

CONGESTIONAMENTO VIÁRIO E CONGESTIONAMENTO JUDICIÁRIO

Reflexões sobre a garantia de acesso individual ao Poder Judiciário

HEITOR VITOR MENDONÇA SICA

Professor Doutor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Advogado.

ÁREA DO DIREITO: Processual; Civil

RESUMO: O presente texto propõe-se a analisar o congestionamento dos tribunais mediante o uso de uma comparação metafórica com o congestionamento das ruas das grandes cidades. O objetivo é reavaliar criticamente a dimensão atual do direito individual de acesso ao Poder Judiciário.

PALAVRAS-CHAVE: Acesso à Justiça – Processos individuais – Processos coletivos – Meios alternativos de solução de conflitos

RIASSUNTO: Il testo si propone ad analizzare la congestione dei tribunali traverso il confronto metaforico con la congestione delle grandi città. L'obiettivo è rivalutare la dimensione attuale del diritto individuale di accesso alla giustizia.

PAROLE CHIAVI: Accesso alla giustizia – Processi individuali – Processo collettivi – Mezzi alternativi di risoluzione dei conflitti

1.

Os moradores de médias e grandes cidades brasileiras são obrigados a conviver com dificuldades cada vez maiores no tocante à mobilidade urbana, fruto, sobretudo, da saturação das vias públicas por veículos particulares. Na cidade em que nasci e vivo há 37 anos, São Paulo, a quilometragem total dos congestionamentos apurados pela Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo (CET/SP) bate recordes ano após ano¹, não faltando estudos a indicar os prejuízos por eles causados para a população, para o meio ambiente e para a economia nacional². A qualidade de vida dos habitantes é sacrificada; o Estado se vê obrigado a gastar verbas vultosíssimas para o tratamento de saúde dos munícipes afetados pela poluição do ar; a economia se ressentida dos altos custos incorridos para circulação de riquezas.

¹ Matéria divulgada no Portal Terra traz o “ranking” dos dez maiores congestionamentos registrados na cidade de São Paulo até final de 2012. Deles, oito foram registrados posteriormente a 2008, sendo quatro apenas em 2012 (<http://www.terra.com.br/noticias/infograficos/congestionamentos-sao-paulo/>, consulta em 23.12.2013).

² A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho de São Paulo divulgou no portal Brasil Econômico em 18.05.2012 estudo que calcula que a perda anual para o PIB da cidade seja de R\$ 52,8 bilhões (http://www.brasileconomico.ig.com.br/noticias/custo-do-engarrafamento-em-sp-alcanca-r-528-bilhoes_116978.html, acesso em 23.12.2013).

O sistema judiciário brasileiro pode ser comparado aos sistemas viários das grandes cidades. A “taxa de congestionamento” de seus órgãos é periodicamente medida pelo Conselho Nacional de Justiça³, com frequência revelando a insuficiência de sua capacidade em face da demanda da sociedade pelos serviços judiciais. Apesar dos mais diversos esforços, o congestionamento judicial segue tendência de aumento trazendo consigo diversos malefícios manifestos para o país: volumes expressivos de riquezas deixam de circular na economia enquanto objeto de disputas judiciais; o sistema bancário restringe o crédito, e cobra muito caro por ele, sabedor de que sua eventual recuperação tende a ser demorada, custosa e de eficácia incerta; o Estado se vê compelido a dedicar cada vez mais recursos para o Poder Judiciário⁴, sem que se possam constatar resultados visíveis e duradouros em termos de redução do congestionamento judicial. E quando eclodem macro-litígios particularmente relevantes – que geram enxurradas de demandas individuais, como por exemplo aquelas decorrentes dos expurgos inflacionários nas contas-poupança e nos depósitos de FGTS ou aquelas movidas para questionar a cobrança de taxa básica de assinatura de telefonia fixa – o sistema judiciário tende, de fato, a operar em ritmo ainda mais incompatível com suas capacidades, com prejuízo à solução de *todos* os litígios que lhe são submetidos.

2.

As vias das grandes cidades estão invariavelmente abarrotadas de veículos particulares adquiridos pelos cidadãos com base em subsídios governamentais. Em nível federal, há anos a política econômica dita a necessidade de manter aquecida a indústria automobilística, valendo-se, para tanto, dos mais variados mecanismos, tais como: o incentivo fiscal à instalação de montadoras no território nacional, as desonerações de tributos aplicáveis à fabricação e comercialização de veículos e a redução do custo do crédito oferecido por bancos públicos para compra de automóveis. Todas essas políticas públicas têm por fim permitir que a maior quantidade possível de brasileiros esteja apta a adquirir um veículo particular. E mesmo quem não tenha condições financeiras de adquirir automóveis novos aproveita-se dessa política industrial, pois a renovação da frota torna os veículos

³ Trata-se de um dos principais indicadores do CNJ, que tem por objetivo medir “a efetividade do tribunal em um período, levando-se em conta o total de casos novos que ingressaram, os casos baixados e o estoque pendente ao final do período” (informação obtida na página virtual do próprio CNJ: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/indicadores/486-rodape/gestao-planejamento-e-pesquisa/indicadores/13659-03-taxa-de-congestionamento>, acesso em 23.12.2013). Não há como deixar de notar que esse indicador é conotado por uma grave distorção: a “efetividade” do tribunal é medida apenas em quantidade de processos resolvidos à luz da quantidade de processos novos recebidos, sem levar em conta a qualidade da tutela jurisdicional outorgada à população. Aliás, *nenhum* dos 46 indicadores publicados pelo CNJ reflete a preocupação em analisar o percentual de decisões de um tribunal que restam anuladas ou reformadas nos tribunais superiores (esse, sim, um indicador de qualidade).

⁴ Analisando-se apenas os dados do orçamento destinados aos órgãos do Poder Judiciário da União e Distrito Federal, divulgados pelo CNJ, temos que, de 2011 para 2012, houve aumento de quase 10% e, de 2012 para 2013, um aumento de aproximadamente 4%. Em cifras absolutas, os valores são os seguintes: R\$ 27.475.739.000,00 (2011), R\$ 30.074.946.000,00 (2012) e R\$ 31.077.966.000,00 (2013). Dados disponíveis em <http://www.cnj.jus.br/orcamento-do-poder-judiciario-da-uniao/dotacao-inicial-dos-orgaos-do-poder-judiciario-integrantes-do-orcamento-geral-da-uniao> (acesso em 23.12.2013).

seminovos mais acessíveis⁵. Seguindo-se essa linha, os novos apartamentos oferecidos ao mercado nas grandes cidades pelas construtoras e incorporadoras frequentemente contam com vagas de garagem em número muito maior do que há algumas décadas⁶. O cenário, portanto, conspira decisivamente para que, a cada dia, uma quantidade enorme de novos veículos passe a acessar os sistemas viários das grandes cidades.

A nossa política judiciária também parece há tempos orientada a incentivar que o maior número possível de cidadãos possa manejar uma demanda judicial individual, firme no comando do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal – “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” –, a que se empresta sempre interpretação a mais ampla possível. Nessa linha, com inspiração nas (exaustivamente exaltadas) “ondas renovatórias de acesso à Justiça”⁷, há décadas o nosso sistema vem sendo dotado de mecanismos bastante simples para permitir que o jurisdicionado seja isentado de gastos para mover processo judicial individual⁸. Além disso, criaram-se órgãos judiciários à margem da estrutura tradicional dos tribunais – refiro-me aos Juizados Especiais Cíveis, Federais e da Fazenda Pública – nos quais todo o esforço foi empreendido no propósito de simplificar e facilitar o acesso dos jurisdicionados a um processo individual, destacando-se em particular a dispensa de constituição de advogado em causas até determinado valor. Tudo isso foi feito com o declarado objetivo de evitar a “litigiosidade contida” e ampliar o acesso à Justiça⁹. De outra parte, é difícil negar que também contribui para esse quadro a política pública há tempos vigente para o ensino superior, seja mediante a facilitação dos mecanismos para abertura de cursos de bacharelado em Direito e de financiamento público (a fundo perdido ou não) para custear o estudo de quem não teria condições de pagar por ele junto a uma instituição particular. Nem mesmo as elevadas taxas de reprovação dos bacharéis no exame de ordem é suficiente para impedir que a cada ano milhares de advogados sejam lançados ao mercado, desde logo com a autorização legal para patrocinar causas em qualquer órgão integrante do Poder Judiciário.

3.

⁵ Não bastasse, a depender da legislação de cada Estado, os automóveis mais antigos chegam a ser dispensados do pagamento de IPVA. No Estado de São Paulo, veículos com mais de 20 (vinte) anos de uso são isentos de IPVA (art. 9º, IX, da Lei Estadual nº 6.606/89, introduzido pela Lei Estadual nº 9.459/96).

⁶ Uma das (mais polêmicas) diretrizes constantes do projeto de novo Plano Diretor da cidade de São Paulo, apresentado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, é justamente “estabelecer instrumentos de controle da oferta de vagas de estacionamento em áreas públicas e privadas” (art. 191, XVIII).

⁷ Como curial, essa conhecidíssima expressão foi cunhada no Relatório Final do chamado “Projeto Florença”, da lavra de MAURO CAPPELLETTI e BRYANT GARTH (*Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988).

⁸ Em particular a Lei nº 1.060/50, que permite que o cidadão goze desse benefício mediante simples declaração de insuficiência de recursos.

⁹ A expressão, constantemente repetida, é atribuída a KAZUO WATANABE, no texto *Filosofia e características básicas do Juizado Especial de Pequenas Causas* (Juizado Especial de Pequenas Causas, São Paulo, RT, 1985, p. 2).

Os governos procuram enfrentar a saturação do sistema viário com obras paliativas, tais como viadutos, pontes, vias expressas e túneis, todos construídos com o único objetivo de dar o maior espaço possível para o trânsito de veículos individuais, ainda que em franco sacrifício da paisagem urbana. Permite-se que o motorista chegue mais rapidamente ao seu destino, mas sem garantias de que o trajeto será cômodo e seguro. Ainda assim, o ganho de mobilidade decorrente de tais medidas costuma ser tímido e transitório, de modo que, embora o cidadão permaneça investido do direito de circular a bordo de seu automóvel particular, fica sujeito a congestionamentos cada vez maiores. O conforto do veículo de passeio, em realidade, revela-se um tanto ilusório.

A saturação do sistema judiciário também enseja soluções paliativas, representadas por vias expressas processuais, tais como, *v.g.*, o julgamento monocrático de recursos e demandas de competência originária dos tribunais¹⁰ e o julgamento de improcedência liminar¹¹. Esses atalhos não alteram o direito de acesso individual aos órgãos judiciários, mas procuram abreviar o trajeto procedimental até o resultado final. Considerando-se que os mecanismos acima indicados estão em vigor há algum tempo, pode-se afirmar, ainda que à míngua de dados estatísticos específicos, que, quando muito, trouxeram resultados paliativos. O cidadão permanece investido do direito de acessar individualmente o Poder Judiciário mas, apesar de algumas vias expressas, a tramitação do seu processo é quase que inevitavelmente lenta e, o que é pior, com pronunciada tendência de a demanda ser tratada sem qualquer cuidado e julgada “em bloco”. O acesso à justiça, sob essa perspectiva, torna-se em alguma medida um tanto ilusório.

4.

Recentemente, causou grande repercussão na opinião pública da cidade de São Paulo a ampliação drástica e repentina da quantidade de faixas de rolamento dedicadas exclusivamente ao tráfego de ônibus, mormente em grandes avenidas, o que comprimiu a frota de carros de passeio a um espaço ainda menor. Ainda que não se possa dizer que tenha havido um impedimento ao uso dos automóveis particulares, é evidente que se criou maior dificuldade para tanto, dando-se notável preferência ao transporte coletivo.

Nosso sistema judiciário parece seguir uma tendência em alguma medida parecida, não propriamente pela preferência ao sistema de tutela coletiva¹², mas sim por meio de mecanismos de coletivização de demandas individuais repetitivas¹³. Ao selecionar um recurso extraordinário ou especial como representativo de uma controvérsia repetitiva e suspender todos os demais processos que versam a

¹⁰ Vide Art.38 da Lei 8038/90, Arts. 120, 544, §3º, e 557 todos do CPC, com redação dada pela Lei nº 9.756/98.

¹¹ Art. 285-A do CPC, com redação da Lei nº 11.277/2006.

¹² Estruturado pelas Leis nº 4.717/65, 7.347/85 e 8.078/90 (CDC).

¹³ Embora as técnicas se aproximem, há entre elas sensíveis diferenças no tocante aos seus objetivos principais e às técnicas empregadas. Ir além dessa constatação me desviaria dos objetivos traçados para este breve ensaio.

mesma questão jurídica, o STF e o STJ, respectivamente, dão preferência para a solução coletiva de processos, em detrimento da individual. O incidente de resolução de demandas repetitivas, contemplado pelo novo CPC, aprofunda essa mesma diretriz. O resultado da aplicação dessa técnica importa na suspensão das muitas causas repetitivas. De resto, face à concentração de atenções nos julgamentos-paradigma, os processos puramente individuais restam relegados a um segundo plano.

5.

Uma das críticas mais contundentes à ampliação das faixas exclusivas de ônibus no município de São Paulo decorre do fato de que o sistema de transporte coletivo não é eficiente sequer para dar conta da demanda atualmente existente, quanto mais para absorver um contingente adicional de cidadãos que eventualmente cederem à pressão feita pelo Estado e resolverem deixar de usar seus veículos particulares. Filas, atrasos e desconforto militam contra o incentivo para que o cidadão prefira o transporte coletivo ao particular.

Embora, em teoria, o nosso sistema processual de tutela coletiva figure entre os mais avançados do mundo, na prática são muitos os problemas que impedem seu funcionamento adequado e eficiente, sobretudo para o fim de excluir dos órgãos judiciários demandas individuais. A insuficiência dos mecanismos de tutela essencialmente coletiva (direitos difusos e coletivos em sentido estrito, conotados por indivisibilidade) gera o fenômeno das chamadas demandas *pseudoindividuais*¹⁴. De outro lado, desponta particularmente evidente a inaptidão da ação coletiva para tutela de interesses individuais homogêneos para desestimular os mecanismos de tutela individual decorrentes do mesmo macro-litígio. Há várias causas para tanto, das quais se destacam as seguintes: (a) há ponderável chance de o jurisdicionado ignorar a existência do processo coletivo cuja sentença poderia beneficiá-lo individualmente; (b) o cidadão pode eventualmente contar com a sorte de sair vencedor da demanda individual a despeito da improcedência do processo coletivo (que não lhe afeta); (c) a amplitude do contraditório no processo coletivo e alguns entraves técnicos e econômicos¹⁵ comprometem a agilidade de sua tramitação. Isso sem se falar que a ação coletiva para defesa dos direitos individuais

¹⁴ Trata-se de expressão criada por ADA PELLEGRINI GRINOVER e por KAZUO WATANABE (e empregada, por esse último, no artigo intitulado *Relação entre demanda coletiva e demandas individuais*. In *Direito processual coletivo e o anteprojeto de código brasileiro de processos coletivos*. ADA PELLEGRINI GRINOVER, ALUISIO DE CASTRO MENDES e KAZUO WATANABE (coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007). Esse tema foi desenvolvido por mim em co-autoria com Marcelo José Magalhães Bonício, no texto intitulado *Ensaio sobre os aspectos materiais e processuais do litisconsórcio unitário*, publicado em obra coletiva (*O processo em perspectiva – Jornadas Brasileiras de Direito Processual*, ALUISIO GONÇALVES DE CASTRO MENDES e TERESA ARRUDA ALVIM WAMBIER (org.), São Paulo: RT, 2013, p.277-304).

¹⁵ Um dos graves entraves para a tutela coletiva, ainda pouco estudado, concerne ao custeio de prova pericial, a qual se mostra absolutamente imprescindível em muitos casos (como, por exemplo, nas demandas que visam a tutela do meio ambiente). À falta de orçamento público para fazer valer a garantia de ampla isenção prevista no ordenamento (art. 5º, LXXIII, da CF; art. 10 da Lei nº 4.717/65; art. 18 da Lei nº 7.437/85 e art. 87 do CDC), a produção dessa prova depende, não raro, da boa vontade do perito de confiança do juízo em receber a final ou, simplesmente, de não receber (sendo “recompensado” com outras nomeações em perícias para as quais não há isenção, encarecendo-as indevidamente). Isso sem falar em outras soluções ainda menos ortodoxas.

homogêneos não leva o jurisdicionado até o ponto culminante da outorga de tutela jurisdicional (a satisfação concreta do direito material), mercê da necessidade de liquidação e execução individuais da sentença coletiva genérica¹⁶ (tal como o cidadão que usa o transporte público apenas por parte do seu trajeto, que precisa ser completado por um automóvel particular¹⁷). Sem tutela coletiva completa, adequada e eficiente, é inviável pensar-se em estímulo para que o jurisdicionado opte por não manejar o processo individual. Os instrumentos de coletivização de demandas individuais, calcados na valorização dos precedentes judiciais, especialmente aqueles proferidos no âmbito de processos repetitivos – talvez a maior aposta do novo CPC em termos estruturais – têm eficácia limitada para desestimular demandas individuais. Se por um lado a fixação do entendimento sobre o descabimento de uma determinada pretensão individual repetitiva desestimulará novos litigantes a se aventurar em juízo para pedir a mesma tutela, por outro lado a cristalização do entendimento favorável a uma massa de sujeitos retroalimentará a enxurrada de demandas individuais. Esses instrumentos de gerenciamento de processos repetitivos estão mais preocupados em resolver o problema do Poder Judiciário, assoberbado com um elevado número de processos similares, do que com a solução do macro-litígio. Eis o maior paradoxo dessas novidades legislativas, em parte vigentes e em parte ainda projetadas. O processo coletivo, bem estruturado, representa mecanismo mais qualificado de acesso ao Poder Judiciário.

6.

Apenas em situações extremas é que a política pública de mobilidade urbana contempla alguma restrição ao sacrossanto direito do cidadão de circular com seu veículo particular. Em São Paulo, há tempos, adotou-se o “rodízio” de veículos, que se propõe a tirar de circulação os automóveis de passeio em um dos dias da semana, nos horários de maior movimento (cogita-se há anos a ampliação dessa restrição para dois dias por semana). Os passos seguintes tendem a ser: a implantação de zonas de exclusão de veículos particulares e a cobrança de pedágio urbano, ambas experiências adotadas em várias megacidades mundo afora, com resultados aparentemente positivos. No primeiro caso, a restrição ao uso de carros particulares é total; no segundo caso, torna-se tão alto o custo do uso do veículo privado, que apenas uma parcela pequena dos cidadãos se dispõe a suportá-lo, forçando-se os demais a socorrer-se do transporte coletivo. Aliás, em grande medida, obstáculos de ordem financeira ao emprego de veículos particulares tendem a surgir independentemente de políticas públicas, por força do mais básico mecanismo econômico, isto é, a lei da oferta e da procura. Basta constatar que, em várias cidades, o custo para estacionar um veículo chega a ser proibitivo.

¹⁶ Conforme arts.95 e 97 do CDC.

¹⁷ Recente crítica a essa técnica se encontra na profunda monografia de SÉRGIO CRUZ ARENHART, *Tutela coletiva de interesses individuais* – para além da proteção dos interesses individuais homogêneos (São Paulo, RT, 2013, *passim*.).

A interpretação correntemente dada ao art. 5º, XXXV, da Constituição Federal provavelmente mataria, no nascedouro, qualquer tentativa de impedir o ajuizamento de demandas individuais e obrigar o cidadão a esperar os resultados dos meios de tutela coletiva. E veja-se que tal intento se atingiria por meio de simples modificações nos arts. 103 e 104 do CDC, bastando dispor que as ações coletivas passem a gerar, sempre, litispendência para as demandas individuais que busquem a mesma tutela e que a sentença coletiva passada em julgado passe a espraizar sua imutabilidade *pro et contra* para todos os legitimados (coletivos e individuais) a pedir tutela decorrente do mesmo litígio. Em realidade, entendendo que eventual questionamento em torno da inconstitucionalidade de tais alterações estaria mal colocado, pois o acesso coletivo ao Poder Judiciário, desde que os mecanismos para tanto fossem aprimorados em diversos aspectos, seria suficiente para cumprir essa promessa constitucional. Do mesmo modo, a amplitude do comando do art. 5º, LXXIV, da Constituição da República – “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” – dificilmente viabilizaria, por exemplo, a drástica redução do cabimento do benefício da “gratuidade de justiça”¹⁸ e a exclusão da isenção quanto ao pagamento de honorários advocatícios em caso de derrota¹⁹. Contudo, eventual reavaliação da extensão desses benefícios poderia militar em favor do uso mais racional e responsável do direito de acesso ao Poder Judiciário. A tramitação de um novo CPC seria o momento apropriado para, ao menos, pôr em pauta discussões desse jaez. Contudo, o CPC de 2015 praticamente ignora o processo coletivo e amplia o cabimento da gratuidade de justiça em relação ao diploma legal hoje vigente sobre a matéria²⁰.

7.

A indústria automobilística investe vultosos recursos anualmente com a finalidade de aprimorar o *design* e o desempenho dos automóveis que, contudo, são subaproveitados nos engarrafamentos. Os anúncios de novos modelos de veículos são invariavelmente ambientados em locais abertos e espaçosos, no intuito de enaltecer o vigor do motor e a estabilidade em curvas realizadas em alta velocidade, dentre outros atributos que simplesmente não têm relevância no cenário mais comum de uso do automóvel, isto é, os congestionamentos nas grandes cidades. De resto, é difícil imaginar que

¹⁸ O sistema seria mais justo se o pagamento de custas fosse feito proporcionalmente à capacidade financeira do litigante, mesmo que bem reduzida. O cidadão que paga algo (mesmo que pouco) poderia ser desestimulado de judicializar uma questão de menor importância.

¹⁹ Essa disposição, entendendo, incentiva em muitos casos a litigiosidade irresponsável (nem sempre coibida pelas sanções já estabelecidas em face do comportamento processual desleal) e, o que é pior, “faz caridade com o chapéu alheio”. A rigor, se o Estado obrigou-se a prestar assistência jurídica integral e gratuita e pretendeu isentar o litigante hipossuficiente de todo e qualquer dispêndio, deveria arcar com os honorários sucumbenciais do patrono da parte adversa, que não pode ser sujeito à injusta obrigação de suportar custo do litígio alheio.

²⁰ Veja-se, por exemplo, que a leitura do art. 2º da Lei nº 1.060/50 conduz ao entendimento de que apenas a pessoa física poderia ser beneficiada pela isenção de custas e despesas processuais. Os tribunais, mais recentemente, têm estendido esse benefício excepcionalmente a pessoas jurídicas por força de uma interpretação constitucional da Lei nº 1.060/50. O CPC de 2015 passa a referir-se expressamente a “pessoa natural ou jurídica” (art. 98). Além disso, o novo CPC amplia o rol de isenções em relação ao que figura da lei hoje em vigor.

os engenheiros mecânicos – que são treinados para projetar e construir com o maior grau de eficiência possível motores, suspensões, sistemas de transmissão etc. – centrem atenção nos problemas decorrentes de uma enorme multiplicidade de veículos interagindo em um sistema viário insuficiente²¹.

A exemplo dos engenheiros mecânicos, os estudiosos do processo civil também são responsáveis pela criação e aperfeiçoamento das mais sofisticadas técnicas de funcionamento *interno* do processo (seja individual, seja coletivo), às quais se dedica a maior parte do tempo da cadeira de direito processual civil no curso de bacharelado. Contudo, ainda se acha num plano nitidamente secundário a análise do sistema judiciário como um todo, fruto das interações entre a massa de processos que nele tramitam. A rigor, embora confiadas ao mesmo ramo do conhecimento – a ciência processual civil – as duas perspectivas de análise são sensivelmente diferentes entre si. E a falta de consciência para tal fenômeno pode trazer consequências indesejáveis como, notadamente, a injusta e genérica demonização do formalismo processual – consubstanciado em complexas técnicas de funcionamento do mecanismo processual impostas legitimamente em homenagem a valores constitucionais – como uma das causas para o mau funcionamento do sistema. Que sempre haverá a necessidade de aprimoramentos quanto à técnica de funcionamento interno do mecanismo processual, especialmente para escoimá-lo de exacerbações formalistas, não há dúvida. Contudo, tais evoluções hão de caminhar, em grande medida, de maneira independente em relação ao progresso dos mecanismos destinados ao gerenciamento do funcionamento do sistema judiciário como um todo. E, nesse terreno, é imperioso reconhecer diversas questões relevantes que nada têm a ver com os temas de estudo confiados tradicionalmente ao processualista civil. Não sem algum atrevimento, arriscaria vaticinar que, num futuro distante, poderíamos ter dois “ramos” diferentes (embora obviamente complementares) da ciência jurídica processual: o *direito processual civil* propriamente dito, focado no funcionamento interno do instrumento processual, e o *direito judiciário civil*²², focado na operação

²¹ As competências do engenheiro mecânico estão registradas no art. 12 da Resolução nº 218/73 do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA), e concernem a “processos mecânicos, máquinas em geral; instalações industriais e mecânicas; equipamentos mecânicos e eletro-mecânicos; veículos automotores; sistemas de produção de transmissão e de utilização do calor; sistemas de refrigeração e de ar condicionado; seus serviços afins e correlatos”. A rigor, trata-se de atribuição do engenheiro civil as atividades relativas a “sistema de transportes” (art. 7º da Resolução nº 218/73 do CONFEA). Não há regulamentação de uma carreira específica para a “engenharia de tráfego”.

²² Até meados do século XX, a expressão “direito judiciário civil” era bastante comum nos cursos jurídicos, tendo JOÃO MENDES JÚNIOR a utilizado no título de sua mais conhecida obra (*Direito judiciário brasileiro*. 5 ed., revista por João Mendes Neto, Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1960). Explicava aquele autor que “O DIREITO JUDICIÁRIO, considerado como ramo da ciência jurídica, nada mais é do que a demonstração dos princípios e regras da atividade do Poder Judiciário. O DIREITO JUDICIÁRIO, pois, abrange princípios, como ciência, e leis, como legislação; abrange princípios e leis da organização judiciária, princípios e leis sobre as ações, princípios e leis sobre as provas, princípios e leis propriamente do processo” (idem, p.32, destaques do original). A locução, contudo, caiu em desuso, não resistindo às críticas “de indicar demais (porque nem todo o judiciário é processual) ou indicar de menos (porque o juiz é apenas o sujeito imparcial do processo, que exige pelo menos mais dois sujeitos – os litigantes” (ANTÔNIO CARLOS DE ARAÚJO CINTRA, ADA PELLEGRINI GRINOVER e CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO, *Teoria geral do processo*, 26 ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2010, p.53). A proposição terminológica formulada no corpo do texto não procura simplesmente resgatar, com o mesmo sentido, terminologia já abandonada e tampouco esbarra nas críticas que já lhes foram dirigidas.

de todo o sistema de distribuição de justiça civil. *Mutatis mutandis*, a diferença entre esses ramos da ciência processual seria similar àquela existente entre *microeconomia* e *macroeconomia*, respectivamente, para cuja ilustração se usa frequentemente a metáfora da *árvore* e da *floresta*, respectivamente. Assim colocado, o *direito judiciário civil* – ou, para usar outra expressão, o direito *macroprocessual*, em contraposição ao direito *microprocessual* – contemplaria de maneira mais intensa influxos de outros “ramos” do Direito (em especial o direito constitucional e o direito administrativo) e de outros campos do conhecimento (como a política, a sociologia e a economia). O estudioso do processo civil, com as ferramentas que historicamente lhe vêm sendo dadas, ainda não está preparado a se desincumbir adequadamente da tarefa de percorrer esse segundo campo de análise. Diante de tal quadro, há duas alternativas (não necessariamente excludentes): ou se requalifica a formação do processualista ou haverá de se estabelecer maior diálogo com os cultores de outros campos do conhecimento humano.

8.

Há tempos vende-se a ideia de que a fluidez do trânsito das grandes cidades ganharia muito com a implantação de novas tecnologias, incluindo-se desde soluções mais simples e atualmente corriqueiras (como os “semáforos inteligentes”), até medidas muito mais audaciosas e distantes da nossa realidade atual (como a implantação de meios informáticos de comunicação entre automóveis entre si e entre automóveis e vias públicas de modo que, no limite, se possa dispensar a operação do ser humano sobre os veículos). Entretanto, a experiência das grandes cidades revela que mesmo a implantação das tecnologias mais simples esbarra em obstáculos básicos decorrentes das graves falhas de gestão pública. Se assim é, o que dizer dos mecanismos mais complexos, para cuja implantação se exigiria enorme esforço coordenado de inúmeros órgãos públicos e agentes privados? Não se pode depositar aí esperanças de alguma solução senão em longuíssimo prazo.

A informatização dos atos processuais também tem sido alardeada como um elemento fundamental para solução do congestionamento do Poder Judiciário, sobretudo face à redução do “tempo morto” do andamento processual, isto é, aquele desperdiçado em providências burocráticas, como, *e.g.*, a juntada de petições físicas aos autos e a numeração de suas páginas. Também sou cético quanto aos reais benefícios que a digitalização dos atos processuais possa trazer em termo de desafogar a Justiça, não só pelos graves problemas de gestão revelados pela implantação desse sistema²³, mas sobretudo

Ao contrário, a ideia aqui enunciada é a de que o “direito judiciário civil” se encarregue de compreender o funcionamento da função jurisdicional civil em seu aspecto macroscópico, e não microscópico (isto é, o processo em si considerado).

²³ Trata-se de questão suscitada por recente entrevista concedida por JOSÉ ROGÉRIO CRUZ E TUCCI ao portal “Consultor Jurídico”, divulgada em 22.12.2013 (<http://www.conjur.com.br/2013-dez-22/entrevista-jose-rogerio-tucci-advogado-professor-direito-processual-civil>, acesso em 23.12.2013).

pelo fato de que a economia de tempo, quando muito, restringe-se às serventias judiciais. O número de juízes e sua capacidade em proferir decisões não se alteram por força da informatização.

9.

A análise do cenário do congestionamento viário não estaria completa sem menção, ainda que breve, a outros meios de transporte que não sejam aqueles terrestres motorizados. São Paulo ocupa posição elevada no *ranking* mundial das cidades com as maiores frotas de helicópteros e números de heliportos²⁴. Trata-se, por óbvio, de uma alternativa acessível a uma minoria ínfima, muito abastada, da população. Aos demais, que procurarem meios alternativos de transporte, restaria arriscar-se a transitar a pé ou com bicicletas, meios esses que, a depender das circunstâncias, podem se mostrar mais adequados que todos os demais para determinados deslocamentos. Contudo, o ambiente urbano das grandes metrópoles brasileiras é, em geral, ainda hostil a pedestres e ciclistas, por razões que vão muito além da configuração das vias públicas (e sua atávica preferência aos veículos motorizados). Há que se considerar a necessidade de mudança de cultura dos cidadãos e de melhora sensível das condições da iluminação das vias e da segurança pública. E por mais que as políticas públicas se orientem a acolher pedestres e ciclistas, há obstáculos, dificilmente transponíveis, impostos pela geografia das cidades e pelas limitações físicas de muitos cidadãos.

Há tempos os processualistas apostam muitas fichas em mecanismos “alternativos” de solução de conflitos para desafogo do Poder Judiciário. Contudo, as esperanças depositadas na arbitragem são vãs pois, no geral, os altos custos envolvidos realmente limitam seu uso a uma parcela pequena dos litigantes. Já a mediação e a conciliação ainda não encontraram ambiente propício para florescer a ponto de realmente reduzir o tráfego judicial. E isso se deve, em parte, a circunstâncias externas à estrutura do sistema judiciário. Não se pode ignorar a falta de cultura em auto-composição que, por sua vez, tem raízes na ausência de formação dos bacharéis de Direito para atuar em meios consensuais de solução de conflitos. E se para determinados litígios os meios consensuais mostram-se mais eficientes que a solução adjudicada – particularmente no âmbito do direito de família²⁵ – em outros casos o seu uso é limitado face a indisponibilidade do direito material em disputa.

10.

²⁴ Reportagem da Revista Veja, divulgada eletronicamente em 19.08.2013, informa que São Paulo tornou-se a líder mundial em número de pousos e decolagens desse tipo de aeronave, ultrapassando Nova Iorque (<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/sao-paulo-ultrapassa-ny-e-tem-maior-frota-de-helicopteros-do-mundo>, acesso em 23.12.2013).

²⁵ A doutrina especializada há tempos aponta tal circunstância (v.g., FERNANDA TARTUCE, *Processo Civil - Aplicado ao Direito de Família*, São Paulo: Método, 2012, p.28 a 36) e foi ouvida pelo Congresso Nacional, na redação do novo CPC, que conta com dispositivo específica a respeito dentre as normas atinentes às “ações de família”, no título dedicado aos procedimentos especiais de jurisdição contenciosa.

As várias metáforas aqui apresentadas – embora algumas delas sejam falhas, em especial pela falta de conhecimentos mínimos sobre urbanismo e temas afins – não tiveram outro objetivo senão ponderar a *imperiosa necessidade de discutir com seriedade a implantação gradativa de limitações ao uso de demandas individuais*. As demais diretrizes hauridas das comparações aqui realizadas – a imperiosa necessidade de ampliação e aprimoramento do uso do processo coletivo, bem como de mecanismos auto-compositivos de solução de conflitos – constituem lugar comum na doutrina processual brasileira atual. Contudo, penso que as esperanças depositadas nesses dois caminhos ainda serão frustradas sem que, paralelamente, se discutam incentivos para que o jurisdicionado deixe de lado o processo individual.

Não pretendo, com isso, esvaziar as garantias do cidadão em acessar o Poder Judiciário. Ao contrário, o objetivo é qualificar esse acesso que, hoje, nos quadrantes de uma Justiça de massa, tem algo de ilusório. Basta pensar na odiosa prática dos tribunais superiores em inadmitir recursos excepcionais com base nos mais frívolos requisitos formais (a que se convencionou chamar, embora de modo um tanto equívoco, de “jurisprudência defensiva”). Também me parece ser sintomático que o CPC de 2015 tenha inovado muito pouco no capítulo atinente à prova, que salvo poucas mudanças, praticamente repete o que consta do CPC de 1973. O cuidado com a qualidade da instrução probatória não está na pauta de um sistema que só se preocupa com o número de decisões proferidas (para reduzir a “taxa de congestionamento”) e que, para tanto, incentiva o juiz a repetir à exaustão que “é o destinatário das provas e tem o poder de indeferi-las se já estiver convencido” e que “não é obrigado a responder a todos os questionamentos das partes se já encontrou fundamento para decidir”.

Para que se possa trilhar esse caminho não basta apostar apenas no processo coletivo sem que ele seja sensivelmente aprimorado, seja no tocante à informação dos cidadãos a serem afetados pela decisão que nele for proferida para permitir efetiva participação, seja no tocante à dispensa de liquidações e execuções individuais posteriores²⁶ (que apenas postergariam o congestionamento, sem eliminá-lo). A substituição de inúmeras demandas individuais por poucas demandas coletivas esbarra na resistência do maior cliente do Judiciário, isto é, o Poder Público. Particularmente nos litígios tributários, previdenciários e atinentes a vencimentos de servidores públicos é que se poderia esperar de maneira mais intensa a absorção de inúmeras demandas individuais por um processo coletivo. Contudo, como se sabe, o processo coletivo foi sensivelmente restringido em face do Poder Público na década de 1990 e não vingaram as propostas de aprimoramento do sistema de tutela coletiva nos anos 2000. A tramitação do novo CPC revelou que não existe a mínima vontade política em ampliar e aperfeiçoar o acesso coletivo a justiça, sem o que não é possível se vislumbrar uma redução da extensão do direito de acesso individual ao Poder Judiciário.

²⁶ Esse caminho se desenha pela preferência à tutela indivisível, mormente aquela calcada em obrigações de fazer e/ou não fazer.

Finalmente, mas não menos importante, não há como esperar que todos os litígios sejam resolvidos pelo Poder Judiciário. Em vez de vários processos individuais e/ou coletivos cobrando dos agentes de mercado a reparação ou a prevenção a condutas lesivas, em muitos casos se mostrará mais eficiente o adequado exercício do poder de polícia por parte da Administração Pública, ao qual há que se reconhecer, sim, papel na solução de litígios sem a necessidade de intervenção judicial²⁷. Eis aqui uma complexa questão atinente ao papel do Poder Judiciário no nosso Estado Democrático de Direito, tema ultra-complexo, que extrapola (e muito) os modestíssimos limites deste breve e desprezioso ensaio.

Em suma, sem profundas alterações de paradigma, qualquer mudança do sistema se mostrará paliativa. É justamente por isso que, embora reconheçam as boas intenções de muitas das alterações incorporadas ao CPC de 2015, tenho escassas esperanças quanto aos seus resultados. Torço para que o tempo mostre que meu pessimismo não tem razão de ser.

²⁷ A meu ver é emblemático o esforço das autoridades judiciárias em instalar Juizados Especiais Cíveis nos aeroportos, antevendo a multiplicação de violações perpetradas pelas companhias aéreas aos direitos dos passageiros que circularão pelo Brasil durante a Copa do Mundo de Futebol (vide, a propósito, notícia do portal virtual do CNJ de 07.11.2013: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/26829-juizados-em-aeroportos-e-estadios-atuarao-nas-12-cidades-sedes-dos-jogos-da-copa-do-mundo>, acesso em 23.12.2013). Não seria mais razoável que a ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil) aplicasse multa a cada voo atrasado ou cancelado e obrigasse as companhias aéreas a provar o ressarcimento dos danos causados aos consumidores (sob pena de nova multa)? Não seria mais produtivo que o mesmo órgão regulador avaliasse periodicamente o percentual de bagagens extraviadas e multasse as companhias que não melhorassem esses indicadores e que não ressarcissem todos os consumidores lesados em tal situação? Em vez disso, gasta-se para solucionar pontualmente o problema apenas do cidadão que se dispõe a ir ao Poder Judiciário, sem maior atenção à solução de falhas na execução do serviço de transporte aéreo.