

PAULO EDUARDO ALVES DA SILVA

Mestre e Doutor pela Universidade de São Paulo. Pesquisador
Associado ao Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais
(CEBEPEJ). Professor. Advogado.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DE SÃO PAULO
BIBLIOTECA

gerenciamento de processos judiciais

2010

 **Editora
Saraiva**

I

A CRISE DA JUSTIÇA E A CRISE DO PROCESSO

Discutir a gestão da justiça e o gerenciamento de processos judiciais faz mais sentido quando se analisa o cenário dos sistemas de justiça contemporâneos. E, neste contexto, vivemos situações paradoxais: o amplo e efetivo acesso à justiça é um objetivo promovido e perseguido por um Estado que não tem condições de suportá-lo. Complementarmente, a legislação processual, madura e sofisticada, parece não proporcionar, sozinha, o ideal de acesso efetivo à justiça. As características da sociedade contemporânea favorecem o aumento do volume e a complexidade das demandas judiciais, e o Estado, de seu turno, não dispõe de estrutura judiciária adequada para dar vazão ao número crescente de litígios. Com mais demandas e menos estrutura judicial, a chamada “crise da justiça” tende a aumentar.

Estudos integrados de Direito Processual e a Ciência Política das últimas décadas indicaram alguns fatores que interferem negativamente na prestação de justiça no Brasil: limitado acesso à justiça, incapacidade dos órgãos judiciais julgarem os litígios em tempo hábil, alto índice de não efetivação das decisões judiciais, desprestígio das decisões judiciais pelos demais poderes do Estado e conflito de atribuições do Judiciário com esses poderes, questionamento da eficiência da solução jurisdicional e da legitimidade da jurisdição, entre outros. Deficiências estruturais também são apontadas entre as causas da crise, como o número insuficiente de juízes, funcionários e instrumental adequado, lentidão do processo, insegurança jurídica, déficit crescente de prestação jurisdicional (mais processos entrados que julgados, acesso seletivo à justiça), etc. (Sadek, 2004).

Os recentes levantamentos oficiais sobre a situação da justiça brasileira apontam no mesmo sentido: as taxas de congestionamento

parecem difíceis de ser eliminadas e a estrutura, embora cara, é insuficiente. Embora a produtividade dos magistrados tenha aumentado nos últimos quatro anos, o volume de processos entrados e, conseqüentemente, a carga de trabalho aumentaram em proporções ainda maiores (Brasil, 2008). Além do inabalável congestionamento, a estrutura tecnológica e de recursos humanos parece não comportar o volume de processos. Embora os gastos com despesas pessoais sejam desproporcionalmente altos (cerca de 90% das despesas totais do Judiciário), parece não haver funcionários suficientes para o volume de processos. Na primeira instância da Justiça Estadual, cada juiz responde por 5.100 processos e cada servidor por 222 (Brasil, 2008). Os recursos tecnológicos são uma novidade recente e ainda pouco explorada na justiça brasileira. Esta rubrica compõe, no máximo, 2,4% das despesas totais e, até 2007, salvo a Justiça Federal, não se chegava a um computador por usuário (Brasil, 2007).

Nos últimos 20 anos, a resposta do legislador para a crise da justiça brasileira tem se traduzido na criação de novas ferramentas processuais e diferenciados tipos de tutela jurisdicional. Seu benefício é visível: a ampliação do acesso e o inevitável aumento do volume de demandas judiciais. O obstáculo seguinte parece ser gerir este contingente sem descréscimo da qualidade da justiça. O gerenciamento de processos busca otimizar os resultados do instrumental processual legal através de sua articulação com a estrutura judiciária disponível e os demais mecanismos de resolução de conflito.

1. A CRISE DA JUSTIÇA E DO PROCESSO NO BRASIL

A crise da justiça adquire contornos peculiares no Brasil por conta do período de ditadura militar e do modelo institucional desenhado, em boa resposta, pela Constituição Federal de 1988. A independência do Poder Judiciário e a garantia de acesso à justiça, subtraídas durante a ditadura, são expressamente asseguradas no novo texto constitucional, que lhes dá destaque na consolidação da democracia. O Poder Judiciário se reafirma o monopólio da resolução estatal dos conflitos e ganha independência funcional, autonomia administrativa e financeira e competência para o controle de constitucionalidade sobre o Legislativo e o Executivo (Sadek, 2004).

O acesso dos cidadãos à justiça, precário naquele período, também é garantido no texto constitucional e incentivado pelos movimentos de reconstrução da cidadania. Entre estes, a corrente denominada “acesso à justiça”, consistente no alargamento das vias de acesso da população ao serviço público de justiça (Cappelletti & Garth, 1988), ganha ressonância no Brasil, recém-saído de um regime de exceção. O advento dos interesses difusos e coletivos também contribuiu para o aumento da complexidade dos conflitos submetidos ao Poder Judiciário.

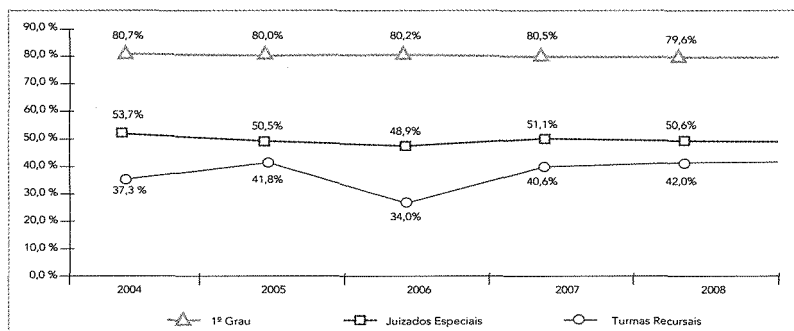
Duas décadas após a abertura democrática, o Judiciário brasileiro se torna palco destacado na resolução de conflitos – desde aqueles mais simples, sobre direitos individuais até os mais complexos, envolvendo múltiplas partes e reflexos políticos (como as demandas sobre conflitos distributivos, direitos à saúde, educação, etc.). O Poder Judiciário, independente e autônomo, assume um número grande de demandas e competência ampla para julgar as mais variadas questões. Hoje, o juiz brasileiro tem um volume enorme de processos para julgar e, em sua mesa, pode-se encontrar uma ação de despejo simples e uma ação civil pública complexa, com múltiplos grupos de interesses e reflexos políticos e sociais de abrangência nacional.

Embora o contingente de demandas judiciais no Brasil aumente espantosamente, os métodos de trabalho não se modernizaram, o que gera um déficit gradativo entre processos entrados e processos julgados. De 1990 a 2002, observa-se um aumento de 270% no volume de processos entrados na justiça de primeira instância brasileira, contra um aumento de 20% da população no mesmo período (Sadek, 2004). A produtividade do juiz brasileiro também cresceu nessas últimas décadas, mas não alcançou o vertiginoso aumento da demanda. Inevitavelmente, formou-se um “resíduo” crescente de processos nos tribunais (número de processos entrados menos o número de processos julgados). Em 2003, o Poder Judiciário julgou cerca de 72% do volume de processos: entraram cerca de 17,3 milhões de novos processos e foram julgados outros 12,5 milhões, ocasionando um déficit de 4,7 milhões de processos (Brasil, 2004a). Em 2008, a Justiça Federal e a do Trabalho conseguiram, quando muito, empatar o número de processos julgados com o número de processos entrados

anualmente. Na Justiça Estadual, com um contingente de quase 50 milhões de processos (de um total nacional de 58,2 milhões), os 11 mil juízes julgaram 9 milhões de processos no ano passado, o que não foi suficiente para empatar com os 12 milhões de processos entrados no período (idem).

No quadro abaixo, a série histórica da taxa de congestionamento da Justiça Estadual, responsável por 45 milhões de processos judiciais, a maciça maioria do movimento judiciário nacional.

TAXAS DE CONGESTIONAMENTO NO 1º GRAU, JUIZADOS ESPECIAIS E TURMAS RECURSAIS NA JUSTIÇA ESTADUAL BRASILEIRA



Fonte: Brasil, CNJ. Justiça em Números, 2008.

Esses dados suscitam a delicada questão de saber até que ponto o contraditório e a cognição judicial são exercidos com a profundidade e segurança pretendida pelo legislador processual. Em 2003, cada juiz estadual brasileiro era responsável por 3.400 processos (Brasil, 2004a). Em 2008, a proporção aumentou para 5.277 processos por juiz estadual (Brasil, 2008). Os estados com maior movimentação processual apresentam médias bem maiores. Em São Paulo, mediu-se 9.195 processos por juiz estadual, no Ceará, 7.798, no Rio de Janeiro, 7.078, em Santa Catarina, 6.093, no Rio Grande do Sul, 4.155 e, em Minas Gerais, 3.812 processos (Brasil, 2004a).

A impressão que os dados oferecem é de que os números da justiça brasileira não cabem nos modelos processual e de formação jurídica vigentes. O modelo de “linha de produção” da justiça do século

XXI é completamente diverso do funcionamento artesanal do século XIX, quando a ciência processual foi concebida. Processar e julgar 5.200 processos/juiz exigem rapidez e métodos ágeis de trabalho, dificilmente compatíveis com o percurso de todo um procedimento ordinário de cognição exauriente. A formação jurídica tradicional não oferece ao juiz as habilidades para gerir o contingente de litígios (Faria, 2002a; Watanabe, 2005; Sadek, 2004).

Ainda assim, a produtividade do juiz brasileiro tem crescido. A Justiça Federal e a do Trabalho têm conseguido empatar os processos entrados com os julgados, e a Justiça Estadual reduziu o congestionamento em proporção maior que o aumento da carga de trabalho (Brasil, 2008). Isso evidencia que os juízes têm adotado algum tipo de medida para conter o contingente de processos judiciais, com resultados positivos. A hipótese é que haja um conjunto de práticas informais de condução de processos, disseminadas entre os próprios juízes, com resultados efetivos no combate à crise da justiça. A questão é identificar estas técnicas, medir seus resultados e avaliar as condições para sua disseminação na justiça brasileira.

2. O GERENCIAMENTO DE PROCESSOS, O ACESSO À JUSTIÇA E AS REFORMAS LEGISLATIVAS

Um dos aspectos da chamada crise da justiça é, de certa forma, desejável. O aumento do volume de demandas atende a uma reivindicação antiga, de aumento dos canais de acesso da população com a justiça. A contenção da crise da justiça, portanto, não passa pela redução, mas pela gestão do volume crescente de demandas. Há vários modos de fazer isso. Por exemplo, amenizar os efeitos da duração do processo para uma das partes (v.g., tutela antecipada do art. 273 do CPC), diversificar os tipos de tutela oferecidos para aumentar a efetividade (v.g., medidas de apoio do art. 461 do CPC), simplificar as exigências formais e trâmites procedimentais (v.g., procedimento dos Juizados Especiais e regime de cumprimento da sentença do art. 475 do CPC), etc. Estes mecanismos comungam o objetivo de promover o acesso à justiça e assegurar a efetividade da tutela jurisdicional da justiça e nasceram todos de reformas da legislação processual. Também têm em comum, com exceção do procedimento dos Juizados Especiais, o vínculo exclusivo com a resolução

adjudicada do litígio: um julgamento final precedido de um processo dialético-investigativo das razões de cada litigante.

No sistema de justiça, a democracia se realiza pela ampla possibilidade de acesso dos cidadãos e pelas diversas oportunidades que os litigantes têm de apresentar suas alegações e debatê-las no processo. Isso é proporcionado por uma série de regras procedimentais, definidas em lei. Em geral, há uma presunção de que, quanto mais detalhadas essas regras, mais elevado o nível de igualdade entre as partes e mais democrático o processo. Mas isso nem sempre é verdadeiro. A profusão de regras pode sobrecarregar o procedimento e tornar demasiado longo e complexo o método dialético-investigativo de solução de conflitos. Nestes casos, a igualdade entre as partes e a democracia do acesso à justiça estariam ameaçadas, pois o litigante com melhores condições técnicas e financeiras está em posição de vantagem.

O acesso à justiça é medido não apenas pelo aumento do volume de demandas, mas também pela diversidade dos cidadãos que buscam o Judiciário. O volume de demandas pode ser crescente, mas limitar-se apenas a uma parcela da população. Neste caso, a profusão de regras procedimentais é ainda mais letal para o acesso à justiça, pois privilegia aqueles cidadãos com conhecimento e experiência em litígios judiciais e favorece o uso impróprio e conveniente do serviço de justiça oferecido pelo Estado. Estas conclusões estão em um trabalho considerado o artigo jurídico mais citado no mundo (Galanter, 1974). Através da comparação entre dois tipos paradigmáticos de litigantes, os usuários habituais (*repeat-players*) e os eventuais do sistema de justiça (*one-shotters*), seu autor defende que a sobrecarga de trabalho e a passividade do juiz beneficiam os primeiros, que geralmente têm melhores condições financeiras — os “que têm”. Os litigantes habituais utilizariam o processo judicial como uma estratégia de litigância, não como meio de solução do conflito. Este debate reforça a tese de que há quem lucre com a morosidade do processo e da justiça. Fenômeno similar pode estar ocorrendo no Brasil: demandas de mais e demandas de menos. Apesar do vertiginoso aumento das demandas judiciais nos anos pós-ditadura e apesar da proporção “processos por habitantes” se equiparar às maiores médias do mundo democrático, é provável que a desigual concentração de renda

que caracteriza a sociedade brasileira se reflita no seletivo acesso à justiça (Sadek, 2004).

A complexidade e multiplicidade das regras processuais abrem caminho para que o diálogo entre as partes para a solução do conflito se transforme em uma batalha de regras formais, desatenta a seu objetivo primordial, a solução do conflito. Este cenário é letal para o equilíbrio democrático, pois permite que os *repeat-players* utilizem o sistema de justiça em seu favor e os *one-shotters* sejam privados do único socorro em caso de violação a seu direito. O chamado "processualismo", importância demasiada às formalidades da resolução judicial dos conflitos, intensifica o desigual acesso à justiça brasileira (Dallari, 1996).

A criação de mais ferramentas processuais, portanto, tem o risco de produzir o efeito que se desejava combater: aumentar o recurso às regras processuais e permitir o uso conveniente da morosidade do sistema. Entre os meios que Galanter (1974) apresentou para equilibrar o acesso à justiça, a reforma legislativa seria uma alternativa cara e que poderia afastar ainda mais os que "não têm", dada sua limitada capacidade de pressão política junto ao Legislativo ou ao Executivo.

O ativismo judicial foi a recomendação desse mesmo autor para o combate à crise da justiça. Na época, o debate sobre as vantagens e riscos de um juiz participativo, estranho ao modelo adversarial da *common law*, compunha a pauta dos teóricos do Direito e cientistas políticos. Para uma corrente, entre os quais estavam o mesmo Marc Galanter e Frank Sander, um juiz ativo aprimoraria qualitativamente o sistema, dado o "aumento da autoridade para solicitar e supervisionar os processos, conduzir investigações, assegurar, reunir e apresentar provas; (um juiz) que desfrute de flexibilidade para conceber resultados (como compromissos ou mediações); e finalmente que tenha estrutura suficiente para monitorar o cumprimento das decisões". De fato, os sistemas de justiça de tradição anglo-saxônica têm-se distanciado do modelo adversarial clássico e caminham em direção a um tipo próprio de ativismo judicial. O último grande exemplo é o novo Código de Processo Civil da Inglaterra de 1999.

Mas o ativismo judicial é um conceito de contornos circunstanciais; depende do cenário em que será inserido. No Brasil, a Exposição de Motivos do Código de 1939 já anunciava um tipo de ativismo judicial. As recentes reformas legislativas processuais afirmaram que o juiz seria o catalisador das mudanças que elas propunham: celeridade do processo, eficiente produção de provas, justiça da decisão e efetividade da execução. Nem por isto, a justiça brasileira conseguiu gerir o crescimento da demanda. Nos sistemas adversariais, outras tarefas foram atribuídas ao juiz ativo. Os contornos que definem o “juiz hércules” de Ost e Dworkin dependem de elementos que não se encontram apenas nas disposições legais e no tipo específico de ativismo judicial preconizado em lei.

Isso indica haver outro elemento que interfira no combate ao cenário de crise da justiça: a cultura jurídica. A formação jurídica no Brasil é tradicionalmente legalista-formalista. No âmbito do direito processual, isso pode conduzir à compreensão invertida da importância da regra procedimental em relação ao direito material ou à resolução do litígio. Há décadas a corrente metodológica da instrumentalidade do processo combate semelhante equívoco. Ainda assim, a jurisprudência brasileira está repleta de decisões fundadas exclusivamente em raciocínio processual. A “sobrecarga” atribuída ao direito processual pode estar ligada ao formalismo que, com o tempo, se incorporou à racionalidade do operador da justiça.

A formação legalista também responde pela limitação da resolução do conflito aos mecanismos adjudicatórios (decisão final por arbitramento). Por mais que aumentem o volume e a diversidade das demandas submetidas à justiça, é esperado que todas cheguem a uma decisão. E ainda que a própria lei permita alternativas, os operadores parecem condicionados à solução adjudicada. A trajetória do art. 331 do CPC, que analiso neste trabalho, é um exemplo disso. O próprio resultado das reformas da legislação processual brasileira nas últimas décadas pode ter sido afetado por um tipo de cultura jurídica vigente. Embora os novos institutos sejam tecnicamente avançados, os métodos de trabalho continuaram baseados em uma racionalidade legalista-formal, de interpretação e aplicação das formas procedimen-

tais (Dallari, 1996). O operador da justiça lida com os novos dispositivos com a mesma mentalidade que lidava com os antigos.

Em resumo, o cenário sem perspectivas de melhora da crise da justiça e do processo está atrelado a problemas mais amplos e sofisticados que o desenho de uma nova ferramenta processual por via legislativa. Medidas desta natureza simplesmente reposicionam o desequilíbrio, quando não o agravam. A elas devem ser incorporados elementos de natureza variada, como práticas informais dos juízos, mecanismos de resolução alternativa do conflito, organização diferenciada dos tribunais e servidores, ritos processuais diferenciados. E, acima de tudo isso, a compreensão de que esses mecanismos se integram em torno da resolução justa do conflito, escopo último do sistema de justiça.