

**Título do capítulo** REFORMA DO JUDICIÁRIO E CIDADANIA

**Autores (as)** Mário Brockmann Machado

**DOI**

**Título do livro** O Brasil no fim do século: desafios e propostas  
para ação governamental

**Editor (es)**

**Volume**

**Série**

**Cidade**

**Editora** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

**Ano** 1994

**Edição** 1ª

**ISBN**

**DOI**

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# Reforma do Judiciário e Cidadania

Mário Brockmann Machado\*

## 1 - Introdução

Um Judiciário eficiente e respeitado é um dos alicerces da estabilidade econômica, política e social. No Brasil, ocorre que o Judiciário não tem uma imagem positiva. Fala-se, com freqüência, de sua ineficácia e lentidão, e acredita-se mesmo que esteja em crise.

Recente pesquisa realizada com uma amostra representativa de juízes de cinco Estados (Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Pernambuco e Goiás) mostra que apenas 20,5% dos entrevistados não concordam com a afirmação de que o Judiciário está em crise, enquanto 22,5% concordam e 54,4% concordam em termos, restando apenas 2,6% que não têm opinião. Se os próprios juízes, cujos interesses profissionais estão investidos no Judiciário, reconhecem o problema, bem pode-se imaginar a insatisfação de seus usuários.<sup>1</sup>

Esquecido pelo debate público durante muito tempo, o Judiciário vem atualmente sendo bastante questionado, vislumbrando-se a possibilidade de que venha a ser reformado para melhor realizar suas importantes responsabilidades.

---

\* Da Finep, cedido à Diretoria de Pesquisa do IPEA.

1 Sadek, Maria Tereza. *A crise do Judiciário vista pelos juízes: relatório de pesquisa*. São Paulo, Idesp — Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1994. As opiniões desses mesmos juízes sobre os problemas do Judiciário, e suas possíveis soluções, estão resumidas nas três tabelas apresentadas ao final do texto. Elas serviram de base, junto com críticas comumente formuladas por advogados, pela imprensa e pela opinião pública em geral, para a elaboração desta nota.

Tal diagnóstico, crescentemente consensual, tem sido o ponto de partida de um amplo conjunto de propostas transformadoras, que requerem, para a sua implementação, sobretudo vontade política.

Isto não significa, por suposto, que não existam entraves decorrentes das carências de recursos materiais — problema comum ao Estado brasileiro como um todo. Mas há muito a ser feito dentro das conhecidas limitações existentes, faltando, apenas, a existência de um elemento catalisador da insatisfação e das alternativas apresentadas para superá-la. Por isso, é recomendável que o plano de ação de um novo governo contemple essa problemática, cuja solução deverá respeitar os princípios constitucionais da separação de poderes e da federação.

## 2 - Propostas de Reforma

Sabe-se que a complexidade organizacional do Judiciário é grande, já que às justiças estaduais soma-se a federal, sendo esta acrescida de três justiças especializadas: a trabalhista, a militar e a eleitoral. Sabe-se, também, que nesse vasto sistema encontram-se algumas “ilhas de excelência” admiráveis. Feitas essas ressalvas, é possível identificar três grandes agregados de propostas reformistas, que tratam da simplificação processual, da modernização gerencial e da melhoria profissional do Judiciário.

### 2.1 - Simplificação Processual

Se admitirmos que a *celeridade* é um valor tão importante quanto a segurança processual, então não resta dúvida de que várias medidas devem ser adotadas no sentido de simplificar os trâmites do processo judicial.

Em primeiro lugar, é desejável que se generalizem, com decidido apoio da União e dos estados, os juizados especiais previstos no Artigo 98 da Constituição federal, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução das causas cíveis pouco complexas e infrações penais pouco ofensivas. São os chamados “tribunais de pequenas causas”, que tanta resistência têm encontrado por parte de interesses corporativos de alguns juízes e advogados. Tais tribunais, operando com base em procedimentos muito simples, caracterizados pela oralidade e rapidez, e podendo utilizar juízes leigos, deveriam dispensar advogados e recursos.

Nesse mesmo sentido, seria importante que a justiça de paz — fundada em eleição direta, universal e secreta — fosse efetivamente implementada, e que tivesse sua competência ampliada para exercer atribuições conciliatórias com caráter jurisdicional.

Em segundo lugar, uma vez ajuizada uma ação, seria indispensável a adoção generalizada de “ritos sumários”, que pudessem, com a maior brevidade possível, alcançar uma solução para as partes interessadas.

E em terceiro lugar, seria necessário que se aumentasse o poder decisório da primeira instância, dificultando-se, mediante desestímulos processuais criteriosos, a infundável interposição de recursos, apelações, agravos e embargos, que ficariam limitados a casos realmente especiais. Processos demorados custam caro, e não são garantia de maior justiça. Além disso, impõe-se forte descentralização decisória, já que, dadas as dimensões geográficas do país e sua enviesada distribuição de renda, poucos são os que podem arcar com as custas de advogados nos distantes tribunais superiores de Brasília.

## 2.2 - Modernização Gerencial

O Judiciário, como toda grande organização complexa, não deve ser administrado por pessoas apenas bem-intencionadas. Existem, atualmente, conhecimentos profissionais especializados, que se fazem necessários no âmbito da administração pública — fato, aliás, que não se restringe ao Judiciário, alcançando também o Legislativo e, sobretudo, o Executivo.

Além disso, o Judiciário mantém práticas burocráticas extraordinariamente antiquadas e disfuncionais. Basta mencionar, por exemplo, que os processos judiciais são, ainda hoje, em plena era da informática, costurados à mão, um a um, com agulha e linha.

As deficiências de recursos humanos, acrescidas de procedimentos processuais arcaicos, geram a morosidade dos cartórios, o que, por sua vez, é parte permanente de favores e irregularidades diversas.

Assim, à necessidade de uma nova gestão profissional e de adequados critérios de recrutamento e treinamento de pessoal para as atividades administrativas, soma-se a indispensável modernização dos procedimentos e rotinas processuais — arena em que se destaca, por sua importância, a *informatização processual*. Sem a solução desse gargalo, não há como dotar o Judiciário da *celeridade* que os novos tempos requerem.

## 2.3 - Formação Profissional

A falência generalizada do sistema educacional não poderia deixar de influenciar negativamente o funcionamento do Judiciário. Bacharéis formados em cursos jurídicos deficientes serão maus advogados e maus juízes.

Mas existem mecanismos corretivos para esse problema. Os juízes, por exemplo, ingressam na carreira por concurso — fato admirável em um país

cuja burocracia pública foi desmantelada (com as exceções conhecidas: Forças Armadas, Itamaraty e Banco Central). O número de vagas disponíveis atesta a seriedade desses concursos e a má qualidade da quase totalidade de seus candidatos. A esse concurso, deveriam seguir-se rigorosos estudos obrigatórios nas Escolas de Magistratura, que devem ser fomentadas e decididamente apoiadas.

Resolvendo-se o problema da qualificação dos juízes, restaria o da sua insuficiência numérica, cuja solução está em boa parte atada à questão salarial, que é de difícil equacionamento a curto prazo. Em boa medida, a carga de trabalho do reduzido número de juízes poderia ser aliviada pela delegação de competência para a tomada de decisões rotineiras nos processos por parte de funcionários qualificados.

Finalmente, maior atenção deveria ser dada à composição do Supremo Tribunal Federal pelo Senado, já que lhe cabe a tarefa de sabatinar os nomes indicados pelo Presidente da República. Tal procedimento tem sido mera formalidade, ao contrário do que ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos, cujo modelo constitucional, neste particular, copiamos. Assim, uma severa sabatina, realizada em sessão aberta, com a devida cobertura da imprensa, sem dúvida seria um grande progresso.

### 3 - Conclusão

O Estado brasileiro, como um todo, precisa enfrentar um sério processo de transformação, para melhor desempenhar as responsabilidades que lhe são cobradas pela cidadania. A reforma do Judiciário insere-se nessa perspectiva.

É natural, no entanto, que grandes burocracias apresentem resistência a mudanças — sobretudo quando gozam do *status* de poder da República. Compreende-se, por isso, que o próprio Judiciário não tenha tomado a iniciativa e a liderança de seu processo de transformação.

Mas não é admissível que a permanência do *status quo* se faça mediante apelos ao princípio da separação de poderes, posto que seu objetivo, a julgar pelos escritos dos autores clássicos na matéria, nunca foi o de criar feudos funcionais dentro do Estado nacional. Muito ao contrário: os poderes são separados para que melhor possam fiscalizar uns aos outros. É este o ensinamento de Montesquieu e dos constituintes norte-americanos, que tanta influência tiveram em nossas Constituições republicanas.

Dessa maneira, não apenas o Executivo e o Legislativo devem controlar-se mutuamente, além de serem ambos fiscalizados pelo Judiciário e pela cidadania, mas também o Judiciário deve a esse sistema submeter-se. E é exatamente nessa dinâmica que se espera, e se acredita, que o Judiciário

poderá superar seus graves problemas atuais, tornando-se verdadeiramente merecedor da admiração de todos.

Tabela 1

### **Obstáculos ao Bom Funcionamento do Judiciário**

Na instância em que o Sr.(a) atua, qual a importância dos seguintes fatores como obstáculos ao funcionamento adequado do Judiciário?

FATORES / IMPORTÂNCIA(*)	%
Falta de recursos materiais	85,6
Excesso de formalidades nos procedimentos judiciais	82,3
Número insuficiente de juizes	81,1
Número insuficiente de varas	76,3
Legislação ultrapassada	67,4
Elevado número de litígios	66,5
Despreparo dos advogados (causas malpropostas etc.)	64,0
Grande número de processos irrelevantes	59,3
Juizes sobrecarregados com tarefas que poderiam ser delegadas	59,1
Instabilidade do quadro legal	53,2
Insuficiência na formação profissional do juiz	38,9
Extensão das comarcas	26,8
Curta permanência dos juizes nas comarcas	25,3

**Fonte:** Sadek, Maria Tereza. op cit.

(\*) Soma das respostas "extremamente importante" e "muito importante".

Tabela 2

**Causas da Morosidade da Justiça**

Que peso o Sr.(a) atribui aos seguintes fatores como causas da morosidade da Justiça?

FATORES / IMPORTÂNCIA(*)	%
Alto número de recursos	73,2
Interesse dos advogados	58,4
Interesse das partes envolvidas no processo	53,5
Lentidão dos Tribunais de Justiça	49,1
Interesse do Poder Executivo	48,2
Comportamento da polícia/delegacia	43,7
Comportamento dos cartórios	40,7
Morosidade dos juízes	35,6
Intervenção excessiva da promotoria	17,9

Fonte: *Idem*.

(\*) Soma das respostas "extremamente importante" e "muito importante".

Tabela 3

**Como Agilizar o Judiciário**

Como o Sr.(a) avalia as seguintes propostas para agilizar o funcionamento do Judiciário?

PROPOSTAS / IMPORTÂNCIA(*)	%
Informatização dos serviços judiciários	93,2
Redução das formalidades processuais	90,2
Juizados Especiais de Pequenas Causas	83,5
Simplificação no julgamento dos recursos	73,9
Recursos mais freqüentes à conciliação prévia extrajudicial entre as partes	69,1
Limitação do número de recursos às instâncias superiores por processo	67,5
Reforço da figura do árbitro, escolhido pelas partes, para julgar questões trabalhistas	36,0
Implementação da Justiça Agrária prevista na Constituição de 1988	26,8
Implementação da Justiça de Paz	13,9
Criação da Justiça Municipal	8,9

Fonte: *Idem*.

(\*) Soma das respostas "extremamente importante" e "muito importante".