixar os limites e os direitos dos grupos organizados corporativamente, resultou na jurisdic平ao das relações sociais, fazendo do direito e dos seus procedimentos uma presença constituinte do capitalismo organizado.

Portanto, diante do processo de judicialização nas suas três vertentes (política, econômica e social), iniciou-se em torno do Poder Judiciário a criação de uma nova arena, na qual os procedimentos de mediação políticos, econômicos e sociais de mediação vão cedendo aos judiciais. Em virtude disso, Garapon (1999, p. 227) menciona que se está diante de uma nova concepção de Estado, no qual a justiça é compelida a proporcionar materialmente e não apenas formalmente a igualdade de direitos.

No Brasil, o fenômeno da judicialização é realidade e possibilitou que partidos políticos e parlamentares recorressem ao Judiciário a fim de solucionar controvérsias e definir assuntos de seu interesse. Além disso, diante da inércia dos demais Poderes, principalmente do Legislativo, ficou a cargo do STF a resolução de problemas políticos e sociais da maior atualidade, como a fidelidade partidária, o regime da greve no setor público⁸⁸, o uso de algemas e o nepotismo⁸⁹. Ainda pode ser acrescentado o problema de fornecimento de medicamentos, que levou várias pessoas a recorrer ao Judiciário diante da inércia do Estado em implementar as políticas públicas necessárias.

Depreende-se que a politização do Judiciário e judicialização representam um Judiciário mais participativo nas questões políticas e econômicas do Estado, que reside no primado da supremacia da Constituição, a fim de garantir a sua efetividade. No entanto, demanda a revisão de (pré) conceitos e paradigmas,

⁸⁸ Sobre o tema, ver Editorial da Folha de São Paulo de 05/11/2007, com o título *Ativismo judiciário*.

⁸⁹ A Corte se deparou com importantes desafios na sua missão de assegurar o equilíbrio dos Poderes e ser o órgão máximo da interpretação dos textos constitucionais, passando a decidir sobre diversos casos de lesão de direito ou omissão dos poderes públicos. Foram utilizados também, com maior intensidade e freqüência, remédios processuais de repercussão nacional, alguns mais antigos, como o mandado de injunção, e outros mais recentes, como a ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

tais como a impossibilidade de se adentrar no mérito do ato administrativo⁹⁰; de atuar ativamente na campo das políticas públicas⁹¹; de suprir omissão legislativas⁹².

Se esses dois processos não são bons para o país, com fundamento na ausência de legitimidade democrática do Judiciário, compete à sociedade brasileira decidir, pressionando o Executivo e o Legislativo para que assumam uma nova postura diante dos direitos que precisam ser garantidos. Assim, o Judiciário não se transformaria na única via institucional de acesso a ordem jurídica justa (sobre essa questão ver capítulo 4, item 4.5.1.1).

3.4 CONSEQÜÊNCIAS DA CRISE

Analisadas as causas da crise do Judiciário, ficou evidenciado que decorre de várias fatores, inclusive relacionados à crise do próprio Estado e da sociedade. Causas geram conseqüências. Estas devem ser analisadas, pois proporcionam reflexões em torno das soluções que seriam adequadas para solucionar a crise. No entanto, do mesmo modo que não há um consenso acerca das causas, também são arroladas conseqüências diversas pelos estudiosos. Assim, as principais conseqüências da crise do Judiciário podem ser separadas, apenas para fins didáticos, de acordo com três visões: sociológica, econômica e político-jurídica. É importante frisar que os três aspectos se interligam e se complementam, motivo pelo qual não se pode adotar uma visão restritiva dos efeitos da crise.

Numa perspectiva sociológica, tomando como parâmetro a classificação das funções do Judiciário elaborada por Faria (2003, p. 3), um Judiciário ineficiente não conseguirá atuar como importante mecanismo de controle social; fazer cumprir

⁹⁰ Sobre o assunto, ver artigo de Juarez Freitas: *Os atos administrativos de discricionariedade vinculada aos princípios*. Boletim de Direito Administrativo, SP: NDJ, Ano XI, nº6, 1995, p.328.

⁹¹ O STF já autorizou a interferência do Poder Judiciário diante da inércia da instância de poder competente (STF. AGR no RE nº 410715/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJU 03.02.2006, p. 76).

⁹² O STF teve, inicialmente, uma posição conservadora a respeito da aplicabilidade do mandado de injunção. Na primeira oportunidade que teve para apreciar questão envolvendo controle de constitucionalidade por omissão, no Mandado de Injunção n. 107/89. O Tribunal firmou jurisprudência no sentido de que deveria limitar-se a constatar a inconstitucionalidade da omissão e a determinar que o legislador empreendesse as providências requeridas. Depois de um longo período de hesitação, o STF firmou jurisprudência no sentido de que o mandado de injunção deve ter eficácia mandamental, e não simplesmente declaratória (STF. Pleno. Rel. Min. Marco Aurélio de Mello. DJe 26/09/2008).

direitos e obrigações; reforçar as estruturas de poder e assegurar a integração da sociedade; disseminar um sentido de eqüidade e justiça na vida social e socializar as expectativas dos atores na interpretação da ordem jurídica (FARIA, 2003, p. 3).

Baseado num enfoque econômico, a Secretaria de Reforma do Judiciário (2003, p. 10) elenca como consequências da “crise da morosidade” o alto custo e a dificuldade de recuperação do crédito. No tocante a primeira consequência, afirma que o excesso de litígios e a morosidade em sua resolução exigem o dispêndio de altos valores para a manutenção do Judiciário brasileiro⁹³. O Brasil gasta 3,66% de seu orçamento com a manutenção do sistema judicial, custo mais alto em comparação a outros 35 países analisados pelo Banco Mundial. Quanto a segunda, um Judiciário moroso acarreta efeitos danosos para a economia nacional, implica diminuição de investimentos, restrição ao crédito ou aumento de custos deste crédito⁹⁴. Assim, identifica como principais problemas: o processo de execução; a penhora de bens; excesso de causas repetitivas; a alta taxa de recursos.

Dentro do mesmo enfoque econômico, Pinheiro (2001, p. 4) afirma que os problemas com que se defronta o Judiciário, na maior parte dos países em desenvolvimento e em transição, prejudica o desempenho econômico de várias maneiras: estreita a abrangência da atividade econômica, desestimulando a especialização e dificultando a exploração de economias de escala; desencoraja

⁹³ No que tange ao custo, estudo do Banco Mundial (2004, p. 10), afirma que “Os orçamentos para as instituições nucleares (tribunais, Ministérios Públicos e “Procuradorias”) variam de razoáveis a generosos (...). Se olharmos apenas os tribunais, dois fatores são dramaticamente ressaltados: em primeiro lugar, há indicações de que os tribunais do Brasil recebem uma porcentagem muito generosa do orçamento total para o setor público (até 4,3 por cento no caso do sistema federal, e até 7 por cento no caso dos estados), excluindo pagamentos de seguridade social e da dívida, valor aumentado nos estados por recursos oriundos de fundos especiais. Ainda que os judiciários em toda a América Latina tendam a absorver uma proporção maior dos orçamentos públicos do que em outras regiões, o Brasil aparece na extremidade do espectro, com a maior parte dos países posicionando-se na região de 2 a 3 por cento”.

⁹⁴ Há um debate relativamente recente no Brasil, cujo enfoque é o papel das instituições na determinação do desenvolvimento econômico, devido à influência da Nova Economia Institucionalista, inaugurada em 1937 por Ronald Coase, Prêmio Nobel de economia em 1991. Este autor explicou que a inserção dos custos de transação na Economia e na Teoria das Organizações implica a importância do Direito na determinação de resultados econômicos. Douglas North, ganhador do prêmio Nobel de Economia em 1993, por sua vez, demonstra que um Estado competente, prestando a jurisdição de maneira ágil e segura, pode colaborar e muito para o crescimento econômico com a consequente melhora no nível de vida da população. Demonstrou que o crescimento em longo prazo e a evolução das sociedades são condicionados pela formatação e evolução de seus sistemas jurídicos e de suas instituições (ZYLBERSZTAJN e SZTAJN, 2005). Assim, o mau funcionamento do Judiciário pode ter impactos significativos sobre o desempenho da economia.

investimentos e a utilização do capital disponível; distorce o sistema de preços, ao introduzir fontes de risco adicionais nos negócios; e diminui a qualidade da política econômica⁹⁵.

Prossegue o autor afirmando que o bom funcionamento do Judiciário é uma das condições para o crescimento econômico, pois protege a propriedade intelectual e, dessa forma, estimula o desenvolvimento e a difusão de tecnologia; reduz os custos de transação, permitindo organizar a produção de forma mais especializada e eficiente; protege o investimento em ativos específicos do comportamento oportunista das partes, e, assim, aumenta a produtividade do capital; coíbe o comportamento oportunista do governo na condução da política econômica, e, consequentemente, viabiliza um maior volume de investimento pelo setor privado (PINHEIRO, 2001, p. 5).

No mesmo sentido, o Banco Mundial (1997, p. 2) também preconiza que o mau desempenho do Judiciário prejudica o desenvolvimento econômico do setor privado e não garante os direitos de propriedade. Outro estudo da mesma entidade (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 12) parte de um enfoque um pouco mais amplo, descrevendo que as consequências variam desde repercussões orçamentárias, passando pelo custo Brasil, redução de credibilidade no sistema de justiça e causando impactos negativos sobre a equidade social e econômica.

Ainda dentro da mesma perspectiva econômica, Renault (2004) assevera que o bom funcionamento do Judiciário é uma questão fundamental para o desenvolvimento econômico.

Verifica-se que na perspectiva de abordagem econômica a preocupação é apenas com o desenvolvimento econômico e com a recuperação do crédito, não se fazendo qualquer menção a garantia dos direitos fundamentais e a defesa das instituições democráticas, que ficam comprometidos com o mau funcionamento do Judiciário, e não apenas o desenvolvimento econômico⁹⁶.

Com efeito, a crise do Judiciário afeta o seu desempenho em todos os níveis, prejudicando o exercício das funções analisadas no capítulo 2, item 2.4., de

⁹⁵ Sobre a Morosidade no Poder Judiciário e seus Reflexos Econômicos ver SILVEIRA, Fabiana Rodrigues. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 2007.

⁹⁶ Críticas a essa perspectiva de abordagem são expostas no capítulo 4, item 4.4.

maneira que o seu mau desempenho e funcionamento também afeta a cidadania; a efetividade dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais.

Numa perspectiva um pouco mais ampla, o Documento *Diagnóstico do Poder Judiciário* (BRASIL, 2004, p. 6) afirma que as consequências da crise da Justiça: a) traz enormes prejuízos ao país; b) torna a prestação jurisdicional inacessível para grande parte da população; c) transforma a vida daqueles que tem acesso ao Judiciário numa luta sem fim pelo reconhecimento de direitos; d) dificulta o exercício profissional dos advogados, membros do Ministério Público, defensores públicos, advogados públicos e serventuários da Justiça; e) penaliza injustamente os magistrados na sua missão de fazer justiça f) inflaciona o chamado custo Brasil.

Entretanto, as consequências são bem mais amplas e estão atreladas ao papel e às funções atuais do Judiciário no contexto do Estado Democrático de Direito⁹⁷. As consequências provocam efeitos nefastos, e quem acaba perdendo é a sociedade.

Com base numa perspectiva sistêmica, os efeitos da crise do Judiciário impedem que o Judiciário se fortaleça como Poder de Estado; que todos os conflitos sejam solucionados de forma célere e adequada, gerando, inclusive, desestímulo a provação da jurisdição, impedindo a democratização do acesso a Justiça. Há prejuízo para a cidadania e a justiça social e distributiva. Os direitos fundamentais e socioambientais são negados em termos de efetividade. Até mesmo o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade do planeta é afetada, na medida em que o Judiciário desempenha um importante papel na proteção do desenvolvimento econômico sustentável.

Do mesmo modo, a crise provoca prejuízo ao controle de constitucionalidade das leis, a partir do momento em que há demora do Supremo Tribunal em julgar as questões constitucionais que lhe são submetidas, gerando instabilidade jurídica, econômica e social. A lentidão também pode encorajar a edição de mais leis e atos inconstitucionais, com o objetivo de se “ganhar tempo” até

⁹⁷ Sobre essas funções ver item 2.4.

a declaração de inconstitucionalidade. A morosidade também gera descrédito da sociedade e dos órgãos públicos, podendo conduzir a desobediência civil.

Nesse contexto, se a atual sociedade se assenta no primado do Direito, e não funciona eficazmente sem um sistema judicial eficiente, eficaz, justo e independente (SANTOS, 2007, p.15), então a própria sociedade sentir-se-á órfã de justiça em muitos momentos em decorrência dos efeitos da crise do Judiciário.

Por outro lado, quando a crise atinge a autonomia e independência do Judiciário, quem sofre os reflexos da crise é a sociedade, pois a autonomia e independência são condições essenciais para a existência do Estado Democrático de Direito, além de serem garantias conferidas em benefício da sociedade.

Dessa forma, os efeitos da crise prejudicam o papel político e social do Judiciário e o exercício de todas as suas funções, fazendo com que o Judiciário não consiga, dentro de sua cota parte de responsabilidade, garantir a cidadania; a justiça social; os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; os fundamentos do Estado Democrático de Direito, os direitos fundamentais e socioambientais.

Nessa perspectiva, a crise do Judiciário é um problema de Estado, e se torna uma questão que deve ser discutida abertamente pela sociedade e pelos Poderes constituídos, uma vez que o bom funcionamento do Judiciário é condição essencial para a consolidação da democracia. Em virtude disso, a partir da década de 90, passou a ser enfatizada a necessidade de sua reforma, a qual será objeto de análise no próximo capítulo.

CAPÍTULO 4

A REFORMA DO JUDICIÁRIO

No presente capítulo a análise envolve o processo de Reforma do Judiciário, visando situar em que contexto surgiu a discussão em torno de sua necessidade; os objetivos traçados e as várias propostas que foram elencadas para solucionar a crise, situando-as dentro das espécies de crise.

A influência do Banco Mundial no processo de Reforma do Judiciário é analisada; a evolução legislativa do processo de reforma e a participação do Poder Executivo no processo de Reforma do Judiciário por meio da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Em razão disso, são analisadas as ações eleitas como prioritárias por essa Secretaria, que estão pautando a Reforma, em que elas consistem e quais já foram implementadas.

4.1 CONTEXTO E OBJETIVOS

A questão envolvendo a Reforma do Judiciário⁹⁸, determinada pela denominada crise da instituição, faz parte dos debates nacionais há quase duas décadas, despertou o interesse de vários segmentos sociais, de profissionais de diferentes áreas, de parlamentares, de membros do Poder Executivo etc. Até mesmo organismos internacionais, “no passado mais preocupados com temas estritamente econômicos, têm alertado para a urgência de reformas no sistema de justiça” (SADEK, 2004, p. 49).

O Poder Judiciário de outros países da América Latina tem passado pelo mesmo processo de reformas, conforme destaca Cristián Riego Ramirez, Diretor Executivo do CEJA – *Centro de Estudios de Justicia de las Américas* (2008)⁹⁹:

⁹⁸ Aqui é utilizada a expressão em letras maiúsculas para designar um processo, um programa de Governo. Quando se utiliza em letras minúsculas, atribui-se uma conotação genérica.

⁹⁹ http://www.cejamerica.org/doc/proyectos/Justiciacivil2008_ceja.pdf

Em los últimos 25 años América Latina há experimentado um proceso muy intenso de reformas que han transformado muchas de lás características tradicionales de nuestros sistemas judiciales. Em general, se trata de procesos de modernización del sistema de justicia criminal y, com menor ênfases, a câmbios em matéria de justicia civil, a pesar del aumento constante del volumen de la litigiosidad em este sector y que el tipo de asuntos que allí se resuelven involucran uma gran parte de la cíudadanía.

No Brasil, a partir do momento em que foram apresentadas algumas propostas para a Reforma, centradas em mudanças na Constituição, houve uma certa resistência por parte da magistratura a alguns pontos (SADEK, 2004, p. 48)¹⁰⁰.

Todavia, alguns fatores conduziram a magistratura a se conscientizar e a participar do processo de Reforma: o crescente protagonismo do Judiciário e sua incapacidade de responder adequadamente aos anseios da sociedade por justiça; a ênfase dada à crise da instituição pela sociedade civil, e o interesse, inclusive do Banco Mundial, com a Reforma. Assim, os membros do Judiciário passaram a colaborar, principalmente por intermédio das associações de classe, que elaboraram vários estudos e propostas¹⁰¹.

¹⁰⁰ Essa situação demonstra que a preocupação com a crise e a necessidade de reforma não partiu de dentro da instituição, tendo em vista a tendência do Judiciário de ser um Poder fechado em si mesmo e incapaz de se auto-avaliar. Sadek (2004, p. 36) informa como se posicionaram os juízes quanto às principais propostas de reforma em pesquisa realizada pelo IDESP no ano de 2000, junto a 738 juízes, de primeira e segunda instância, da Justiça estadual, federal e do trabalho, em onze estados da federação, além do distrito federal: “Dentre as questões, em apenas seis há posições largamente majoritárias – reunindo mais da metade dos entrevistados –, quer a favor, quer contra a proposta. As medidas apoiadas são: a democratização do Judiciário; a redução de possibilidades de recursos aos Tribunais Superiores; a expansão do número de Juizados Especiais; a quarentena para a nomeação para qualquer tribunal de quem tenha exercido mandato eletivo ou ocupado cargo de ministro de Estado; a quarentena para juiz que se aposenta poder advogar na mesma jurisdição. Em contraste, a proposta que prevê a incorporação da Justiça do Trabalho à Justiça Federal tem a oposição da maioria dos magistrados. Em relação a todas as demais medidas sugeridas, as opiniões se dividem, indicando que os juízes constituem um grupo com diferenciações internas, ao menos no que se refere à avaliação das propostas em discussão sobre a reforma do Judiciário”.

¹⁰¹ A inércia da instituição decorre, principalmente, da visão que se tinha do juiz na época, ou seja, como um mero aplicador da letra da lei, e pelo Judiciário não ser, de fato, um Poder de Estado, e sim mais um órgão do aparelho burocrático do Estado. Além disso, o acesso a justiça era restrito, motivo pelo qual a população não era capaz de avaliar o desempenho do Judiciário. Assim, até a década de 90, o Judiciário brasileiro estava como sempre esteve: prestando uma tutela jurisdicional morosa e distanciado da população, sem qualquer preocupação com a necessidade de reforma. Essa situação não é de se estranhar tampouco é exclusiva do Brasil. Santos (2007, p. 12) afirma que na maior parte do século XX, nos países latino-americanos, o Judiciário não figurou como tema importante em matéria de reforma, ficando reservada ao juiz a função inanimada de mero aplicador da letra da lei, conforme o modelo europeu. Aduz que a construção do Estado latino-americano ocupou-se mais com o crescimento do Executivo e de sua burocracia, convertendo o Judiciário em dos aparatos burocráticos do Estado – um órgão para o poder político controlar –, “uma instituição sem poderes para deter a expansão do Estado e seus mecanismos reguladores”. Todavia, essa realidade mudou a

Do mesmo modo que a consciência da crise e a necessidade de Reforma não surgiram de um dia para outro, a Reforma não tem prazo definido para acabar, porque se trata de um processo¹⁰². No Documento *Diagnóstico do Poder Judiciário*, (BRASIL, 2004), inclusive, consta que a Reforma do Judiciário deve ser compreendida como um processo composto por várias etapas e iniciativas.

Passando por essas etapas e iniciativas até o momento realizadas, é necessário sistematizar as várias opiniões dos estudiosos acerca da necessidade de Reforma e dos objetivos traçados para a sua concretização. Assim como o rol das causas, o elenco dos objetivos também varia bastante, qual seja: celeridade processual; eficiência do Judiciário; modernização da administração da Justiça; democratização do acesso ao Judiciário; melhoria no processo de seleção e preparo de magistrados; consolidação do Estado Democrático de Direito; melhoria dos serviços prestados; promoção do desenvolvimento econômico.

Conforme será demonstrado adiante, embora pareça haver um certo consenso sobre os objetivos a serem atingidos com a Reforma do Judiciário, a questão permite enfoques diversos (políticos, econômicos, sociais, estruturais, processuais etc.) e implica definição de prioridades (democratização do acesso a justiça, modernização, celeridade processual etc.) que diferem conforme partam de premissas políticas distintas e marcos teóricos diferentes. O ponto comum é a necessidade de Reforma.

Dallari (2000, p. 14) afirma que o Brasil precisa urgentemente de uma reforma do Judiciário, a fim de adequar a organização judiciária às necessidades atuais e à realidade, sendo indispensável que as mudanças se produzam democraticamente, “ouvidos todos os interessados e conhecedores do assunto que

partir da década de 90, quando o sistema judicial adquiriu uma grande preponderância em muitos países latino-americanos, africanos e asiáticos (SANTOS, 2007, p. 12)¹⁰¹.

¹⁰² Sobre a questão da abordagem por processos, consultar MARANHÃO, Mauriti Maranhão e MACIEIRA, Maria Elisa. *O Processo Nossa de Cada Dia*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004. Para os autores, uma das ferramentas reconhecidas para se fazer uma gestão apropriada é a abordagem por processos, que fornece os instrumentos básicos para a gestão das organizações, que significa, conhecer, fazer funcionar, avaliar, controlar e melhorá-las continuamente. Santos (2007, p. 24) avalia a reforma do Judiciário brasileiro como um processo em busca de uma “justiça cidadã”; um processo que está em curso, cujos objetivos e resultados ainda estão por definir, mas que deve garantir uma revolução democrática da justiça.

tenham boa vontade, evitando-se a interferência dos que querem mudar porque lhes interessa a mudança e não por ser do interesse do povo brasileiro”.

Sadek (2004, p. 7) também chama a atenção para a necessidade premente de Reforma, destacando que a peculiaridade do caso brasileiro está na magnitude dos sintomas indicando a necessidade de reformas, devido a expressiva insatisfação geral com o desempenho da justiça, inclusive por parte dos próprios operadores do sistema judicial.

Pires Rosa (2000, p. 51) concorda com a necessidade, e aduz que as medidas da Reforma devem importar modificações necessárias a uma satisfatória atuação. Tais reformas, num primeiro momento, devem ser aquelas que objetivem “a melhoria de condições de atuação deste Poder”.

Para a Secretaria de Reforma do Judiciário - Documento *Diagnóstico do Poder Judiciário* - a Reforma é extremamente necessária e a sua implementação tem como objetivos “a ampliação do acesso da população à Justiça e a melhoria dos serviços prestados” (BRASIL, 2004, p. 6) ¹⁰³.

Sadek (2004, p. 48) defende a imprescindibilidade de reformas, das quais dependem uma maior credibilidade no Poder Judiciário, uma cidadania plena, a consolidação do Estado de Direito e as chances de sucesso de inserção da economia do país nos novos parâmetros internacionais.

Partindo de uma visão econômica, o Banco Mundial (1997, p. 10) elenca como objetivo de uma reforma do Judiciário a promoção do desenvolvimento

¹⁰³ As conclusões mais importantes do Diagnóstico foram as seguintes: o maior número de processos concentra-se na 1^a instância (86% dos processos entrados em 2003), e não na 2^a instância e nos Tribunais Superiores; a Justiça Comum (Estadual) é responsável pela maior parte dos processos em tramitação no país, aproximadamente 73%; a União responde por aproximadamente 43% das despesas com a Justiça no país; nos últimos anos houve aumento significativo da produtividade dos Tribunais Superiores (STF, STJ e TST), em virtude do aumento de demanda e do número de causas repetitivas; há relação direta entre o crescimento do números de processos nos Tribunais Superiores e a ação do governo federal, com a implementação de medidas de natureza econômica/tributária; os agravos de instrumento representam significativa parte dos recursos interpostos no STF (56,8%) e no STJ (36,9%), o que leva à conclusão de que a reforma do sistema recursal deve incluir alterações importantes no procedimento deste tipo de recurso; a evolução do número de processos na 1^a instância da Justiça Federal dos estados da Federação indica que as políticas de acesso à Justiça geram acréscimo da demanda; na Justiça Comum, não há relação direta entre volume de gastos com a Justiça e a produtividade na prestação jurisdicional; a Justiça do Trabalho em 1^a e 2^a instâncias é a que menos acumula estoque de processos, levando-se em consideração a relação processos entrados/julgados.

econômico do setor privado, que não tem sido garantido pelo sistema judicial dos países objeto de investigação (da América Latina e do Caribe)¹⁰⁴:

Considerando que a América Latina e a Região do Caribe prossegue em seu processo de desenvolvimento econômico, grande importância tem sido destinada a reforma do judiciário. Um poder judiciário eficaz e funcional é relevante ao desenvolvimento econômico. A função do Poder Judiciário em qualquer sociedade é o de ordenar as relações sociais e solver conflitos entre os diversos atores sociais. Atualmente, o Judiciário é incapaz de assegurar a resolução de conflitos de forma previsível e eficaz, garantindo assim os direitos individuais e de propriedade. A instituição em análise tem se demonstrado incapaz em satisfazer as demandas do setor privado e da população em geral, especialmente as de baixa renda. Em face o atual estado de crise do sistema jurídico da América Latina e do Caribe, o intuito das reformas é o de promover o desenvolvimento econômico. A reforma do Judiciário faz parte de um processo de redefinição do estado e suas relações com a sociedade, sendo que o desenvolvimento econômico não pode continuar sem um efetivo reforço, definição e interpretação dos direitos e garantias sobre a propriedade. Mais especificamente, a reforma do judiciário tem como alvo o aumento da eficiência e equidade em solver disputas, aprimorando o acesso a justiça que atualmente não tem promovido o desenvolvimento do setor privado.

Pinheiro (2000, p. 3, grifo do autor) adota a mesma visão ao afirmar que: o “judiciário é uma das instituições cuja importância para o bom funcionamento de uma economia de mercado, garantindo direitos de propriedade e fazendo cumprir contratos, apenas recentemente foi **adequadamente** reconhecida”; e que dessa instituição depende o sucesso do “novo modelo de desenvolvimento que vem sendo adotado no Brasil e na maior parte da América Latina, pelo seu papel em garantir direitos de propriedade e fazer cumprir contratos”¹⁰⁵.

Segundo a Secretaria de Reforma do Judiciário, no documento *Diagnóstico do Poder Judiciário*, sob a ótica do Governo Federal os objetivos da Reforma do Judiciário abrangem a democratização da estrutura do Judiciário, a melhoria de sua gestão e maior transparência, exigências fundamentais para a própria consolidação da democracia (BRASIL, 2004, p. 8)¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Críticas a essa visão são feitas no item 4.4 deste Capítulo.

¹⁰⁵ Faria (2004, p. 11) demonstra como o novo governo, em 2002, defendeu reformas drásticas para “resgatar uma cultura de crédito no Brasil”, ou seja, acabou adotando as recomendações do Banco Mundial.

¹⁰⁶ Sobre a participação do Executivo no processo de Reforma do Judiciário, as atribuições e ações eleitas pela Secretaria de Reforma do Judiciário, ver item 4.5.

Para o alcance dos objetivos supracitados, foram elencadas várias propostas, que visam atacar as causas da crise. A seguir serão citadas as principais, mediante o enquadramento de acordo com os aspectos que envolvem a crise do Judiciário, que foram analisados no capítulo 3, item 3.3: crise do Estado e da sociedade; crise institucional; crise de administração e gestão; crise da legislação processual; crise de função e de legitimidade. Cumpre frisar que, da mesma forma que uma causa pode se enquadrar em mais de um aspecto, as propostas também podem ser direcionadas a combater mais de uma causa.

4.2 PROPOSTAS PARA SOLUÇÃO DAS CRISES

4.2.1 Crise do Estado e da sociedade e as propostas

Verificou-se no capítulo anterior, no item 3.3.1, que a crise do Judiciário decorre também da crise do próprio Estado e da sociedade. Assim, as propostas nesse âmbito deveriam ser direcionadas a uma nova postura dos Poderes Legislativo e Executivo diante do excessivo número de demandas provocado pela: a) omissão legislativa; b) ação legislativa violadora da Constituição; c) ausência de implementação das políticas públicas necessárias a efetivação dos direitos fundamentais; d) utilização da Justiça para retardar a satisfação de direitos dos cidadãos ou contribuintes.

Desse modo, para a formulação de propostas nesta área seria mais coerente verificar em que medida a omissão e ação do Congresso Nacional e do Executivo (este quando adota Medidas Provisórias, por exemplo) contribuem para a crise do Judiciário, bem como estudar políticas públicas que promovam a acessibilidade, a justiça social, a garantia dos direitos, deixando, assim, de lado a necessidade de judicializar todos os problemas políticos, econômicos e sociais (o que gera a judicialização).

Contudo, nessa seara as propostas são quase inexistentes, pois sua concretização depende de vontade política.

O Banco Mundial (2004, p. 22) faz uma proposta que auxiliaria no controle de ações envolvendo o próprio Estado, ao apontar a necessidade de

utilização de estatísticas disponíveis e outras fontes de informação, entre elas, desenvolvimento de melhores sistemas de informações sobre “as ações judiciais do governo e o seu uso para a criação de estratégias de litígio; encontrar uma forma de evitar a prática do governo de usar o Judiciário para controlar fluxo de caixa”.

Nesse contexto, considerando que a Advocacia-Geral da União, integrante do sistema judicial, é órgão do Poder Executivo, Sadek (2004, p. 55) propõe mudanças também no Executivo, a fim de que este passe a avaliar o custo/benefício da litigância (excessiva):

Agilizar o Judiciário implicará também em mudanças no Executivo. A mais importante dentre elas será alterar a orientação da Advocacia-Geral da União no que diz respeito a recursos inúteis, que só postergam a decisão judicial final e não rendem benefícios reais ao governo. Para se aquilatar o alcance dessa medida, bastaria constatar que, hoje, 80% dos processos envolvem algum tipo de interesse da administração pública. Quando há jurisprudência firmada, os recursos são, de fato, um mecanismo cujo único intuito é abarrotar os tribunais e retardar a prestação jurisdicional. Nas palavras de Sérgio Renault, secretário nacional da Reforma do Judiciário, “a administração pública não pode ter a mesma visão de uma empresa privada, é preciso que leve em conta o custo/benefício de todo o Estado” (jornal *O Estado de S. Paulo*, 5/2/2004).

Com efeito, é preciso evitar a proliferação de uma litigância desnecessária, pois a explosão de litigiosidade e a morosidade da Justiça decorrem de vários fatores, entre eles: a cultura do litígio, que envolve a atividade jurídica nacional, na qual se inclui todos os integrantes do sistema judicial (BOTTINI e RENAULT, 2006, p. 8).

Desse modo, o Poder Executivo e todos os que exercem atividade jurídica deveriam atentar para o fato de que expressivo número de processos chega aos foros e aos tribunais não para resolução de questões realmente controvertidas, mas para efeito de puro e simples retardamento ou resistência a comandos legais ou contratuais, por vezes indiscutíveis (MACIEL, 2003).

4.2.2 Crise institucional e as propostas

No que tange à crise institucional, as propostas são direcionadas a melhorar a relação do Judiciário com a sociedade e com os demais Poderes, o que

somente será viável mediante o combate a morosidade; a democratização de acesso a Justiça e uma administração eficiente e transparente. Cumpridas essas metas, consequentemente será melhorada a relação do Judiciário com a sociedade e com os demais poderes.

O Banco Mundial (1997, p. 22) elenca vários medidas destinadas a compor “elementos de reforma do judiciário”. Entre elas, figura a ampliação do acesso da população à Justiça. No mesmo sentido, Dallari (2000, p. 16) propõe a democratização do Judiciário. Esta também é uma das ações prioritárias da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (BRASIL, 2003).

O deputado Hélio Bicudo, relator da PEC 96/92, apresenta propostas que, se fossem implementadas, contribuiriam para uma melhoria da imagem do Judiciário. O parlamentar entende que não se “trata apenas de meios, facilidades materiais, de modificações e sofisticação de quadros a que uma reforma de conteúdo burocrático poderia atender. As mazelas quase crônicas da Justiça brasileira não são de caráter meramente funcional” e prossegue: “Reaparelhar o Poder Judiciário ultrapassa de muito considerações materiais e administrativas, para atingir questões morais e políticas” (BICUDO, 2000, p. 26).

Desse modo, afirma que a Justiça brasileira “precisa modernizar-se, com a consciência de que os juízes fazem parte da comunidade e que somente enquanto partícipes dessa mesma comunidade podem distribuir Justiça” (p. 27). É importante atentar para esse tipo de proposta, uma vez que os problemas com os quais se defronta o Judiciário na atualidade não são apenas de ordem burocrática e formal, mas institucionais também. Melhorando todos os aspectos citados, a Justiça se tornará melhor em vários outros aspectos.

Ribeiro (1999, p. 6) elabora uma proposta com enfoque na democratização de acesso ao Judiciário, o que contribuiria para melhorar a imagem da instituição. Para ele, é preciso “repensar o Judiciário”, com o objetivo de adoção de providências para a efetividade dos direitos e da cidadania, pois a justiça lenta e acessível apenas à parte da população é uma injustiça. No desempenho dessa tarefa, deve-se considerar não apenas os operadores do sistema judiciário, mas também, e principalmente, os destinatários da justiça, o povo.

As propostas expostas no relatório da ONU a respeito da Justiça brasileira para a independência do Poder Judiciário ajudariam a solucionar a crise institucional. O Relator faz diversas recomendações: a) ampliar o acesso ao Poder Judiciário; b) assegurar o direito à prestação jurisdicional efetiva; c) democratizar os órgãos do Poder Judiciário e fortalecer o controle social quanto à composição de seus órgãos de cúpula; e d) encorajar a aplicação dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos¹⁰⁷.

Santos (2007, p. 33) propõe uma “revolução democrática da justiça”. Para tanto, cita diretrizes principais a serem observadas, entre elas, uma relação do poder judicial mais transparente com o poder político e a mídia e mais densa com os movimentos e organizações sociais. Sem dúvida é uma proposta importante, na medida em que colabora para uma maior transparência do Judiciário e melhora a sua imagem institucional.

4.2.3 Crise de administração e gestão e as propostas

No âmbito dessa crise as propostas são muitas, direcionadas a uma melhor administração e gestão da Justiça, no que tange ao gerenciamento do processo, do procedimento e das rotinas de trabalho; a gestão e administração dos recursos humanos, recursos materiais e recursos tecnológicos. Assim, destinam-se a combater as seguintes causas: ausência de modernização; morosidade; carência quantitativa e qualitativa de juízes e servidores; e deficiência de infra-estrutura.

O Banco Mundial (1997, p. 22) elenca vários medidas relacionadas a crise de administração e gestão: a) nomeações de juízes; b) sistema disciplinar que aprimore a administração das cortes de justiça através do gerenciamento adequado

¹⁰⁷ O documento denomina-se "Independência dos Juízes no Brasil: aspectos relevantes, casos e recomendações", apresentado na 61^a sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU, no dia 5 de abril de 2004. O relatório foi produzido por uma ONG internacional e traça um perfil do Poder Judiciário brasileiro. Uma das conclusões do relatório é a de que, por razões sociais, econômicas e culturais, a população brasileira mais carente não tem acesso à prestação judicial ou a recebe de maneira discriminatória.

de processos e reformas na administração das unidades judiciárias; c) redefinição e/ou expansão do ensino jurídico e programas de treinamento para juízes”¹⁰⁸.

Duas ações prioritárias eleitas pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (BRASIL, 2003) podem ser enquadradas neste item: pesquisa/diagnóstico do setor e modernização da gestão do Judiciário. No Documento *Diagnóstico do Poder Judiciário* (BRASIL, 2004), também consta como meta a implementação de medidas de modernização da gestão do Judiciário.

No que tange a esse aspecto, Mello (2000, p. 64-67) afirma que a tomada de consciência sobre a crise da justiça por parte dos atores nela envolvidos, seguida da formulação de “planejamentos estratégicos objetivos e projetos de saneamento consistente das distorções atuais”, permitirá a estruturação de um Judiciário apto ao eficiente e eficaz atendimento dos pleitos da cidadania.

No mesmo âmbito, Teixeira (2001, p. 4-7) expôs algumas propostas: a) a criação de um órgão nacional de planejamento estratégico; b) adoção de um órgão nacional de efetivo controle do Judiciário; c) aumento racional do número de juízes; d) maior investimento no seu aparelhamento, após fixadas as diretrizes pelo seu órgão de planejamento e pelo Conselho Nacional; e) especial atenção à primeira instância, aos juizados especiais e aos mecanismos alternativos de solução.

Outra proposta que pode ser enquadrada para solução da crise gestão é a criação do Conselho Nacional de Justiça. Vários estudiosos e parlamentares propuseram a criação de um órgão de controle externo do Judiciário. Naves (2003, p. 76), por exemplo, propôs isso como medida indispensável à Reforma do Judiciário, cujo órgão de controle externo deveria ser composto por magistrados com amplos poderes para elaborar um plano de metas e realizar avaliações periódicas acerca do funcionamento do Judiciário.

Essa proposta era muito defendida, inclusive pelo deputado Hélio Bicudo (2000, p. 27), sob o fundamento de que o Poder Judiciário era, entre os três Poderes da República, o único imune à fiscalização; enquanto o Executivo é

¹⁰⁸ Embora o documento não contenha nenhum projeto específico para o Brasil, traça linhas gerais para a reforma do Judiciário, que foram observadas pelo Brasil.

fiscalizado pelo Legislativo, este pelo povo e ambos pelo Poder Judiciário, os juízes não se submetiam a qualquer “modalidade de censura externa”¹⁰⁹.

Quanto ao processo de seleção e aperfeiçoamento de magistrados, Mello (p. 117-118) destaca a importância dos membros do Judiciário para a concretização de uma mudança para o modelo democrático-contemporâneo preconizado por Zaffaroni, tendo em vista que o povo bate “desesperadamente às portas da Justiça para defender os seus direitos sociais e individuais esculpidos na Carta Magna e que são letra morta para o Executivo”.

Ribeiro (1999, p. 7), por sua vez, propõe; a) a criação de uma escola de formação e aperfeiçoamento dos magistrados; b) a ampliação da competência do Conselho da Justiça Federal, para que tenha também poderes correicionais; c) a valorização do duplo grau de jurisdição e da atuação da primeira instância.

Teixeira (2001, p. 4-7) expôs algumas propostas direcionadas ao processo de seleção e aperfeiçoamento de magistrados: a) criação de uma escola de âmbito nacional para seleção, formação e aperfeiçoamento dos juízes; b) melhores critérios de recrutamento dos magistrados; c) investimento no aprimoramento dos magistrados e no corpo dos seus demais servidores, utilizando-se das escolas judiciais e instituições congêneres.

No âmbito dos deveres dos magistrados, Dallari (2000, p. 16) propõe a criação de instrumentos democráticos de controle do cumprimento dos deveres funcionais por magistrados da primeira instância e dos tribunais superiores.

4.2.4 Crise da legislação processual e as propostas

A crise da legislação processual envolve as leis processuais (em sentido amplo) que determinam: a divisão da competência entre os vários órgãos judiciários; o modelo recursal adotado, permitindo o uso de incidentes processuais e recursos

¹⁰⁹ Para tanto, propôs-se a criação do Conselho Nacional de Justiça, órgão encarregado de zelar pela autonomia do Poder Judiciário, de fiscalizar os atos administrativos e o cumprimento das normas disciplinares no âmbito da gestão judicial, e de planejar políticas públicas relacionadas ao acesso à Justiça e ao aprimoramento da prestação jurisdicional. Seria composto por nove representantes da magistratura, dois representantes do Ministério Público, dois advogados e dois cidadãos de notável saber jurídico, indicados pelo Congresso Nacional.

temerários e protelatórios; a existência de mecanismos processuais e procedimentos ultrapassados e inadequados, que possibilitam o formalismo e conservadorismo na aplicação da legislação por parte dos juízes.

Desde o início do processo de Reforma do Judiciário havia um completo consenso em torno da necessidade de alterações na legislação, principalmente no Código de Processo Civil, devido a alguns institutos e procedimentos considerados complexos e inadequados. Nesse sentido, afirma Sadek (2004, p. 31) :

Problemas decorrentes da legislação têm sido repetidas vezes apontados como sérios obstáculos ao bom funcionamento da justiça. Operadores do sistema de justiça responsabilizam fortemente a legislação pela situação de crise - esta é a visão de 67,5% dos magistrados, 78% dos integrantes do Ministério Público dos estados e 73% dos procuradores da república. Parece existir um relativo acordo quanto ao fato de que grande parte da legislação brasileira vigente é desatualizada, tendo sido elaborada para uma sociedade que pouco se parece com a de nossos dias, obrigando juízes a aplicar normas em muitos casos ultrapassadas. Advoga-se que o país deveria acompanhar uma tendência mundial no sentido de um enxugamento da legislação, de uma redução da intermediação judicial, da livre negociação e da auto-resolução dos conflitos.

O Banco Mundial (2004, p. 22) sugere a reforma da legislação processual, em virtude da complexidade e permissividade para práticas protelatórias, uma vez que os “direitos ao devido processo legal incorporados aos códigos não garantem tantas proteções quanto abrem caminho para um excesso de oportunidades para aqueles que tentem evitar a justiça e, evidentemente, para muito mais trabalho para os advogados”.

Santos (2007, p. 33) também concorda com a necessidade de profundas reformas processuais.

Conseqüentemente, há muitas propostas direcionadas a solucionar os problemas relativos a crise da legislação processual. Inclusive, pode-se dizer que a maioria dos estudos, pesquisas e relatórios encaram o formalismo do processo e dos procedimentos como o maior empecilho a uma atividade jurisdicional célere, sem atentar que essa é apenas uma das múltiplas facetas da crise do Judiciário, que concorre com outras para a formação da crise.

Desse modo, a tônica para solucionar a crise em comento é a alteração na legislação, incluindo a Constituição Federal. Esta é uma das ações prioritárias

eleitas pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (BRASIL, 2003). Do mesmo modo, no Documento *Diagnóstico do Poder Judiciário* (BRASIL, 2004) consta que “a verdadeira reforma” compreende também a modificação constitucional em discussão no Congresso Nacional e as alterações da legislação infraconstitucional (Códigos de Processo Civil e Penal).

Com base no enfoque de alterações na legislação processual, há várias propostas que podem ser relacionadas a seguir.

O Banco Mundial (1997, p. 22-23) elenca as seguintes propostas: a) adoção de reformas processuais; b) adoção de mecanismos alternativos de resolução de conflitos; c) revisão dos honorários advocatícios arbitrados pelo juiz¹¹⁰.

Ribeiro (1999, p. 7-19) arrola algumas: a) irrecorribilidade das decisões do Superior Tribunal de Justiça, salvo em matéria constitucional; b) extinção do recurso ordinário para o Supremo; c) extinção do recurso extraordinário em decisão de Juizado Especial; d) criação do Conselho Nacional da Justiça; e) criação da súmula com efeito vinculante; f) criação de uma regra fazendo com que as causas só pudessem subir aos tribunais superiores tendo em conta a sua repercussão jurídica, econômica, social; g) extinção dos juízes classistas na Justiça do Trabalho; k) mudanças na legislação processual civil.

No mesmo sentido, Teixeira (2001, p. 4-7) expôs propostas: a) maior preocupação com a reforma da legislação processual, repudiando o formalismo, tornando a execução mais prática e simplificando o sistema recursal; b) a adoção de mecanismos hábeis à agilização dos processos, inclusive a súmula vinculante no Supremo Tribunal Federal e nos Tribunais Superiores, com disciplina pertinente.

Dallari (2000, p. 16) propõe, entre outras medidas, a simplificação de procedimentos. Ribeiro (1999, p. 3) destaca a necessidade de reformas na legislação infraconstitucional, e não apenas na Constituição Federal. Couto (2008, p. 119) pondera que é necessário reduzir o número de instâncias recursais no

¹¹⁰ No Relatório do ano de 2004, o Banco Mundial (2004, p.22) menciona sobre a “solução de alguns obstáculos imediatos adicionais ao desempenho”, mediante utilização de estatísticas disponíveis e outras fontes de informação: a) aprimoramentos no processo para a execução de decisões judiciais, em especial no caso de dívidas particulares e cobrança de impostos; b) maiores investigações sobre os impedimentos referentes à execução fiscal e a adoção de medidas para facilitar o seu processamento; c) reforma de códigos.

Judiciário. Para tanto, o legislador deve confiar mais na competência dos juízes: “O legislador não pode continuar desconfiando da competência dos magistrados (...). Até mesmo a segurança jurídica tem de ter limites, pena de presumir-se que os nossos juízes não são tão bons assim, o que é rematado absurdo”.

Naves (2003, p. 76) propôs: a) a instituição de uma Corte Constitucional com a criação de mecanismos de contenção de recursos; b) adoção da súmula vinculante para as decisões repetidas e de entendimento consolidado no STJ; c) a implantação do título sentencial, de livre circulação no mercado, em substituição aos precatórios; d) a instituição dos juizados de instrução criminal para os crimes mais “sofisticados”, como, por exemplo, a “lavagem” de dinheiro.

Couto (2008, p. 121) defende a fusão entre STF e STJ, para que o primeiro passasse a contar com 44 ministros e a julgar matéria de índole constitucional apenas. Quanto as outras questões, ficariam reservadas às cortes estaduais e aos juizados especiais¹¹¹. O mesmo autor (2008, p. 122), depois de afirmar que uma das causas da crise da justiça é o excesso de litigiosidade, coloca como proposta, para a inibição do ajuizamento de novas ações, o esgotamento da possibilidade de conciliação, tentada primeiramente entre as partes e seus advogados, e num segundo momento, com a intervenção de um magistrado, de modo semelhante ao juízo prévio americano¹¹².

4.2.5 Crise de função e de legitimidade e as propostas

Conforme exposto no capítulo 3, item 3.3.5, a crise de função tem relação com o papel exercido pelo Poder Judiciário na sociedade brasileira atual, ou seja, se é considerado um Poder de Estado dotado de autonomia e independência

¹¹¹ Essa proposta se baseia na crença de que os magistrados são dotados de qualidade técnica. Segundo o autor, dados confirmam essa afirmação: 80% das sentenças de primeiro grau são confirmadas nos tribunais superiores, conforme informação do Presidente da AMB, em entrevista ao Jornal do Brasil, de 26.12.2007, p. A3.

¹¹² Sobre essa questão é importante destacar que o art. 585, inc. II, do CPC, considera título executivo extrajudicial, entre outros, o instrumento de transação referendado pelos advogados dos transatores. Assim, verifica-se que, num primeiro momento, o conflito não necessaria de intervenção judicial, a qual seria cabível somente em caso de descumprimento do acordo. No entanto, ainda não se criou a cultura da transação prévia no Brasil, talvez porque não haja muito interesse dos advogados e das partes, que preferem levar toda disputa ao Judiciário, não obstante tenham conhecimento da morosidade.

ou um serviço público (um órgão do aparato burocrático do Estado). Assim, uma causa da crise de função pode ser a autonomia insuficiente.

A crise de legitimidade, por sua vez, é causada pela: a) morosidade; b) politização da atuação do Judiciário quando de sua relação com os outros Poderes e quando da defesa dos direitos humanos; c) judicialização da política; d) o formalismo e conservadorismo na aplicação da legislação, incluindo a Constituição.

Quanto às propostas destinadas a solucionar a crise de função, todas aquelas que foram elencadas acima, que possam contribuir para a autonomia e independência do Judiciário para que seja de fato um Poder de Estado, são aptas a resolver a crise de função, uma vez que, acaso concretizadas, estarão garantindo a autonomia suficiente ao Judiciário, por exemplo, a) democratização do acesso ao Poder Judiciário; b) garantia de uma prestação jurisdicional efetiva; c) democratização dos órgãos do Poder Judiciário; d) encorajamento para a aplicação dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos.

Cumpre frisar que o Banco Mundial (1997, p. 22) ao citar vários “elementos” básicos para a Reforma do Judiciário, ressalta que devem incluir medidas visando assegurar a sua independência (embora o enfoque da reforma seja garantir o desenvolvimento econômico).

No tocante às propostas que possam colaborar para solucionar a crise de legitimidade, são aquelas destinadas a combater a morosidade (modernização da administração e gestão da Justiça; alterações na legislação processual que tornem o processo mais dinâmico); a politização excessiva e contrária a Constituição (melhorias no processo de seleção e aperfeiçoamento dos magistrados); a judicialização excessiva e desnecessária (fim da omissão legislativa e implantação de políticas públicas); o formalismo e conservadorismo na aplicação da legislação, incluindo a Constituição (alterações legislativas).

4.3 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

Considerando todas as propostas analisadas no item anterior, é preciso identificar quais propostas foram implementadas, motivo pelo qual é cabível estudar a evolução legislativa da Reforma do Judiciário. Conforme será demonstrado

adiante, apesar de um dos objetivos da reforma na legislação ter sido combater a morosidade da Justiça, o próprio processo legislativo da Reforma do Judiciário demorou quase doze anos para culminar na promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, nominada como integrante da primeira fase da Reforma do Judiciário.

Em 26/03/92, o Deputado Hélio Bicudo (PT/SP), apresentou à mesa da Câmara dos Deputados o PEC (Projeto de Emenda Constitucional) nº 96/92, que pretendia introduzir modificações na estrutura do Poder Judiciário. Esse PEC pretendia a extinção da Justiça Federal de primeiro grau, da Justiça Militar da União e dos estados, assim como da representação classista na primeira instância da Justiça do Trabalho; pleiteava a participação do Ministério Público nos concursos da magistratura, algumas alterações na Justiça dos estados, bem como a extinção da vitaliciedade no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal.

A ela se apensou o PEC n. 112/95, de autoria do Deputado José Genoíno, pretendendo a criação de um sistema de controle externo do Poder Judiciário. Essas propostas sofreram bastante ampliação no substitutivo do Deputado Jairo Carneiro, e o deputado referido votou pela rejeição do substitutivo, tendo o deputado Hélio Bicudo, por sua vez, desautorizado a menção de seu nome como autor da PEC. Agindo assim, concordou com o protesto do Deputado Jarbas Lima, que denunciara tal ampliação como anti-regimental e inconstitucional (CHAVES, 2003).

Em 08/08/96 o Deputado Jairo Carneiro apresentou um substitutivo, resultando dois PECs (96/92 e 112/95). Em 02/02/99, a Comissão foi dissolvida e o PEC arquivado, por findar a legislatura e não ter o projeto sido votado. Em 22/02/99, o PEC foi desarquivado a pedido do Deputado José Genoíno. Em 30/03/99, o Presidente da Câmara, Deputado Michel Temer, decidiu constituir Comissão Especial para apreciar o PEC, cujo Presidente eleito foi o Deputado Jairo Carneiro (PFL/BA). Foi indicado como relator o Deputado Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP).

Ao PEC 96/92 foram anexados outros: PEC 54/95 do Senado (PEC 500/97 na Câmara), do Senador Ronaldo Cunha Lima (PMDB/PB), para instituir a súmula vinculante; PEC 127/95, do Deputado Ricardo Barros (PPB/PR), aumentando para 75 (setenta e cinco) anos a idade para aposentadoria compulsória; PEC 215/95, do ex-Deputado Matheus Schmidt (PDT/RS), estabelecendo aposentadoria

facultativa às mulheres, membros da magistratura, aos 25 (vinte e cinco) anos de serviço, após 05 (cinco) anos de efetivo exercício na judicatura; PEC 368/96, (do Executivo), atribuindo competência à Justiça Federal para julgar crimes praticados contra os direitos humanos.

O prazo para apresentação de emendas ainda foi prorrogado (até 30/04/99), oportunidade em que foram apresentadas mais 45 (quarenta e cinco) emendas ao PEC. Em 01/06/99, o Deputado Aloysio Nunes Ferreira apresentou substitutivo, pela aprovação do PEC 96/92, dos PECs apensados e parcialmente das emendas apresentadas. Em 11/08/99, o PEC foi redistribuído à deputada Zulaiê Cobra (PSDB/SP) para relatar.

Em 19/10/99, a Comissão Especial aprovou por unanimidade o parecer da Relatora, ressalvados os destaques. Em 18/11/99 a Comissão Especial da Câmara dos Deputados aprovou o substitutivo, alterado por destaques, da Deputada Zulaiê Cobra (PSDB/SP). Em 07/06/2000 foi concluída a votação da Reforma do Judiciário (PEC 96/92). Na sessão de 07/06/2000, o Plenário da Câmara dos Deputados concluiu a votação do PEC, em segundo turno, com a votação dos 03 (três) últimos destaques (05, 08-A, 10). Um deles, que foi aprovado, supriu o foro privilegiado (CHAVES, 2003). Depois de 12 anos de longa tramitação finalmente foi concretizada a Reforma do Poder Judiciário no plano formal.

Bastos (2003) sintetiza bem o longo caminho até a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004:

Os debates, as emendas e respectivas justificativas, as audiências públicas, os substitutivos, os relatórios que se produziram durante esses longos anos consubstanciam valioso repertório, de indispensável consulta, como páginas para um diagnóstico e subsídio para qualquer ampla, universal, e necessária reforma do Poder Judiciário. O texto resultante de tumultuada tramitação, após ter sido aprovado na Câmara dos Deputados e parcialmente modificado na Câmara Alta, foi, por isso, acertadamente encaminhado pelo presidente do Senado, o Senador José Sarney, à Comissão de Constituição e Justiça, com o que se devolve sua apreciação à nova legislatura.

Sadek (2004, p. 26) comenta a respeito do trâmite do PEC 96/92, destacando a ausência de semelhança entre o projeto final aprovado e o inicial:

Focalizando-se o caso brasileiro e apenas os últimos anos, deve ser sublinhado que o capítulo referente ao sistema de justiça da Constituição

de 1988 foi o que recebeu o maior número de propostas de revisão, por ocasião da reforma constitucional de 1993¹¹⁹ - foram ao todo 3.917 emendas. Um número nada desprezível, mas de todo incongruente com o resultado então alcançado: nenhuma alteração.

Como consequência, a proposta de emenda constitucional relativa ao Judiciário tramita no Congresso Nacional há mais de uma década, a partir do um projeto apresentado por Hélio Bicudo em 1992, então deputado federal pelo Partido dos Trabalhadores de São Paulo (PT/SP). Esse primeiro projeto sofreu inúmeras modificações, até finalmente ser votado na Câmara dos Deputados, em junho de 2000. As modificações foram tantas e de tal magnitude que é possível afirmar que entre o primeiro projeto e o aprovado pelos parlamentares praticamente não há semelhanças. Mais do que isso: após o período de revisão constitucional, sucederam-se três relatores e apesar de todos eles pertencerem a partidos governistas, resultaram três propostas absolutamente diferentes entre si. Neste momento (maio de 2004), o texto encontra-se no Senado, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, aguardando parecer do relator, podendo, inclusive, ser inteiramente modificado.

Com efeito, houve várias discussões em torno das alterações propostas aos dispositivos constitucionais. Participaram delas as associações de magistrados e do Ministério Público, representantes da Advocacia Pública, das Defensorias Públicas, da Ordem dos Advogados e de outros setores da sociedade civil. Foram apresentadas várias ponderações e manifestações. Houve várias alterações, de modo que o texto final guardou pouca semelhança com o projeto inicial. Assim, a Emenda Constitucional nº 45/2004 compôs o que pode ser chamado de *reforma concreta* do Judiciário.

A referida Emenda promoveu alterações na Constituição. Entre as mais importantes destacam-se as seguintes: a) a garantia da razoável duração e da tramitação célere do processo; b) a exigência de atividade jurídica, por três anos, para o ingresso na magistratura e no Ministério Público; c) a obrigatoriedade de cursos oficiais para o processo de seleção e vitaliciamento de magistrados e dos membros do Ministério Público; por meio de uma escola nacional; d) a exigência do transcurso de três anos para o exercício da advocacia após o afastamento do cargo ocupado na magistratura e no Ministério Público; e) a destinação exclusiva à Justiça das custas e emolumentos arrecadados; f) o efeito vinculante das decisões proferidas pelo STF¹¹³; g) a limitação do cabimento de recurso extraordinário; h) a

¹¹³ É o instrumento que possibilita ao STF, com concordância de dois terços dos seus membros, aprovar súmula que terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. Isso significa que

criação da justiça itinerante nas justiças Federal, Estadual e do Trabalho; i) a ampliação da competência da Justiça do Trabalho; j) a criação de varas estaduais especializadas em questões agrárias; k) a criação do Conselho Nacional de Justiça¹¹⁴; l) a criação do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho; m) a criação do Fundo de Garantia das Execuções Trabalhistas; o) a extinção dos Tribunais de Alçada.

É importante salientar que o processo legislativo de Reforma do Judiciário não findou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004. Em seguida, foram efetuadas diversas alterações infraconstitucionais, que serão analisadas adiante no item *Alterações Legislativas*. Também o Senado Federal encaminhou a Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº 358, de 10/01/2005, conhecida como “Segunda Reforma do Judiciário”.

4.4. A PARTICIPAÇÃO DO BANCO MUNDIAL

O processo de Reforma do Judiciário brasileiro sem dúvida recebeu marcante influência dos estudos, pesquisas e diagnósticos elaborados por organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial. As causas da crise e as propostas de reforma citadas neste trabalho demonstram o interesse dessa instituição na questão e a influência causada no Brasil. A justificativa para tanto são os diversos documentos relativos ao assunto, elaborados por essa entidade.

A partir do ano de 1989, o Banco Mundial desenvolveu algumas iniciativas na Latina América e Região do Caribe, visando proporcionar diretrizes sobre a reforma do judiciário. Iniciou com um pequeno componente tecnológico jurídico em um Empréstimo para Reforma do Setor Social Argentino no ano de 1989.

juízes, tribunais e mesmo a Administração Pública devem seguir a orientação fixada pelo Supremo Tribunal Federal, o que poderá, em tese, contribuir para o descongestionamento dos tribunais.

¹¹⁴ O documento *Reforma do Judiciário: Perspectivas*, elaborado em 2005 pela Secretaria de Reforma do Judiciário, afirma que o “Conselho Nacional de Justiça desempenhará a importante função de ser o órgão de gestão e planejamento estratégico do Poder Judiciário. A realidade revela que as diversas instituições do Judiciário funcionam quase que isoladamente, como ilhas de um arquipélago, sem um elemento específico de ligação. Assim, o Conselho preencherá esta lacuna e terá como atribuições principais a regulamentação e padronização de serviços estratégicos para a Justiça e a fiscalização das ações administrativas e financeiras dos tribunais. O Conselho Nacional de Justiça também fiscalizará a atuação disciplinar dos magistrados, com o objetivo de assegurar maior transparência à Justiça” (BRASIL, 2005).

Em 1992, o Banco desenvolveu uma análise do setor judiciário da Argentina, financiado pelo Fundo de Subvenção para Desenvolvimento Institucional. No ano de 1995, um projeto de reforma do judiciário foi aprovado para a Bolívia, tendo sido completados vários estudos. Em 1994, na Venezuela, foi concedido um Empréstimo de Infra-estrutura para o Judiciário, concentrado em infra-estrutura, tecnologia e alguns estudos substanciais em outras áreas, visando compensar a carência de uma análise prévia do setor.

Pacheco (2000, p. 137) comenta a respeito desse programa:

La reforma del poder judicial en los países latinoamericanos y del Caribe constituye una de las etapas que deben cumplirse por el acuerdo antes citado, elaborado por diversas agencias multilaterales dentro de las que sobresalen el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Ese programa se inició en 1989 con una reunión realizada entre diversos representantes de América Latina y del Caribe. El documento final logró el nombre de 'Consenso de Washington'. Tal consenso fue sometido recientemente a una evaluación en la cual se buscó realzar la importancia que tienen las instituciones, entre ellas la justicia, para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el pacto.

Em 1997 o Banco Mundial elaborou um estudo denominado *O setor judicial na América Latina e no Caribe: elementos da reforma. Documento técnico do Banco Mundial n. 319S*. O estudo teve o objetivo de analisar os principais fatores que afetam a qualidade dos serviços do Judiciário nos países da América Latina e do Caribe, “sua morosidade e natureza monopolística”. O estudo “relaciona os aspectos econômicos e legais, como as raízes da ineficiência e injustiça do sistema”; e discute os elementos necessários para garantir uma reforma, com o objetivo de se alcançar “um poder eficiente e justo” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 8).

O relatório desenvolve um traçado sobre as reformas da América Latina e Região do Caribe, onde o Banco Mundial teve suas primeiras experiências, bem como inclui relatos de outros países em desenvolvimento.

Há muitas críticas ao conteúdo desse documento, sob o fundamento de que sua tônica está voltada às modificações no “setor” judicial em favor do mercado; por sugerir a quebra do monopólio do Judiciário na prestação jurisdicional, o reforço

das garantias ao direito de propriedade e se preocupar apenas com a garantia do desenvolvimento econômico (MACIEL, 2008)¹¹⁵.

Entretanto, não se poderia esperar outra coisa do Banco Mundial, uma vez que auxiliar o desenvolvimento econômico dos países faz parte de seus objetivos. Nesse sentido, suas recomendações pretendem resolver problemas que interferem na ordem econômica: “o Banco Mundial não está autorizado a desenvolver trabalhos na área da jurisdição penal, já que a intervenção nessa área não é considerada como forma produtiva em alcançar os seus objetivos, isto é, gerar o desenvolvimento econômico” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 18).

Santos (2007, p. 23-24) trata do assunto. Partindo do pressuposto de que o neo-liberalismo revelou suas debilidades, uma vez que não garantiu o crescimento, mas aumentou muito as desigualdades sociais, a vulnerabilidade, a insegurança e a incerteza na vida das classes populares e fomentou uma cultura de indiferença à degradação ambiental, afirma que a reforma do Judiciário protagonizada pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e pelas grandes agências multilaterais e nacionais de ajuda ao desenvolvimento, abrange o campo dos negócios, dos interesses econômicos, que postula um sistema judiciário

¹¹⁵ Percebe-se uma preocupação na doutrina de que o princípio republicano consubstanciado na divisão, harmonia e independência dos poderes fosse colocado em choque pelos esforços coordenados e extraordinários de interesses econômico-financeiros transnacionais e blocos políticos nacionais, que “têm em comum a crença messiânica nos poderes mágicos e regulares da *invisible hand* do mercado como matriz de pacificação dos conflitos sociais e promoção da prosperidade geral da Nação” (MELLO, 2000, p. 71). O autor afirma que no clima gerado pela ânsia reformista, com o objetivo de alcançar a apregoada governabilidade no plano federal, várias propostas de reforma da Constituição foram elaboradas, tendo o Judiciário merecido o destaque de um “Poder em crise”. Assim, a necessidade de reforma da estrutura judiciária coloca-se como sentimento generalizado entre os detentores do poder, mediante discursos que partem de premissas equivocadas. Diante disso, se preocupa com um possível desmantelamento do Judiciário como Poder de Estado: “Todavia, para que as apregoadas reformas não resultem no desmantelamento do Judiciário como Poder de Estado, enfraquecendo-o ao ponto de torná-lo um mero serviço estatal subordinado aos interesses e controle dos governos que se sucedem, é preciso que se tenha presente a globalidade das causas da ‘crise da justiça’ – constituída por vasto elenco – atrelada à inegável crise do Estado e do Direito” (MELLO, 2000, p. 68). Mais detalhes sobre o assunto, ver SPODE, Guinther. **A Justiça na América Latina e os objetivos da Flam.** 2008. Disponível em http://www.amb.com.br/index.asp?secao=artigo_detalhe&art_id=1. Acesso em: 09 nov. 2008; MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. **A Reforma do Poder Judiciário Brasileiro: motivações, quadro atual e perspectivas.** R. CEJ, Brasília, n. 21, p. 79-86, abr./jun. 2003.

eficiente, rápido, que permita a previsibilidade dos negócios, a segurança jurídica e garanta a salvaguarda dos direitos de propriedade¹¹⁶.

Da mesma forma, outros relatórios, que não são de autoria daquela entidade, enfatizam e reforçam o papel do Judiciário diante dos novos acontecimentos e a remodelação do mercado¹¹⁷. O documento do Ministério da Fazenda intitulado: *Reformas Microeconômicas e crescimento de longo prazo*, produzido pela Secretaria de Política Econômica (BRASIL, 2004, p. 72), também ressalta a importância da Reforma do Judiciário para o fortalecimento das relações econômicas, comerciais e financeiras no país.

A Secretaria de Reforma do Judiciário, no Caderno *Judiciário e Economia* (BRASIL, 2003, p. 6), se baseia na mesma perspectiva de abordagem da crise da justiça, pois enfatiza que um Poder Judiciário moroso acarreta efeitos danosos para a economia nacional, implica diminuição de investimentos, restrição ao crédito ou aumento de custos deste crédito¹¹⁸.

Todavia, não se pode dizer que o Poder Executivo pretenda a Reforma do Judiciário apenas para garantir o desenvolvimento econômico. Este é apenas um dos objetivos, conforme se infere dos diversos estudos, pesquisas e propostas efetuados pela Secretaria de Reforma do Judiciário (ver item 4.5.).

De qualquer modo, o importante é que referidos Relatórios contribuíram para um maior debate acerca da Reforma do Judiciário, e acabaram despertando o Poder Judiciário para suas mazelas. Ademais, o documento do Banco Mundial, elaborado no ano de 2004, não dá essa ênfase ao desenvolvimento econômico, preocupando-se com a realidade da Justiça brasileira e propondo medidas. Além disso, destaca a alta produtividade do Poder Judiciário brasileiro¹¹⁹. Assim, esse

¹¹⁶ O autor aduz que é a favor de uma justiça rápida, mas isso não é suficiente para se alcançar uma revolução democrática da justiça, pois é necessário que se atinja uma justiça cidadã (p. 24).

¹¹⁷ Relatório de n.º 19, de 1997: “O Estado num mundo em transformação”; Relatório n.º 24, de 2002: “Instituições para os mercados” e ainda a Conferência do Banco sobre o Judiciário, realizada em 2000.

¹¹⁸ Disponível em <http://www.mj.gov.br/reforma/main>. Acesso em 17 fev. 2008.

¹¹⁹ O Banco Mundial (2004, p. 10-12) afirma que embora exista no âmbito do Judiciário brasileiro congestionamento e demora, há “uma tendência corolária que recebe pouca atenção: a produtividade do judiciário é em geral alta, chegando a alcançar proporções realmente fenomenais no caso de alguns tribunais”; e que se os tribunais brasileiros “desfrutam de orçamentos relativamente altos” (aqui se dá ênfase ao alto custo do Judiciário), da mesma forma processam um número recorde de ações por juiz: “Muito embora a média nacional (até o ponto em que pode ser determinada) seja

estudo do ano de 2004 contribuiu para a segunda fase da Reforma do Judiciário, para que ela possa se basear em dados quantitativos e qualitativos aptos a apontar diagnósticos de forma objetiva, que podem contribuir para detectar as verdadeiras causas da crise do Judiciário e encontrar soluções adequadas.

4.5 A PARTICIPAÇÃO DO PODER EXECUTIVO

O Poder Executivo participou e tem participado ativamente do processo da Reforma do Poder Judiciário. No ano de 2003, o Ministério da Justiça se engajou no processo, criando a Secretaria de Reforma do Judiciário, com o objetivo de promover, coordenar, sistematizar e angariar propostas. O papel principal dessa Secretaria é ser um órgão de articulação entre o Executivo, o Judiciário, o Legislativo, o Ministério Público, governos estaduais, entidades da sociedade civil e organismos internacionais, com o objetivo de propor e difundir ações e projetos de aperfeiçoamento do Poder Judiciário¹²⁰.

O Poder Executivo elegeu, através da referida Secretaria, como “ações prioritárias” para a reforma do Judiciário as seguintes medidas: a) democratização do acesso à Justiça; b) pesquisa/diagnóstico do setor; c) modernização da gestão do Judiciário; e d) alterações legislativas. Estas ações é que estão pautando o processo de Reforma do Judiciário atualmente, as quais serão analisadas no item 4.5.1¹²¹.

inferior e distribuída de forma bastante desequilibrada, é comum os juízes emitirem sentenças referentes a milhares de ações anualmente, emitindo decisões, supervisionando a negociação de um acordo ou encerrando um processo mediante solicitação de uma das partes, como resultado da ausência de ação. Alguns dos números são verdadeiramente fenomenais – os 11 juízes do Supremo Tribunal Federal nos últimos anos emitiram decisões relativas a aproximadamente 100.000 ações por ano – os juízes dos juizados especiais federais emitem 7.000 ou 8.000 decisões a cada ano, e existem vários exemplos de um único juiz julgar centenas de processos em um único dia.

¹²⁰ O art. 10 da Portaria 1.117, de 07.08.2003, do Ministério da Justiça, elenca as finalidades daquela Secretaria. O art. 23, do primeiro Anexo ao Decreto 6.061, de 15.03.2007, prevê os objetivos da Secretaria de Reforma do Judiciário.

¹²¹ No Documento *Reforma do Poder Judiciário: Perspectivas a Secretaria de Reforma do Judiciário* elencou outras ações, mas que se enquadram nas quatro referidas: a) elaboração de mecanismos para difusão de práticas inovadoras de gestão no Judiciário identificadas pelo I Prêmio Innovare: O Judiciário do Século XXI, bem como a realização de sua 2^a edição; b) implementação dos Juizados Especiais Federais nas instalações dos Centros de Integração de Cidadania, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; c) aprofundamento da análise do modelo de Justiça Restaurativa, a partir do apoio a três projetos-pilotos e realização de conferência e publicação sobre o tema, inédito no País, em parceria com o PNUD; d) elaboração de diagnóstico dos Juizados Especiais de todo o País e seus impactos na prestação jurisdicional e na ampliação do

Renault (2008, p. 128) menciona sobre a importância da participação do Poder Executivo no processo de reforma do Judiciário:

É também inegável que a entrada do Executivo na discussão do tema contribuiu para o seu aprofundamento e obtenção de resultados positivos importantes. Logo no início do primeiro mandato do governo Lula, em 2003, foi criada a Secretaria de Reforma do Judiciário, no âmbito do Ministério da Justiça, com o objetivo declarado de sinalizar para a sociedade como um todo, e para a Magistratura em particular, que o assunto mereceria destaque político do governo recém-empossado. O que parecia um despropósito, ou seja, a criação de um órgão dentro de um Poder (Executivo) para cuidar da reforma de um outro Poder (Judiciário), mostrou-se uma iniciativa consistente na medida em que a Secretaria foi demonstrando que não pretendia se imiscuir de forma indevida e invasiva nos assuntos relacionados ao sistema judicial brasileiro.

Sadek (2004, p. 49) elogia a participação dessa Secretaria:

De fato, é possível sustentar que iniciativas governamentais deram mais concretude à reforma. Dentre essas iniciativas, a mais importante foi a criação, em maio de 2003, da secretaria de Reforma do Judiciário, no âmbito do Ministério da Justiça. Essa secretaria tem coordenado uma série de discussões sobre o tema e apresentado sugestões de reformas que prescindem de mudanças constitucionais, como por exemplo, melhorias na gestão com a modernização e a informatização de varas, fóruns e tribunais.

Considerando o interesse do Poder Executivo na Reforma do Judiciário, e diante da promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, em 15/12/2004 o Presidente da República, o Presidente do STF, o Presidente do Senado Federal e o Presidente da Câmara dos Deputados firmaram o Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano. No referido Pacto foram apontados vinte e seis projetos de lei importantes para o aprimoramento do desempenho da prestação jurisdicional, relativos ao processo civil, penal e trabalhista.

Os compromissos fundamentais firmados no Pacto se referem às seguintes medidas: a) à implementação da reforma constitucional do Judiciário; b) à

acesso à Justiça; e) estudo de sistemas alternativos de solução de conflitos e mapeamento nacional das iniciativas hoje existentes no País nesta área, em parceria com o PNUD; f) parcerias com o Banco Mundial para o desenvolvimento de pesquisas sobre litigância e atuação da União em juízo, sobre os gargalos dos processos de execução fiscal e sobre ações coletivas.

reforma do sistema recursal e dos procedimentos¹²²; c) à Defensoria Pública e acesso à Justiça; d) ao Juizados Especiais e Justiça Itinerante; e) à Execução Fiscal; f) aos Precatórios; g) a graves violações contra os Direitos Humanos; h) à informatização; i) à produção de dados e indicadores estatísticos; j) à coerência entre a atuação administrativa e as orientações jurisprudenciais já pacificada; k) ao incentivo à aplicação das penas alternativas.

Diante do exposto, sem dúvida a participação da Secretaria de Reforma do Judiciário foi muito respeitada e capaz de contribuir para a melhoria do funcionamento do Judiciário, tendo tido, inclusive, apoio dos juízes e de suas associações de classe.

A seguir serão analisadas as “ações prioritárias” eleitas pelo Executivo para a Reforma do Judiciário: democratização do acesso à Justiça; pesquisa/diagnóstico do setor, modernização da gestão do Judiciário e alterações legislativas. Estas ações compõem a pauta do processo de Reforma do Judiciário atualmente. No entanto, dentro delas foram desenvolvidas algumas medidas de iniciativa do próprio Poder Judiciário, que não dependeram de alterações legislativas, principalmente no âmbito da modernização da gestão, as quais também serão analisadas, dada a sua importância.

4.5.1 As ações prioritárias para a Reforma do Judiciário

4.5.1.1 Democratização do acesso à Justiça

A Secretaria de Reforma do Judiciário (BRASIL, 2003), dentro da ação *democratização do acesso à Justiça*, fundamenta que:

O acesso à Justiça é considerado um direito humano e um caminho para a redução da pobreza, por meio da promoção da equidade econômica e social. Onde não há amplo acesso a uma Justiça efetiva e transparente, a

¹²² No tocante aos Códigos de Processo Civil, Processo Penal e ao processo trabalhista, houve vários projetos e sugestões anexados, sistematizados por comissão conjunta liderada pelo presidente do Supremo Tribunal Federal e pelo Ministro de Estado da Justiça, mas que foram apresentadas por juristas, magistrados e Tribunais, bem como por diversas entidades: o Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), a Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE) e o Colégio de Presidentes de Tribunais de Justiça, entre outros.

democracia está em risco e o desenvolvimento sustentável não é possível. Assim, a ampliação do acesso à Justiça no Brasil é uma contribuição certeira no sentido da ampliação do espaço público, do exercício da cidadania e do fortalecimento da democracia. A democratização do acesso à Justiça não pode ser confundida com a mera busca pela inclusão dos segmentos sociais ao processo judicial. Antes disso, cabe conferir condições para que a população tenha conhecimento e apropriação dos seus direitos fundamentais (individuais e coletivos) e sociais para sua inclusão nos serviços públicos de educação, saúde, assistência social, etc., bem como para melhor harmonização da convivência social.

Desde meados de 2007, a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, definiu o tema “Democratização do Acesso à Justiça” como eixo prioritário das ações programadas para os próximos anos. Pretende assim ser a articuladora de uma política nacional voltada à democratização do acesso ao Sistema de Justiça, a ser constituída pelo debate coletivo e executada em conjunto com as estruturas do sistema de Justiça, instituições de ensino, pesquisa e entidades da sociedade civil¹²³.

O acesso à Justiça é direito humano fundamental (CF, art. 5º, XXXV). A preocupação com esse direito ganhou relevância a partir do advento da CF de 1988, pois a Nova Carta rompeu com qualquer restrição ao acesso à Justiça. Por isso, é necessário garantir-se a efetividade desse direito. Considerando a realidade da Justiça brasileira, a democratização do acesso à Justiça pode ser dividida em duas vertentes: democratização qualificada e democratização do acesso a ordem jurídica justa. A segunda decorre da primeira, mas elas podem ser reunidas numa única expressão: *democratização qualificada do acesso a ordem jurídica justa*.

No tocante a primeira vertente, o acesso a justiça deve ser o mais amplo e igualitário possível, abrangendo a população de baixa renda ou marginalizada, de modo que não tenha acesso ao Judiciário apenas uma pequena parcela da população - geralmente com maior poderio econômico (os bancos, as concessionárias e grandes empresas), - ou o Poder Público, devido à facilidade de acesso em virtude da isenção de custas e de dispor de um bom aparelhamento de representação judicial.

Nesse sentido, ao comentar sobre a necessidade de democratização de acesso a justiça, Sadek (2004, p. 25-26) aduz que a reforma do Judiciário deve levar em conta uma *democratização qualificada*, para evitar a utilização do sistema judicial

¹²³<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJDA9EC2A8ITEMID640776D801FE4982BE545F62739DB986PTBRIE.htm>

tão-somente pelo governo, pelas agências públicas e por um grupo específico da sociedade com maiores poderes econômicos:

Tornou-se lugar comum afirmar que sem uma justiça acessível e eficiente coloca-se em risco o Estado Democrático de Direito. O que poucos ousam sustentar, completando a primeira afirmação, é que, muitas vezes, é necessário que se qualifique de que acesso se fala. Pois, a excessiva facilidade para um certo tipo de litigante pode transformar a justiça em uma instituição não apenas seletiva, mas sobretudo inchada e deformada. Isto é, repleta de demandas que pouco têm a ver com a garantia de direitos – esta sim, uma condição indispensável ao Estado Democrático de Direito e às liberdades individuais. Deste ponto de vista, qualquer proposta de reforma do Judiciário deveria levar em conta que temos hoje no Brasil uma justiça muito receptiva a um certo tipo de demandas, mas pouco atenta aos pleitos da cidadania. Um verdadeiro confronto entre demandas estimuladas de um lado e demandas reprimidas de outro. Tal característica, certamente, não se deve exclusiva ou principalmente à vontade dos operadores do sistema judicial. O que parece inquestionável é que temos atualmente um sistema muito mais comprometido com um excesso de formalismos e procedimentos do que com a garantia efetiva de direitos.

Com base nessa premissa de democratização qualificada, pode-se afirmar que um passo para a democratização do acesso foi dado com a implementação dos juizados especiais. Santos (2007, p. 58) destaca que entre as alternativas experimentadas no Judiciário brasileiro para resolver o problema da morosidade, desafogar o sistema judicial e atender causas de menor valor que estavam excluídas do acesso à Justiça devido às custas, despesas processuais e honorários advocatícios, está a criação dos “juizados de pequenas causas” pela Lei nº 7.244/84, transformados, pela Constituição de 1988, em juizados especiais¹²⁴.

Os juizados especiais têm sido apontados como uma das melhores soluções, dentro da estrutura do judiciário, de celeridade para a solução das contendas e aproximação da decisão judicial dos cidadãos permitindo a conciliação, a transacção, a desistência de recursos e extinguindo o

¹²⁴ Com o objetivo de facilitar o acesso a uma justiça rápida e efetiva, por parte da população de baixa renda, a Constituição brasileira criou os juizados especiais para causas cíveis de menor valor econômico e criminais de menor potencial ofensivo. Em 1995, a Lei 9.099 regulou os Juizados Especiais no âmbito da Justiça Estadual. A Emenda Constitucional nº 22 de 18/03/1998 determinou a criação de Juizados Especiais na Justiça Federal, suprindo a omissão constante da Constituição de 1988, que previu a instalação desses juizados apenas na Justiça Estadual. Os juizados especiais da justiça federal são órgãos da Justiça Federal de 1º grau, e uma forma diversa da justiça tradicional (ordinária). Esta é apegada ao formalismo e a prazos dilatados, além de prazos privilegiados para entes públicos. Assim, no procedimento dos juizados as partes são tratadas de forma igual, ou seja, os prazos para a prática de atos processuais são idênticos para todas as partes, independentemente da natureza pública ou privada do jurisdicionado.

reexame necessário. Nas cinco regiões da Justiça Federal, os juizados receberam, em 2004, mais de 1,7 milhão de processos. Enquanto isso, a primeira instância da justiça federal recebeu 960 mil casos novos. Mesmo com uma carga maior de trabalho, os juizados especiais federais deixaram menos processos sem julgamento. Em 2004, a taxa de congestionamento na justiça federal foi de 84% da justiça comum contra 52% dos juizados especiais¹²⁵.

Com a implantação dos juizados especiais efetivamente se permitiu a ampliação do acesso à Justiça para a população menos favorecida, bem como se possibilitou que o processo chegue ao seu término em tempo satisfatório e razoável, tendo em vista o congestionamento pelo qual passava a justiça ordinária. Nesse sentido, destaca o Relatório do Banco Mundial (2004, p. 22), preconizando que os juizados especiais tanto estaduais quanto federais “vêm acumulando uma participação cada vez maior da carga de trabalho, e mantendo altos índices de produtividade. No entanto, eles aparentemente estão atraindo processos que jamais chegariam ao Judiciário caso eles não existissem”.

Dentro da ação para democratização do acesso, atualmente o Ministério da Justiça está trabalhando nas seguintes frentes: a) efetivação da Lei nº 11.340/06, conhecida como “Maria da Penha”, cujo objetivo é o combate à violência doméstica e familiar contra a mulher b) *Justiça Comunitária*, mediante formação de agentes comunitários para a informação acerca de direitos e o uso da mediação na resolução de conflitos c) *Assistência Jurídica Integral aos Presos e Familiares*, por meio do qual se pretende assegurar a assistência jurídica integral e gratuita aos encarcerados, tendo em vista que o PRONASCI - Programa Nacional de Segurança com Cidadania – tem como um de seus focos o sistema prisional brasileiro.

Para análise da segunda vertente - democratização do acesso a ordem jurídica justa – é necessário abordar o que implica o termo *acesso a justiça* no atual Estado Democrático de Direito.

¹²⁵ A solução dos litígios nos juizados é mais rápida em razão da desnecessidade de expedição de precatórios (CF, art. 100, § 3º). Exemplo de rapidez pode ser encontrado na maioria das subseções judiciárias (cidades sedes de varas federais) da Justiça Federal da 4ª Região (Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), nas quais o trâmite dos processos é feito por meios informatizados em que os documentos são digitalizados, tornando o procedimento mais ágil, ou seja, o processo é eletrônico.

Tradicionalmente, o termo *acesso à Justiça* recebe dois sentidos: o primeiro considera sinônimas as expressões *acesso à Justiça* e *acesso ao Poder Judiciário*; o segundo, partindo de uma visão axiológica da expressão *justiça*, comprehende o acesso a ela como o acesso a uma determinada ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano. Esse último, por ser mais amplo, engloba no seu significado o primeiro.

Durante algum tempo prevaleceu o entendimento – restritivo - de que o significado de acesso à Justiça somente compreendia o acesso aos órgãos judiciais. Atualmente existe uma posição unânime no sentido de que o acesso à *Justiça* não se limita simplesmente a possibilidade do ingresso em juízo. Assim, por acesso à *Justiça* deve-se entender como a proteção a qualquer direito, sem qualquer restrição. Não basta simplesmente a garantia formal da defesa dos direitos e o de acesso aos tribunais, mas a garantia de proteção material desses direitos, assegurando a todos os cidadãos, independente de qualquer condição social.

Para Cappelletti e Garth (1988, p. 8-13), a expressão “acesso à Justiça” é difícil de ser definida, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. O sistema deve ser igualmente acessível a todos, devendo produzir resultados que sejam individuais e socialmente justos.

Concluem os autores que uma premissa básica será a de que a justiça social, tal como desejada pelas sociedades modernas, pressupõe o acesso efetivo. Aduzem que o acesso à *Justiça* deve ser considerado como o mais básico dos direitos humanos do sistema jurídico moderno e igualitário que pretende garantir e não apenas proclamar o direito de todos.

Portanto, o acesso à *Justiça* não pode ser identificado com a mera possibilidade de ingresso em juízo, mas com o acesso a ordem jurídica justa. Nesse contexto, Dinamarco (1996, p. 309-310) tem enfatizado a necessidade de se estabelecer um novo método de pensamento, para que o processo seja “instrumento eficaz para o acesso à ordem jurídica justa”.

Para Watanabe o acesso à *Justiça* “é fundamentalmente, direito de acesso à ordem jurídica justa”, considerando-se como dados elementares do direito

à ordem jurídica justa: a) o direito à informação; b) adequação entre a ordem jurídica e a realidade sócio-econômica do país; c) direito a uma justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; d) direito a pré-ordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos; e) direito à remoção de todos os obstáculos que se antepõem ao acesso efetivo à justiça com tais características (WATANABE, 1988, p. 128-135).

Com efeito, atualmente não basta que o Estado, detentor do monopólio da jurisdição, garanta mecanismos legais e constitucionais que possibilitem o ingresso no Judiciário, mas também garanta aos litigantes, por meio da atividade jurisdicional, resultados justos e efetivos, inclusive no menor tempo possível, tempo este aferido segundo critérios de razoabilidade.

No tocante ao tempo razoável para a conclusão do processo, a Emenda Constitucional nº 45/2004 introduziu o inciso LXXVIII no art. 5º, preconizando que: “*LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação*”¹²⁶. Essa modificação constitucional é considerada uma das importantes do processo de Reforma do Judiciário.

A necessidade de se garantir a duração razoável do processo, que pode ser considerado um elemento do acesso à ordem jurídica justa, impõe grandes desafios ao Judiciário, voltados a uma reformulação de seu modelo, de sua estrutura, de sua organização e administração, para permitir decisões comprometidas com os reais anseios da sociedade por justiça. As pesquisas e diagnósticos podem contribuir para isso.

¹²⁶ A preocupação com o tempo de duração do processo é mundial. Por exemplo, por meio da emenda datada de 23.11.1999, foi incorporada à Constituição italiana, no art. 111, a cláusula do *giusto processo*. As Constituições espanhola de 1978 (art. 24, 2) e portuguesa de 1976 (art. 20º, 4) acolhem também o direito à celeridade do processo. Essa garantia é considerada em vários países como uma projeção do princípio do devido processo legal, conforme reconhecido inicialmente na Convenção Européia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Roma, 04 de novembro de 1950). Influenciada pelo pacto europeu, a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, da qual o Brasil foi signatário, internalizada no direito brasileiro por meio do Decreto nº 678, de 06/11/1992, tratou, no art. 8º, do devido processo e da celeridade.

4.5.1.2 Pesquisa e diagnóstico do setor

Para a concretização da Reforma do Judiciário, sem dúvida é necessária a realização de estudos, estatísticas, diagnósticos e pesquisas acerca do desempenho da justiça brasileira, pois até pouco se sabia sobre a organização e funcionamento do Judiciário brasileiro como um todo, pelo fato de que existem vários “judiciários” no Brasil¹²⁷.

A Secretaria de Reforma do Judiciário realiza pesquisas junto às instituições que compõem a estrutura do Poder Judiciário visando dar cumprimento à ação prioritária objeto deste tópico, com base nas seguintes premissas: a) estabelecer mapeamento de recursos humanos, materiais e de produtividade em cada uma delas; b) identificar casos de excelência nas áreas de aplicação de programas de qualidade e de tecnologia da gestão de informações; c) obter informações básicas sobre volumes de processos, duração média na conclusão e demanda de processos por juízes e demais funcionários; d) apuração de informações que permitam estabelecer indicadores de desempenho por órgão, constituindo um banco de dados referenciais para análises; e) conhecer experiências de sucesso e difundi-las aos demais órgãos do Poder Judiciário¹²⁸.

Renault (2004) destaca a necessidade de diagnósticos e pesquisas sobre o funcionamento do Judiciário:

Um diagnóstico profundo e global sobre o Poder Judiciário é fundamental para que se conheça melhor sua estrutura. Os operadores do direito, seja juiz, membro do Ministério Público, defensor público, advogado ou serventuário da Justiça, não conhecem globalmente o funcionamento do Judiciário. Cada um tem noção do universo com o qual se relaciona profissionalmente, mas esse conhecimento é sempre parcial e não permite a tradução num diagnóstico global. Estudos parciais existentes levam ainda à constatação de que as diversidades são muito significativas e devem ser consideradas, com suas respectivas peculiaridades, para que as generalizações não comprometam a isenção do trabalho.

O conhecimento sobre o funcionamento do Judiciário deverá possibilitar a identificação de suas dificuldades e as experiências bem-sucedidas de gestão já em funcionamento. Deverá fornecer também elementos que

¹²⁷ Sobre a unidade jurisdicional do Poder Judiciário e a multiplicidade de gestão e administração ver FALCÃO, Joaquim Falcão; in SADEK, Maria Tereza. Magistratura: uma imagem em movimento. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2006.

¹²⁸ <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJDA9EC2A8ITEMID4095B41867BC4E7B9FC74F5768A1ED07PTBRIE.htm>

permitam a definição de indicadores de eficiência, produtividade e qualidade para seu funcionamento.

Theodoro Junior (2005, p. 70-74) enfatiza a importância da estatística e planejamento, dizendo que é necessário realizar uma reestruturação da máquina judiciária, com o apoio de órgãos auxiliares e específicos para tanto:

Além disso, pensar-se em reformar a lei sem se preocupar com a reforma simultânea ou sucessiva dos agentes que irão operar as normas renovadas, chega a ser uma utopia, para não dizer uma temeridade. (...). O certo é que sem órgãos adequados de estatística e de planejamento, o que a visão empírica do grave problema da justiça brasileira evidencia para os pensadores do direito processual é a realidade de "um grande descompasso entre a doutrina e a legislação de um lado; e a prática judiciária, de outro. Ao extraordinário progresso científico da disciplina processual não correspondeu o aperfeiçoamento do aparelho judiciário e da administração da justiça (...). O drama envolve, é certo, algumas complicações de ordem normativa, como v.g., o excesso de recursos permitidos pela lei processual brasileira. Todavia, seu núcleo, seu ponto crítico, situa-se no plano administrativo, ou de organização e gerenciamento dos serviços forenses, já que "são as etapas mortas e não os prazos previstos em lei que retardam a marcha dos processos a ponto de exasperarem partes, advogados, interessados, com graves prejuízos para o bom nome da justiça e do próprio Estado.

O Relatório do Banco Mundial (2004, p. 5) sugere que é preciso aprimorar as estatísticas de gestão no Poder Judiciário, para que possam atender à "sua função de auxiliar as chefias na identificação de problemas e das suas causas, na análise de mudanças de padrões na demanda e na adequação da resposta da organização, e no desenvolvimento de propostas de reformas"¹²⁹.

Referido organismo internacional tece algumas diretrizes, direcionados a colheita de dados e avaliações: a) informações de melhor qualidade para o aprimoramento da coleta e da análise de dados; b) medição da produtividade individual e avaliação do desempenho da instituição; c) desenho do lançamento inicial dos dados para assegurar o emprego de uma série adequada de categorias padronizadas; d) saber o que não foi decidido é tão importante quanto saber quanto da carga de trabalho consegue passar pelo sistema; e) contratar servidores que entendam de análise estatística aplicada ao setor da justiça, para desenhar formatos

¹²⁹ O Relatório utiliza a palavra "gestão" para "sinalizar que a estatística é para o uso das autoridades mais altas de uma organização – os órgãos de governo institucional. É uma tradução da expressão inglês "management information system".

de lançamento e indicadores de desempenho; f) criar bases de dados e sistemas estatísticos comparáveis para coordenar o processo dentro e entre os vários órgãos do Poder Judiciário.

No ano de 2003, o STF iniciou a colheita de indicadores estatísticos do Poder Judiciário, pondo à disposição em seu sítio na Internet os dados levantados (Justiça em Números; Relatório Consolidado da Justiça Estadual, da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho; Indicadores Estatísticos da Justiça Estadual e da Justiça Federal etc.).

No exercício de suas atribuições, a Secretaria de Reforma do Judiciário produziu vários projetos, diagnósticos e estudos, alguns deles em parceria com CEBEPEJ – Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais. Entre os trabalhos mais importantes desenvolvidos destacam-se os seguintes:

- a) Diagnóstico do Poder Judiciário (2004)¹³⁰;
- b) Judiciário e Economia (2005)¹³¹;
- c) I Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2005)¹³²;
- d) Acesso à Justiça por Sistemas Alternativos de Administração de Conflitos (2005)¹³³;
- e) Diagnóstico dos Juizados Especiais Cíveis (2006)¹³⁴;
- f) Tutela Judicial dos Interesses Metaindividuais - Ações Coletivas (2007)¹³⁵;
- g) Estudo sobre Execuções Fiscais no Brasil (2007);
- h) Análise da Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais (2007)¹³⁶.

¹³⁰ A realização do Diagnóstico partiu da constatação de que a organização do Poder Judiciário no Brasil é muito complexa, fragmentada, pouco uniforme e pouco conhecida. Assim, com o Diagnóstico procurou-se contribuir para a reforma trazendo informações mais detalhadas e consistentes, que permitissem o aprofundamento da discussão sobre o assunto de forma mais objetiva.

¹³¹ Análise elaborada com base em estudos feitos pelo Banco Mundial, Banco Central e pelo STF.

¹³² Trata-se de um mapeamento em âmbito nacional sobre a estrutura, o funcionamento e o perfil dos membros da Defensoria Pública, dos Estados e da União.

¹³³ Trabalho realizado em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, que constitui o primeiro mapeamento nacional das iniciativas voltadas à resolução alternativa de conflitos sem fins comerciais em atividade no país.

¹³⁴ Trata-se de um mapeamento em âmbito nacional sobre a estrutura e o funcionamento dos juizados especiais cíveis.

¹³⁵ Relatório da pesquisa sobre a Tutela Coletiva no Brasil, realizada pelo CEBEPEJ em parceria com a Secretaria de Reforma do Judiciário.

O CNJ – Conselho Nacional de Justiça, criado pela Emenda Constitucional 45/2004, com base no art. 103-B, § 3º, incisos VI e VII, passou a elaborar várias estatísticas de interesse do Judiciário (Justiça em Números, a partir do ano-base de 2003), o Relatório Anual, Banco de Soluções Tecnológicas, Banco de Soluções de Modernização do Poder Judiciário, entre outros. O Conselho da Justiça Federal também pôs à disposição no portal da justiça federal as estatísticas e o Banco de Soluções de Qualidade do Judiciário.

A Fundação Getúlio Vargas dispõe de vários estudos e pesquisas na área. No trabalho *A Reforma Silenciosa da Justiça*, organizado pelo Centro de Justiça e Sociedade da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (2006, p. 8), a primeira frente para contribuir com o processo da Reforma do Judiciário é a produção de estatísticas sobre o funcionamento do Judiciário brasileiro: “(...) Sem isso, a reforma passa a ser muito mais uma disputa abstrata entre visões ideologicamente antagônicas sobre o dever-ser do Judiciário do que um exercício plausível de controle e mudança da realidade (...)”.

Os diagnósticos e estatísticas realmente são muito importantes, uma vez que o planejamento legislativo e não legislativo no âmbito do Judiciário deve se basear não em impressões pessoais mais ou menos sintonizadas com a realidade, mas em dados estatísticos produzidos dentro de um sistema qualificado, a fim de evitar os “achismos”, que prejudicam a identificação das verdadeiras causas da crise e as soluções adequadas (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 8). Assim, a estatística é uma excelente ferramenta para suporte e auxílio à tomada de decisão.

Nesse contexto, conforme enfatiza o Banco Mundial (2004, p. 16) o problema é mais complexo do que se pensa, uma vez que a falta de melhores informações e de melhores análises “da oferta e da demanda por serviços vai contra a identificação de uma variedade adequada de soluções viáveis e contra um entendimento melhor de custos e benefícios”. Em razão disso, é relevante um estudo aprofundado e concreto sobre a questão, que não tenha como premissa principal a mera opinião. Torna-se indispensável o desenvolvimento de atividades

¹³⁶ Este relatório sintetiza conclusões de um estudo amplo e multidisciplinar destinado a conhecer a organização e o funcionamento de cartórios judiciais e seus efeitos sobre a morosidade da Justiça.

administrativas e estatísticas profissionais, a fim de diagnosticar a situação atual dos órgãos judiciários, com o objetivo de implementar uma reforma satisfatória.

Todos os documentos produzidos são de extrema importância tanto para a atividade fim quanto para a atividade meio, pois contribuem para uma melhor gestão estratégica do Poder Judiciário e gerenciamento do processo judicial, e, consequentemente, para a solução da crise de administração e gestão.

4.5.1.3 Alterações Legislativas

A terceira ação da Secretaria de Reforma do Judiciário se refere a alterações legislativas, as quais abrangem: a) estratégia Política (relação Congresso/Governo); b) alterações na legislação infraconstitucional (para conferir maior agilidade ao processo judicial; institucionalizar mecanismos de conciliação, regras inibidoras de recursos protelatórios, fortalecimento dos juizados especiais e adequação do estatuto da magistratura aos princípios norteadores da reforma do Judiciário); c) alterações na Constituição¹³⁷.

Renault (2004), ao comentar sobre essa ação, afirma que reformas na legislação são necessárias para assegurar a celeridade processual: “A atualização da legislação processual civil e penal deve ser permanente, visando sempre à simplificação na tramitação dos processos”.

Em virtude disso, antes da promulgação da EC nº 45/2004 várias alterações foram realizadas na legislação processual civil, por meio das Leis nºs 9.494/97; 10.352/2001; 10.358/2001 e 10.444/2002.

No dia 30/12/2004 foi promulgada a EC nº 45, que realizou a denominada primeira fase da Reforma do Poder Judiciário no Brasil, e trouxe diversas mudanças normativas, com o objetivo de tornar o Poder Judiciário mais transparente e a prestação jurisdicional eficaz e célere. Uma das mais importantes foi a criação do Conselho Nacional de Justiça, que encontrava grandes resistências,

¹³⁷ <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJDA9EC2A8ITEMID1B0097C414E840DDB5EC7B8EB686DED>
DPTBRIE.htm

principalmente por parte da magistratura. Inclusive, a Associação Brasileira de Magistrados propôs uma ADIN (nº 3.367-DF) para questionar a criação do CNJ¹³⁸.

Contudo, o processo de Reforma do Judiciário não findou com a promulgação da referida Emenda, a qual faz parte da primeira fase. O Secretário da Reforma do Judiciário no biênio 2003/2005, Sérgio Renault (2004, p. 2) afirma que a reforma não se esgotou na Emenda Constitucional nº 45/2004, e seriam encaminhados vários projetos de lei para modificação da legislação infraconstitucional, visando simplificar o trâmite dos processos:

No entanto, é necessário reconhecer que a reforma não se esgota com a alteração constitucional. A Emenda 45/04 é um passo importante, mas não o único. A reforma deve ter o sentido de um processo dinâmico que acompanhe a demanda social por um sistema mais justo. O Judiciário brasileiro precisa chegar ao século 21, atento para a necessidade de modernização da sua gestão administrativa, informatizando procedimentos e incorporando novas tecnologias. É chegada a hora de uma ampla reforma processual que ataque a morosidade da Justiça. Esta nova reforma deve alterar os Códigos de Processo Civil e de Processo Penal, simplificando os recursos, criando empecilhos para a utilização predatória do sistema judicial e penalizando os que se valem do cípao legislativo para não cumprir suas obrigações. O desafio é conciliar a necessidade de simplificação do sistema com a imperiosa obediência ao princípio constitucional de garantia do direito de defesa das pessoas. As condições políticas estão criadas. A partir de amplo entendimento entre Judiciário, Legislativo e Executivo, o governo enviará ao Congresso Nacional um conjunto de projetos de lei que simplificarão a tramitação dos processos judiciais.

Seu sucessor, Pierpaolo Cruz Bottini, também comenta a respeito das futuras alterações na legislação infraconstitucional (2007):

Aprovada a reforma constitucional, o Poder Executivo encaminhou inúmeros projetos de lei para o Congresso Nacional para alterar as leis de processo civil, penal e trabalhista, com o objetivo de minimizar as possibilidades de eternizar a solução definitiva dos conflitos na Justiça e tornar efetivas suas decisões. Destes projetos, onze foram transformados em lei e estão em vigor, como, por exemplo, a norma que impõe uma multa de 10% sobre o valor da condenação ao réu que

¹³⁸ No entanto, o STF julgou improcedente o pedido naquela ação, sob os seguintes fundamentos: trata-se de órgão com natureza meramente administrativa; não há ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes tampouco a cláusula constitucional imutável (cláusula pétreia); atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos art. 102, caput, inc. I, letra "r", e § 4º, da CF. O CNJ não tem nenhuma competência sobre o STF e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito.

não cumprir a sentença após quinze dias de sua expedição, e que tem se revelado um importante mecanismo para efetivar as ordens judiciais e evitar o prolongamento desnecessário dos litígios. Ou a lei que permite que os divórcios e partilhas sejam registrados diretamente em cartório, sem passar pelo Judiciário, em casos em que não haja conflito.

Visando dar cumprimento a essas metas, as mudanças realizadas pela EC nº 45/2004 foram reforçadas com o “Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais ágil e republicano”, e prosseguiu-se o processo de reforma na legislação infraconstitucional, com o objetivo de atacar as causas da crise relacionadas ao formalismo, conservadorismo e inadequação dos institutos legais a realidade brasileira¹³⁹. Várias alterações foram feitas, por exemplo, no Código de Processo Civil, entre elas, pelas Leis nºs 1.187/05¹⁴⁰; 11.232/05¹⁴¹; 11.276/06¹⁴²; 11.277/06¹⁴³; 11.280/06¹⁴⁴, 11.382/06¹⁴⁵; 11.418/06¹⁴⁶; 11.419/06¹⁴⁷; 11.441/07¹⁴⁸; 11.448/07¹⁴⁹;

¹³⁹ No Documento *Reforma Infraconstitucional do Judiciário* (BRASIL, 2006), disponível no portal do Ministério da Justiça, constam todas as reformas efetuadas na legislação infraconstitucional, bem como os projetos em tramitação no Congresso.

¹⁴⁰ A alteração feita pela Lei 11.187/05 conferiu nova disciplina ao cabimento dos agravos retido e de instrumento, com o escopo de pôr fim à proliferação de agravos de instrumento que, a partir da Lei 9.139/95, assoberbaram cada vez mais os tribunais, e que obrigavam a exame imediato, pois quase sempre acompanhados de pedido de efeito suspensivo (inclusive ativo) da decisão agravada.

¹⁴¹ Essa Lei revogou alguns artigos do CPC e modificou, principalmente, o procedimento para execução de sentença baseada em título judicial, tornando-a uma fase da ação de conhecimento, a fim de dar cumprimento à sentença. A intenção do legislador foi agilizar o processo judicial, especialmente as ações de cobrança, inclusive a ação monitória. A nova Lei uniu as fases de conhecimento e de execução em um único processo.

¹⁴² Alterou os arts. 504, 506, 515 e 518 do CPC, relativamente à forma de interposição de recursos, ao saneamento de nulidades processuais, ao recebimento de recurso de apelação e a outras questões. A principal modificação foi de que o juiz não receberá o recurso de apelação quando a sentença estiver em conformidade com súmula do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal (CPC, art. 518, § 1º).

¹⁴³ Acrescentou o art. 285-A no CPC: quando a matéria controvertida for unicamente de direito e no juízo já houver sido proferida sentença de total improcedência em outros casos idênticos, poderá ser dispensada a citação e proferida sentença, reproduzindo-se o teor da anteriormente prolatada.

¹⁴⁴ Alterou os arts. 112, 114, 154, 219, 253, 305, 322, 338, 489 e 555 do CPC, relativos à incompetência relativa, meios eletrônicos, prescrição, distribuição por dependência, exceção de incompetência, revelia, carta precatória e rogatória, ação rescisória e vista dos autos.

¹⁴⁵ Alterou o procedimento da execução de título extrajudicial. Uma das modificações mais importantes foi a possibilidade de ser proposto embargos independentemente de garantia do juízo. O art. 736 do CPC foi modificado pela Lei 11.382/06, não se exigindo mais penhora, depósito ou caução como requisito para a oposição de embargos à execução de título extrajudicial.

¹⁴⁶ Regulamenta o art. 103, § 2º, da CF, que trata da repercussão geral no Recurso Extraordinário. O STF, em decisão irrecorrível, não conecerá o recurso extraordinário, quando a questão constitucional nele versada não oferecer repercussão geral.

¹⁴⁷ Trata-se da lei de informatização do processo judicial, a qual permite o uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais (civil, penal e trabalhista, juizados especiais, em qualquer grau de

11.672/08¹⁵⁰, e no Código de Processo Penal: Lei 11.340/06¹⁵¹; 11.449/06¹⁵², 11.719/08¹⁵³; 11.689/08¹⁵⁴; 11.690/08¹⁵⁵.

Portanto, todas essas alterações legislativas pretenderam reformar a legislação processual, com o objetivo de tornar a prestação jurisdicional mais célere e eficaz. Todavia, conforme destaca Cristián Riego Ramirez (2008), Diretor Executivo do CEJA – *Centro de Estudios de Justicia de las Américas*, avaliando as reformas realizadas na “justicia civil” de alguns países da América Latina, os problemas do sistema judicial não se resolvem com uma simples e pura modificação de certas regras processuais¹⁵⁶:

(...) La situación descrita ha tendido a cambiar recientemente. En efecto, actualmente es posible constatar un creciente interés de muchos países latinoamericanos por abordar la reforma procesal civil. Dicho interés se ha traducido en proyectos de códigos completos para todas las materias y, en muchos casos, en reformas específicas en áreas importantes del sector, tales como familia, cobranzas, laboral, entre otros.

En este contexto de cambios e iniciativas, es clave que la reforma a la justicia civil no sea entendida simplemente como un tema técnico-legal o puramente doctrinario, es decir, que se resuelve con la pura modificación

jurisdição), comunicação de atos, tais como a citação, intimação, notificação etc. (art. 1º e seu § 1º), inclusive da Fazenda Pública (§ 6º do art. 5º, art. 6º e art. 9º).

¹⁴⁸ Alterou o CPC, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa.

¹⁴⁹ Alterou a Lei nº 7.347/85, introduzindo no rol dos legitimados ativos para a Ação Civil Pública a Defensoria Pública.

¹⁵⁰ Acrescentou ao Código de Processo Civil o art. 543-C. Essa Lei é fruto de projeto elaborado pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Reforma do Judiciário, em parceria com Superior Tribunal de Justiça. Verificando a multiplicidade de Recursos Especiais fundados na mesma matéria, o Presidente do Tribunal de origem poderá selecionar um ou mais processos representativos da controvérsia e encaminhá-los ao Superior Tribunal de Justiça, suspendendo os demais recursos idênticos até o pronunciamento definitivo dessa Corte. Sobreindo a decisão da Corte Superior, serão denegados os recursos que atacarem decisões proferidas no mesmo sentido. Acaso a decisão recorrida contrarie o entendimento firmado no Superior Tribunal de Justiça, será dada oportunidade de retratação aos tribunais de origem, devendo ser retomado o trâmite do recurso, caso a decisão recorrida seja mantida.

¹⁵¹ Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal.

¹⁵² Altera o art. 306 do CPP, dispondo que a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente e à família do preso ou a pessoa por ele indicada.

¹⁵³ Altera o CPP no tocante à suspensão do processo, *emendatio libelli, mutatio libelli* e aos procedimentos.

¹⁵⁴ Altera dispositivos do CPP no tocante ao Tribunal do Júri.

¹⁵⁵ Altera os arts. 155, 156, 157, 159, 201, 210, 212, 217 e 386 do CPP.

¹⁵⁶ http://www.cejamerica.org/doc/proyectos/Justiciacivil2008_ceja.pdf

de ciertas reglas procesales. Al contrario, es indispensable que sea comprendida y asumida como un proceso político de la mayor relevancia, destinado a abordar problemas clave de las políticas públicas, tales como la inclusión y la cohesión social, evitando la existencia de grupos o sectores marginados que quedan fuera de la actividad económica y de la legalidad en general.

Com efeito, meras reformas na legislação, desacompanhadas de outras medidas e de um compromisso dos operadores do sistema judicial, não têm o condão de provocar mudanças substanciais, mas apenas de dar uma aparência de que algo está sendo feito. Assim, como sozinhas as alterações legislativas não resolvem o problema da crise, ainda se estabeleceu uma outra ação prioritária pela Secretaria de Reforma do Judiciário.

4.5.1.4 Modernização da gestão do Judiciário

A quarta ação selecionada pela Secretaria de Reforma do Judiciário como prioritária é a modernização da gestão do Poder Judiciário. O Secretário no período de 2005/2007, Pierpaolo Cruz Bottini (2007) comenta a respeito das medidas a serem empreendidas nessa área:

É evidente que ainda existe um longo caminho a ser percorrido para alcançarmos um modelo mais eficaz de Justiça. Faz-se necessária a implementação de uma ampla reforma gerencial e administrativa nos tribunais, com a utilização massiva de novas tecnologias que permitam superar os entraves burocráticos existentes. No entanto, podemos afirmar que, nos últimos anos, alguns obstáculos e gargalos responsáveis pela lentidão insuportável dos processos foram superados, abrindo caminho para uma nova fase na prestação jurisdicional. Não temos o sistema judicial de nossos sonhos, mas é inegável que as reformas efetuadas, de ordem constitucional e infraconstitucional, representaram um marco em direção a uma Justiça mais rápida, efetiva, acessível e transparente.

Para a implementação dessa ação, foram estabelecidos os seguintes objetivos pela Secretaria de Reforma do Judiciário: a) ampliar a eficiência da gestão do sistema judiciário nacional; b) apoiar a formulação, instalação e implementação de projetos de investimento para modernização da gestão do sistema judiciário; c) implementação de novas políticas de gestão e instituição de sistemática de planejamento; d) revisão de seus processos organizacionais, modernizando a

gestão de recursos humanos e, especialmente, a ampliação do acesso da população aos seus serviços, e redução da morosidade da atividade jurisdicional¹⁵⁷.

Renault (2004) afirma que a modernização do Poder Judiciário constitui-se de medidas que independem de alterações legislativas e podem, inclusive, ser implementadas pelos próprios tribunais brasileiros. Cita exemplos de iniciativas que podem conferir celeridade à justiça: a) incorporação de novas tecnologias de informação; b) desburocratização; c) padronização de procedimentos racionais; d) simplificação de sistemas operacionais; e) capacitação de pessoal; f) apoio a projetos de financiamento para a modernização.

Santos (2007, p. 64) preconiza que essa área de reformas de organização e gestão da administração da Justiça faz parte de uma das principais apostas das agendas de reforma da justiça em muitos países. Por isso, propõe a adoção de medidas que visem a alteração de métodos de trabalho, uma nova organização interna dos tribunais, maior eficácia na gestão de recursos humanos e materiais e de “fluxos processuais e uma melhor articulação dos tribunais com outros serviços complementares da justiça”.

A modernização da gestão do Judiciário envolve os recursos humanos e tecnológicos, o planejamento estratégico, bem como as medidas que se destinam a combater, principalmente, a crise de administração e gestão.

No que tange à modernização na área de recursos humanos, para que o Judiciário possa prestar a tutela jurisdicional de forma adequada, célere e com qualidade, deve existir número suficiente de juizes e de servidores. No entanto, também é preciso dar ênfase a um bom processo de seleção, formação e aperfeiçoamento dos magistrados, por intermédio da Escola Nacional da Magistratura, prevista no art. 93, inc. IV, da CF.

¹⁵⁷ Em março de 1998 o Brasil havia assinado um compromisso internacional junto aos Supremos Tribunais de Justiça Ibero-Americanos em Caracas, voltado à necessidade de modernização da administração da Justiça, tal como sugerido pelos Chefes de Estado e de Governo Ibero-Americanos na Declaração de Margarita em novembro de 1997. O Supremo Tribunal Federal brasileiro, naquele ato representado pelo Ministro Carlos Mário Velloso, na época Vice-Presidente da Excelsa Corte, e os demais representantes das Cortes Supremas dos demais países, concluíram que a crise das sociedades é a crise das instituições; enfatizaram a importância da independência e autonomia do Poder Judiciário como instrumento de garantia dos direitos humanos; ressaltaram que ações conjuntas, como intercâmbio recíproco de experiências e informações, devem ser adotadas entre as nações (ANDRIGHI, 2003).

Essa medida é de suma importância, uma vez que a insatisfação social com o Judiciário não é apenas quanto à morosidade, mas também quanto à qualidade das decisões, o que requer juízes preparados para a função de julgar. A complexidade atual da sociedade exige conhecimentos multidisciplinares, motivo pelo qual não se admite mais uma formação marcadamente positivista e dogmática. A capacitação dos servidores deve seguir também o caminho do aperfeiçoamento, mediante, inclusive, utilização de técnicas da iniciativa privada.

Visando cumprir o mandamento constitucional foi instituída a ENFAM – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, por meio da Resolução nº 03, de 30/11/2006, da Presidência do STJ, com o objetivo de regulamentar, autorizar e fiscalizar os cursos oficiais para ingresso e promoção na carreira da Magistratura (art. 1º). A ENFAM é órgão do STJ e goza de autonomia didática, científica, pedagógica, administrativa e financeira¹⁵⁸.

Com base nos mesmos objetivos, o CJF instituiu o Plano Nacional de Aperfeiçoamento e Pesquisa para Juízes Federais¹⁵⁹ (PNA), em 31/08/2007. O fundamento para a instituição do PNA é que juízes com conhecimento nas áreas de sociologia, filosofia, política, entre outras relevantes à realidade atual, além do especificamente técnico-jurídico, garante um Judiciário mais condizente com as necessidades e anseios da sociedade moderna¹⁶⁰.

No caderno *A Reforma Silenciosa da Justiça* da Fundação Getulio Vargas (2006, p. 6), consta como segunda frente necessária à reforma do Judiciário

¹⁵⁸ Os cursos oferecidos pela ENFAM são divididos da seguinte forma: curso de formação para ingresso na magistratura e curso de aperfeiçoamento dos magistrados, visando ao vitaliciamento e ao constante aprimoramento necessário à promoção do juiz e ao exercício da jurisdição. O curso de formação de magistrados faz parte da última etapa do concurso público para ingresso na carreira, tendo a duração mínima de quatro meses e o candidato recebe uma bolsa mensal de valor mínimo equivalente a 50% da remuneração do juiz substituto. A obrigatoriedade do curso de formação é a primeira inovação instituída e foi aprovada pelos representantes das 33 escolas estaduais e federais de magistratura reunidos no Superior Tribunal de Justiça.

¹⁵⁹ Disponível em <http://www.jf.gov.br/portal/publicacao/engine.wsp?tmp.area=83&tmp.texto=10131>

¹⁶⁰ Essa premissa é a base do pensamento que moveu a criação do CEMAF - Conselho das Escolas de Magistratura Federal e a elaboração do PNA, previsto na Resolução nº 532, de 20/11/2006. O plano, para o biênio 2008/2010, foi aprovado pelos membros do CEMAF em 20/08/2007. O PNA apresenta as bases políticas, metodológicas e operacionais para seleção, formação, aperfeiçoamento e especialização dos Juízes Federais, na forma de Projeto Político Pedagógico. A instituição do PNA viabiliza a integração dos órgãos responsáveis pelo aperfeiçoamento dos juízes federais no âmbito da Justiça Federal, propicia a economia de esforços na utilização dos recursos físicos, orçamentários e intelectuais, considerando as características e necessidades específicas de cada Região, com o objetivo de uniformização de procedimentos, conhecimentos e técnicas.

a formação dos juízes, especialmente no que tange à conhecimentos multidisciplinares, capazes de prepará-los também para uma boa gestão.

Paulsen (1995, p. 23) enfatiza que os juízes devem ter uma boa formação multidisciplinar, para que bem possam exercer o relevante papel político:

Não basta, porém, ter relevante papel político; é essencial bem exercê-lo. Por isso, devem os juízes ter uma formação que extrapole o fenômeno jurídico, permitindo-lhes uma larga visão em todas as esferas que importam ao Estado. O fundamental é que o juiz se sinta realmente um órgão político, um membro do Governo, natureza esta que lhe é atribuída (...).

Portanto, considerando que um dos maiores desafios para o Poder Judiciário é selecionar e formar bons magistrados, devidamente preparados a solucionar os conflitos atuais numa sociedade complexa, a existência da ENFAM e do PNA são de extrema importância para possibilitar uma boa seleção, formação e aperfeiçoamento do magistrado. Assim, afasta-se a tradicional formação profissional normativista do magistrado, que valoriza apenas os aspectos lógico-formais do direito positivo. A sociedade contemporânea e complexa exige uma formação menos dogmática, e mais voltada aos desafios trazidos no bojo do século XXI¹⁶¹.

No que tange à capacitação dos servidores, esta também é necessária para que se garanta a modernização da gestão do Poder Judiciário e se combata a crise da Justiça, considerando que o investimento em recursos materiais e tecnológicos não é suficiente se o quadro funcional não for capacitado e qualificado.

Exemplo de preocupação com essa questão pode ser extraído da Justiça Federal, que instituiu o Programa Permanente de Capacitação dos Servidores da Justiça Federal/PNC. Este compreende as diretrizes, princípios e objetivos que nortearão o desenvolvimento das competências necessárias à atuação profissional dos servidores, por intermédio da formação e do aperfeiçoamento e, consequentemente, para o aprimoramento institucional¹⁶².

¹⁶¹ O Ministério da Justiça está trabalhando também com um programa de Capacitação em Direitos Humanos e Mediação para profissionais do Direito, com o objetivo de formar parceria com as Escolas Superiores para capacitação de profissionais do sistema de justiça (membro Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública) naqueles temas.

¹⁶² Disponível em <http://portal.cjf.jus.br/cjf/gestao-da-educacao-corporativa/pnc>. A elaboração do PNC surgiu do desafio de instituir ações educacionais para os servidores do CJF e da Justiça Federal, com

Em relação ao Planejamento Estratégico, estratégia é um termo transportado das aplicações bélicas para a administração que, em sua acepção original, está ligada à arte de planejar e executar movimentos e operações visando alcançar ou manter posições relativas. Assim, o planejamento requer, inicialmente, a fixação de objetivos para que, a partir destes, sejam definidos os meios para viabilizá-lo (VALERIANO, 2001, P. 54-55)¹⁶³.

O planejamento estratégico no âmbito do Poder Judiciário atualmente é mais do que necessário. Considerando que o Judiciário não é um poder uniforme e que não apresenta as mesmas características em todo o território nacional, existindo vários “judiciários” – federal, estadual, trabalhista, eleitoral, juizados especiais, primeira e segunda instâncias, tribunais superiores - é necessária a criação de uma estratégia para a Administração da Justiça, o que certamente conduz a um Planejamento Estratégico, com o objetivo de alcançar os objetivos propostos de acordo com o papel do Judiciário no atual Estado Democrático de Direito¹⁶⁴.

Desse modo, o planejamento estratégico permite traçar o rumo a ser seguido pela Administração da Justiça, e esse norte deve ser lançado de maneira coordenada e uniforme para que seja alterada a visão de que existem vários judiciários no Brasil. Na medida do possível, devem ser utilizadas políticas judiciárias uniformes, não obstante a extensão territorial do país e a existência de vários tribunais. Assim, deve ser realizado um aprimoramento da área de gestão, vinculada a uma política global do Judiciário. Essa política global pode ser traduzida na estratégia do Judiciário, no planejamento e gerenciamento da forma de administrar a prestação jurisdicional (VALERIANO, 2001, p. 36).

base na constante construção e diálogo com todos os envolvidos – magistrados, servidores e sociedade.

¹⁶³ O Planejamento Estratégico é realizado de forma comum nas organizações modernas, públicas ou privadas, que o utilizam com sucesso como uma poderosa ferramenta de gestão no cumprimento de suas missões. Segundo Motta (1996, p. 86), "o Planejamento Estratégico significa a conquista da visão de grande escopo e longo prazo na determinação dos propósitos e caminhos organizacionais". Essa conquista tem seu início no nível de mudanças conceituais que resultam em novos modelos de comportamento administrativo, além de novas técnicas e práticas de planejamento, controle e avaliação.

¹⁶⁴ Sobre planejamento estratégico na administração da Justiça, consultar SILVA, Claudia Dantas Ferreira da. *Administração judiciária: planejamento estratégico e a reforma do Judiciário brasileiro*. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 976, 4 mar. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8062>>. Acesso em: 10 set 2008.

O planejamento estratégico do Judiciário em nível nacional compete ao CNJ – Conselho Nacional de Justiça. Tendo sido instalado em 14 de junho de 2005, o CNJ teve seu Regimento Interno aprovado em agosto do mesmo ano. Entre as competências fixadas, está, em seu art. 19, XIII, a de definir e fixar, com a participação dos órgãos do Poder Judiciário, podendo ser ouvidas as associações nacionais de classe das carreiras jurídicas e de servidores, o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário, visando ao aumento da eficiência, da racionalização e da produtividade do sistema, bem como ao maior acesso à Justiça. No Relatório Anual do CNJ (BRASIL, 2006, p. 10) consta no que consiste essa missão institucional:

(...) Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça reafirmou, em 2006, sua missão institucional precípua de desenvolver o planejamento estratégico para o Poder Judiciário Nacional, minimizando o insulamento administrativo por meio de políticas judiciárias aglutinadoras. Por isso, o Conselho tem buscado estimular a comunicação e a troca de experiências de gestão inovadoras (boas práticas); incrementar parcerias internas entre os diferentes órgãos judiciais; e fomentar parcerias externas com instituições do sistema de justiça e atores sociais para o aprimoramento do sistema judiciário nacional. As “ilhas de excelência” do Poder Judiciário Nacional têm recebido destaque e divulgação.

Vários tribunais do país elaboraram seu planejamento estratégico, por exemplo, o TRF4^aR, cuja visão é ser padrão de excelência na prestação jurisdicional, no atendimento às pessoas e na gestão administrativa, com o reconhecimento pela sociedade. A missão é garantir justiça, prestando à sociedade atendimento jurisdicional célere, acessível, efetivo e qualificado¹⁶⁵.

O Conselho da Justiça Federal também elaborou seu Planejamento Estratégico para o biênio 2008-2010. O plano alinha as estratégias com a missão institucional do órgão, seus cenários externo e interno, seus valores e a sua visão de futuro. Tem o objetivo de ser o instrumento de gestão para buscar a eficiência da aplicação dos recursos públicos destinados ao Conselho da Justiça Federal – CJF, por meio de investimento no aperfeiçoamento profissional contínuo de magistrados e servidores, no melhor aproveitamento tecnológico de mercado, nas melhores

¹⁶⁵ http://www.trf4.jus.br/trf4/institucional/pagina_iframe.php?pagina=http://www.trf4.jus.br/trf4/institucional/planejamento_estrategico.htm.

práticas de trabalho, a fim de atingir o seu principal objetivo constitucional, o de ser o órgão integrador das ações administrativas e orçamentárias da Justiça Federal¹⁶⁶.

No que tange à gestão dos recursos tecnológicos, a necessidade de modernização do Judiciário é premente. Para tanto, este precisa demonstrar capacidade de acompanhar as mudanças tecnológicas, de renovar-se e de aperfeiçoar suas rotinas e procedimentos, acompanhando a evolução que se opera no setor privado. Assim, não pode ficar estático frente ao desenvolvimento tecnológico e à dinâmica inerente à sociedade contemporânea. Sua modernização é imprescindível para que haja a democratização qualificada de acesso à Justiça.

Com efeito, é necessária a modernização do Poder Judiciário que, à míngua, muitas vezes, de previsão legal, já se iniciou, embora não de modo uniforme em toda a Justiça brasileira. A utilização da tecnologia da informação é um instrumento capaz de garantir celeridade e eficiência na prestação jurisdicional, no que se refere, por exemplo, à redução do lapso temporal de recebimento, envio de informações e consultas a outros órgãos, operando-se através de sistemas integrados de base de dados. A utilização das tecnologias viabiliza uma racionalização e facilitação de procedimentos dos serviços judiciários.

Nesse contexto, no trabalho *A Reforma Silenciosa da Justiça* (FGV, 2006, p. 7) demonstra-se a terceira frente para a reforma do Judiciário, que é a reforma gerencial, incluindo a informatização.

Dessa forma, é preciso mencionar o que já foi feito no âmbito do Poder Judiciário quanto à utilização da tecnologia, inclusive por meio de medidas que não dependeram de reformas na legislação, mas de iniciativas internas do Judiciário.

A modernização da administração da justiça se iniciou com a informatização dos serviços judiciários, que representou um grande avanço e contribuiu para uma revolução nos costumes e nas técnicas de elaboração de atos processuais, produzindo reflexos principalmente no tempo demandado para a elaboração dos atos. Tudo começou com a substituição das máquinas de escrever por editores de textos em computadores.

¹⁶⁶ <http://www.justicafederal.jus.br/portal/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=1075>

Todavia, apenas a informatização não parecia ser suficiente para resolver outros problemas inerentes à comunicação dos atos processuais e às informações aos usuários dos serviços judiciais. A verdadeira revolução na rotina judiciária ocorreu com a entrada do Judiciário na rede mundial de computadores¹⁶⁷.

A utilização da tecnologia de informação no âmbito do Poder Judiciário passou a se revestir de maior importância em 1999. Quando a Internet era largamente utilizada e havia se tornado popular, surge timidamente a Lei nº 9.800, de 26/04/1999, permitindo às partes a utilização de sistema de transmissão de dados e imagens para a prática de atos processuais que dependam de petição escrita, dando ênfase ao uso do *fac-símile* e fazendo referência a outro meio similar, porém não obrigando os tribunais a se aparelharem para o sistema.

Posteriormente, surgiu a Lei nº 10.259, de 12/07/2001 – Lei dos Juizados Especiais Federais -, cujo art. 8º, § 2º, autorizou que os tribunais organizassem serviço de intimação das partes e de recepção de petições por meio eletrônico. Com base nesse dispositivo o TRF4^aR criou o processo eletrônico (e-proc) por meio da Resolução nº 13, de 11/03/2004, da Presidência.

Decorridos quase 08 anos da Lei nº 9.800/99, entrou em vigor a Lei nº 11.419, de 19/12/2006, a qual permite o uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais (civil, penal e trabalhista, juizados especiais, em qualquer grau de jurisdição), comunicação de atos, tais como a citação, intimação, notificação etc. (art. 1º e seu § 1º), inclusive da Fazenda Pública (§ 6º do art. 5º, art. 6º e art. 9º). Somente no processo criminal e naqueles envolvendo ato infracional praticado por

¹⁶⁷ A internet surgiu para facilitar o acesso à justiça e minimizar os efeitos da demora na prestação jurisdicional. A partir do ano de 1995, quando a Embratel lançou o serviço definitivo de acesso comercial à Internet, a maioria dos tribunais brasileiros, que já haviam aderido à informatização, não perderam tempo. Assim, magistrados, servidores e os usuários dos serviços judiciais passaram a utilizar os recursos operacionais oferecidos pela internet, principalmente o correio eletrônico e a *www – world wide web*. O acesso à Internet, em conjugação com a informatização do Judiciário, proporcionou uma revolução em todo o sistema de elaboração e comunicação dos atos processuais, tanto pelo usuário interno dos serviços judiciais (juizes e servidores), quanto pelos usuários externos (partes, advogados), que passaram a ter acesso a várias informações de difícil obtenção anteriormente. A utilização da internet passou a ser indispensável por aqueles usuários que se conscientizaram de sua importância. Com efeito, para os operadores do Direito a Internet é de suma importância, pois é possível acompanhar o andamento dos processos, por meio da consulta em sítios de tribunais e varas; ter acesso à estrutura e funcionamento dos órgãos do Poder Judiciário; pesquisar jurisprudência, doutrina e legislação atualizada, além de outros instrumentos postos à disposição.

adolescentes não é permitida a citação (art. 6º). A Lei também tratou acerca da transmissão de peças processuais.

A legislação atualmente em vigor favorece a utilização das novas tecnologias no âmbito judicial e demonstra o despertar do direito para a necessidade de uma prestação jurisdicional mais dinâmica. Assim, cumpre abordar quais os serviços prestados as ferramentas tecnológicas possibilitaram.

As ferramentas relacionadas à tecnologia da informação possibilitaram a prestação de vários serviços pelo Poder Judiciário, inclusive antes do advento da Lei nº 11.419/2006. Entre eles, destacam-se atualmente os seguintes: consulta de jurisprudência e inteiro teor, bem como consulta do andamento processual via internet; Diário da Justiça Eletrônico; Sistema INFOJUD - Receita Federal do Brasil¹⁶⁸; Sistema BACEN-JUD¹⁶⁹; Consulta e bloqueio de veículos automotores¹⁷⁰; Processo Eletrônico (e-proc); Petições por meio eletrônico; Requisição eletrônica de pagamento e saque diretamente no caixa; Sistema eletrônico e-STF; Sistema de Sessão Plenária Eletrônica; Padronização taxonômica das tabelas básicas de classes, movimentações e assuntos; numeração única para identificação do processo judicial; restrição Judicial *on-line* de veículos - Sistema RENAJUD; Banco de Dados Centralizado da População Carcerária; Liquidação eletrônica de

¹⁶⁸ A partir de dezembro de 2005, a Secretaria da Receita Federal do Brasil criou o e-CAC - Centro de Atendimento ao Contribuinte Eletrônico, adotando o Certificado Digital para que os serviços protegidos por sigilo fiscal também fossem atendidos por meio de sua página na Internet, com o objetivo de certificar a autenticidade dos emissores e destinatários dos documentos eletrônicos, assegurando sua privacidade e inviolabilidade. Desse modo, as requisições judiciais de dados cadastrais (CPF e CNPJ) e a Declaração do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF); Declaração do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ); Declaração do Imposto Territorial Rural (ITR), Declaração do Imposto da Pessoa Jurídica Simples; Declaração de Operações Imobiliárias (DOI), passaram a ser encaminhadas pelo sistema INFOJUD - Informações ao Poder Judiciário - e processadas no e-CAC. Destarte, por meio desse sistema possibilita-se aos magistrados acesso via internet aos dados cadastrais e declarações de bens e direitos de pessoas físicas e jurídicas executadas em processos judiciais. Com isso, são eliminados os pedidos feitos por meio de ofícios pelos magistrados e a transmissão de dados através de correspondências impressas. O procedimento diminuiu o trâmite burocrático. A resposta que demorava cerca de 30 (trinta) dias ou mais para chegar até o órgão judiciário, agora é quase instantânea, ou seja, demora cerca de 20 (vinte) segundos.

¹⁶⁹ O BACEN – JUD é um sistema eletrônico de relacionamento entre o Poder Judiciário e as instituições financeiras, intermediado pelo Banco Central, que possibilita ao juiz encaminhar requisições de informações e ordens de bloqueio, desbloqueio e transferência de valores bloqueados.

¹⁷⁰ Em alguns Estados da Federação já está funcionando convênio entre o Poder Judiciário e o DETRAN – Departamento de Trânsito¹⁷⁰, com o objetivo de acesso a determinadas funcionalidades existentes no banco de dados desses órgãos, tais como consulta acerca da propriedade de veículos automotores, efetivação de bloqueios/restricções etc. No Estado do Paraná há convênio com a justiça

processos; Informatização dos Cartórios Extrajudiciais; Banco de Soluções do Poder Judiciário; Banco de Soluções de Qualidade do Judiciário¹⁷¹.

Considerando esses vários serviços que a tecnologia possibilitou, o Banco Mundial (2004, p. 6) reconhece que o Brasil é líder de automação na América Latina e pode estar mais avançado que muitos países industrializados:

O país foi líder no processo de automação dos tribunais (e no de outros órgãos do setor) e no uso das comunicações em forma eletrônica. Muito embora tivéssemos conhecimento disso quando iniciamos o estudo, foram surpresas para a equipe de pesquisa a extensão do emprego dos computadores, o uso de equipamento de última geração e as novidades na adaptação das tecnologias da informação e da comunicação aos procedimentos dentro dos tribunais. É evidente que existem variações enormes entre as regiões e as organizações desta nação “continental”. Por outro lado, como um todo, o Brasil não está atrás de nenhum de seus vizinhos latino-americanos nesta área, e bem pode estar mais avançado em relação a muitos países industrializados.

No Documento *A Reforma Silenciosa da Justiça* (BRASIL, 2006, p. 7), destaca-se a importância de utilização da tecnologia para modernizar a gestão da Justiça brasileira.

Para que seja atingida a democratização qualificada do acesso à ordem jurídica justa, ao lado das reformas processuais, é preciso que o Poder Judiciário invista na modernização de sua gestão, tanto na área de recursos humanos quanto na área de recursos tecnológicos, incorporando aos seus serviços técnicas da iniciativa privada e as ferramentas tecnológicas disponíveis no mercado.

A legislação em vigor, na área das tecnologias que podem ser utilizadas na atividade judiciária, contribui para que seja atingida a meta de modernização da gestão, embora não seja suficiente para solucionar completamente o problema da

federal e justiça estadual, cujos juízes acessam o site <http://www.detran.pr.gov.br>, mediante senha pessoal e intransferível.

¹⁷¹ A descrição da maioria desses serviços e projetos pode ser encontrada no Relatório Anual do CNJ de 2006. Mais detalhes sobre alguns desses serviços, consultar PONCIANO, Vera Lúcia Feil Ponciano. *Justiça Federal: organização, competência, administração e funcionamento*. Curitiba: Juruá, 2008; PONCIANO, Vera Lúcia Feil. *Ferramentas Tecnológicas e Modernização da Administração da Justiça*. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/>; PONCIANO, Vera Lúcia Feil Ponciano. *Ferramentas Tecnológicas e Modernização da Administração da Justiça: Análise e Perspectivas*. In EFING, Antonio Carlos; FREITAS, Cinthia Obladen Almendra. Curitiba: Juruá, 2008, p. 35-66.

morosidade. O uso intensivo dos recursos tecnológicos no sistema judiciário constitui um meio relevante para a sua democratização inclusive.

Contudo, todas as medidas empreendidas podem ser consideradas suficientes para resolver a crise da Justiça? Existem limites às ações que estão pautando a Reforma do Judiciário? Há ainda alguns desafios a serem enfrentados para se atingir a Reforma ideal do Judiciário?

Essas questões serão objeto de análise no próximo capítulo.

CAPÍTULO 5

LIMITES ÀS AÇÕES DA REFORMA E DESAFIOS A ENFRENTAR

Neste capítulo, cotejando as medidas empreendidas com os objetivos antes propostos e a realidade atual, expõe-se que as “ações prioritárias” que estão pautando o processo de Reforma do Judiciário são insuficientes para combater as causas da crise da Justiça. Em virtude disso, são apontados alguns limites às medidas implementadas ou em andamento. Considerando que os limites precisam ser enfrentados, são descritos alguns desafios, enfatizando-se que a sua superação é necessária para que o Judiciário possa corresponder aos atuais anseios da sociedade por justiça e se adaptar às transformações sociais.

5.1 IMPACTO DAS REFORMAS IMPLEMENTADAS

No capítulo anterior foram analisadas as “ações prioritárias” que estão pautando a Reforma do Judiciário, quais sejam: democratização de acesso à Justiça; pesquisa e diagnóstico do setor; alterações legislativas e modernização da gestão. Assim, é necessário relacionar essas ações às espécies de crise que contribuem para a crise do Judiciário: crise do Estado e da sociedade; crise institucional; crise de administração e gestão; crise da legislação processual; e crise de função e de legitimidade.

As medidas implementadas na primeira ação se destinam a combater praticamente todas as “crises”, uma vez que a ineficiência do Judiciário, causada por vários fatores que estão inseridos dentro de cada uma das “crises” prejudica não somente a democratização do acesso à Justiça, mas o acesso à ordem jurídica justa, que deve ser garantida pelo Estado em geral.

As pesquisas e diagnósticos do setor são necessários para combater todas as “crises”, tendo em vista que permitem o conhecimento de uma variedade enorme de dados e informações, por exemplo, quantidade de ações; produtividade dos magistrados e tribunais; taxa de congestionamento; tempo de duração do

processo; percentual de ações que envolvem o próprio Estado; quantidade de ações coletivas sobre determinada matéria; mapeamento de problemas; avaliação de procedimentos e rotinas; avaliação do desempenho dos magistrados e servidores; pesquisas de opinião pública; quantidade de ações questionando tributos.

Todas essas informações, e outras mais que o sistema de pesquisas e diagnósticos pode fornecer, são aptas a combater as mais variadas causas da crise, na medida em que primeiro é preciso investigar e conhecer para depois combater. A consciência do problema contribui muito para a ação destinada a mudança.

As alterações na legislação processual podem contribuir, principalmente, para resolver os problemas pertinentes à crise de administração e gestão, porquanto uma legislação inadequada pode comprometer o bom gerenciamento do processo, do procedimento e das rotinas de trabalho. Especificamente, as alterações na legislação se destinam a combater a morosidade, observando-se que esta não é gerada apenas pelo anacronismo da legislação, mas pode decorrer de outros fatores (carência de recursos humanos, deficiência de infra-estrutura etc.).

As alterações na legislação processual obviamente se destinam a combater as causas que permitem: o uso de ações, incidentes processuais e recursos temerários e protelatórios; a existência de mecanismos processuais e procedimentos ultrapassados e inadequados; o formalismo e o conservadorismo no desenvolvimento e condução do processo. Essas práticas geram também a morosidade e o congestionamento. Assim, as alterações legislativas têm o objetivo de tornar a atividade jurisdicional célere e eficaz.

Ainda, as alterações necessárias na legislação processual podem contribuir para solucionar as causas que conduzem à crise de função ou de legitimidade, tendo em vista que o Judiciário desempenhará melhor seu papel e suas funções (crise de função); atuará de forma mais célere e adequada, minando críticas quanto a sua legitimidade.

As medidas implementadas por meio da quarta ação se direcionam à solução de todas as “crises”, com exceção da crise do Estado e da sociedade, uma vez que as causas desta são condicionantes externas. A modernização da gestão do Judiciário é importante, pois, a partir do momento que o Estado detém o monopólio da jurisdição, deve modernizar a sua gestão, desempenhando a atividade

jurisdicional com eficiência e eficácia, de modo a acompanhar as transformações sociais e dar conta das demandas que lhe são propostas, mediante capacitação dos recursos humanos, planejamento estratégico e utilização das ferramentas tecnológicas proporcionadas pela tecnologia da informação.

5.2 A INSUFICIÊNCIA DAS REFORMAS

Embora considerando todas as medidas implementadas, parece que não têm sido suficientes para solucionar a crise, uma vez que os objetivos estabelecidos pela Reforma não foram alcançados totalmente. Apesar de várias alterações na legislação e de outras medidas visando à modernização da gestão do Judiciário, ainda não se conseguiu alcançar uma situação de estabilidade no sistema. Essa conclusão pode ser extraída da avaliação das reformas e de dados estatísticos.

5.2.1 Avaliação das reformas

As “ações prioritárias” que estão pautando a Reforma do Judiciário, geraram algumas medidas já implementadas. A avaliação dessas medidas encontra vozes otimistas e outras não¹⁷². As medidas mais comentadas são aquelas que se referem às alterações na legislação.

Acerca das alterações legislativas, o Secretário da Reforma do Judiciário no biênio 2003/2005, Sérgio Renault, no Documento *Reforma do Judiciário: Perspectivas* (BRASIL, 2005), é otimista com a promulgação da EC nº 45/2004:

A promulgação da Emenda Constitucional nº 45, no final de 2004, representou um marco na luta por um Poder Judiciário mais moderno e democrático. Após mais de uma década de discussões, foi aprovada a mais profunda alteração na estrutura da Justiça brasileira, resultado do amadurecimento da sociedade, dos parlamentares e magistrados para a necessidade de melhorar os serviços jurisdicionais do País. A aprovação da Reforma Constitucional do Judiciário em clima de consenso foi apenas o início de um processo de mudanças que compreende a alteração da legislação processual e a adoção de medidas administrativas, de modo a tornar mais racional e eficiente a gestão administrativa do sistema judicial.

¹⁷² Opinião de vários juristas pode ser encontrada no Informativo RT Informa. Reforma do Judiciário. Ano VI. N. 35. Março/abril 2005. São Paulo: Revista dos Tribunais. Disponível em http://www.rt.com.br/Informa/RT_Informa_36.pdf. Acesso em: 05 out. 2008.

Seu sucessor, no período de 2005/2007, Pierpaolo Cruz Bottini (2007), também é otimista com as medidas empreendidas, principalmente na legislação, que, para ele, permitem a “reforma possível do Judiciário”:

Ao mesmo tempo, o Poder Judiciário, através do Supremo Tribunal Federal e do Conselho da Justiça Federal, iniciou uma intensa discussão sobre a necessidade de planejar e identificar, através de dados e números objetivos, os principais gargalos da Justiça. Criou-se ainda o Conselho Nacional de Justiça, que conferiu transparência e racionalidade no planejamento de políticas judiciais e enfrentou, já em seu primeiro ano de existência, questões relevantes como o nepotismo e a fixação do teto salarial. A mesma emenda instituiu a súmula vinculante e a necessidade de repercussão geral do recurso extraordinário no Supremo Tribunal Federal, instrumentos que, se bem aplicados, permitirão a redução do grande volume de demandas judiciais em tramitação, principalmente aquelas milhares de ações repetitivas e idênticas que envolvem o Poder Público, as concessionárias de serviços e as instituições financeiras.

Mendes (2008) demonstra otimismo com três inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 45/2004: o Conselho Nacional de Justiça; do instituto da súmula vinculante, e o requisito de repercussão geral dos recursos extraordinários:

(...) Incumbe, assim, ao Conselho Nacional de Justiça responder aos desafios da modernização e às deficiências oriundas de visões e práticas fragmentárias da administração do Poder Judiciário. A atividade desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça, como órgão de coordenação e planejamento administrativo do Poder Judiciário, é fundamental para o aperfeiçoamento do sistema judiciário brasileiro e a concretização do ideal de uma justiça célere e eficiente, pressuposto necessário à realização do princípio da segurança jurídica. O Conselho Nacional de Justiça tem a missão de formular a política e estratégia do Poder Judiciário, como um instrumento essencial para aumentar o grau de correção e eficiência da justiça brasileira. Por sua vez, é essa maior eficiência que assegura também maior segurança jurídica aos negócios, ao reduzir o papel da procrastinação processual como um instrumento de vantagem nos tribunais brasileiros.

(...). A súmula vinculante tem o condão de vincular diretamente os órgãos judiciais e os órgãos da administração pública, abrindo a possibilidade de que qualquer interessado faça valer a orientação do Supremo Tribunal Federal. Tal instituto preenche uma evidente função de estabilização de expectativas e de desafogamento do Poder Judiciário em geral, e especificamente do Supremo Tribunal Federal. A afirmação da obrigatoriedade do respeito às decisões sumuladas pelo Supremo Tribunal Federal por todos os demais juízos e tribunais, bem como pelos órgãos da administração pública, significa um desincentivo à judicialização de conflitos referentes a temas sumulados, cuja decisão final seja previsível com grau máximo de certeza.

(...) Na medida em que contribui para a drástica redução do número de processos que chegam à Corte, assim como para limitar o objeto dos julgamentos a questões constitucionais de índole objetiva, a nova exigência da repercussão geral no recurso extraordinário abre promissoras perspectivas para a jurisdição constitucional no Brasil, especialmente quanto à assunção, pelo Supremo Tribunal Federal, do típico papel de um verdadeiro Tribunal Constitucional (...).

Quatro anos depois da promulgação da EC nº 45/2004, Renault (2008) continua otimista com as reformas empreendidas:

Passados quatro anos da promulgação da emenda da reforma do Judiciário, algumas conclusões podem ser tiradas. A primeira e mais importante é a compreensão de que a reforma é um processo e como tal não tem dia para começar nem para terminar. Vale citar o Conselho Nacional de Justiça - sua criação encontrou muita resistência em setores da magistratura receosos de que seu funcionamento pudesse gerar interferências indesejadas na autonomia de ação dos juízes e no processo de formação de suas convicções. Hoje podemos afirmar que o CNJ, apesar do seu pouco tempo de funcionamento, já demonstrou ter papel fundamental para o planejamento das atividades do Judiciário e contribui para seu adequado funcionamento. Não podemos nos esquecer que foi por obra do conselho que a questão do nepotismo na administração pública brasileira veio à tona e assumiu enorme repercussão. Observamos, contudo, que ele não é, isoladamente, capaz de eliminar todas as mazelas do Judiciário - a verdade é que a reforma não se resume à criação do conselho. Algumas alterações nos códigos de processo foram também aprovadas nos últimos anos, aperfeiçoando e modernizando nossa legislação. Hoje o Supremo Tribunal Federal tem a sua disposição instrumentos de racionalização de sua atividade, pode editar súmulas vinculantes (que obrigam todas as instâncias judiciais e a administração pública) e não apreciar processos sem relevância nacional, dedicando-se prioritariamente ao cumprimento de seu papel de corte constitucional. Aqui também é necessário afirmar a noção de processo inacabado. A atualização dos códigos é movimento permanente e necessário como forma da legislação processual acompanhar o desenvolvimento da sociedade e das relações cada vez mais complexas entre pessoas, empresas e instituições. A dificuldade reside exatamente em dar a esse movimento velocidade suficiente que permita o acompanhamento do desenvolvimento da sociedade e das relações que nela se estabelecem. De qualquer forma é importante reconhecer que nas reformas da legislação processual e simplificação do sistema de recursos reside um dos elementos importantes para que o Judiciário seja capaz de atender mais rapidamente os cidadãos em seu direito à prestação jurisdicional.

Outro ponto fundamental é o da necessária modernização da gestão do Judiciário. A informatização, a incorporação de novas tecnologias e procedimentos mais racionais devem ser compreendidos como exigência dos nossos tempos a permitir que o Judiciário se torne apto a atender às necessidades da sociedade. A carência de recursos e o excesso de formalismo dos procedimentos jurisdicionais são entraves que certamente dificultam que se atinja o objetivo de maior racionalidade administrativa - o contraponto há de ser a valorização de práticas inovadoras e criativas implementadas em diversos juízos e tribunais. A verdade é que há muito sendo feito em todo o País em termos de implantação de práticas mais

racionais de administração da atividade jurisdicional. Ocorre que, muitas vezes tais práticas são implementadas isoladamente, não repercutem e não se tornam exemplos a serem seguidos em outros juízos. O processo de uma reforma complexa pressupõe mudanças culturais relevantes, a necessidade de rompimento de práticas obsoletas e quebra de paradigmas arcaicos o que deve contar com o auxílio dos debates nos cursos de formação jurídica e nas escolas da magistratura - estas, arejadas com a mentalidade mais aberta e modernizante dos novos líderes da magistratura, deverão cumprir papel determinante na construção de uma nova cultura. Assim, aos poucos, o País vai reformando suas instituições e construindo um novo Judiciário.

Kozikoski Junior (2008, p. 16), por sua vez, não demonstra muito otimismo com as alterações na Constituição Federal, afirmando que faltou à Emenda Constitucional nº 45/04 um enfrentamento de problemas estruturais do Poder Judiciário, como o nepotismo:

De qualquer forma, independentemente da aceitação deste ou daquele instituto, é fato que a primeira etapa da Reforma do Judiciário deixou a desejar em alguns pontos específicos. De fato, pouco se reorganizou dos Tribunais brasileiros e do Ministério Público. Ainda, pouco se fez em relação à Defensoria Pública e nada se falou sobre a advocacia. Além disso, perdeu-se a chance de devolver ao mandado de injunção o alcance imaginado pelo legislador constituinte originário, alterando, como queria a proposta inicialmente debatida na Câmara dos Deputados, o art. 50, mc. LXXI, da Constituição Federal. Por tudo isso, percebe-se que a propalada Reforma, em verdade, limitou-se a introduzir no texto constitucional alguns institutos há tempos buscados pela cúpula judiciária, como a súmula com efeitos vinculantes e a repercussão geral como requisito de admissibilidade dos recursos encaminhados ao Supremo Tribunal Federal. De fato, crê-se que os institutos acima indicados tendem a contribuir com o aprimoramento da Justiça brasileira, pois permitem ao Supremo Tribunal Federal dispensar maior atenção para os processos que realmente tratem de matéria iminentemente constitucional. Contudo, faltou à Emenda Constitucional 45/04 um enfrentamento de problemas estruturais do Poder Judiciário, como o nepotismo — problema que, em verdade, afeta os três Poderes —, que em nada contribui para o aprimoramento da Justiça brasileira, pois além de ferir a moralidade e a impensoalidade previstas no art. 37 da Constituição Federal, privilegia o apadrinhamento e faz tábula rasa da meritocracia.

Oliveira (2007) afirma que a Reforma do Judiciário, tal como efetuada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, deixou de lado vários temas importantes:

A Reforma do Judiciário, após mais de doze anos de debates no Congresso Nacional, deixou de lado vários temas, alguns constantes de anteriores projetos, outros que sequer foram levados à discussão parlamentar. A pergunta que emerge após a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004 e com a possibilidade de aprovação da PEC

358/2005 é se as alterações empreendidas são suficientes a denotar a existência, no futuro, de um Poder Judiciário mais célere e eficiente.

No contexto da Reforma do Judiciário, melhor seria se o conceito de Reforma da *Justiça* tivesse sido empreendido, assim compreendendo desde direitos e garantias constitucionais de acesso ao Judiciário, como melhor disciplina para todos os segmentos envolvidos com a prestação jurisdicional, assim os magistrados, os membros do Ministério Público, os defensores públicos e também os advogados e procuradores estatais, sem a aparente restrição a um ramo do Estado. Pouco se reorganizou dos Tribunais brasileiros. Pouco se alterou no âmbito do Ministério Público. Pouco se fez em relação à Defensoria Pública. Nada se disse sobre a Advocacia. Foram abandonadas propostas de implementação das normas programáticas constitucionais, não se outorgando ao mandado de injunção o alcance imaginado pelo constituinte originário. A absurda simetria do instrumento com outros de controle concentrado de constitucionalidade por omissão resulta numa constante instituição de óbices para a devida aplicação no âmbito dos direitos individuais e coletivos, onde, aliás, resta inscrito (artigo 5º, LXXI, da Constituição). (...)

Por tudo isso, e por muito mais, percebe-se que a Reforma do Judiciário foi tímida, restrita a traduzir alguns institutos buscados há muito tempo pela cúpula judiciária, como a súmula vinculante e restrições a recursos de caráter extraordinário, sem instituir meios efetivos para melhoria da celeridade e da segurança na prestação jurisdicional primária.

De todo modo, é um começo.

Com equívocos, com tropeços técnicos ou materiais, mas um começo.

A compreensão da melhoria da atividade jurisdicional depende muito da alteração dos conceitos arraigados entre os operadores do Direito. Assim, pensar o novo, repensar o velho, instituir um outro modelo de atuação de magistrados, membros do Ministério Público, defensores públicos e advogados e procuradores estatais. Por aí começa a verdadeira Reforma do Judiciário: aquela que deve seguir-se à mera alteração das normas constitucionais e legais. Porque não adianta haver novas estruturas, novas regras, se o novo não se estabelece no íntimo de cada um, num debate inócuo de que a fórmula antiga ainda pode permitir alcançar o que nunca encontrou. A sociedade brasileira espera um novo Poder Judiciário, um novo Ministério Público, uma nova Defensoria Pública, uma nova visão da Advocacia. A Reforma do Judiciário, como empreendida pelo Congresso Nacional, apenas diz a todos que uma parte da tarefa se dá por concluída, sem impedir que a verdadeira reforma persista a cada novo dia, com a alteração de outras normas intocadas, o aperfeiçoamento técnico, a realização de novas idéias. A Reforma do Judiciário, como empreendida, não é a melhor que poderia ter ocorrido, mas é um começo para outras que possam realizar-se a partir de medidas mais simples, como o pedir apenas o controverso, efetivamente fiscalizar a aplicação da norma, propor soluções e julgar conforme a convicção de que a decisão adotada é a correta porque ajusta a norma à realidade vigente.

No que tange à súmula com efeito vinculante e a repercussão geral¹⁷³, alterações promovidas pela EC nº 45/2004, Gentile (2006, A2) afirma que não são

¹⁷³ A repercussão geral se trata de novo requisito de admissibilidade do apelo extremo, normalmente chamado de transcendência; para ser admitido, o recurso deve encartar questão transcendent, de repercussão geral.

medidas suficientes para resolver o problema da morosidade, pois muitos ganham com a complexidade do sistema¹⁷⁴:

Embora contribuam um pouco para o fôlego dos magistrados, as medidas aprovadas pelo Congresso Nacional -súmula vinculante e repercussão geral- são insuficientes para resolver a morosidade desmoralizante e perversa da Justiça brasileira.

A situação é similar à de um atoleiro, pior do que o próprio Judiciário deixa transparecer. Faltam juízes, verbas e espaço; sobram possibilidades de recursos (...). Em São Paulo, juízes têm de guardar processos em banheiros. No Pará, um sujeito ficou dez anos preso esperando pelo julgamento. Pelo país afora, culpados se livram de punição por prescrição da ação, e empresas recorrem de causas perdidas apenas porque a taxa de juros do mercado é superior à da correção do valor da indenização.

O problema no Judiciário é bem mais fundo do que o alcance das medidas aprovadas. Até porque a súmula -mechanismo pelo qual as instâncias inferiores têm de julgar segundo decisões consagradas no STF para casos análogos- tem um efeito colateral importante.

Advogados vão continuar a recorrer, com a diferença de que, em vez de questionar o entendimento de um juiz sobre o mérito de uma causa, passarão a alegar simplesmente que ela não se enquadra na súmula.

No caso do "critério de repercussão geral"-pelo qual o STF poderá recusar recursos para ações sem relevância pública-, a medida reduzirá a carga do Supremo, mas não terá influência sobre a das outras instâncias. E um processo leva seis anos só para chegar ao STF. Para agilizar a Justiça, é necessário disponibilizar mais verbas, reformar o Poder, melhorar a formação de juízes e enfrentar o lobby de advogados -muitos ganham com a complexidade do sistema. É preciso, sobretudo, reduzir o número de instâncias e limitar os recursos protelatórios, o que é possível fazer sem ferir o amplo direito à defesa. Do contrário, além de cega, a Justiça continuará manca.

Couto (2008, p. 118) parte do entendimento de que a Justiça brasileira está fadada a continuar em crise, justamente pelo fato de que as alterações processuais não atingem a raiz do problema, por se tratar de “algo sistêmico ligado a injunções políticas”:

¹⁷⁴ Não obstante, referindo-se aos mesmos instrumentos processuais, no dia 24/12/2008 a Folha de São Paulo publicou a matéria “Quantidade de processos cai após medidas”: “A súmula vinculante e a repercussão geral reduziram o número de processos que ingressam no STF em até 40%, segundo afirmou o ministro Gilmar Mendes: “Antes, cada um dos 11 ministros do Supremo recebia em média, por ano, cerca de 10 mil processos. Era uma avalanche de novos casos. Agora, esse número é de seis mil, uma redução significativa. Além dos dois instrumentos processuais, o Ministro afirmou na reportagem que a tabela única do processo, implantada pelo CNJ, vai permitir que um processo tenha um mesmo número em todas as instâncias, uma vez que atualmente, a cada grau judicial, a ação muda de número, o que dificulta, muitas vezes, a sua localização. Os assuntos também serão uniformizados: “Isso vai permitir saber o número real de ações que tramitam no Brasil. Estima-se que existam algo em torno de 50 milhões a 60 milhões de processos”. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u482949.shtml>

A Justiça brasileira, emaranhada em suas próprias teias, está fadada a continuar sendo que, lamentavelmente, sempre foi: lenta, emperrada, de freio puxado ao obter resultados. Passam-se anos e a sua sina se mantém, olimpicamente inalterada, como se o fenômeno do atraso não mais surpreendesse ninguém. Faz parte da rotina forense! (...). As modificações processuais recorrentes visando à celeridade não tangenciam raiz do problema, porque se trata de algo sistêmico ligado a injunções políticas. Nos seminários acadêmicos esboçam-se esforços heróicos para discutir a inovação legislativa de plantão, capaz de pôr cobro a tão angustiante problema – o da celeridade processual. Certamente, em vão!

Portanto, verifica-se que as avaliações teóricas sobre as reformas empreendidas variam entre os estudiosos, cujos pontos de vista devem ser respeitados.

5.2.2 Os números e a insuficiência das reformas

Para se avaliar adequadamente a suficiência das medidas, é preciso se basear em dados estatísticos. Adiante serão citados alguns.

Tomando como exemplo o estudo de caso realizado pelo Relatório da Secretaria de Reforma do Judiciário sobre a Tutela Judicial dos Interesses Metaindividuais (BRASIL, 2007), no Estado de São Paulo, até janeiro de 2005, havia um milhão, quatro mil e duzentos e trinta e quatro processos individuais nos juizados especiais cíveis, impugnando a cobrança da assinatura básica residencial pela concessionária local de telefonia¹⁷⁵.

Couto (2008, p. 121-122) aponta alguns números que evidenciam a insuficiência das reformas realizadas: na primeira instância na justiça estadual do Rio de Janeiro, em 2007, foram distribuídos 1.062.766 processos, e foram proferidas 971.991 sentenças em todo o Estado. Os números demonstram a “força de trabalho dos juízes fluminenses”, e em outros Estados a Justiça acompanha “no mesmo passo tal produção, com algumas variações, fazendo desaguar na Corte infraconstitucional milhares de processos a serem reexaminados por apenas três dezenas de estóicos julgadores”.

Outros dados demonstram que o número de demandas não diminuiu depois da promulgação da EC nº 45/2004. Na Justiça Federal de 1ª instância de

¹⁷⁵ Não obstante a existência de 26 (vinte e seis) ações coletivas tratando do mesmo assunto.

todo o Brasil, por exemplo, o número de processos se manteve quase o mesmo, conforme se infere da seguinte tabela comparativa¹⁷⁶:

Histórico	Ano de 2004	Ano de 2008
Distribuídos	2.643.324	2.459.082
Julgados	1.798.349	1.949.644
Tramitação	6.247.553	6.102.552

Na segunda instância da Justiça Federal (Tribunais Regionais Federais), por sua vez, em 2004, havia em tramitação 946.304 processos, e no ano de 2008 remanesceram em andamento 1.013.016 processos. Assim, verifica-se que não houve diminuição da demanda; pelo contrário, houve aumento.

Freitas (2007) afirma que, por mais que os tribunais tomem medidas para agilizar os julgamento e aproximar o Judiciário da sociedade, o número de casos aumenta continuamente. Aduz que, embora o Judiciário seja criticado pela morosidade, recebe a cada dia, paradoxalmente, uma avalanche de novos processos. O autor expõe alguns exemplos de medidas:

- 1) No dia 12 de agosto, Dia dos Pais, o TJ de São Paulo promoveu um mutirão de reconhecimento de paternidade, com mais de mil juízes e outros profissionais prestando serviço voluntário, com isto conseguindo mais de cinco mil reconhecimentos espontâneos (*O Estado de S. Paulo*, 12 de agosto de 2007,C8);
- 2) No Espírito Santo, município de Atílio Vivacqua, a Juíza Marlúcia Ferraz Moulin convocou dezenas de profissionais da educação, orientando-os para evitar abusos sexuais contra crianças e adolescentes (*Jornal Atiliense*, dez./2006, p.5);
- 3) No Ceará, o Juizado Móvel comemorou, no dia 22 de dezembro do ano passado, dez anos de funcionamento, solucionando mais de 85% das ocorrências de trânsito (www.tj.ce.gov.br);
- 4) Na Justiça Federal de Brusque, SC, ações previdenciárias em que se discutem incapacidades físicas, têm o exame médico realizado em sala montada no próprio prédio da Justiça Federal, com sentença em apenas 30 dias.

Desse modo, apesar das boas iniciativas, as reclamações e os protestos aumentam continuamente. Quanto mais se critica o Judiciário, mais ele é procurado, o que revela uma contradição. Freitas (2007) aduz que o problema não é de pessoas, mas sim do sistema judicial que se acha superado. Assim, por mais

¹⁷⁶ <http://daleth.cjf.jus.br/atlas/Internet/MovimProcessualJFINTERNETTABELAS.htm>

medidas que sejam adotadas e colocadas em prática, não há estrutura capaz de suportar a propositura de “100 mil ações no último dia de reivindicação de algum direito ou mesmo milhares de pedidos contra fornecedoras de energia elétrica, companhias telefônicas ou bancos”.

Outro dado que confirma a insuficiência das reformas pode ser colhido de notícia publicada na Folha de São Paulo, no dia 21/01/2009, dando conta de que, segundo dados fornecidos pelo CNJ, a maioria dos 68,2 milhões de processos existentes em 2007 não foi avaliada no ano, ou seja, “60% das ações que chegam ao Judiciário ficam paradas”¹⁷⁷. Portanto, depreende-se que permanece um alto índice de congestionamento de processos.

Também houve aumento da quantidade de processos entre 2004 e 2007. A Folha de São Paulo publicou notícia no dia 26/01/2009, intitulada - *Justiça obstruída: Maior transparência auxilia a modernização do Judiciário, que sofre com excesso de ações e grande morosidade* - informando que, segundo levantamento feito pelo Conselho Nacional de Justiça, o número de processos judiciais no país aumentou 24,9% entre 2004 e 2007.

O número de ações que envolvem a Previdência Social também indica a insuficiência das reformas. Conforme notícia publicada na internet, a Justiça acumula 5,8 milhões de processos contra a Previdência Social, segundo informação do ministro da Previdência Social, José Pimentel¹⁷⁸.

Ainda há muitos dados que poderiam ser agregados a este trabalho para demonstrar a insuficiência das reformas, mas os números citados evidenciam que as medidas implementadas não são suficientes para combater a contento todas as causas da crise do Judiciário.

Essa constatação indica que a Reforma do Judiciário não envolve apenas uma questão técnica, mas uma questão política, que deve ser abertamente discutida entre os Poderes constituídos, os operadores do sistema judicial e a sociedade. Caso contrário, corre-se o risco de se gastar muita energia e muitos recursos, e, mesmo assim, permanecer no mesmo círculo vicioso da crise.

¹⁷⁷ <http://noticiajuridica.blogspot.com/>

¹⁷⁸ <http://www.atarde.com.br/brasil/noticia.jsf?id=1049468>

A insuficiência das medidas, porém, não significa que elas sejam inadequadas ou devam ser abandonadas, mas que são limitadas, ou seja, elas produzem efeitos até onde podem produzir, vão até onde podem alcançar, uma vez que não dispõem de potencial para ir adiante. O que supera a capacidade delas depende de outras medidas, para as quais não se tem atentado. Depara-se, desse modo, com limites que não são superáveis, pura e simplesmente, pelas ações que estão pautando a Reforma do Judiciário.

5.3. LIMITES ÀS AÇÕES DA REFORMA DO JUDICIÁRIO

5.3.1 Classificação dos limites

Alguns limites de fato estão impedindo a concretização de uma Reforma adequada do Judiciário. Mediante análise dos vários aspectos da crise, em cotejo com as propostas formuladas, com as medidas implementadas e com os dados indicando que pouca coisa mudou, o intérprete pode extrair alguns limites às reformas efetuadas.

Os limites a essas ações podem ser enquadrados na mesma classificação das facetas da crise do Judiciário: crise do Estado e da sociedade; crise institucional; crise de administração e gestão; crise da legislação processual; crise de função e de legitimidade do Judiciário.

Com exceção dos limites na legislação processual, a superação dos demais depende muito mais de vontade política e de discussão democrática do que de alterações na legislação ou de iniciativa dos tribunais¹⁷⁹.

Neste trabalho foram selecionados alguns limites. Deixa-se de fora limites relativos a mudanças na legislação processual, por duas razões. A primeira é porque constam na pauta das ações da Reforma do Judiciário várias alterações legislativas a serem ultimadas. A segunda é porque não existem dados estatísticos indicando o resultado e a eficácia das alterações processuais.

¹⁷⁹ Ressalve-se, porém, que as alterações legislativas são precedidas de discussões políticas e de discussão democrática.

Também não se tratará dos limites institucionais, por exemplo, a questão do nepotismo, uma vez que já há Súmula Vinculante sobre a matéria.

Serão analisados limites relacionados à crise do Estado e da sociedade, à administração e gestão, bem como quanto à função e legitimidade do Judiciário.

Podem ser classificados como limites relacionados à crise do Estado e da sociedade: a) a postura dos Poderes Legislativo e Executivo diante do cumprimento de suas funções constitucionais; b) o comportamento do Poder Executivo e seus múltiplos órgãos frente a atividade jurisdicional¹⁸⁰; c) o comportamento inadequado dos integrantes externos do sistema judicial; d) a postura de algumas pessoas jurídicas de direito privado diante legislação processual ou da atividade jurisdicional.

Dentro dos limites relacionados à administração e gestão destacam-se: a inexistência de um órgão gestor de políticas públicas para o Judiciário; e custas processuais elevadas. Em relação aos limites quanto à função e legitimidade do Judiciário, pode-se elencar a falta de consenso acerca do modelo de Judiciário que se pretende e sobre qual é o papel dos juízes no atual conjuntura social, política e econômica. Por fim, há um limite que pode ser enquadrado em todos as facetas da crise: a ausência de reformas que contemplem preocupações socioambientais.

5.3.2 Limites relacionados à crise do Estado e da sociedade

5.3.2.1 A postura dos Poderes Executivo e Legislativo

Os limites em questão evidenciam que a solução para a crise do Judiciário não depende apenas de mudanças na legislação ou no âmbito estrutural e organizacional da instituição, pois a crise envolve muito mais do que os tribunais, incluindo um rol de instituições públicas e privadas que compreendem todo o sistema judicial. Contudo, as propostas freqüentemente elaboradas para solução da crise abrangem apenas as “operações judiciais” (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 27).

¹⁸⁰ Por múltiplos órgãos são tidos aqueles dotados de personalidade jurídica própria, autonomia e independência: autarquias federais, empresas públicas federais, agências reguladoras, bem como os órgãos não dotados de personalidade jurídica própria, por exemplo, Secretaria da Receita Federal.

A postura dos Poderes Legislativo e Executivo diante do cumprimento de suas funções constitucionais está diretamente relacionada as causas que geram a crise da Justiça brasileira, a qual foi analisada no capítulo 3, item 3.3.1., especialmente a crise do Estado. Assim, a postura do Congresso Nacional tem a ver com a omissão legislativa e ação legislativa inconstitucional. Quanto ao Poder Executivo, envolve sua ação regulamentadora inconstitucional (Medidas Provisórias, por exemplo) e a omissão no que tange a implantação das políticas públicas necessárias a efetivação dos direitos fundamentais e sociais.

O comportamento do Poder Executivo e seus múltiplos órgãos estão relacionados a desobediência (comissiva e omissiva) aos comandos constitucionais e legais, que prejudicam o direito dos cidadãos ou contribuintes, levando milhões de pessoas a reclamar perante o Judiciário, e tornando o Poder Público o maior usuário do sistema, enquanto a maior parcela da população fica excluída dos serviços judiciais (BOTTINI e RENAULT, 2006, p. 8)¹⁸¹.

Com efeito, o Estado, incluindo seus órgãos, é quem mais desobedece à Constituição e às leis por ele próprio editadas, o que enseja um número de causas impressionante, congestionando as instâncias judiciais (observando-se que as súmulas administrativas da AGU chegam sempre muito tarde).

Números demonstram essa afirmação: “em 60% das causas que chegam ao Superior Tribunal de Justiça, figuram como partes a União, os Estados ou os municípios. Assim, o Estado está a desmoralizar o próprio Estado”. (RIBEIRO, 1999). Em 2004 o percentual já era de 80%, ou seja, o Estado “é o maior cliente do Judiciário”, conforme destacado pelo ex-Secretário de Reforma do Judiciário (RENAULT, 2004):

Deve-se reconhecer com clareza a posição do Poder Público (União, Estados e Municípios) em relação ao Judiciário. O Estado é o maior cliente do Poder Judiciário – em torno de 80% dos processos que tramitam nos tribunais superiores tratam de interesses do governo. Deve-se, portanto, buscar a definição de uma nova conduta do governo em relação aos órgãos judiciais, através de medidas que inibam a impetração de ações ou

¹⁸¹ O próprio Poder Executivo chegou à conclusão de que a alta litigiosidade não implica acesso amplo à justiça, mas no fato de poucas pessoas ou instituições utilizarem demais o Poder Judiciário, enquanto que a maior parte da população está afastada dos mecanismos formais de resolução de litígios (BRASIL, Ministério da Justiça, Caderno Judiciário e Economia, 2004, p. 6).

recursos sobre matérias com jurisprudência razoavelmente pacificada. Assim, o Executivo faz sua parte na tarefa difícil de conciliar a necessidade de descongestionamento do Judiciário com a garantia do amplo direito de defesa dos cidadãos.

A mesma constatação foi observada pelo Banco Mundial (2004, p. 15), o qual enfatiza a excessiva litigância gerada pelo próprio Estado: grande parte do acelerado número de processos decorre de ações envolvendo o Estado (na esfera federal e estadual), como autor ou réu:

Grande parte do crescimento acelerado no número de processos nas esferas estadual e federal parece ter a ver com reclamações relacionadas a questões do governo – em especial impostos e pensões. É evidente que todos os processos do nível federal precisam, por definição, incluir o governo como uma das partes. É no nível estadual que a contribuição dos órgãos municipais, estaduais e federais é mais notável, representando nos termos mais modestos 30 por cento da carga de processos. (...). Os processos que envolvem matéria fiscal, ainda que teoricamente simples, representam uma parte desproporcional do acúmulo, tanto em tribunais federais quanto estaduais. Este fato sugere um problema em si mesmo – a falta de capacidade do governo de cobrar os impostos devidos – que não pode ser atribuído ao desempenho do judiciário, mas sim aos procuradores do governo, aos obstáculos processuais e à falta de cooperação dos réus. Outras áreas de peso significativo na carga atual de processos (sem dados de séries de tempo, não podemos determinar quanto alguns deles contribuem para o aumento) são áreas como as varas de família, onde a duração dos processos é curta e onde parece haver pouco congestionamento e menos recursos, e os juízos trabalhistas, que chegam também a uma solução rápida mesmo em segunda instância. O restante da carga de processos, processos civis comuns e processos criminais mostram uma participação muito menor no crescimento geral, tanto na esfera federal quanto estadual.

Sadek (2004, p. 12) também alerta para esse problema:

Tal como as empresas, também o governo e certas agências públicas têm sido responsáveis pelo extraordinário aumento da demanda no Judiciário. Calcula-se que o Executivo e o INSS respondam por cerca de 80% das ações judiciais. Há mesmo quem afirme, como o fez o então presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros, desembargador Paulo Medina, que "quanto mais essas demandas judiciais são proteladas por causa da estrutura morosa do Judiciário, mais o Executivo é beneficiado" (jornal *O Estado de S.Paulo*, 27/2/1997).

Portanto, o Poder Executivo e o Poder Legislativo têm sua parcela de contribuição naquilo que causa a crise do Judiciário, o que claramente poderia ser

evitado se houvesse cooperação. Desse modo, o compromisso da redução da demanda envolve uma nova atuação do Estado com respeito ao Poder Judiciário.

5.3.2.2 A postura dos integrantes do sistema judicial

Outro limite às ações da Reforma do Judiciário é o comportamento inadequado dos integrantes externos do sistema judicial¹⁸², ou seja, dos advogados, procuradores das pessoas jurídicas de direito público (União, Estado e Municípios), procuradores de autarquias, fundações públicas, Defensores Públicos, representantes do Ministério Público etc.

O comportamento deve ser tido por inadequado quando contribui para a cultura do litígio e para a utilização de ações, procedimentos e recursos com finalidade meramente protelatória¹⁸³. Essas duas atitudes são fatores que, juntamente com outros, causam a explosão de litigiosidade e a morosidade da justiça e, conseqüentemente, a crise da Justiça (BOTTINI e RENAULT, 2006, p. 8).

Em relação ao abuso na utilização de recursos, Mello (2000, p. 81) assevera que a amplitude de matérias previstas na Constituição de 1988 gerou grande número de questionamentos de constitucionalidade, em virtude da interpretação das leis, do abuso de medidas provisórias por parte do Presidente da República. Por isso, houve uma indevida “utilização da malha recursal extraordinária como meio de procrastinação da efetividade das decisões judiciais”.

Bottini e Renault (2006, p. 8, grifos do autor) chamam a atenção para a existência de uma litigância excessiva por parte de **órgãos públicos** e privados, que, muitas vezes, utilizam o sistema judicial para “postergar litígios já decididos ou pacificados nos tribunais”. Assim, beneficiam-se da morosidade, causando o aumento do número de processos repetitivos, que tratam das mesmas questões de direito, e ocupam boa parte do tempo dos magistrados. Aduzem os ex-secretários da Reforma do Judiciário que, em 2004, “apenas 45 teses jurídicas eram responsáveis

¹⁸² Prefere-se aqui utilizar o termo componentes em vez de usuário, uma vez que usuário pode ser o cidadão também, o qual é leigo.

¹⁸³ Sobre o assunto é interessante ver a reportagem “Lei não vai acabar com a cultura do recurso”, publicada no site da Revista Consultor Jurídico, em 17/01/2009”.

por 58% dos processos classificados no Supremo Tribunal Federal, segundo estatísticas do próprio órgão”.

Desse modo, concluem que muitos litigantes se beneficiam da morosidade da justiça. Assim, a lentidão do Judiciário não decorre da falta de trabalho dos magistrados ou de deficiência estrutural da Justiça, ou seja, não é devido à desídia que a morosidade existe, tampouco decorre da falta de recursos (BOTTINI e RENAULT, 2006, p. 8). No Documento *Diagnóstico do Poder Judiciário* (BRASIL, 2004, p. 6), inclusive, enfatiza-se que o “mau funcionamento do Poder Judiciário interessa aos que se valem de sua ineficiência para não pagar, para não cumprir obrigação, para protelar, para ganhar tempo - mas não interessa ao país”.

Essas práticas causam sérios prejuízos à democratização qualificada de acesso à ordem jurídica justa, pois o sistema judicial brasileiro acaba estimulando um paradoxo: “demandas de menos e demandas de mais”, ou seja, de um lado, grande parte população fica desprovida de acesso à justiça; de outro, “há os que usufruem em excesso da justiça oficial, gozando das vantagens de uma máquina lenta, travancada e burocratizada” (SADEK, 2004, p. 13):

Em resumo, pode-se sustentar que o sistema judicial brasileiro nos moldes atuais estimula um paradoxo: **demandas de menos e demandas de mais**. Ou seja, de um lado, expressivos setores da população acham-se marginalizados dos serviços judiciais, utilizando-se, cada vez mais, da justiça paralela, governada pela lei do mais forte, certamente muito menos justa e com altíssima potencialidade de desfazer todo o tecido social. De outro, há os que usufruem em excesso da justiça oficial, gozando das vantagens de uma máquina lenta, travancada e burocratizada.

Portanto, o processo de Reforma do Judiciário se encontra diante desse limite, que precisa ser superado para que seja possível a concretização dos objetivos traçados, principalmente a diminuição da morosidade e o alcance da democratização qualificada de acesso à ordem jurídica justa.

5.3.2.3 A postura das pessoas jurídicas de direito privado

A postura de algumas pessoas jurídicas de direito privado que atuam por meio de seus departamentos jurídicos altamente qualificados, pode ser

desmembrada em algumas ações: a) a “*judicialização do cotidiano*, ou seja, a necessidade de uma manifestação formal do Poder Judiciário para a formalização de inúmeros atos jurídicos para as quais ela é dispensável”; b) “a cultura do litígio, que envolve a atividade jurídica nacional” (BOTTINI e RENAULT, 2006, p. 8); c) a utilização de ações, procedimentos e recursos com finalidade meramente protelatória ; d) a utilização da Justiça para postergar o cumprimento de contratos e outras obrigações (cíveis, fiscais, trabalhistas etc.)¹⁸⁴.

Na primeira hipótese, muitas empresas, por exemplo, preferem realizar o acordo em juízo apenas para ter uma “chancela” judicial. Assim, o administrador não chama para si a responsabilidade por um mau acordo. Outra motivação pode ser obter, em caso de acordo, a renúncia a qualquer outro direito.

A segunda hipótese já foi tratada no capítulo 3, item 3.3.1. No que tange a terceira, é comum muitas empresas se valerem de todas as oportunidades recursais que o sistema possibilita, com finalidade meramente protelatória.

O Banco Mundial (2004, p. 14) enfatiza sobre a alta taxa de recursos, esclarecendo que “o governo não é o único vilão”, mas várias pessoas jurídicas de direito privado ou “querelantes oportunistas”:

(...) Mesmo assim, é evidente que uma taxa de recursos alta e crescente faz aumentar o tempo necessário para a solução final dos processos. E aqui, não se pode afirmar que seja o governo o único vilão. A política generosa para interposição de recursos e a multiplicidade de recursos que podem ser interpostos em relação a um único processo são usadas por querelantes oportunistas, e representam um aspecto importante das estratégias usadas pelos empregadores nos tribunais do trabalho, para estimular acordos menos dispendiosos fora do ambiente dos tribunais.

A utilização do sistema judicial para postergar o cumprimento de contratos ou de outras obrigações já foi detectada por Pinheiro (2001, p. 2-9), o qual salienta que grande parte dos casos levados ao Judiciário - que “ajudam” a tornar a justiça mais lenta - não se destina a defender direitos, mas a explorar a morosidade

¹⁸⁴ Exemplo disso pode ser encontrado nas ações em que se discute o índice aplicável aos saldos das contas de poupança em junho de 1987 e janeiro de 1989. Não obstante já se trate de questão pacífica na jurisprudência do STF há mais de cinco anos, a CEF não reconhece o direito administrativamente, obrigando o interessado a ingressar no Judiciário, sem contar que continua utilizando recursos protelatórios para discutir pequenas diferenças de cálculo (em torno de R\$ 50,00), não atentando para a questão do custo x benefício que a demanda proporciona.

e, assim, adiar o cumprimento de obrigações: é comum as empresas recorrerem aos tribunais questionando a legalidade de impostos com o objetivo de adiar o seu pagamento. O autor aduz que somente no caso dos contratos (direito comercial) a morosidade judiciária não é percebida como benéfica por uma proporção significativa dos entrevistados, e esclarece:

Isso ilustra um efeito indireto mas não menos importante da lentidão da justiça: ela encoraja o recurso ao Judiciário não para buscar um direito ou impor o respeito a um contrato, mas para impedir que isso aconteça ou pelo menos protelar o cumprimento de uma obrigação. Isso significa que há um círculo vicioso na morosidade, com um número grande das ações que enchem o Judiciário, desta forma contribuindo para a sua lentidão, estando lá apenas para explorar a sua morosidade.

Nesse sentido, o Banco Mundial (2004, p. 27) afirma que o congestionamento e, consequentemente, a morosidade e os custos sistêmicos, são gerados pelas “práticas oportunistas adotadas por alguns atores extremamente poderosos – o governo, os advogados particulares e, em menor escala, bancos e concessionárias de serviços públicos”. Assim, conclui que se “essas entidades pudessem ser convencidas a controlar o seu oportunismo, os tribunais poderiam concentrar-se na solução dos problemas por eles mesmos gerados”.

Depreende-se, portanto, que embora a morosidade seja apontada pelas empresas (pelos indivíduos e pelos próprios juízes) como o principal problema da justiça brasileira, “as empresas têm um relacionamento ambíguo com a lentidão da justiça”. Desse modo, nem sempre a demora em obter uma decisão é prejudicial às empresas: na pesquisa do IDESP (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo), um quarto delas apontou que nas causas trabalhistas, por exemplo, a lentidão lhes é benéfica (PINHEIRO, 2001, p. 2).

Dessa forma, verifica-se que sempre os (mesmos) litigantes abusam do direito de acesso ao Judiciário e se beneficiam da morosidade, inclusive o próprio Poder Público, este quando utiliza demais o sistema ou quando provoca demandas devido aos desmandos governamentais, às violações à Constituição Federal ou às

leis¹⁸⁵. Portanto, a principal mazela do Judiciário – a lentidão – acaba favorecendo os principais usuários do sistema (SADEK, 2004, p. 33):

É forçoso reconhecer que a pauta de reformas é ampla e que dificilmente se obterá um consenso. Parece inquestionável que a atual estrutura do Judiciário não tem sido capaz de atender minimamente às exigências de um serviço público voltado para a cidadania. Não é igualmente claro, entretanto, como afirmamos, que o atual modelo provoque malefícios de uma forma homogênea. Ao contrário, há indícios de que a morosidade e a possibilidade de um grande número de recursos, retardando uma decisão final, têm favorecido os principais usuários do Judiciário.

Apesar dessa realidade, demonstrada inclusive por intermédio de estatísticas elaboradas pelo próprio Poder Executivo, o Judiciário se tornou o “bode expiatório” da crise. Sem dúvida, os membros do Judiciário têm sua parcela de culpa, mas todas as situações narradas indicam que há um ganho com a alta litigiosidade e com a morosidade da atividade jurisdicional, não somente por parte do governo (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 16, grifos do autor):

Muito embora o judiciário não seja isento de culpa, tornou-se o bode expiatório universal para uma situação em que há outros que contribuem igualmente, se não até mais. Muitos desses outros contribuidores possuem as suas próprias queixas, mas da mesma maneira vêm mostrando-se prontos a ignorá-las para evitar desencadear disputas mais sérias, potencialmente arriscando os seus benefícios existentes. Se por um lado os juízes acreditam que têm excesso de trabalho e muitos advogados questionam as longas demoras resultantes, os dois grupos se beneficiam da pesada demanda sobre os tribunais, uma vez que assim ficam garantidos os seus empregos e, no caso dos juízes, os seus generosos orçamentos e as muitas oportunidades de promoção. **O governo, as concessionárias de serviços públicos e os bancos contribuem e tiram vantagem dos próprios atrasos que criticam – uma vez que esses atrasos lhes permitem atrasar os pagamentos aos reclamantes e provavelmente reduzem a incidência geral de reclamações.** Os obstáculos existentes para identificar e gravar bens para o cumprimento de

¹⁸⁵ Sobre o assunto é interessante o conteúdo da entrevista intitulada “Contra a Cultura do Conflito”, concedida pelo Advogado-Geral da União, José Antonio Toffoli, para a Revista dos Procuradores do Estado do Paraná. Segundo a entrevista, é preciso mudar a idéia de que qualquer conflito deve ser levado ao Judiciário. Para tanto, o Advogado- Geral da União afirma que foram criadas “as câmaras de conciliação e arbitramento para a solução de conflitos na administração direta federal e entre a administração direta e indireta. Estas câmaras têm permitido que vários problemas seja resolvidos extrajudicialmente e isso tem facilitado o progresso social em várias regiões do país. Também criamos a câmara de conciliação entre a União e os Estados, cuja principal matéria debatida tem sido os conflitos decorrentes da aplicação da lei de responsabilidade fiscal. Outra inovação é o departamento de probidade e a defesa do patrimônio público. A cultura da advocacia pública federal ainda é aquela cultura da defesa, a de apresentar contestação, mas é preciso que a União também adote uma postura mais ativa e que ingresse em juízo para defender os seus interesses (...).” Revista APEP - out/nov/dez 2008, p. 18-20.

uma decisão judicial, na verdade a própria exigência de que isso seja feito pelo reclamante, têm sido defendidos como proteções do devido processo legal, mas serve a toda uma variedade de interesses mais específicos (os registros independentes de imóveis, os advogados para quem a prática gera mais trabalho, réus de todos os tipos, e assim por diante). **Todo o sistema dos tribunais trabalhistas**, apesar das dúvidas referentes à sua proporção geral de custo-benefício (valor investido por todas as fontes em comparação com os valores realmente recebidos como resultado da causa), **ajuda os empregadores a retardar e a reduzir os pagamentos**, oferece um fluxo constante de pequenos valores pagos aos reclamantes e evidentemente apóia o trabalho dos funcionários dos tribunais e dos advogados especializados.

Nesse contexto, a afirmação de que o mau funcionamento/desempenho do Judiciário prejudica o desenvolvimento econômico deve ser vista com reservas, uma vez que muitas empresas se valem do acesso à Justiça para retardar pagamento de tributos, não cumprir contratos ou não satisfazer direitos trabalhistas. Além disso, a morosidade da justiça decorre, em grande parte, da crise do próprio Estado, que permitiu a incidência do fenômeno da judicialização.

Por outro lado, atribuir somente ao Judiciário a ineficiência na demora para recuperação de crédito, como o faz a Secretaria de Reforma do Judiciário (BRASIL, 2003, p. 7), é questão a ser relativizada, uma vez que a dificuldade não reside apenas em cobrar judicialmente o crédito, isto é, nas rotinas processuais e administrativas, mas na ausência de bens do devedor.

Nesse sentido, concluiu o Banco Mundial (2004, p. 22): o problema dos processos de execução não é só a morosidade, mas também a sua não conclusão. De acordo com a pesquisa, 70% dos processos simplesmente desaparecem, uma parte devido a acordo extrajudiciais ou ao pagamento, mas a maior parcela porque o credor não encontra bens e desiste; 48% dos processos não vai além do pedido inicial, porque o credor não dá continuidade (acordo extrajudicial ou desistência por falta de possibilidade de o devedor efetuar o pagamento) ou porque a justiça não encontra o devedor para a citação; 41% dos processos com continuidade não conseguem penhorar os bens, em geral por dificuldade em encontrá-los; 57% dos processos com penhora efetivada foram embargados.

Não há dúvidas de que o bom desempenho do Judiciário contribui para o desenvolvimento econômico, assim como para a consolidação do Estado

Democrático de Direito, mas não se pode atribuir ao Judiciário, pura e simplesmente, todos as mazelas políticas, econômicas ou sociais.

5.3.3 Limites relacionados à crise de administração e gestão

A inexistência de um órgão gestor de políticas públicas para o Judiciário pode ser considerando um limite às ações da Reforma do Judiciário, limite este relacionado à crise de administração e gestão. Esse limite envolve uma questão aberta que deve ser objeto de reflexão. Trata-se de uma questão importante que pode estar impedindo uma Reforma ideal do Judiciário, uma vez que, embora muitos defendam a Reforma, o único consenso é retórico: celeridade processual, modernização, eficiência, democratização do acesso ao Judiciário etc. No entanto, no momento em que é preciso traçar metas para o alcance desses objetivos (retóricos) o consenso desaparece.

Por outro lado, não há eleição de prioridades comuns entre os três Poderes, tampouco uma política nacional de implementação da Reforma por um órgão que permita maior participação democrática e sequer formas de avaliar os resultados de cada medida, isoladamente ou em conjunto¹⁸⁶.

As custas processuais elevadas, que impedem a democratização qualificada do acesso a ordem jurídica justa, obviamente são um limite às ações da Reforma, não havendo muita vontade política para mudar essa realidade.

Santos (2007, p. 45) comenta sobre as custas processuais no Brasil, e entende que é preciso rever a questão das custas judiciais, as quais variam muito no âmbito da justiça estadual, “não havendo critério racional que justifique essa disparidade”.

Com efeito, uma mudança que contribuiria para a democratização qualificada do acesso a ordem jurídica justa é a redução do valor das custas processuais, além da uniformização delas em nível nacional, pois, sem dúvida, em

¹⁸⁶ Por exemplo, várias alterações foram promovidas no Código de Processo Civil em prol da celeridade processual, mas não se avalia de modo técnico e adequado o resultado das alterações. Troca-se uma forma pela outra, v.g, incidente de impugnação em vez de embargos à execução (Lei nº 11.232/2005), mas não se estabeleceu nenhum indicador ou método capaz de dizer se essa mudança surtiu algum efeito para reduzir a morosidade.

muitos Estados da Federação, no âmbito da Justiça Estadual, o valor delas é tão elevado que se torna um obstáculo ao acesso a Justiça. Observa-se, ainda, que aos processos que contam com a assistência judiciária gratuita não é dispensado o mesmo tratamento que àqueles em que as custas são pagas¹⁸⁷.

O Banco Mundial (1997, p. 22), inclusive, sugere como uma das medidas da reforma a revisão das custas processuais, com o objetivo de verificar se são suficientemente altas “ao ponto de deter demandas frívolas e condutas antiéticas, e se proporcionam o acesso aos que não tem condições econômicas e financeiras de demandar em Juízo”¹⁸⁸.

5.3.4 Limites relacionados à crise de função e de legitimidade

No que tange a esses limites, percebe-se uma total falta de consenso acerca do modelo de Judiciário que se pretende para o país. Do mesmo modo, não há um consenso sobre qual o papel efetivo dos juízes no exercício de suas funções. Também não se definiu qual o papel do Judiciário brasileiro no atual contexto político, econômico e social.

Apesar dos vários estudos, pesquisas e diagnósticos que orientaram o processo de Reforma do Judiciário, percebe-se uma total falta de consenso acerca do modelo de Judiciário que se pretende para o país.

¹⁸⁷ No Documento *Diagnóstico do Poder Judiciário*, (BRASIL, 2004, p. 6) concluiu-se que “não há a mínima padronização no critério de fixação de custas nos diversos estados da Federação, sendo impossível estabelecer comparação do custo do processo para o cidadão em todo o país”.

¹⁸⁸ Sobre essa questão é oportuna a citação do entendimento de TASSE, dada a ousadia e coragem com que enfrentou o problema: “O acesso jurisdicional, como garantia constitucional não passa, em muitos Estados brasileiros, de ilusão, posto que a Justiça é cara, em sistemas cartorários arcaicos, segundo os quais os serviços inerentes ao Poder Público pertencem à iniciativa privada. A prestação jurisdicional é obstada, em várias hipóteses, pelas elevadas custas que, na esperança que ao final seu direito seja reconhecido, deve a parte arcar em proveito do enriquecimento dos titulares de cartórios privados. A realidade é que as portas da justiça estão cerradas para a grande maioria da população brasileira, que suporta as dores de ver seu direito sacrificado; “Não se pode perder de vista, igualmente, os custos da justiça brasileira, que não permitem que as camadas menos favorecidas economicamente possam obter a tutela do Poder Judiciário, para o resguardo de seus direitos”; “Em muitos Estados brasileiros, como no caso do Paraná, ainda é mantida uma arcaica ditadura cartorária, na qual cartórios judiciais não pertencem ao Estado. O objetivo de toda estrutura judicial é a pacificação social, no entanto, tais cartórios não passam de meras máquinas de “fazer dinheiro” para seus proprietários que, em geral, não apresentam preocupações com o cessar da litigiosidade na sociedade, atuando, tão-somente, na contínua batalha pelo aumento de seus lucros” . (TASSE, 2004, p. 40 e 81).

Considerando a constatação de crise e a insuficiência das reformas, várias vozes se levantam para dizer que o modelo de Judiciário é que está superado, com base em alguns fundamentos principais: a) inacessibilidade para a população de baixa renda; b) elitização dos membros da magistratura; c) horizontalização de leis em todo o país, não levando em consideração as peculiaridades regionais; d) múltiplas “justiças” e instâncias recursais¹⁸⁹; e) “privilégios” exagerados aos juízes (vitaliciedade, inamovibilidade); f) organização burocratizada; g) desvalorização da primeira instância; h) custas processuais elevadas e não uniformes, que impedem o acesso a Justiça; i) politização dos juízes e, em consequência, enfraquecimento do Legislativo.

Embora algumas dessas críticas possam ter fundamento, da mesma forma que há várias propostas de solução para a crise, não há um consenso sobre que modelo de Judiciário é o ideal para o Brasil, uma vez que isso envolve interesses e ideologias diversos.

Em relação ao comportamento e ao papel dos operadores do sistema judiciário, por exemplo, há interesses contrapostos que impedem a reforma consensual. Para evitar reações contrárias à Reforma, evita-se o confronto e se faz a Reforma somente nas partes que não tocam tais interesses. A consequência são medidas isoladas que muitas vezes anulam-se. Por exemplo: o fortalecimento da cúpula judiciária, que pode ser desejada pelo Executivo, é contrário às ações que se voltam ao fortalecimento do juiz de primeiro grau, e assim por diante. Assim, é importante observar que o consenso só existe nos exatos limites em que não haja enfrentamento para pensar em soluções que realmente emperram a justiça.

Ainda pode ser acrescentado que o modelo de Judiciário que se pretende pode variar dependendo do ponto de vista que se parta. Do ponto de vista de alguns advogados, pretende-se um modelo que garanta a existência de uma alta litigiosidade para garantir o mercado de trabalho para a classe. Do ponto de vista de alguns integrantes do sistema judicial (magistrados, procuradores, promotores etc.) pretende-se um modelo burocrático, fechado em si mesmo e incapaz de aderir as transformações necessárias, para manutenção de alguns privilégios. Do ponto de

¹⁸⁹ É importante considerar que no Brasil há noventa e um tribunais.

vista econômico, pretende-se um modelo que garanta o lucro e a interpretação dos contratos a favor da parte economicamente mais forte, e não de acordo com o que efetivamente é legal e justo. E assim por diante.

Conforme exposto no capítulo 3, alguns estudiosos entendem que o modelo de Judiciário ainda em vigor no Brasil está superado, sua estrutura é inadequada ao atual contexto político, econômico e social, e precisa de reformulação. No mesmo sentido, Faria (2003, p. 3) entende que o modelo do Judiciário é incompatível com a realidade brasileira, marcada pela desigualdade, pela marginalização, pelo desemprego, pela violência etc:

(...) Mas a realidade brasileira, como o Quadro 1 revela, é incompatível com esse modelo de Judiciário. Instável, iníqua, contraditória e conflitiva, ela se caracteriza por situações de miséria, indigência e pobreza que negam o princípio da igualdade formal perante a lei, impedem o acesso de parcelas significativas da população aos tribunais e comprometem a efetividade dos direitos fundamentais; pelo aumento do desemprego aberto e oculto e pela redução do número de trabalhadores com carteira assinada, portanto desprovidos de proteção jurídica (Quadro 2); por uma violência e uma criminalidade urbanas desafiadoras da ordem democrática e oriundas dos setores sociais excluídos da economia formal, para os quais a transgressão cotidiana se converteu na única possibilidade de sobrevivência; (Quadro 3); por uma apropriação perversa dos recursos públicos, submetendo os deserdados de toda sorte a condições *hobbesianas* de vida; e por um sistema legal incoerente, fragmentário e incapaz de gerar previsibilidade e segurança das expectativas, dada a profusão de leis editadas para dar conta de casos específicos e conjunturais e de normas excessivamente singelas para serem aplicadas em situações altamente complexas.

Malgrado se possa considerar que o modelo está esgotado, ainda não se encontrou um novo modelo, conforme adverte Cintra Junior (2000, p. 143):

É que quando se fala em reforma do Judiciário, logo vem à mente a palavra crise, que Gramsci definia como sendo a situação em que o velho já morreu e o novo ainda não tem condições de nascer. O Judiciário está em crise. Seu modelo está esgotado. Não atende às necessidades atuais. Mas ainda não se concebeu um modelo novo e nada garante que das discussões atuais saia este modelo.

Do mesmo modo, não há um consenso sobre qual o papel efetivo dos juízes no exercício de suas funções: ora são acusados de serem retrógrados, conservadores e formalistas na aplicação das leis; ora são acusados de estarem por

demais politizados. Também não se definiu qual o papel do Judiciário brasileiro no atual contexto político, econômico e social. Tratam-se de questões importantes, pois

(...) toda e qualquer discussão sobre a reforma do Judiciário supõe posicionamentos sobre o papel e a extensão da presença pública desta instituição. Ou seja, não se trata apenas de criticar e avaliar modelos de resolver controvérsias, de arbitrar conflitos e garantir direitos. O debate refere-se, também, à avaliação de parte fundamental da construção institucional adotada no país por imposição da Constituição de 1988. (SADEK, 2004, p. 2).

O consenso sobre essas questões (políticas) é importante, na medida em que as ações empreendidas até o momento se revelam insuficientes para remover os obstáculos que impedem a solução da crise. Assim, é preciso definir que Judiciário se deseja para o Brasil e qual é o papel do Judiciário e dos juízes no atual Estado Democrático de Direito brasileiro. Essas são duas questões abertas e em relações as quais não há uma definição ou um consenso, o que as torna limites para a Reforma ideal do Judiciário¹⁹⁰.

5.3.5. Limites relacionados a todas as espécies de crise

A ausência de reformas que contemplem preocupações socioambientais é um limite que se enquadra em todas as vertentes: crise do Estado e da sociedade; crise institucional; crise de administração e gestão; crise da legislação processual; crise de função e de legitimidade, considerando que o socioambientalismo traz em seu bojo um novo paradigma de desenvolvimento da humanidade, conforme será demonstrado adiante.

O desenvolvimento tecnológico e a globalização sem dúvida proporcionaram um mundo dinâmico, mas também produziram efeitos indesejados. O progresso científico e tecnológico gerou uma sociedade de massa consumista¹⁹¹,

¹⁹⁰ Sobre essa indefinição acerca do modelo de Judiciário que se quer, ver TEXEIRA, Sávio Figueiredo. *O Judiciário Brasileiro e as Propostas de um Novo Modelo*. Revista Ajuris : Doutrina e jurisprudência, ano. 26, n. 77, p.314-319, mar. 2000.

¹⁹¹ Segundo Arendt (2004) a sociedade de massa é guiada pela atividade do labor. O homem adquiriu o estatuto de assalariado (proletário), e procura apenas a subsistência da sua vida e da sua família pelo mero consumo, interessa-se pelo trabalho material naturalmente admitido, longe de qualquer

agravando a desigualdade social em países periféricos, além de ter acentuado uma degradação ambiental de proporções mundiais¹⁹². A globalização trouxe consequências não desejadas, tais como o enfraquecimento do conceito de soberania do Estado-nação¹⁹³ e o aumento da concentração da riqueza nacional.

Desse modo, surge um paradoxo: nunca se produziu tanta riqueza, tanta ciência, tanta tecnologia, tanto conhecimento e tanta informação como atualmente; mas jamais se produziu também tanta insegurança, tanta angústia, tanta pobreza e tanta violência, conforme frisa Vieira (2004, p. 19-20):

A sociedade atual, de extraordinária complexidade, vive duas realidades antagônicas bem marcadas: a) uma ordem mundial nova, global e mudadiça, que consolida o conhecimento, o mercado, a livre concorrência e a concentração sem limites da riqueza produzida; e b) a dura realidade da dependência, da pobreza e da violência. Entre ambas está a democracia, com apelo à representatividade e à alternância política, à liberdade de expressão e de iniciativa. A democracia é tomada como um instrumento maior para a harmonia dos poderes nas sociedades em que o direito e a justiça social são paradigmas superiores. Pressionada pelo rompimento da razão social e pelos desvios das práticas políticas, a democracia vê-se também constrangida pelas desigualdades sociais, pela exclusão e pelas discriminações étnicas. A democracia desgasta pelos abusos do poder econômico e da arrogância política, pela violência do crime organizado e pela degeneração social. Nunca se produziu tanta riqueza, tanta ciência, tanta tecnologia, tanto conhecimento e tanta informação como atualmente; mas jamais se produziu também tanta insegurança, tanta angústia, tanta pobreza e tanta violência como nos tempos globais. A presente era do conhecimento e da informação dispõe de instrumentos para garantir um padrão de vida social e cultural digno à humanidade, indisponível em qualquer outro momento da história. Como então explicar a fome, a miséria e a incultura de mais de 2,3 bilhões de pessoas situadas abaixo da linha da pobreza? Há uma perplexa dicotomia de riqueza e pobreza que relaciona os países desenvolvidos e os dependentes. Estes últimos endividados e com graves desequilíbrios sociais¹⁹⁴.

ação política ou vida contemplativa. Com a sociedade de massas, o homem perdeu a capacidade de viver em comum limitando-se ao mero consumo.

¹⁹² Sobre globalização e meio ambiente, consultar FLORIANI, Dimas. *Conhecimento, Meio Ambiente e Globalização*. Curitiba: Juruá, 2004.

¹⁹³ Principalmente tratando-se de países denominados periféricos, como o Brasil. Silva (1998, 62) salienta que isso ocorre com o ingresso do Estado-nação no processo de globalização do mercado, sem outra preocupação a não ser a promoção do capital transnacional, caso em que os poderes estatais sobrem um gradativo declínio, perdendo a política interna o caráter de instância de deliberação macroeconômica, de condução de interesses sociais e de administração da transformação das relações entre capital e trabalho.

¹⁹⁴ É preciso ressaltar que democracia nunca pode ser confundida com um modo de produção, ou seja, por mais que a humanidade tenha escolhido os ideais democráticos e igualitários para reger a vida em sociedade, escolheu também o modo capitalista de produção, o qual, em sua essência, pressupõe a desigualdade e a *mais valia*. Da confluência destas duas escolhas surge a sociedade

Apesar de atualmente existirem instrumentos jurídicos para se garantir um padrão de vida social e cultural digno a todos e o planeta seja capaz de fornecer a matéria-prima para a produção de riqueza, é importante atentar para o que Zygmunt Bauman (citando John Reader) expõe: não é possível elevar a qualidade de vida da população planetária ao nível dos países mais privilegiados do Ocidente, pois “se cada pessoa na Terra vivesse com tanto conforto quanto um cidadão da América do Norte, precisaríamos não de apenas um, mas de três planetas para suprir a todos” (BAUMAN, 2007, p. 39).

Mahatma Gandhi teria dito uma frase semelhante, ao ser perguntado se, depois da independência, a Índia perseguiaria o estilo de vida britânico: "...a Grã-Bretanha precisou de metade dos recursos do planeta para alcançar sua prosperidade; quantos planetas não seriam necessários para que um país como a Índia alcançasse o mesmo patamar?".

Tais afirmações, semelhantes na essência, conduzem, pelo menos, a duas conclusões: o problema da desigualdade social e econômica está na concentração de renda nos países periféricos (situação na qual se enquadra o Brasil); é insustentável a busca da igualdade material tomando como parâmetro o padrão de vida dos países ricos.

Conforme assinala Bauman (2007a, p. 12), evidencia-se a concentração de riqueza no mundo todo:

Como apontou Jacques Attali, em *La voie humaine*, metade do comércio mundial e mais da metade do investimento global beneficiam apenas 22 países que acomodam somente 14% da população mundial, enquanto os 49 países mais pobres, habitados por 11% da população mundial, recebem somente 0,5% do produto global – quase o mesmo que a renda combinada dos três homens mais ricos do planeta. Noventa por cento da riqueza total do planeta estão nas mãos de apenas 1% de seus habitantes. E não há quebra-mares à vista capazes de deter a maré global da polarização da renda – que continua aumentando de maneira ameaçadora.

global atual, ou seja, nasce já no contexto do paradoxo e da crise, e, por essa razão, crise não significa, para esta sociedade, a ruína ou a destruição, muito pelo contrário, pois, como entendem os pós-modernos, crise, neste contexto, é entendida como oportunidade e transformação, em seus aspectos mais gerais.

Portanto, depreende-se que todo progresso tem um custo social e ambiental muito grande, que pode comprometer o futuro da humanidade¹⁹⁵. Em razão disso, o Estado deve garantir a todos os cidadãos condições materiais para usufruir uma existência digna, em que não falte o necessário para a satisfação das necessidades humanas básicas, porém mediante um desenvolvimento que observe as seguintes diretrizes: solidariedade com as gerações futuras; participação da população envolvida; preservação dos recursos naturais e do meio ambiente; elaboração de um sistema social que garanta emprego, segurança social e respeito a outras culturas; programas de educação (SACHS, 1986)¹⁹⁶.

Levando em consideração os reflexos (negativos) gerados pelas mudanças descritas anteriormente, a partir da segunda metade do século XX, a degradação ambiental e suas terríveis consequências geraram estudos e as primeiras reações, em nível mundial, com o objetivo de se encontrar um novo modelo de desenvolvimento. Assim, surgiu a concepção de desenvolvimento sustentável¹⁹⁷, ou seja, aquele “que atende as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades”¹⁹⁸.

Com base em vários documentos internacionais, consolidou-se a visão do desenvolvimento como um conceito que deve ser integrado às questões sócio-econômicas e culturais dos povos¹⁹⁹. Assim, surgiram novos paradigmas centrados

¹⁹⁵ Verifica-se que a democracia neste século acaba na redundante tarefa de proteger a sociedade da especulação e da ganância, do que propriamente garantir a todos a igualdade na qual pressupõe que todos estivessem nascidos “livres e iguais”.

¹⁹⁶ Estes princípios foram formulados por Ignacy Sachs (SACHS, 1986) a partir do conceito de ecodesenvolvimento proposto por Maurice Strong, diretor executivo do PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente em 1973.

¹⁹⁷ Segundo Camargo (2003), o termo *desenvolvimento sustentável* teria sua gênese na década de 1980, por meio de Robert Allen, no artigo “How to save the world” (como salvar o mundo), no qual se enfatizava que a conservação da natureza não é o oposto do desenvolvimento. No entanto, o primeiro termo utilizado foi “ecodesenvolvimento”, surgido nas discussões preparatórias a Conferência de Estocolmo em 1972.

¹⁹⁸ Em 1987, por recomendação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, foi elaborada a declaração universal sobre a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável - o Relatório *Brundtland*, publicado com o título “Nosso Futuro Comum”.

¹⁹⁹ Em 1968, os problemas ambientais foram discutidos na reunião do Clube de Roma, que solicitou o estudo intitulado *Limites do Crescimento*, liderado por Dennis Meadows, concluído em 1972. No mesmo ano, a ONU promoveu a Conferência de Estocolmo. Na ocasião foi editada a Declaração sobre o Ambiente Humano, que introduziu na agenda política internacional a dimensão ambiental como condicionadora e limitadora do modelo tradicional de crescimento econômico e do uso dos recursos naturais. Em 1983, a ONU criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e

na sustentabilidade²⁰⁰. Barbosa (2008) tece importantes considerações sobre movimentos sociais recentes que advogam uma transformação social baseada em paradigmas não dominantes, buscando a sustentabilidade, e esclarece que:

Baseados em diferentes combinações dos aspectos econômico, social, ambiental e cultural, pressupostos do conceito de desenvolvimento sustentável, há diferentes movimentos que desde os anos 70 propugnam por uma transformação social assentada sobre paradigmas não dominantes, que têm em comum o fato de serem contrários à noção ainda hegemônica de desenvolvimento associado diretamente ao crescimento econômico e ao aumento do consumo. Embora não esteja disponível um parâmetro numérico aceito em larga escala para indicar o processo desenvolvimentista buscado por esses movimentos, todos contrariam o crescimento econômico como padrão de desenvolvimento, refutam a concepção de desenvolvimento social expressa pelo IDH e buscam a sustentabilidade. Análises sociais mais recentes enfatizam também a tecnologia e a informação como elementos que têm o potencial de mudar a

Desenvolvimento, presidida por *Gro Harlem Brundtland*. No ano de 1986 foi aprovada a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Em 1987, por recomendação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi elaborada a declaração universal sobre a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável - o Relatório *Brundtland*, publicado com o título "Nossa Futuro Comum". Em 1992 foi realizada no Rio de Janeiro a ECO-92, a 2ª Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Na ocasião foi editada a Agenda 21 que procura construir um consenso para atuação dos Estados visando ao desenvolvimento sustentável. Em 1993, realizou-se em Viena a segunda grande Conferência Mundial de Direitos Humanos, a qual reafirmou em seu Artigo 10 o que já havia constado da Declaração de Iran, de 1968: o direito ao desenvolvimento é um direito humano fundamental inalienável. No entanto, o documento persa de 25 anos antes era mais abrangente, pois previa em seu parágrafo 13 que "os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a realização plena dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, é impossível" (SILVA JÚNIOR, 2008). Em Cairo, no ano de 1994, a Conferência Internacional sobre população e Desenvolvimento reafirmou o direito ao desenvolvimento como um direito inalienável. Em seguida, no 1995, em Copenhague, ocorreu a Reunião de Cúpula de Copenhague para o Desenvolvimento Social, que reiterou o conceito de desenvolvimento sustentável, abrangendo numa estratégia integrada o desenvolvimento econômico, social, ambiental e cultural. Em 2002, a ONU realizou em Johannesburgo, na África do Sul, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (mais conhecida como Rio+10). Nessa ocasião foram elaboradas a Declaração de Johannesburgo para o desenvolvimento sustentável e o Plano de Implementação (SANTILLI, 2007, p. 49). A Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, se refere ao Desenvolvimento Progressivo, vinculando-o "à plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura..." (art. 26). O Pacto Internacional dos Direitos Civil e Políticos assegura a todos os povos o direito ao desenvolvimento econômico, social e cultural, advertindo no Artigo 1º, item 2, que "em caso algum poderá um povo ser privado de seus próprios meios de subsistência", mesmo texto repetido no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

²⁰⁰ Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade não são sinônimos, conforme esclarece Barbosa (2008): "Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade podem ser conceitos análogos, mas não são sinônimos. Desenvolvimento sustentável foi traduzido de forma simples e brilhante no relatório coordenado por Gro Brundtland²⁰⁰ como aquele "que atende às necessidades das gerações presentes sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades". É um conceito bastante amplo e aberto que tem sido muito utilizado nas ações voltadas à necessidade da proteção ambiental e na preservação dos recursos naturais. A sustentabilidade adjetiva qualifica o conceito que neste contexto assumirá diferentes faces conforme se defina sustentabilidade".

sociedade dita moderna. Neste campo pode-se incluir o ecodesenvolvimento (SACKS), a ecologia profunda (NAESS) e o socioambientalismo (SOUZA FILHO), os quais dividem a tentativa de explicar os movimentos da sociedade no século XXI com a chamada modernidade reflexiva (GIDDENS, ECK, LASH), a sociedade do risco (BECK), pós-modernidade (SANTOS), modernidade líquida (BAUMAN), entre outros.

Entre esses movimentos, destaca-se a importância do socioambientalismo para o Judiciário brasileiro, pelas razões demonstradas a seguir.

O socioambientalismo é um movimento que surgiu no bojo do processo de redemocratização do país, na segunda metade dos anos 80, a partir de articulações políticas entre os movimentos sociais e ambientalistas, definindo novos conceitos, valores e paradigmas. Santilli (2004, p. 34) explica que o socioambientalismo

desenvolveu-se com base na concepção de que, em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental – ou, seja, a sustentabilidade de espécies, ecossistemas e processos ecológicos – como também a sustentabilidade social – ou seja, deve contribuir também para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e promover valores como justiça social e equidade. Além disso, no novo paradigma de desenvolvimento preconizado pelo socioambientalismo deve promover e valorizar a diversidade cultural e a consolidação do processo democrático no país, com ampla participação social na gestão ambiental.

Santilli (2005, p. 35) afirma, ainda, que

o socioambientalismo nasceu, portanto, baseado no pressuposto de que as políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade política se incluíssem as comunidades locais e promovessem uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais.

Conforme expõe Barbosa (2008), o socioambientalismo propõe uma ruptura com o modelo que associa desenvolvimento a crescimento e ao consumo, propugnando por uma sociedade socioambientalmente responsável capaz de estabelecer outras relações fora do padrão de consumo vigente, com o escopo de garantir a proteção da natureza, a manutenção e recuperação dos recursos naturais e a revisão do conceito de propriedade:

O socioambientalismo pressupõe a quebra de um paradigma de desenvolvimento, hegemônico nas sociedades ocidentais modernas, e propugna por um novo modelo mais próximo do que se vem denominando desenvolvimento sustentável, embora ambos partam de premissas distintas: enquanto o desenvolvimento sustentável acredita ser possível manter o padrão de crescimento e distribuí-lo aos países mais pobres, os quais teriam um piso de consumo material que lhes garantiria progressivamente o alcance da cidadania, o socioambientalismo propõe uma ruptura com o modelo que associa desenvolvimento a crescimento e considera que a sociedade socioambientalmente responsável depende de que se estabeleçam outras relações fora do padrão de consumo vigente, que garantam a proteção da natureza, a manutenção e recuperação dos recursos naturais, e a revisão do conceito de propriedade.

Apesar da Constituição de 1988 não utilizar expressamente o termo *socioambiental*, ele pode ser extraído de algumas normas, que tutelam os direitos socioambientais, conforme aduz Barbosa (2008):

O termo “socioambiental” não está consagrado na Constituição, mas a previsão constitucional de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, fundada na dignidade humana e erigida com a preservação ambiental permitem inequivocamente vislumbrá-lo. A tutela dos direitos socioambientais, ao contrário, tem clara guarda constitucional expressa na obrigatoriedade do poder público de proteger o patrimônio histórico, cultural e artístico (art. 23); na proteção estatal à cultura e suas manifestações (art. 215), ao meio-ambiente (art. 225) e à organização social indígena (art. 231), entre outros.

Essa proteção constitucional é destinada aos chamados bens socioambientais, os quais, segundo Carlos Marés (2002, p. 38), são

(...) todos aqueles que adquirem essencialidade para a manutenção da vida de todas as espécies (biodiversidade) e de todas as culturas humanas (sociodiversidade). Assim, os bens ambientais podem ser naturais ou culturais, ou se melhor podemos dizer, a razão da preservação há de ser predominantemente natural ou cultural se tem como finalidade a bio ou a sociodiversidade, ou a ambos, numa interação necessária entre o ser humano e o ambiente em que vive.

Para compreender o que sejam direitos socioambientais, elucida Marés (2002, p. 6),

é necessário partir do conceito de direitos coletivos, inscrito na Constituição. Entretanto, para a compreensão dos direitos coletivos, a leitura da Constituição não é suficiente, é necessário entendê-los em sua plenitude e em cotejo com o direito individual, porque a Constituição reconheceu a existência de direitos coletivos ao lado dos individuais, quer

dizer, não os excluiu nem aboliu. Mesmo assim, do ponto de vista jurídico, isto é uma ruptura com a modernidade que apenas concebia direitos individuais, material ou imaterialmente apropriáveis e um patrimônio individual economicamente valorável. Os direitos coletivos, contrariando este fundamento da modernidade, não são valoráveis economicamente nem podem ser apropriados a um patrimônio individual.

Portanto, verifica-se que o socioambientalismo traz consigo um novo paradigma de desenvolvimento da humanidade, ou seja, o desenvolvimento deve promover a sustentabilidade ambiental (das espécies, ecossistemas e processos ecológicos), econômica e social. Assim, o desenvolvimento requer a garantia da manutenção da vida de todas as espécies (biodiversidade) e de todas as culturas humanas (sociodiversidade), contribuindo, inclusive, para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e promoção de valores como justiça social e equidade.

A Constituição de 1988 procurou observar esse novo paradigma de desenvolvimento, pois consagra em seu artigo 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito; se preocupa com a desigualdade e a concentração de renda no artigo 3º e incisos, prescrevendo que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Também houve a mesma preocupação quando a Constituição estabelece que a ordem econômica tem por fim assegurar existência digna a todos, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios constitucionais indicados nos incisos do art. 170: soberania nacional; função social da propriedade; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente; redução das desigualdades regionais e sociais e busca do pleno emprego.

No art. 225 a CF demonstrou efetiva preocupação com o desenvolvimento e a sustentabilidade, ao prever que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Todas essas normas impõem diretrizes às ações da sociedade como um todo e, em especial, ao Poder Público, com o objetivo de se alcançar dignidade, justiça social, proteção e defesa do meio ambiente para a geração presente e também para as gerações futuras.

Conforme exposto, o socioambientalismo revela um novo paradigma de desenvolvimento para a humanidade, pois parte da concepção de que o desenvolvimento deve promover não apenas a sustentabilidade das espécies, ecossistemas e processos ecológicos (biodiversidade, mas também a sustentabilidade social (sociodiversidade), analisando de forma conjunta o que se vem considerando a sustentabilidade social e a sustentabilidade ambiental.

Considerando a importância do Judiciário no contexto do Estado Democrático de Direito, entre os Poderes do Estado, deve contribuir com sua cota parte de responsabilidade para a concretização de tais desideratos constitucionais.

Na medida em que os direitos socioambientais não são garantidos de fato pelo Poder Público, e o Judiciário é provocado para a garanti-los, a responsabilidade se transfere para este Poder, uma vez que há todo um arcabouço jurídico-legal dando amparo aos direitos referidos.

Nesse contexto, a atuação do Judiciário para a defesa e proteção dos direitos socioambientais não envolve uma questão política, mas é um dever deste Poder com toda a sociedade brasileira, considerando que o Brasil precisa alcançar um modelo de desenvolvimento que preserve os recursos naturais, proteja o meio ambiente, garanta a diversidade cultural, assegure os direitos das minorias, promova e distribua a justiça social, possibilite condições de vida digna, promova valores democráticos e fortaleça a cidadania.

Conforme adverte Barbosa (2008), a tarefa de concretização dos direitos socioambientais é mais difícil porque contraria a lógica jurídica ainda dominante que relaciona desenvolvimento com crescimento econômico, ao contrário do socioambientalismo:

A concretização de direitos socioambientais não depende apenas de boa vontade, mas de planejamento integrado voltado à sua realização e opções claras para as quais a Constituição apresenta base legal. A tarefa é mais difícil porque a concretização de direitos socioambientais contraria a lógica jurídica dominante no delineamento dos conflitos socioambientais. Vejamos:

A sociedade ainda acredita que desenvolvimento e crescimento econômico têm a mesma raiz, enquanto o socioambientalismo desvincula os dois conceitos, relacionando desenvolvimento à distribuição de riquezas e a realização da justiça social. Os conflitos jurídicos são privadamente tratados pelo direito e sua solução está assentada em uma lógica patrimonial. Os direitos socioambientais não são apropriados a um patrimônio individual porque são bens que aproveitam a toda sociedade e tampouco podem ser valorados economicamente. Os bens socioambientais podem ser materiais ou imateriais, tangíveis ou intangíveis, enquanto a dogmática tradicional protege bens materiais tangíveis, sendo ainda bastante raros a proteção de bens imateriais, mas mesmo nesses casos a resposta jurídica depende de uma valoração econômica. O socioambientalismo sustenta que a função socioambiental a propriedade deve condicionar-la, ao contrário da dogmática tradicional que ainda vê a propriedade como um direito privado, restrinjível por sua função social. A Constituição reconhece e tutela de direitos difusos, coletivos ou individuais, mas restringe a legitimidade para a ação em proteção dos bens socioambientais, assim como refuta a possibilidade de a natureza ser ela, mesmo, sujeito de direitos, proposta que vem sendo discutida pela primeira vez na constituinte equatoriana

Entretanto, no processo de Reforma do Judiciário verifica-se a ausência de reformas que contemplem preocupações socioambientais. Assim, surgem inúmeros desafios para o processo de Reforma do Judiciário nesse âmbito, os quais serão analisados adiante.

5.4. DESAFIOS A ENFRENTAR

Todos os limites analisados acima, na medida em que impossibilitam a Reforma adequada do Judiciário, se transformam em desafios para a sociedade brasileira e para os Poderes constituídos. A superação deles depende de reflexão e enfrentamento com base na necessidade de construção de uma sociedade justa, livre e solidária.

Os desafios também podem ser enquadrados nos aspectos que envolvem a crise, sua solução e os limites às ações da Reforma: crise do Estado e da sociedade; crise institucional; crise de administração e gestão; crise da legislação processual e crise de função e de legitimidade do Judiciário.

No entanto, é preciso ponderar que determinados desafios podem ser enquadrados em mais de uma crise, tal como as causas. Apenas para fins didáticos opta-se pela classificação realizada adiante, uma vez que, para haver planejamento, é necessário que seja identificado o que se pretende combater e onde se pretende

chegar. A seguir serão analisados os desafios que correspondem aos limites indicados no item anterior.

É importante ressaltar que há outros desafios que podem se transformar em propostas para a Reforma do Judiciário, por exemplo: a) legislação material adequada para que se possa cumprir as diretrizes constitucionais; b) legislação processual adequada para municiar o Estado, e o Judiciário, a fazer com que todos cumpram as leis; c) preponderância de uma visão pública e coletiva dos bens que são públicos; d) gestão eficiente da Justiça, com transparência, espírito público, substituição da idéia de privilégios pela de prerrogativas; e) estudos multidisciplinares para orientar a elaboração de ações para a Reforma do Judiciário (com participação de sociólogos, economistas, cientistas políticos); f) melhoria do ensino jurídico nas Universidades, com enfoque multidisciplinar; g) priorizar medidas que garantam e efetividade da tutela coletiva de direitos²⁰¹.

Entretanto, neste trabalho foram selecionados os adiante especificados, tendo em vista que é preciso delimitar o objeto neste tópico.

5.4.1 Desafios relacionados à crise do Estado e da sociedade

Lograr a cooperação dos Poderes Executivo e Legislativo, dos integrantes do sistema judicial e da sociedade para a Reforma do Judiciário, mediante inibição das condutas inadequadas que foram citadas, é um grande desafio. Desafio este que tem como objetivo o alcance uma sociedade justa, livre e solidária (CF, art. 3º, I), pois “(...) se o Brasil está interessado em introduzir soluções que sejam mais eficazes para a conhecida ladainha de críticas, todos os usuários habituais do sistema devem fazer sacrifícios”. (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 16).

²⁰¹ Tomando como exemplo o estudo de caso realizado pela Secretaria de Reforma do Judiciário sobre a Tutela Judicial dos Interesses Metaindividuais (BRASIL, 2007), verifica-se que se o processamento da ação coletiva for bem gerenciado e administrado, pode-se evitar a multiplicação de demandas, como ocorreu no Estado de São Paulo que, até janeiro de 2005, possuía 1.004.234 processos individuais nos juizados especiais cíveis, não obstante a existência de 26 (vinte e seis) ações coletivas impugnando a cobrança da assinatura básica residencial pela concessionária local de telefonia. Essa realidade demonstra a demora em se resolver o problema da tutela coletiva no Brasil, estando pendente ainda de aprovação um Código de Processo Coletivo.

Somente com essa cooperação será possível combater todas as causas da crise da Justiça, para que esta seja capaz de cumprir suas funções e de responder aos anseios da sociedade por justiça.

Com efeito, a realidade exige uma nova postura dos Poderes Executivo e Legislativo e da sociedade, uma vez que nenhuma reforma do Judiciário será completa se não houver a cooperação dos demais Poderes e da sociedade. Mudanças constitucionais e legais, investimento em recursos humanos e tecnologia; planejamento estratégico, seja o que for, não serão suficientes para garantir uma atividade jurisdicional célere, justa e adequada se não houver cooperação do Poder Executivo, para que este, juntamente com os órgãos que lhe são subordinados, cumpram os mandamentos constitucionais e legais; se não houver comprometimento do Legislativo em cumprir sua importante missão constitucional, legislando quando necessário, e exercendo essa função com lisura e equidade, sem atender a blocos de pressão e interesses econômicos escusos.

Da mesma forma, enquanto os demais integrantes do sistema judicial e as pessoas jurídicas de direito privado não se conscientizarem da necessidade de cooperação, evitando o abuso do direito de acesso e utilização protelatória de recursos e incidentes processuais, não será possível combater a crise.

A concretização de todos esses desafios não depende apenas do Judiciário diante da crise, mas da colaboração dos Poderes Executivo e Legislativo e dos operadores do sistema judiciário, uma vez que a crise decorre, também, da crise do próprio Estado e da sociedade.

5.4.2 Desafios relacionados à crise de administração e gestão

A discussão acerca da necessidade da existência de um órgão gestor de políticas públicas para o Judiciário é um importante desafio no atual contexto do processo de Reforma do Judiciário. As políticas públicas devem incluir o fortalecimento e a legitimação do Judiciário. O órgão deve ser capaz de fazer estudos sistemáticos e propor aos três Poderes medidas de fortalecimento do

Judiciário. Poderia esse órgão ser o Conselho Nacional de Justiça²⁰². No entanto, pode ser questionada sua legitimidade, em virtude de não serem seus membros eleitos de forma democrática. Poderia talvez ser um órgão com uma maior participação democrática, formado por representantes dos três Poderes, do Ministério Público, da OAB, e por cidadãos brasileiros natos (com formação heterogênea), ou seja, seria algo semelhante ao Conselho da República (CF, art. 89) e ao Conselho de Defesa Nacional (CF, art. 91).

A redução do valor das custas processuais, na medida em que é um grande obstáculo para o acesso à Justiça, é também um dos maiores desafios que se apresenta ao Poder Judiciário e a sociedade.

5.4.3 Desafios relacionados à crise de função e de legitimidade do Judiciário

Outro desafio para a sociedade e para o Estado é definir qual o modelo de Judiciário se deseja para o Brasil e qual é o papel dos juízes no atual contexto político, econômico e social, bem como no Estado Democrático de Direito brasileiro. Essas duas questões são importantes, pois o modelo de Judiciário reflete sobremaneira no exercício da atividade jurisdicional.

O alcance desses desafios é muito importante para a sociedade e para o Poder Judiciário brasileiro, porém há um desafio maior ainda, que será apto não apenas a reformar o Judiciário e sim transformar.

Esse desafio decorre das transformações e do novo paradigma de desenvolvimento preconizado pelo socioambientalismo. Referido desafio é apto a enfrentar todas as causas da crise da Justiça, mas depende também de uma mudança de postura por parte dos membros do Judiciário.

²⁰² Conforme se verifica no portal do CNJ, constam no [link](#) *Políticas Públicas do Poder Judiciário* diversas recomendações na área do meio ambiente, social, pacificação social, execução penal, modernização, acesso à Justiça e saúde. Na área do meio ambiente a Recomendação nº 11, de 22/05/2005 “Recomenda aos Tribunais relacionados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal de 1988, que adotem políticas públicas visando à formação e recuperação de um ambiente ecologicamente equilibrado, além da conscientização dos próprios servidores e jurisdicionados sobre a necessidade de efetiva proteção ao meio ambiente, bem como instituam comissões ambientais para o planejamento, elaboração e acompanhamento de medidas, com fixação de metas anuais, visando à correta preservação e recuperação do meio ambiente”.

5.4.4. Desafio relacionado a todas as espécies de crise

A inclusão de propostas no processo de Reforma do Judiciário que denotem preocupações socioambientais é um grande desafio. Pode ser alcançado por meio do novo paradigma de desenvolvimento preconizado pelo socioambientalismo.

Considerando as transformações sociais ocorridas nos últimos tempos, é necessário observar esse novo paradigma, que pressupõe a integração da questão social e da questão ambiental, e propugna que o crescimento deve estar condicionado à preservação dos recursos naturais, e que o dilema não é entre crescimento (desenvolvimento) x meio ambiente, mas entre crescimento econômico e direito à vida. Além disso, pressupõe o aperfeiçoamento dos mecanismos de tutela coletiva, assim como o reconhecimento de direitos coletivos “socioambientais” (BARBOSA, 2008).

Desse modo, o grande desafio é buscar um equilíbrio entre as promessas da modernidade, os anseios de lucro do capitalismo e a necessidade de se garantir a manutenção da vida de todas as espécies (biodiversidade) e de todas as culturas humanas (sociodiversidade), num ambiente democrático²⁰³.

Essas premissas devem embasar as propostas para a Reforma do Poder Judiciário no Brasil, pois somente assim será possível abrir-se caminho para um novo modelo de Judiciário, inclusive com responsabilidade socioambiental. Esta seria caracterizada por meio de uma administração da Justiça que observe alguns princípios básicos: transparência, imparcialidade, imparcialidade, respeito pela coisa pública. Ainda, uma atuação que garanta a proteção aos bens coletivos da tutela coletiva, e promova a justiça social. Tudo isso contribuiria para a solução da crise global da Justiça, fazendo com que se atingisse o ideal de democratização qualificada do acesso a ordem jurídica justa.

²⁰³ Um exemplo do conflito que ocorre na modernidade com o capitalismo, devendo entrar a questão socioambiental para se manter o equilíbrio. É o exemplo da água. A exploração da água se manifesta como uma crise na civilização de uma sociedade moderna. Assim, o discurso da globalização e do crescimento econômico se choca frontalmente com o meio ambiente e seus recursos.

Esse desafio deve ser superado porque o modelo que a Constituição instituiu é de um Estado Democrático, fundado na dignidade da pessoa humana, que objetiva a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em um ambiente ecologicamente equilibrado, preservado para as presentes e futuras gerações. A concretização deste modelo deve orientar o comportamento dos Poderes constituídos e da sociedade como um todo (BARBOSA, 2008).

Para desempenhar a contento sua cota de responsabilidade em todo esse processo, o Judiciário deve estar preparado para os desafios do século XXI, assumindo uma nova postura, atuando em coerência com os princípios estabelecidos pela Carta de 1988, a fim de que seja consolidado o seu *status de Poder*, e seja alterada a natureza clássica da relação entre o juiz a lei, que não pode mais ter sua base no paradigma juspositivista, isto é, sujeição à letra da lei qualquer que seja o seu significado, mas sim sujeição à Constituição.

Por outro lado, a estrutura do Judiciário deve estar adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social, comprometidos com a observância do novo paradigma de desenvolvimento preconizado pelo socioambientalismo.

6. CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 é um marco no processo de democratização do país. O rol das mudanças é grande. Destacam-se algumas. Foi erigido o Estado Democrático de Direito. Ampliou-se o acesso à Justiça e o rol dos direitos fundamentais. Foram criados e ampliados mecanismos processuais para garantir a efetividade de tais direitos. Houve ampliação do papel político e as funções do Poder Judiciário.

Com a transformação de seu papel e de suas funções, o Judiciário assumiu um protagonismo nunca visto antes na história. No entanto, ao mesmo tempo em que isso ocorreu, o país deparou-se com uma “explosão de litigiosidade”. Esta encontrou o Poder Judiciário com uma estrutura despreparada para responder com efetividade e eficácia à crescente demanda. Conseqüentemente, aumentou a insatisfação social com o desempenho da Justiça brasileira. Passou, assim, a ser enfatizada a existência de uma “crise” da instituição.

Apesar do consenso acerca da existência da crise, não há uniformidade entre os discursos quanto à classificação e sistematização das causas, consequências e soluções adequadas. As causas comumente apontadas como determinantes da crise do Judiciário demonstram que há várias “crises” que contribuem para tanto: crise do Estado e da sociedade; crise institucional; crise de administração e gestão; crise da legislação processual; crise de função e de legitimidade.

Estudiosos indicam consequências da crise, que são bem mais amplas do que as apontadas. Estão atreladas ao papel e às funções atuais do Judiciário no contexto do Estado Democrático de Direito. As consequências provocam efeitos nefastos, e quem acaba perdendo é a sociedade. Os efeitos da crise prejudicam o papel político e social do Judiciário e o exercício de todas as suas funções, fazendo com que não consiga, dentro de sua cota parte de responsabilidade, garantir a cidadania; a justiça social; os princípios constitucionais; os fundamentos do Estado Democrático de Direito e os direitos fundamentais.

Nessa perspectiva, a crise do Judiciário é um problema de Estado, e se torna uma questão que deve ser discutida abertamente pela sociedade e pelos Poderes constituídos, uma vez que o bom funcionamento do Judiciário é condição essencial para a consolidação da democracia. Em virtude disso, a partir da década de 90, passou a ser enfatizada a necessidade de Reforma do Judiciário.

Foram estabelecidos alguns objetivos para direcionar a Reforma. Os principais são: celeridade processual; eficiência do Judiciário; modernização da gestão e administração da Justiça; democratização do acesso ao Judiciário; melhoria no processo de seleção e preparo de magistrados; consolidação da democracia; melhoria dos serviços prestados, promoção do desenvolvimento econômico. Para o alcance dos objetivos, foram elencadas várias propostas, não havendo consenso entre os proponentes.

A primeira fase da Reforma do Judiciário foi consolidada com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004. Em seguida, foram efetuadas diversas alterações infraconstitucionais, e o Senado Federal encaminhou a Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº 358, de 10/01/2005, conhecida como “Segunda Reforma do Judiciário”.

O processo de Reforma do Judiciário brasileiro sem dúvida recebeu marcante influência dos estudos, pesquisas e diagnósticos elaborados por organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial. O Poder Executivo participou e tem participado ativamente do processo. No ano de 2003, o Ministério da Justiça criou a Secretaria de Reforma do Judiciário, com o objetivo de promover, coordenar, sistematizar e angariar propostas. Foram eleitas como “ações prioritárias”: a) democratização do acesso à justiça; b) pesquisa/diagnóstico do setor; c) modernização da gestão do Judiciário; e d) alterações legislativas. Estas ações é que estão pautando o processo de Reforma do Judiciário atualmente.

Não obstante todas as medidas implementadas, elas não têm sido suficientes para resolver o problema da crise. É fato que ainda não se conseguiu alcançar uma situação de estabilidade no sistema. Depara-se diante de limites que não são superáveis, pura e simplesmente, pelas ações que estão pautando a Reforma do Judiciário. A superação desses limites depende de reflexão e enfrentamento com base na necessidade de construção de uma sociedade justa,

livre e solidária, e muito mais, uma sociedade socioambientalmente responsável. Tudo isso não apenas contribuiria para a solução da crise da Justiça, fazendo com que se atingisse o ideal de democratização qualificada do acesso a ordem jurídica justa, mas também para um Judiciário com responsabilidade socioambiental.

Considerando os limites às ações do processo de Reforma do Judiciário, a superação deles geram grandes desafios para o país.

O primeiro desafio é lograr a cooperação dos demais Poderes, dos integrantes do sistema judicial e da sociedade, para que se alcance uma sociedade justa, livre, solidária e socioambientalmente responsável. Somente com essa cooperação será possível combater a crise da Justiça, para que esta seja capaz de cumprir suas funções e de responder aos anseios da sociedade por justiça.

A realidade exige uma nova postura dos Poderes Executivo e Legislativo e da sociedade, uma vez que nenhuma reforma do Judiciário será completa se não houver a cooperação dos demais Poderes e da sociedade. Mudanças constitucionais e legais, investimento em recursos humanos e tecnologia; planejamento estratégico, seja o que for, não serão suficientes para garantir uma atividade jurisdicional célere, justa e adequada se não houver cooperação do Poder Executivo, para que este, juntamente com os órgãos que lhe são subordinados, cumpram os mandamentos constitucionais e legais; se não houver comprometimento do Legislativo em cumprir sua importante missão constitucional, legislando quando necessário, e exercendo essa função com lisura e equidade, sem atender a blocos de pressão e interesses econômicos escusos.

Da mesma forma, enquanto os demais integrantes do sistema judicial e as pessoas jurídicas de direito privado não se conscientizarem da necessidade de cooperação, evitando o abuso do direito de acesso à Justiça e utilização indevida e protelatória de recursos e incidentes processuais, não será possível combater a crise global da Justiça.

A concretização de todos esses desafios não dependem apenas da luta do Judiciário contra a crise, mas da colaboração dos Poderes Executivo e Legislativo e da sociedade, uma vez que a crise decorre, também, da crise do próprio Estado e da sociedade modernos.

Outro desafio para o país é definir qual modelo de Judiciário se deseja para o Brasil e qual é o papel dos juízes no atual contexto político, econômico e social, bem como no Estado Democrático de Direito brasileiro. O consenso contribuirá para o combate a crise de função e de legitimidade.

A discussão acerca da necessidade da existência de um órgão gestor de políticas públicas para o Judiciário é um importante desafio no atual contexto do processo de Reforma do Judiciário.

A redução do valor das custas processuais, na medida em que é um grande obstáculo para o acesso à Justiça, é também um desafio que se apresenta ao processo de Reforma do Poder Judiciário.

Outro grande desafio que se impõe é a escolha de propostas e medidas que preparem o Judiciário para os novos desafios do século XXI, com o objetivo de se garantir o equilíbrio entre as promessas da modernidade, os anseios de lucro do capitalismo e a necessidade de se garantir a manutenção da vida de todas as espécies (biodiversidade) e de todas as culturas humanas (sociodiversidade).

Essas premissas devem embasar as propostas para a Reforma do Poder Judiciário no Brasil, pois somente assim será possível abrir-se caminho para um novo modelo de Judiciário, inclusive com responsabilidade socioambiental. Esta seria caracterizada por meio de uma administração da Justiça que observe alguns princípios básicos: transparência, imparcialidade, impessoalidade, respeito pela coisa pública. Ainda, uma atuação que garanta a proteção aos bens coletivos da tutela coletiva, e promova a justiça social.

Para desempenhar a contento sua cota de responsabilidade em todo esse processo, o Judiciário deve estar preparado para os desafios do século XXI, assumindo uma nova postura, atuando em coerência com os princípios estabelecidos pela Carta de 1988.

Por outro lado, a estrutura do Judiciário deve estar adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social, comprometidos com a observância do novo paradigma de desenvolvimento preconizado pelo socioambientalismo.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. **A função jurisdicional no mundo contemporâneo e o papel das escolas judiciais.** In: SARLET, Ingo Wolfgang (coord.). **Jurisdição e Direitos Fundamentais:** anuário 2004/2005. Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura: Livraria do Advogado, 2006.
- ALMEIDA, José Maurício Pinto de Almeida e Márcia Leardini (org.). **Recrutamento e formação de magistrados no Brasil.** Curitiba: Juruá, 2007. Vários autores.
- ALVES, Eliana Calmon. **A crise do poder judiciário.** Correio Braziliense. Brasília, 18 abr. 1994. Caderno Direito e Justiça, n. 11.310, p. 3. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/57>>. Acesso em: 10 nov. 2008.
- AJUFE. **Anais do Seminário – O Supremo Tribunal Federal na História Republicana.** Brasília: AJUFE, 2002.
- AMARAL, Roberto; BONAVIDES, Paulo. **Textos Políticos da História do Brasil.** 3. ed. vol. 2 e 3, Brasília: Senado Federal, 2002.
- ANDRIGHI, Fátima Nancy. **O papel do Poder Judiciário em uma democracia participativa.** Palestra proferida na escola de Comando e Estado Maior do Exército - Ministério do Exército. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/jspui/bitstream/2011/11473/1/Papel_Poder_Judici%C3%A1rio _Democracia_Representativa.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2008.
- APOSTOLOVA, Bistra Stefanova. **Poder Judiciário: do Moderno ao Contemporâneo.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.
- ARAÚJO, Gisele Silva. **Participação através do direito: A Judicialização da política.** Comunicação para o VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Sessão Temática: Estado, nação, direito e democracia. Coimbra, 2004.
- ARAÚJO, Rosalina Correa de. **O Estado e o Poder Judiciário no Brasil.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- ARENTE, Hannah. **A Condição Humana.** 10. ed. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 2004.
- ARRUDA, José Jobson. **História integrada: da Idade Média ao nascimento do mundo moderno.** São Paulo: Ática, 1995.
- ATHAIDE JR. Vicente de Paula. **O novo juiz e a administração da Justiça. Repensando a Seleção, a Formação e a Avaliação dos Magistrados no Brasil.** Curitiba: Juruá, 2006.

BALEIRO, Aliomar. **O Supremo Tribunal Federal, esse outro desconhecido.** Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BANCO MUNDIAL. **Fazendo com que a Justiça conte. Medindo e Aprimorando o Desempenho da Justiça no Brasil.** Relatório nº 32.789-BR do Banco Mundial Unidade de Redução de Pobreza e Gestão Econômica. 30.12.2004. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org>. Acesso: em 16 dez. 2007.

_____. **O setor judicial na América Latina e no Caribe: elementos da reforma.** Documento técnico do Banco Mundial n. 319S. Tradução: Sandro Eduardo Sarda. Washington, D.C., 1997.

BARBI, Celso Agrícola. **Ação declaratória principal e incidente**, 6 ed., rev., aumentada e atualizada, de acordo com o Código de Processo Civil de 1973 e legislação posterior. RJ: Forense, 1987.

BARBOSA, Cláudia Maria. **A necessidade da formulação de indicadores próprios para avaliar a atividade jurisdicional.** In: SILVA, Letícia Borges da e OLIVEIRA, Paulo Celso de. Socioambientalismo: uma realidade. Homenagem a Carlos Frederico Marés de Souza Filho. Curitiba: Juruá, 2006; p.79-88.

_____. **Crise de função e legitimidade do poder judiciário brasileiro.** Curitiba, 2004. 73 f. Trabalho para professor titular. Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

_____. **Crise e reforma do poder judiciário brasileiro: análise da súmula vinculante.** In: FREITAS, Vladimir; Direito e administração da justiça. Curitiba: Juruá, 2006, p. 21-40.

_____. **O Processo de Legitimação do Poder Judiciário Brasileiro.** Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI. Fortaleza, 2006 Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Claudia%20Maria%20Barbosa.pdf>> Acesso em: 10 out. 2008.

_____. **Poder Judiciário: reforma para quê?** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, 46, 31/10/2007. Disponível: em <<http://www.ambito-juridico.com.br>>. Acesso em: 10 fev. 2008.

_____. **Reflexiones hacia un sistema judiciario eficaz en una sociedad socioambientalmente responsável.** Conferencia annual Law And Justice in the Risk Societt. Milão, 2008.

_____. **O Supremo Tribunal Federal e as condições de independência do poder judiciário brasileiro.** Curitiba: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, v. 4, p. 43-62, 2003.

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas**, 8 ed., Renovar, Rio de Janeiro, 2006.

_____. **Judicialização, Ativismo e Legitimidade Democrática**. Revista Consultor Jurídico, 22.12.2008. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica> Acesso em: 05 jan. 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 5 . ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BASTOS, Márcio Thomaz. **Reforma do Poder Judiciário**. Revista do Centro de Estudos Judiciários, Brasília/DF, n. 21, p. 87-91, abr./jun. 2003, p. 87-91.

BAUMAN, Zygmund. **Tempos Líquidos**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.

_____. **Vida Líquida**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

BERMUDES, Sérgio. **A Reforma do Judiciário pela Emenda Constitucional nº 45**. Rio de Janeiro: Forense Digital, 2005. Disponível em <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/10009>>- Acesso: em 03 ago. 2008.

BESTER, Gisela Maria. **Direito Constitucional: fundamentos teóricos**. São Paulo: Manole, 2005.

BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Acesso à Justiça**: um problema ético-social no plano da realização do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BEZERRA, M. C. L.; BURSZTYN, M. (coord.). **Ciência & tecnologia para o desenvolvimento sustentável**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio CDS/UnB/Abipti, 2000.

BICUDO, Hélio Bicudo *et alii*. (coord.) **A Reforma do Poder Judiciário. O Desafio da Reforma do Poder Judiciário**. Curitiba: Juruá. 2000.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000a.

_____. **O Futuro da Democracia**. Trad.: Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000b.

_____. **O positivismo jurídico: lições de Filosofia do Direito**. São Paulo: Ícone, 1995.

- _____. **Teoria Geral da Política - A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**; org. Michelangelo Bavero; trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000c.
- _____. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Apr. Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- _____. **Ciência Política**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- _____. Os Direitos Humanos e a Democracia. *In Direitos Humanos como Educação para a Justiça*. Reinaldo Pereira e Silva org. São Paulo: LTr, 1998.
- _____. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- _____; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BOTTINI, Pierpaolo Cruz; RENAULT, Sérgio. **Os caminhos da reforma**. Revista do Advogado, n. 85, São Paulo, 2006.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Boletim da Secretaria de Reforma do Judiciário**. Brasília - Ano IV - Nº 20 - fevereiro de 2007.
- _____. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Reforma do Poder Judiciário: Perspectivas**, Brasília, 2005.
- _____. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Anual**. Brasília, 2006.
- _____. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Anual**. Brasília, 2007.
- _____. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**. Brasília/DF, 2007.
- _____. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**. Brasília/DF, 2004.
- _____. Ministério da Fazenda: Secretaria de Política Econômica. **Reformas Microeconômicas e crescimento de longo prazo**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://74.125.47.132/search?q=cache:VLMbPFWhvDoJ:www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/reformasinstucionais/estudos>>. Acesso em: 20 out. 2008.
- _____. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Caderno Judiciário e Economia**. 2005. Brasília. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/main.asp>>. Acesso em: 10 fev. 2007.
- _____. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Diagnóstico do**

Poder Judiciário. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/main.asp>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Reforma Infraconstitucional do Judiciário.** Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/main.asp>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

_____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. **Análise da Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais.** Brasília/DF: Junho 2007. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso: em 18 fev. 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. **A justiça em números: indicadores estatísticos do Poder Judiciário 2003.** Brasília/DF: Núcleo de estatística, 2005. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/seminario>>. Acesso: em 17 nov. 2006.

BUZAID, Alfredo. **Estudos de Direito.** São Paulo: Saraiva, 1972. v. 1.

CALANDRA, Henrique Nelson Calandra. Justiça no Brasil: **200 anos de Judiciário independente.** 23/05/2008. Disponível em <<http://acertodecontas.blog.br/sala-de-justica/200-anos-de-judiciario-independente/>> Acesso em: 10 nov. 2008.

CHAVES, José Péricles. **Reforma do Poder Judiciário, fatos históricos e alguns aspectos polêmicos .** *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 95, 6 out. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.aspx?did=4212>>. Acesso em: 23 dez. 2008.

CAMARGO, Ana L. B. **Desenvolvimento sustentável – dimensões e desafios.** São Paulo: Papirus, 2003.

CAMPILONGO, Celso. **Magistratura, sistema jurídico e sistema político.** In: FARIA, J.E. (org.) *Direito e justiça: a função social do Judiciário.* 2. ed. São Paulo: Ática, 1994.

_____. **Os Desafios do Judiciário: Um Enquadramento Teórico.** In: FARIA, José Eduardo. (Org.) *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça.* São Paulo: Malheiros, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPELLARI, Eduardo. **A crise do Poder Judiciário no contexto da modernidade: a necessidade de uma definição conceitual.** *Revista de Informação Legislativa:* Brasília/DF, ano 38, n. 152, out.-dez. 2001.

CAPPELLETTI, Mauro. **Constitucionalismo moderno e o papel do Poder Judiciário na sociedade contemporânea.** *Revista de Processo*, n. 60: 110-117, out-dez 1990.

- _____. **Juízes Legisladores**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1993.
- _____. ; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.
- CARDOSO, Antonio Pessoa. **D. João VI e o Judiciário. Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1726, 23 mar. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11082>>. Acesso em: 28 set. 2008.
- _____. **Desembargo do Paço** . *Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1761, 27 abr. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11195>>. Acesso em: 02 jan. 2009.
- CARVALHO, Ivan Lira De. **A Internet e o acesso à justiça**. Revista de Processo. Ed. RT. São Paulo, ano 25, out-dez. 2000.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 9 ed, v. 1. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006.
- CASTRO, Marcus Faro de. **O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n. 34: 147-156, jun, 1997.
- CEJA – *Centro de Estudios de Justicia de las Américas*. Justicia Civil: **Perspectivas para una Reforma em América Latina**. Chile, 2008. Disponível em: http://www.cejamerica.org/doc/proyectos/Justiciacivil2008_ceja.pdf. Acesso em: 17 jan. 2009.
- CHEVALLIER, Jean-Jacques. **As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias**. Trad. Lydia Cristina. 8 ed/2. impr – Rio de Janeiro: Agir, 1999.
- CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Malheiros. 2001.
- CINTRA JUNIOR, Dirceu Aguiar Dias. **A produção da cultura jurídica: a função do judiciário**. Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, n. 53, 2000, p. 141-150.
- CÔRREA, Gustavo Testa. **Aspectos jurídicos da Internet**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- COSTA, Paula Bajer Fernandes Martins Da. **Sobre a Importância do Poder Judiciário na Configuração do Sistema da Separação dos Poderes instaurado no Brasil após a Constituição de 1988**. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional, Ano 8, janeiro-março 2000, nº 30. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 240-258.

COSTA, Edgar. **Os Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal**, 4 v. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1964.

COUTO, Sérgio. **Justiça Rápida depende de vontade política**. Revista da Escola Nacional da Magistratura. Ano III, ed. 5. Brasília: ENM, 2008.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Breves considerações sobre o conceito de políticas públicas e seu controle jurisdicional**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 797, 8 set. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7254>>. Acesso em: 12 dez. 2008.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Trad.: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. A Hora do Judiciário. In: BICUDO, Hélio (org.). **A Reforma do Poder Judiciário**. Curitiba: Juruá, 2000.

_____ **O Poder dos Juízes**. São Paulo: Saraiva, 3^a ed., 2007.

_____ **Elementos de teoria geral do Estado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Notas sobre a garantia constitucional do acesso à justiça: o princípio do direito de ação ou da inafastabilidade do Poder Judiciário**. In: Revista de Processo. Ano 27. n.º 108. São Paulo, Revista dos Tribunais, out-dez/2002.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

DOMINGUES, Paulo Sérgio. **A Evolução da Justiça e do Papel dos Juízes no Brasil**. In: Revista Direito Federal n. 67, Brasília: AJUFE, 2001, pp. 321/327.

DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes. 1999.

ESTEVES, João Luiz M. **Direitos Sociais no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Método, 2007.

FALCÃO, Joaquim. **A política econômica dos juízes**. Folha de São Paulo, ed. 26/10/2001.

FARIA, José Eduardo. **Direito e justiça no século XXI: a crise da Justiça no Brasil**. Seminário Direito e Justiça no Século XXI. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2003.

_____. **O Poder Judiciário no Brasil: paradoxos, desafios e alternativas**. Brasília/DF: Conselho da Justiça Federal, Série Monografias do CEJ; v. 3. 1995.

- _____. (org.) **Direito e Justiça: a função social do Judiciário**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994.
- _____. **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça** (org.). 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- _____. **O Poder Judiciário nos universos jurídico e social: esboço para uma discussão comparada**. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 67, 2001.
- _____. **O Direito na Economia Globalizada**. 1 ed. 4. tir. São Paulo: Malheiros, 2004.
- _____. **O Supremo e a judicialização da política**. O Estado de São Paulo, 6/11/1999.
- _____. **O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios**. Estud. av., May/Aug. 2004, vol.18, n.51, p.103-125. ISSN 0103-4014.
- _____. **Justiça e Conflito: os juizes em face dos novos movimentos sociais**, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1992.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves e PEDRON, Flávio Quinaud. **O Poder Judiciário e (em) crise**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2008.
- FERREIRA, Ana Amelia Menna Barreto de Castro. **Sistemas tecnológicos e o Poder Judiciário: Racionalização ou Democratização da Justiça?** Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art16082005.htm>- Acesso em: 01 mai. 2007.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Judiciário na Constituição de 1988: Judicialização da Política e Politização da Justiça**. Revista de Direito Administrativo, v. 198. 1994.
- _____. **Curso de direito constitucional**. 30. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.
- _____. **Estado de direito e constituição**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- FREITAS, Vladimir Passos de Freitas. **Justiça Federal - Histórico e Evolução no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2003.
- _____. **Judiciário busca alternativas para combater morosidade**. Revista Consultor Jurídico, 22 ago 2007. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2007-ago-22/judiciario_busca_alternativas_combater_morosidade> . Acesso em: 12 abr 2008.

_____. **Natureza pode se tornar sujeito de direitos?** Revista Consultor Jurídico. 09 nov 2008. Disponível em http://www.conjur.com.br/2008-nov-09/natureza_tornar_sujeito_direitos.

_____. **A transparência nos Tribunais Brasileiros.** Revista IBRAJUS *on line*: 16.08.2008. Disponível em <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=80>>. Acesso em 10 jan 2009.

_____. **Eficiência em pauta. Considerações sobre a administração da justiça.** Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br>>. Acesso em: 09 nov.2006.

_____. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais.** 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2002.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. A Reforma Silenciosa da Justiça. Organização: Centro de Justiça e Sociedade da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro: 2006.

FONTINELE, Maria da Penha Gomes. Anotações à Lei nº 9.800/99. Revista de Informação Legislativa: Brasília a. 36 n. 142 abr./jun. 1999.

GARAPON, Antoine. O juiz e a democracia: o guardião das promessas. Trad. Maria Luiza de Carvalho. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GARCÍA, Germán Silva. “El mundo real de los abogados y de la justicia”. Bogotá, Co. Universidad Externado de Colômbia, 2001.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

GENTILE, Rogério. A lentidão do Judiciário. Folha de São Paulo, 07 dez 2003.

GIDENS, Anthony. As consequências da modernidade; trad. Raul Fiker. – São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GOMES, Conceição. O Tempo dos Tribunais: um estudo sobre a morosidade da justiça. Coimbra Editora, 2003.

GOMES, Luiz Flávio. Poder Judiciário: controle interno e externo e revisão constitucional. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). **O Judiciário e a Constituição.** São Paulo: Saraiva, 1994.

_____. **A Dimensão da Magistratura no Estado Constitucional e Democrático de Direito: independência judicial, controle judiciário, legitimação da jurisdição, politização e responsabilidade do juiz.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

GONÇALVES, Flávio José Moreira. **Notas para a caracterização epistemológica da teoria dos direitos fundamentais.** In: GUERRA FILHO, Willis Santiago (coord.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

GUERREIRO, Marcelo da Fonseca. **Como postular nos juizados especiais federais cíveis.** Niterói, RJ: Impetus, 2007.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade,** 1997.

_____. **A crise de legitimação no capitalismo tardio.** 2. ed. Trad. Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

HOFFMANN, Paulo. **O direito à razoável duração do processo e a experiência italiana.** Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp>. Acesso em 20 nov. 2006.

KELSEN, HANS. **Teoria Pura do Direito;** trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

KOERNER, Andrei e MACIEL, Denise. **Sentidos da judicialização da política: duas análises.** Lua Nova, n. 57, 2002, p. 113 -133.

_____. **O poder judiciário na Constituição da República.** São Paulo: Dissertação de Mestrado em Ciência Política - USP, 1992.

_____. **Habeas-Corpus, Prática Judicial e Controle Social no Brasil (1841-1920).** SP, Ed. do IBCCrim. 1999.

KOZIKOSKI JUNIOR, Antonio Cláudio. **O Papel da Secretaria de Reforma do Judiciário no aprimoramento da Justiça Brasileira.** Revista IBRAJUS, 2008.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto.** Alfa-Ômega, 5 ed.: São Paulo, 1986.

LEÃO, E. A. Realidade Vigente na Administração de Tribunais. In: LEÃO, E. (Org.) **Qualidade na Justiça.** São Paulo: INQJ, 2004.

LEÃO, Énio Saraiva. **Supremacia da Lex Marcatoria na Reforma do Judiciário brasileiro.** Rio de Janeiro: Revista Eletrônica Boletim do TEMPO, Ano 3, n. 13, Rio, 2008. [ISSN 1981-3384].

LIBERATO, Ana Paula. **Direito Socioambiental em debate.** Curitiba: Juruá. 2006.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo.** São Paulo: Martin Claret, 2002.

LOPES, Maria Elizabeth de Castro. Reflexões sobre a Reforma do Judiciário. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. **Reforma do Judiciário: primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional 45/04**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MACHADO, Rubens Approbato. Justiça brasileira pede choque de gestão. Folha de São Paulo, A3, 10 março 2008.

MADALENA, Pedro e Álvaro Borges de Oliveira. **O Judiciário e os serviços informatizados**. Revista Consulex, Ano IV, nº 42, junho 2000, p. 62/63.

MACIEL, Cláudio Baldino. **O Juiz Independente no Estado Democrático**. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/biblioteca/28_claudio_maciel.html. Acesso em: 10 set 2008.

_____. **Efetividade da Justiça**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 08.out.2003, p. A3.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública**. 8 ed. São Paulo: RT, 2002.

_____. **Interesses Difusos**. 5ª ed. São Paulo: RT, 2000.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2001

MARANHÃO, Mauriti e Maria Elisa Bastos Macieira. **O Processo nosso de cada dia**. Rio de janeiro: Qualitymark, 2004.

_____. **Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Sustentável no Poder Judiciário: Gestão Estratégica e Gestão Operacional, com Base em Indicadores**. Currículo Permanente, Módulo VI, 2007, Administração da Justiça: Gestão e Planejamento. EMAGIS – Escola da Magistratura Federal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região: Porto Alegre/RS, 2007. Disponível em <http://www.trf4.gov.br>. Acesso em: 18 fev. 2008.

MARÉS, Carlos Frederico Mares. Introdução ao direito socioambiental. In: LIMA, André (org.) **Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

MEDEIROS, Orione Dantas de. Jurisdição: do múltiplo ao uno. **Prim@facie**, João Pessoa, ano 2, n. 2, p. 45-52, jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.ccj.ufpb.br/primafacie>>. Acesso em: 20 out 2008.

MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. **A Reforma do Poder Judiciário Brasileiro: motivações, quadro atual e perspectivas**. Revista. CEJ, Brasília, n. 21, p. 79-86, abr./jun. 2003.

MENDES, Gilmar. **A Reforma do Sistema Judiciário no Brasil: elemento fundamental para garantir segurança jurídica ao investimento estrangeiro no País**, 2008. Disponível em:

http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/Reforma_do_Sistema_Judiciario_no_Brasil_v__Port.pdf. Acesso em 12 dez. 2008.

MONIZ DE ARAGÃO, Egas Diniz. **As tendências do processo civil contemporâneo.** In: Gênesis - Revista de Direito Processual Civil. V. 11. Curitiba, Gênesis, jan-março/1999.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis.** Tradução: Jean Melville. Ed. Martin Claret: São Paulo, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOREIRA. Helena Delgado Ramos Fialho. **Poder Judiciário no Brasil. Crise de Eficiência.** Curitiba: Juruá, 2004.

MORO, Sergio Fernando. **Jurisdição constitucional como democracia.** São Paulo: RT, 2004.

MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente.** Rio de Janeiro : Record, 1996.

_____. **Transformação Organizacional – Teoria e a prática de inovar.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997

NALINI, José Renato. **Recrutamento e preparo de juízes.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

_____. **Novas Perspectivas no acesso à Justiça.** In: Revista CEJ nº 3, Brasília: CJF, 1997.

NAVES, Nilson. **Acesso à Justiça.** Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, Brasília/DF, n.22, p. 5-7, jul./set. 2003. p. 5-7.

_____. **Direito e Tecnologias da Informação.** Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, Brasília/DF, n.19, p. 6-8, out/dez. 2002.

_____. **A Reforma do Poder Judiciário.** Revista CEJ, Brasília, n. 21, p. 76-78, abr./jun. 2003.

_____. **Panorama dos problemas no Poder Judiciário e suas causas: o Supremo, o Superior Tribunal e a reforma.** Revista do Centro de Estudos Judiciários. Brasília. n. 13. jan./abr. 2001.

NASCIMENTO, Walter Vieira. **Lições de História do Direito.** 13 ed. Rio de Janeiro Forense, 2001.

NETT, Antonio Garcia de Miranda et all. **Diccionario de ciencias sociais**/Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Documentação Benedicto Silva. 1987.

OLIVEIRA, Alexandre Vidigal de. **Justiça Federal. Evolução Histórico-Legislativa.** Revista Ajufe. São Paulo, n. 50, p. 9-14, jun./jul. 1996.

OLIVEIRA, Alexandre Nery de. **Comentários à reforma do Judiciário (XVIII).** Conclusão. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1403, 5 maio 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9768>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

OLIVEIRA, Rodrigo Navarro de Oliveira. **A Avaliação da produtividade dos juízes federais e as causas limitadoras da Prestação Jurisdicional célere.** Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, Brasília, n. 32, p. 57-65, jan./mar. 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Independência dos Juízes no Brasil: aspectos relevantes, casos e recomendações.** 61ª sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇOES UNIDAS. **Agenda 21.** Disponível em <http://www.un.org>. Acesso em 02 fev. 2008.

PACHECO, Cristina Carvalho. **Directrices del banco mundial para la reforma de américa latina.** In: El Otro Derecho, v. 25. Bogotá, Co. ILSA, 2000. p. 137-179.

PARANHOS, Paulo. **A Casa da Suplicação do Brasil, a modernidade na Justiça brasileira.** Rio de Janeiro: Erregê, 1993.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. **A Crise do Poder Judiciário e as Reformas Instrumentais: avanços e retrocessos.** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, n. 5, mar/abr/mai 2006. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 10 fev. de 2008.

PAULSEN, Leandro. **A Justiça Federal: uma proposta para o futuro.** Brasília/DF: Centro de Estudos Judiciários. Conselho da Justiça Federal, 1995. 185p. Série monografias do CEJ; V.2.

PEDRON, Flávio Quinaud. **Um olhar reconstrutivo da modernidade e da crise do Judiciário. A diminuição de recursos é mesmo uma solução?** *Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1652, 9 jan. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10834>>. Acesso em: 09 dez 2008.

PIÇARRA, Nuno. A Separação dos Poderes como doutrina e Princípio Constitucional – Um contributo para o estudo das suas origens e evolução. **Coimbra: Coimbra Editora, 1989.**

PINHEIRO, Armando Castelar (org.). **Reforma do Judiciário – Problemas, Desafios, Perspectivas**. São Paulo: Book Link, 2003.

_____ **Economia e Justiça: Conceitos e Evidência Empírica**, 2001. Disponível em: <<http://www.ifb.com.br/download.php?tindex=estudos&id=14>>. Acesso em: 12 mar. 2008.

PIOVESAN, Flávia. **Por uma Justiça acessível, efetiva e democrática**. Disponível em: <http://www.sintrafesc.org.br/artigos.php?pg=31> - Acesso em 17 nov. 2006.

_____ A atual dimensão dos direitos difusos da Constituição de 1988. In PIOVESAN et al (orgs). **Direito, cidadania e justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

POLETTI, Ronaldo. **Controle de Constitucionalidade das Leis**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

PONCIANO, Vera Lúcia Feil Ponciano. **Justiça Federal: organização, competência, administração e funcionamento**. Curitiba: Juruá, 2008.

_____. Ferramentas Tecnológicas e Modernização da Administração da Justiça: Análise e Perspectivas. IN EFING, Antonio Carlos; FREITAS, Cinthia Obladen Almendra. **Direito e questões tecnológicas**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 35-66.

PORTE, Júlia Pinto Ferreira. **O acesso à ordem jurídica justa em sua perspectiva sociológica**. Revista Sociologia Jurídica. N. 05 - Julho-Dezembro/2007. ISSN: 1809-2721

PRADO Jr. Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: Colônia. São Paulo: Brasiliense, 1999.

RAMIREZ, Cristián Riego Ramirez. *Justicia Civil: perspectivas para uma Reforma em América Latina*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2008). IN 978-956-8491-17-8. SBD. Disponível em: http://www.cejamerica.org/doc/proyectos/Justiciacivil2008_ceja.pdf. Acesso em: 17 jan. 2009.

REBELO. José Henrique Guaracy. **O Processo Civil e o Acesso à Justiça**. Revista Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, Brasília, n.22, p. 5-7, jul./set. 2003. p. 8-12.

RENAULT, Sérgio. **O governo Lula e a reforma do judiciário**. Teoria e Debate. São Paulo, n. 57, p. 39-41, mar./abr. 2004.

_____. **A Reforma Possível do Judiciário**. 2004. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/main.asp>> Acesso em: 10 ago 2008.

- _____. **Ainda a Reforma do Judiciário.** Revista da Escola Nacional da Magistratura. Ano III, ed. 5. Brasília: ENM; p. 128-131.
- _____. **O Judiciário e sua reforma permanente.** Folha de São Paulo. 15/12/2008.
- RIBEIRO, Antonio de Pádua. **A Reforma do Poder Judiciário.** João Pessoa/PB. Palestra proferida em 06/08/99. Ciclo de Painéis sobre as Reformas do Estado. In <http://www.bdjur.stj.gov.br>. Acesso em 08 jan. 2008.
- RIBEIRO, José Augusto. **A Era Vargas.** Rio de Janeiro: Casa Jorge Editorial, 2002.
- ROCHA, Álvaro Filipe Oxley da. **Sociologia do Direito. A magistratura no espelho.** Ed. Unisinos: São Leopoldo/RS, 2002.
- RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Acesso à Justiça no Direito Processual Brasileiro.** São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.
- RODRIGUES, Leda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal.** Volume IV. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- ROSA, André Vicente Pires. **A Reforma do Poder Judiciário.** Poder Judiciário, garantia e construção da cidadania. Curitiba: Juruá. 2000.
- SADEK, Maria Teresa; ARANTES, Rogério Bastos (Org.). **Reforma do judiciário.** São Paulo, Fundação Korad Adenauer, 2002.
- _____.(org). **Acesso à justiça.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- _____. **A Crise do Judiciário e a visão dos Juizes.** Revista da USP, São Paulo, 1994, n. 21, p.37-45.
- _____. **Poder Judiciário: Perspectivas de Reforma.** Opinião Pública, Campinas, Vol. X, nº 1, maio, 2004.
- _____. **Magistrados: uma imagem em movimento.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- _____. **O Poder Judiciário e a Sociedade.** Currículo Permanente, Módulo VI, 2007, Administração da Justiça: Gestão e Planejamento. EMAGIS – Escola da Magistratura Federal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região: Porto Alegre/RS, 2007. Disponível em <http://www.trf4.gov.br>. Acesso em 18 fev. 2008.
- SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural.** São Paulo: Petrópolis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução à sociologia da Administração da Justiça. FARIA, José Eduardo (org.) **Direito e Justiça: a função social do judiciário**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994.

_____. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SIFUENTES, Mônica Jacqueline. **O Poder Judiciário no Brasil e em Portugal: reflexos e perspectivas**. Brasília: Revista de Informação Legislativa, ano 36, n. 142, abr./jun. 1999, p. 325-339.

_____. **Inovações na Administração e Funcionamento da Justiça Federal – um novo juiz para um novo Poder**. Revista CEJ, Brasília, n. 33, p. 62-71, abr./jun.2006.

SILVA, Claudia Dantas Ferreira da. **Administração judiciária: planejamento estratégico e a reforma do Judiciário brasileiro**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 976, 4 mar. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8062>>. Acesso em: 10 set 2008.

SILVA. Reinaldo Pereira. **O Mercado de Trabalho Humano: A Globalização Econômica, As Políticas Neoliberais e a Flexibilidade dos Direitos Sociais no Brasil**. São Paulo: LTR, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29^a ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVEIRA, Fabiana Rodrigues. **A Morosidade do Poder Judiciário e seus reflexos econômicos**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 2007.

_____. Poder Judiciário Latino-Americano e Banco Mundial. 2007. Disponível em <http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=33>.

SILVEIRA, Paulo Fernando. **Freios e Contrapesos (Checks and Balances)**. Belo Horizonte : Del Rey, 1999.

SIQUEIRA CASTRO, Carlos Alberto. **O Devido Processo Legal e a Razoabilidade das Leis na Nova Constituição do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1989.

SPODE, Guinther. **A Justiça na América Latina e os objetivos da Flam**. 2008. Disponível em http://www.amb.com.br/index.asp?secao=artigo_detalhe&art_id=1 . Acesso em: 09 nov. 2008.

TARGA, Maria Inês de Cerqueira César. **Diagnóstico das Escolas da Magistratura existentes no Brasil.** Disponível em <http://www.enm.org.br/>. Acesso em: 07 ago. 2007.

TASSE, Adel El. **A “Crise” no Poder Judiciário. A falsidade do discurso que aponta os problemas, a insustentabilidade das soluções propostas e os apontamentos para a democratização estrutural.** Curitiba:Juruá, 2004, 1^a ed.

TAVOLARO, Agostinho Toffoli. **Justiça morosa ou injusta?** Revista Jurídica Consulex, Brasília, n. 167, dez. 2003, p. 17.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. **A formação do juiz contemporâneo.** Revista de Processo, v.22, n.88, p.157-164, out./dez. 1997.

_____. **O Judiciário Brasileiro e as Propostas de um Novo Modelo.** Revista Ajuris: Doutrina e jurisprudência, ano. 26, n. 77, p.314-319, mar. 2000.

_____. **A Reforma do Judiciário: Reflexões e prioridades.** Consulex: revista jurídica, v. 5, n. 112, p. 37-39, set. 2001.

TESSLER, Marga Barth. **A importância de modernizar a administração da Justiça.** Revista do Trib. Reg. Fed. 4^a Reg. Porto Alegre, a.12, n. 42, p. 13-86, 2001.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Celeridade e efetividade da prestação jurisdicional. Insuficiência da reforma das leis processuais.** In: Revista de Processo. Ano 30, n. 125. São Paulo, RT, jul. 2005.

_____. **Alguns reflexos da Emenda Constitucional 45, de 08.12.2004, sobre o processo civil.** Revista de Processo. n. 124. São Paulo, junho/2005.

_____. **Rumos atuais do processo civil em face da busca de efetividade na prestação jurisdicional.** Revista Jurídica, v. 251, pp. 5-22. Porto Alegre, RS,1999.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América.** Trad. Eduardo Brandão; prefácio, bibliografia e cronologia François Furet. ução de Neil Ribeiro da Silva. 2. ed. São Paulo; Martins Fontes, 2005.

TORRES, Jasson Ayres. **O acesso à justiça e soluções alternativas.** Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2005.

TRIGUEIRO, Osvaldo. **O Supremo Tribunal Federal no Império e na República.** In MARINHO, Josaphat e ROSAS, Roberto (coord). Sesquicentenário do Supremo Tribunal Federal: conferências e estudos, Universidade de Brasília 11 a 14 de setembro de 1978. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

- VALERIANO, D.L. **Gerenciamento Estratégico e Administração por Projetos.** São Paulo: Makron Books, 2001.
- VALLINDER, T. & TATE, C. Neal. ***The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics.*** New York : New York University, 1995.
- VELOSO, Carlos. **Judiciário em debate.** Folha de S. Paulo, São Paulo, 16.nov.2003, p. A22.
- VIANNA, Luiz Werneck *et al.* **Corpo e alma da magistratura brasileira.** 3^a ed. Rio de Janeiro. Revan. 1997.
- _____ *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- VIEIRA, Eurípedes Falcão. VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **A Dialética da Pós-Modernidade. A sociedade em transformação.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- WATANABE, Kazuo, **Acesso à justiça e sociedade moderna. Participação e processo.** 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- _____. **Novas atribuições do Judiciário: necessidade de sua percepção e de reformulação da mentalidade.** Revista da Escola Paulista da Magistratura, São Paulo, a. 1, n. 1, set./dez. 1996. Disponível em <http://www.apmbr.com.br/revista/revistaazul.htm>. Acesso em 12 dez 2008.
- WOLFGANG SARLET, Ingo, **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**, 2. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- WOLKMER, Antonio Carlos (org.). **Fundamentos de história do direito.** 4. Ed. 2. Tir. 464p. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- _____. **Instituições e pluralismo na formação do direito brasileiro.** In: Teoria do direito e do Estado. Porto Alegre: Fabris, 1994.
- _____. **História do Direito no Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- ZAFFARONI, Eugénio Raúl. **Poder judiciário: crises, acertos e desacertos.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- ZAVASCKI, Teori Albino. **Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos.** São Paulo: RT, 2006.
- ZYLBERSZTAJN, Décio; Sztajn, Rachel. **Direito e Economia – análise econômica do Direito e das organizações.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)

[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)

[Baixar livros de Literatura Infantil](#)

[Baixar livros de Matemática](#)

[Baixar livros de Medicina](#)

[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)

[Baixar livros de Meio Ambiente](#)

[Baixar livros de Meteorologia](#)

[Baixar Monografias e TCC](#)

[Baixar livros Multidisciplinar](#)

[Baixar livros de Música](#)

[Baixar livros de Psicologia](#)

[Baixar livros de Química](#)

[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)

[Baixar livros de Serviço Social](#)

[Baixar livros de Sociologia](#)

[Baixar livros de Teologia](#)

[Baixar livros de Trabalho](#)

[Baixar livros de Turismo](#)