

Título do capítulo	CAPÍTULO 6 REFORMA DO ESTADO, SISTEMA DE JUSTIÇA E CARREIRAS JURÍDICAS
Autor(es)	Luseni Aquino Luciana Silva Garcia
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap6

Título do livro	REFORMAS DO ESTADO NO BRASIL TRAJETÓRIAS, INOVAÇÕES E DESAFIOS
Organizadores(as)	Pedro Luiz Costa Cavalcante Mauro Santos Silva
Volume	1
Série	Reformas do Estado
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-012-7
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

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

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 da Economia.

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

REFORMA DO ESTADO, SISTEMA DE JUSTIÇA E CARREIRAS JURÍDICAS¹

Luseni Aquino²
Luciana Silva Garcia³

1 INTRODUÇÃO

As instituições do sistema de justiça se converteram em forças de grande relevo na vida política brasileira, com significativa ingerência sobre a atuação dos demais Poderes do Estado, além das atividades privadas de interesse público. O destaque de que passaram a gozar o Judiciário e os órgãos que orbitam ao seu redor no desempenho de “funções essenciais à justiça” (Ministério Público – MP, advocacia e defensoria pública) tornou sua organização e seu desempenho alvos de acompanhamento e avaliação, ainda que parciais, por parte de estudiosos, dos veículos de informação e da opinião pública. De fato, na virada das décadas de 1990 e 2000, difundiram-se estudos e análises sobre a Justiça brasileira e, junto com eles, propostas de reformas de seu desenho, sua estrutura, seu funcionamento e de alguns de seus principais institutos, tendo em vista o consenso em torno de um problema central: a morosidade dos serviços prestados à sociedade.

Argumenta-se neste capítulo que, embora proposições reformistas tenham surgido de diferentes origens nesse período, a questão se manteve como objeto de restrito controle por parte dos atores do meio jurídico, em especial as carreiras jurídicas públicas. Magistrados; procuradores e promotores de justiça; advogados públicos; e defensores se empenharam em ser eles mesmos os porta-vozes das agendas de reformas para o setor, o que lhes possibilitou definir os temas eventualmente incluídos e estabelecer o ritmo e o alcance de sua implementação, propiciando amplo espaço para o corporativismo.

Nem mesmo o grande debate sobre a necessária reforma administrativa do Estado brasileiro em face da modernização socioeconômica, da restauração democrática e dos novos dispositivos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988),

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap6>

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Professora do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

que envolveu políticos, acadêmicos e as elites burocráticas nos anos 1990 e culminou no lançamento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), direcionou as instituições do sistema de justiça. Nesse âmbito particular, os movimentos mais amplos de mudanças foram a reforma constitucional do Judiciário, com a Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004, e a reforma infraconstitucional que se seguiu a partir daí, ambos pautados pelos próprios atores jurídicos e voltados principalmente aos aspectos processuais do funcionamento do sistema de justiça.

O objetivo deste texto é discutir esse processo e fazer um breve balanço de seus principais resultados. Sustenta-se que, no contexto da reforma autoconduzida do sistema de justiça, por um lado, passou-se ao largo do movimento de mudanças gerenciais que envolveu a administração pública como um todo, e o problema da morosidade na prestação jurisdicional permaneceu, em grande medida, intocado; por outro lado, ampliaram-se prerrogativas e benefícios às carreiras jurídicas públicas e consolidou-se uma concepção do sistema como apartado dos demais ramos do Estado.

2 O CENÁRIO PRÉ-REFORMAS: O SISTEMA DE JUSTIÇA NA CF/1988

Os órgãos do sistema de justiça brasileiro e seus atores gozam de inserção privilegiada na estrutura do Estado e na vida pública do país ao menos desde o período de construção da nação, no pós-independência, o que se manteve com relativa estabilidade ao longo da história republicana brasileira.⁴ Essa condição destacada ganhou novos contornos no período recente, com a CF/1988. A garantia de um amplo rol de direitos fundamentais, de natureza individual e social, e a tutela de direitos coletivos e difusos ampliaram a possibilidade de acionamento dos órgãos de justiça para a sua defesa em juízo.

Para tanto, novos instrumentos processuais foram disponibilizados pelo texto constitucional, como a ação direta de inconstitucionalidade, a ação civil pública e a arguição de descumprimento de preceito fundamental. As margens da prestação jurisdicional também foram ampliadas para absorver causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, com as correspondentes medidas de democratização do acesso à justiça, como a previsão dos juizados de “pequenas causas” e dos serviços de assistência jurídica integral e gratuita.

Em linhas gerais, esse conjunto de dispositivos constitucionais tornou as instituições do sistema de justiça, em especial o Judiciário e o MP, virtualmente mais presentes na vida social e política do país, com consequências mais ou menos intervenientes sobre a atuação dos ramos Executivo e Legislativo do Estado, bem

4. Mais detalhes a respeito do tema em Adorno (1988), Carvalho (1996), Lopes (2000), Venâncio Filho (1982) e Vianna *et al.* (1997).

como dos atores privados que prestam serviços nas mais diversas áreas submetidas à regulação pública.⁵

Em contrapartida, os órgãos do sistema foram consideravelmente fortalecidos. Conforme o novo texto constitucional, o Poder Judiciário goza de autonomia administrativa e financeira para elaborar suas propostas orçamentárias (dentro dos limites estabelecidos com os demais Poderes); eleger seus órgãos diretivos; elaborar seus regimentos internos; organizar suas secretarias e seus serviços auxiliares; planejar sua organização no território; e prover os cargos de magistrados e os demais necessários à administração da justiça, cujas regulação e disposição são de sua competência exclusiva.

Ao MP também foi conferida ampla autonomia financeira e administrativa, em termos semelhantes ao Judiciário. Com a garantia de independência funcional e novas atribuições, o órgão foi convertido em instituição permanente e essencial à justiça, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.⁶ A CF/1988 tornou o MP guardião de direitos individuais e coletivos, possibilitando ao órgão uma pauta diversa, em temas como meio ambiente, educação, saúde, patrimônio histórico, eleições, direito do consumidor, defesa dos povos indígenas e controle externo da atividade policial. O combate à corrupção tornou-se uma bandeira importante de atuação do MP, com o ajuizamento de ações de improbidade e ações penais passando a afetar sensivelmente o jogo político no país (Lemgruber, 2016; Arantes e Moreira, 2019).

As demais instituições essenciais à justiça também foram amplamente fortalecidas no novo marco constitucional. A advocacia pública, que cumpre as funções de formatação jurídica e defesa judicial das políticas públicas e outras ações de governo, alçou novo patamar de organicidade com a criação da Advocacia-Geral da União (AGU) e a previsão das procuradorias estaduais. Com a medida, separou-se a representação dos interesses do Estado da defesa dos interesses da sociedade, a cargo do MP, com quem a advocacia pública passou a partilhar o dever de zelar pelo patrimônio público.⁷ Quanto à função de assistência jurídica gratuita aos necessitados, foi criada a Defensoria Pública, nos âmbitos da União e dos entes subnacionais, robustecida posteriormente com a afirmação dos princípios de unidade, indivisibilidade e independência funcional, e a extensão ao

5. Judicialização da política, ativismo judicial ou governo dos juizes são alguns dos conceitos formulados para dar conta desse fenômeno, cuja raiz remete à ampliação do controle de constitucionalidade das leis e políticas públicas pelo Judiciário. Mais detalhes a respeito em Campilongo (2000), Castro (1997) e Vianna *et al.* (1999).

6. Anteriormente à CF/1988, cabia ao MP a representação do Estado em juízo (competência que após 1988 foi transferida para a Advocacia-Geral da União – AGU, no âmbito da União, e às procuradorias estaduais, na esfera dos estados) e a titularidade da ação penal. Além disso, a Constituição de 1967 vinculava o órgão ao Poder Judiciário, subordinação essa que, com a emenda de 1969, passou a se dar em relação ao Poder Executivo.

7. Tanto o MP como a AGU e as procuradorias estaduais podem propor, em representação à pessoa jurídica interessada, ações de improbidade administrativa contra agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função (Lei nº 8.429, de 1992).

órgão da competência para atuar na promoção dos direitos humanos e na defesa dos direitos coletivos.⁸

O fortalecimento institucional do sistema de justiça fez-se refletir nas carreiras jurídicas. Juízes e membros do MP mantiveram as chamadas “garantias de independência” previstas na Constituição anterior e voltadas a assegurar o livre exercício de suas funções: a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios. Além disso, códigos de regulação de cada uma dessas carreiras foram recepcionados pela CF/1988 ou criados a partir dela. A Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN) (Lei Complementar – LC nº 35, de 1979) e a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625, de 1993) estabelecem prerrogativas específicas aos juízes e membros do MP, como a possibilidade de portar armas e ser recolhidos em prisão especial, quando sujeitos à detenção antes do julgamento final.

No mesmo sentido de manutenção de prerrogativas das carreiras, ambos os estatutos estabelecem que, em caso de desvio no exercício da função, aplicar-se-ão tão somente penas disciplinares, como advertência, remoção compulsória ou aposentadoria compulsória com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço (a pena mais grave). Para juízes, por exemplo, a demissão só ocorre em razão de condenação em ação penal por crime comum ou de responsabilidade, ou ainda pelo exercício de outra função (salvo magistério), de atividade político-partidária ou recebimento de valores nos processos sujeitos a seu julgamento.

Os advogados públicos, por sua vez, gozam das prerrogativas asseguradas tanto pelo estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) quanto pelas leis orgânicas das respectivas carreiras, cabendo destacar a independência técnica de cada profissional e os prazos maiores para manifestação. No que tange aos defensores públicos, esses também passaram a contar com garantias semelhantes às da magistratura, como a inamovibilidade, a irredutibilidade de vencimentos, a estabilidade e a independência funcional do desempenho das funções.

Em síntese, além de robustecer o sistema de justiça com a ampliação das possibilidades de atuação de seus órgãos, nos âmbitos jurisdicional e político, o novo marco constitucional trouxe poder de autogoverno ao Poder Judiciário e ao MP e estendeu a independência funcional à defensoria e à advocacia pública, reorganizando-as nos níveis subnacional e da União. No entanto, a despeito dessas amplas alterações constitucionais, poucos anos depois, em 1992, um projeto de reforma do Judiciário e do MP (Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 96/1992, de autoria do então deputado federal Hélio Bicudo) passou a ser discutido no Congresso Nacional. Como se verá adiante, seu lema era a

8. A Emenda Constitucional (EC) nº 74/2013 assegurou às defensorias públicas estaduais autonomia funcional e administrativa. Posteriormente, a EC nº 80/2014 estendeu à DPU as mesmas garantias.

modernização da Justiça brasileira, questão que, de fato, não havia sido objeto de atenção especial do texto constitucional.

3 A REFORMA DO ESTADO DOS ANOS 1990 E O SISTEMA DE JUSTIÇA

No Brasil, o movimento internacional de fins do século XX que pregava a necessidade de promover grandes reformas no aparelho de Estado como meio de retomar o desenvolvimento econômico, consubstanciado no *new public management*, tomou forma com o PDRAE. Sete anos após a promulgação da CF/1988, o governo federal propôs o PDRAE com o objetivo de atacar a crise brasileira da década anterior, que “também foi uma crise de Estado”, criando “condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (Brasil, 1995, p. 6).

Fortemente orientada para a desestatização e a racionalização do aparelho do Estado, a reforma partiu da redefinição do papel do Estado, que deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para se tornar seu promotor e regulador. As mudanças administrativas e institucionais propostas visavam aumentar a governança do Estado, particularmente no nível federal, limitando sua ação às funções que lhe seriam próprias (Brasil, 1995). Dessa maneira, propunha-se a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das ações de caráter regional e local, como as funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura (Costa, 1998).

A reforma projetada no PDRAE distinguia-se ainda pela adoção de um modelo de administração pública predominantemente gerencial, calcado nos valores da eficiência e da qualidade na prestação dos serviços públicos. O controle seria o principal diferencial do modelo proposto, que deixaria de se basear nos processos para se concentrar nos resultados (Brasil, 1995). Em resumo, os pilares da reforma gerencial proposta pelo PDRAE eram: *i*) a definição precisa dos objetivos que o administrador público deveria atingir em sua unidade; *ii*) a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe fossem disponibilizados; e *iii*) o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados (Costa, 1998).

O plano definiu o Estado brasileiro como uma estrutura organizacional complexa, constituída de seus três Poderes e três níveis organizativos, e integrada por um núcleo estratégico (constituído pela cúpula dos três Poderes), um corpo de funcionários e uma força militar e policial. Nesse sentido, o PDRAE incluiu o Poder Judiciário e o MP no núcleo estratégico, juntamente com o Poder Legislativo e com o presidente da República (além dos seus ministros, auxiliares e assessores diretos). De acordo com o plano, o núcleo estratégico do Estado deveria primar pela precisão das decisões tomadas, atuando com segurança e efetividade. A modernização se daria por meio de uma política de profissionalização do serviço público (política

de carreiras, com concursos públicos anuais, programas de educação continuada permanentes e uma efetiva administração salarial), com a introdução de uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho (Brasil, 1995).

Nesses termos, também caberia ao Poder Judiciário e ao MP, como parte do núcleo estratégico do Estado, atuar com mais efetividade, com a profissionalização de suas carreiras, incluindo as de natureza jurídica (juizes e procuradores/promotores de justiça) e o suporte de uma burocracia modernizada. No entanto, o plano não trazia uma abordagem atenta às peculiaridades dos serviços de justiça, intensivos em trabalho jurídico, e da governança do sistema, cujas competências se organizam por ramos e instâncias, não havendo precedência da esfera federal sobre a dos estados. Adicionalmente, embora a promoção do serviço judiciário e da atuação do MP devesse reformular-se de acordo com as diretrizes do PDRAE, os dispositivos constitucionais que garantiam amplo poder de autogoverno a essas instituições, referidos anteriormente, condicionavam o engajamento em tal proposta.

Em outras palavras, a autonomia administrativa desses órgãos e a posição historicamente privilegiada das carreiras jurídicas dentro do Estado, reforçada com as garantias constitucionais de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, deixavam o Poder Judiciário e o MP à margem da reforma gerencialista naquele momento. Tal situação reforçava a concepção de certo apartamento do sistema de justiça em relação aos demais braços do Estado, como se a realização do trabalho jurídico não envolvesse também uma dimensão gerencial e administrativa, cujo aprimoramento poderia ter impacto positivo sobre a celeridade e a qualidade dos serviços dispensados à sociedade brasileira.

Na realidade, antes mesmo do lançamento do PDRAE, a PEC nº 96/1992, apresentado pelo deputado federal Hélio Bicudo, propunha-se a reformar o Poder Judiciário e o MP. A proposta, no entanto, não estava ancorada no debate sobre a reforma do Estado que inspirava acadêmicos e gestores públicos, e que acabou resultando na apresentação do PDRAE. De fato, a PEC nº 96/1992 apresentava uma longa elaboração sobre a “crise do Judiciário”, sustentando que a Justiça, em seus vários setores, precisava se modernizar (Brasil, 1992, p. 7.852), porque era cara e morosa, e muitos obstáculos dificultavam o acesso dos cidadãos à prestação jurisdicional. Em sua exposição de motivos, indicavam-se vários objetivos a serem alcançados, tais como a melhoria da efetividade dos serviços prestados pelo sistema de justiça, o adequado funcionamento de suas diferentes instituições (com adequação das estruturas físicas, ampliação dos quadros e modernização da gestão), a interiorização das unidades e a adoção de mecanismos de transparência social (Campos e Aquino, 2009).

Contudo, apesar desses postulados gerais, a PEC dava ênfase à organização e à reestruturação da carreira de juiz, incluindo novas regras para progressão, de

modo a fixá-lo mais demoradamente nas comarcas. Além disso, propunha outras formas de recrutamento de membros dos tribunais superiores e mandato de nove anos para os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Previa ainda a extinção das carreiras de juiz federal (os tribunais regionais federais passariam a ser compostos por juízes estaduais) e de juiz classista da Justiça do Trabalho, assim como da Justiça Militar e do Ministério Público Militar (MPM).

A tramitação da proposta, no entanto, não deslanchou. Assim, quando o PDRAE, começou a ser implementado, o sistema de justiça não estava engajado no movimento desencadeado no âmbito administrativo do Estado. Por seu turno, a judicialização da política (Vianna *et al.*, 1999) já era um fenômeno evidente. O questionamento judicial do plano Collor, devido ao desrespeito a direitos patrimoniais, pela utilização de confiscos; a judicialização do programa de privatizações conduzido pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que teve diversas iniciativas questionadas, alteradas e atrasadas pelo STF; e as ADIs, em face das reformas constitucionais do início dos anos 2000, que alteraram pontos importantes do regime previdenciário e do sistema de saúde, são exemplos desse fenômeno, que fazia crescer a importância dos tribunais e redesenhava os próprios limites dos demais Poderes.

4 A JUSTIÇA E A AUTORREFORMA DOS ANOS 2000

Na virada dos anos 2000, enquanto o sistema de justiça se mantinha alheio à reforma do Estado orientada pelo PDRAE, a PEC nº 96/1992 continuava paralisada no Congresso Nacional. Em 1999, em resposta à possível instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Senado para apurar irregularidades no Poder Judiciário, a Comissão Especial de Reforma do Judiciário foi reativada na Câmara dos Deputados. A iniciativa acabou por aglutinar diversos setores do sistema de justiça em prol da retomada do debate sobre a reforma, em reação à instalação da CPI (Sadek, 2010).⁹ Nesse sentido, a mobilização da cúpula dos órgãos e das associações profissionais ensejou um processo de reformas que foi,

9. A CPI havia sido proposta pelo então senador Antônio Carlos Magalhães como resposta à interpelação judicial de que havia sido alvo, movida pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), por suas críticas e declarações à imprensa contra a magistratura, o mau funcionamento do Judiciário e alegados casos de corrupção, em especial na Justiça do Trabalho. Na tentativa de evitar a exposição pública no âmbito de uma CPI, o então vice-presidente do STF, Carlos Velloso, acenou com a retomada das discussões sobre a reforma do Judiciário. Mesmo assim, a CPI foi aprovada em março de 1999. A reação da comunidade jurídica foi de repúdio: o presidente da OAB, Reginaldo de Castro, considerou-a um "tribunal de exceção"; a AMB e a Associação de Magistrados Paulistas viram na iniciativa uma "tentativa de intimidação do Judiciário"; 26 presidentes de tribunais estaduais lançaram manifesto em repúdio à comissão. A oposição à CPI acabou por organizar as associações, buscando imprimir um sentido positivo ao debate. Foi assim que ganhou força a proposta de reinstalação da Comissão Especial de Reforma do Judiciário na Câmara dos Deputados, que contou com o apoio direto do presidente da Casa, e então deputado, Michel Temer, interessado em contrabalançar o movimento liderado pelo presidente do Senado (Sadek, 2010).

desde o início, protagonizado pelos atores jurídicos, facultando-lhes uma orientação eminentemente corporativista.¹⁰

Foi então proposta a PEC nº 29/2000, uma versão reconfigurada da PEC nº 96/1992. O desenho da reforma ganhou três dimensões principais: o primeiro, relativo ao problema da jurisdição constitucional, que diz respeito ao sistema de controle da constitucionalidade das leis, adotado em 1988;¹¹ o segundo, sobre a criação de mecanismos de controle e fiscalização dos órgãos do sistema de justiça; e o terceiro, sobre aspectos organizacionais e estruturais do sistema em relação à democratização do Judiciário e a sua capacidade de ampliar ou reduzir o acesso à justiça (Sadek, 2010).

Naquele contexto, mais que o modelo de reforma do Estado gestado na década de 1990, foi a pressão de organismos internacionais que influenciou os debates. De fato, já em 1996, o Banco Mundial havia editado documento técnico indicando a necessidade de imprimir um caráter mais gerencial ao Poder Judiciário na América Latina e no Caribe. O referido documento apontava que a reforma econômica na região requereria o “bom funcionamento” do Judiciário, que devia “interpretar e aplicar as leis de forma previsível e eficiente” (Dakolias, 1996, p. 18). Assim, a segurança jurídica das decisões judiciais tornou-se um ponto relevante do debate, sob o argumento de que a imprevisibilidade influenciaria o chamado “custo Brasil”.¹²

De modo geral, os elementos mais importantes para a reforma, segundo o Banco Mundial, seriam: *i*) a independência do Judiciário, relacionada às nomeações, às avaliações e ao sistema disciplinar; *ii*) a eficiência da administração judicial, relacionada à gestão dos tribunais, ao gerenciamento de processos e ao aprimoramento da legislação processual; e *iii*) a ampliação do acesso à justiça, englobando mecanismos alternativos de resolução de conflitos, redução dos custos de litigância, existência de defensoria pública e de juizados de pequenas causas (Dakolias, 1996). Especificamente em relação ao Brasil, sugeria-se a realização de

10. Compreende-se o corporativismo aqui na acepção desenvolvida por Nunes (2003), como uma gramática ou um padrão institucionalizado de relações entre a sociedade e as instituições formais. Segundo o autor, o corporativismo que se apresentou no Brasil originalmente como uma forma de governo, implantado no pós-1930 com vistas a possibilitar o controle da incorporação política dos diferentes setores da sociedade e a intermediação de interesses entre eles, foi paulatinamente se transformando e adquirindo uma feição tipicamente social. Essa transformação está ligada, entre outras coisas, ao fato de que as instituições brasileiras formam um sistema sincrético, que concilia o corporativismo com outras três gramáticas: o insulamento burocrático, o universalismo de procedimentos e o clientelismo tradicional. No desenvolvimento histórico desse sistema, essas quatro diferentes gramáticas teriam se misturado, combinando traços aparentemente contraditórios. Nesse contexto, o corporativismo deixou de ser estatal e se converteu em um modo de atuação de setores organizados da sociedade brasileira. A partir dessa compreensão, enfatiza-se aqui a dimensão política dessa atuação, relacionada à evocação da linguagem universalista e do interesse público para a defesa de interesses particularistas.

11. O Brasil adota um modelo híbrido de controle de constitucionalidade. De um lado, o STF realiza o controle concentrado ao julgar ações de inconstitucionalidade ou declaratórias de constitucionalidade relativas a determinadas normas, ou ao se manifestar a respeito enquanto instância recursal do Poder Judiciário. De outro lado, qualquer órgão judicial é competente para o controle difuso de constitucionalidade, uma vez que, ao decidir um caso concreto, pode afastar a aplicação de uma lei caso a considere incompatível com a Constituição.

12. Mais detalhes a respeito desse tema em Pinheiro (1996).

esforços para reestruturar a demanda judicial, estabelecer controle de produtividade e simplificar o trâmite processual (Banco Mundial, 2004).

Em 2004, a proposta de reforma do Judiciário foi aprovada. Uma das principais inovações trazidas pela EC nº 45/2004 foi a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), responsáveis por planejar e fiscalizar administrativamente os respectivos órgãos e realizar o controle funcional da magistratura e dos membros do MP. No que se refere à garantia de segurança jurídica, foram adotados institutos para uniformizar o entendimento sobre temas constitucionais e regular o acesso de demandas redundantes às instâncias superiores, como é o caso da súmula de efeito vinculante e do requisito da repercussão geral para interposição de recurso extraordinário ao STF. Quanto à promoção de efetivo acesso à justiça, destaca-se a previsão de proporcionalidade entre o número de magistrados, a população local e o volume das demandas judiciais em determinado território, bem como o estabelecimento do princípio da razoável duração do processo. O quadro 1 apresenta um esquema resumido das principais alterações promovidas pela EC nº 45/2004.

QUADRO 1
Principais alterações promovidas pela EC nº 45/2004

Tema	Conteúdo
Garantias fundamentais	Razoável duração do processo e dos meios que garantam a celeridade de sua tramitação
Carreira de juiz	Ingresso
	Promoção com critérios para aferição do merecimento e apuração da antiguidade
	Cursos oficiais como etapa obrigatória para vitaliciamento
	Remoção, disponibilidade e aposentadoria por decisão em maioria absoluta do Tribunal de Justiça ou CNJ
	Vedações
Atividade jurisdicional	Publicidade de julgamento
	Fundamentação das decisões
	Motivação das decisões administrativas
	Ininterruptibilidade da atividade jurisdicional
	Número de juizes na unidade jurisdicional proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população
Jurisdição constitucional	Ampliação dos legitimados para propor Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e ADI
	Efeito <i>erga omnes</i> e vinculante das decisões de ADC e ADI
Carreira de membro de MP	Garantia de inamovibilidade
	Vedações
	Ingresso na carreira
Assistência aos vulneráveis	Autonomia funcional e administrativa das defensorias públicas estaduais
Previsibilidade e segurança jurídica	Súmula com efeito vinculante sobre validade, interpretação e a eficácia de norma acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica
Controle administrativo, financeiro e funcional	Criação do CNJ
	Criação do CNMP

Elaboração das autoras.

Para regulamentar e tornar eficaz o conjunto de inovações introduzidas pela EC nº 45/2004, na sequência de sua aprovação os três Poderes firmaram pactos para encaminhamento de reformas infraconstitucionais.¹³ As iniciativas reforçaram a agenda de reformas processuais para garantir estabilidade e uniformidade às decisões e celeridade aos procedimentos, além de incentivar a adoção de meios alternativos de solução de conflitos. O foco recaiu sobre o sistema recursal e os procedimentos processuais, com destaque para a possibilidade de reprodução de sentenças em processos improcedentes de mesmo conteúdo, a adoção da súmula impeditiva de recursos (a chamada “jurisprudência defensiva”), alterações na sistemática da execução judicial e extrajudicial, e a implantação do processo eletrônico, o que ainda possibilitou a produção de dados estatísticos e a adoção de indicadores de desempenho.¹⁴ Outras medidas importantes foram as alterações no procedimento de produção de prova no processo penal, o incentivo à aplicação de penas alternativas e a ampliação das defensorias públicas e dos juizados itinerantes.

É importante notar que o longo processo de reforma constitucional do sistema de justiça brasileiro, que se entendeu dos anos 1980 ao início dos anos 2010, foi protagonizado pelos atores do sistema de justiça. As negociações com o Poder Executivo e o Congresso Nacional lograram inserir medidas em consonância com os objetivos de reduzir a morosidade e garantir uniformidade às decisões judiciais, viabilizando assim mais segurança jurídica ao ambiente de negócios; sintomaticamente, as reformas atingiram poucos aspectos relativos à reorganização das carreiras jurídicas (Sadek, 2010).

Especificamente no que se refere às carreiras do Judiciário e do MP, a reforma trouxe alterações quanto à forma de ingresso, aos critérios de progressão por antiguidade e merecimento (produtividade, presteza no exercício da jurisdição e frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento), e proteção à inamovibilidade (garantia constitucional concedida aos juízes e promotores de não serem transferidos das comarcas que atuam, salvo por relevante interesse público). Como as leis orgânicas da magistratura e do MP não foram substancialmente alteradas, consolidou-se um marco normativo que garante a primazia das prerrogativas e dos interesses corporativos dos membros das carreiras na organização do sistema de justiça, o que afeta aspectos tão variados como as ações de recrutamento de pessoas, as políticas de remuneração, os planos de distribuição de equipamentos no território e as estratégias para melhoria do desempenho.

13. Em 2004, foi firmado o Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano e, em 2009, o Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo.

14. Em 2015, uma nova codificação das normas que regem o processo civil foi editada (Lei nº 13.105/2015), incorporando as mudanças legais feitas após a EC nº 45/2004, como o julgamento de recursos repetitivos e de matérias com repercussão geral, consideradas relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico.

5 BALANÇO DO PERÍODO DE REFORMAS DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Esta seção busca descrever e cotejar duas forças principais que têm agido sobre o sistema de justiça brasileiro no período recente: de um lado, o seu fortalecimento institucional; de outro, o monitoramento dos resultados obtidos. Na primeira parte, apresentam-se informações parciais sobre recursos humanos do setor, seu crescimento no período recente e o esforço financeiro realizado com sua remuneração. Esses dados são oriundos tanto dos relatórios do CNJ quanto de outras fontes, como relatórios de gestão do Ministério Público da União (MPU), o Pannel Estatístico de Pessoal do Ministério da Economia, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)¹⁵ e a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), ambos do Ministério da Economia, e o Atlas do Estado Brasileiro, do Ipea.

A seguir, apresenta-se uma breve análise de alguns indicadores gerenciais de resultados a partir dos dados publicados pelo CNJ.¹⁶ Embora as séries históricas sejam limitadas, com início em 2009, elas possibilitam visualizar alguns dos efeitos das reformas sobre a atuação do Judiciário. Esse balanço não reflete a atuação de todo o sistema de justiça, dado que considera informações relativas apenas às cortes de justiça, deixando de fora os demais órgãos.¹⁷ Porém, como é nos tribunais que desemboca parte relevante das ações dos demais órgãos do sistema, o panorama traçado é bastante fidedigno acerca de seu quadro atual.

5.1 Pessoal e gastos

Os dados sobre os recursos humanos do sistema de justiça e as despesas realizadas para sua remuneração mostram evolução expressiva no período recente. No que se refere especificamente ao Judiciário, que periodicamente sistematiza e publica informações detalhadas, a força de trabalho, em 2019, somou aproximadamente 446,1 mil pessoas, sendo 18,1 mil juízes, 268,2 mil servidores (incluindo cedidos, requisitados e comissionados sem vínculo) e 159,8 mil auxiliares (entre terceirizados, estagiários, conciliadores, juízes leigos e voluntários) (CNJ, 2020).

A tabela 1 apresenta a evolução recente do quadro de pessoal do Judiciário, considerando tão somente juízes e servidores efetivos. Os dados indicam crescimento geral de 18,7% entre 2009 e 2019, sendo que os cargos providos de juízes cresceram 13,5% e os de servidores efetivos, 19,1%.

15. Os dados do SIAFI foram acessados por meio do SIGA Brasil, portal mantido pelo Senado Federal.

16. O CNJ sistematiza e publica desde 2005 séries históricas de dados relativos à organização e atuação do Poder Judiciário, organizados por tribunal e por segmento de justiça. Os demais órgãos do sistema não disponibilizam dados consolidados sobre gestão e atividade institucional, o que impossibilita analisar as situações específicas desses órgãos.

17. À exceção do Judiciário, os demais órgãos do sistema de justiça não publicam dados sistematizados sobre a atuação de seus membros, o que inviabiliza uma análise abrangente sobre o tema. Isso evidencia a distância que ainda separa a reforma da justiça das mudanças que, em nome da *accountability*, preceito importante do PDRAE, foram introduzidas em outros setores do Estado como ferramentas de transparência e responsabilização.

TABELA 1
Evolução do número de juizes e servidores efetivos do Judiciário (2009-2019)

Ano	Magistrados	Servidores efetivos ¹	Total
2009	15.946	193.180	209.126
2010	16.883	199.729	216.612
2011	16.908	232.575	249.483
2012	16.686	236.848	253.534
2013	17.088	242.496	259.584
2014	17.404	245.335	262.739
2015	17.589	245.047	262.636
2016	17.914	241.948	259.862
2017	18.194	238.569	256.763
2018	18.141	236.575	254.716
2019	18.091	230.135	248.226
Crescimento no período (%)	13,5	19,1	18,7

Fonte: CNJ (2020).

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Inclui os servidores cedidos para outros órgãos.

As despesas do Poder Judiciário, por sua vez, somaram R\$ 100,2 bilhões em 2019, valor correspondente a 1,5% do produto interno bruto (PIB). Desse montante, R\$ 90,8 bilhões, ou 90,6%, foram destinados à remuneração de pessoal. Conforme cálculos do CNJ, o gasto médio mensal dos tribunais brasileiros com pessoal (incluindo remunerações, benefícios, encargos, previdência social, diárias, passagens, indenizações judiciais e demais indenizações eventuais e não eventuais) chegou a R\$ 16,3 mil por servidor e R\$ 50,9 mil por magistrado. No cômputo geral, o custo dos serviços judiciários em 2019 ficou em R\$ 479,16 por habitante; se excluídas as despesas com pagamento de inativos, o custo efetivo dos serviços judiciários ficaria em R\$ 390,38 (CNJ, 2020).

Ampliando o foco para além do Judiciário, a tabela 2 representa um esforço de cotejar a evolução dos quadros do sistema de justiça com o braço administrativo do Estado. No entanto, dada a ausência de dados sistematizados para o sistema de justiça dos estados, é restrito ao âmbito federal. Na composição do pessoal do sistema de justiça, foram contabilizados tanto os membros das carreiras jurídicas quanto os servidores da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, do Ministério Público Federal (MPF), do Ministério Público do Trabalho (MPT), da AGU e da Defensoria Pública da União (DPU).¹⁸

18. Foram considerados apenas os dados dos ramos federal e trabalhista do Judiciário e do MP, que, juntos, compreendem quase a totalidade da força de trabalho de ambos os órgãos. O ramo eleitoral, embora organizado e mantido pela União, é integrado por juizes estaduais. O militar não foi considerado por ter competências restritas e quadro de pessoal reduzido em relação aos demais.

TABELA 2

Evolução do quantitativo de pessoal e taxa de crescimento anual do sistema de justiça de âmbito federal e da administração federal (2010-2018)

Ano	Pessoal do sistema de justiça ¹	Taxa de crescimento anual (%)	Pessoal da administração federal ²	Taxa de crescimento anual (%)
2010	63.760	-	449.887	-
2011	65.303	2,42	453.656	0,84
2012	66.907	2,46	456.387	0,60
2013	69.693	4,16	465.671	2,03
2014	71.418	2,48	486.876	4,55
2015	70.558	-1,20	486.921	0,01
2016	72.902	3,32	488.214	0,27
2017	73.189	0,39	483.916	-0,88
2018	73.535	0,47	482.488	-0,30
Crescimento no período (%)	-	15,30	-	7,20

Fonte: Justiça em Números – CNJ; relatórios de gestão – Procuradoria-Geral da República (PGR); Painel Estatístico de Pessoal – Ministério da Economia. Posição de dezembro do respectivo ano.

Elaboração das autoras.

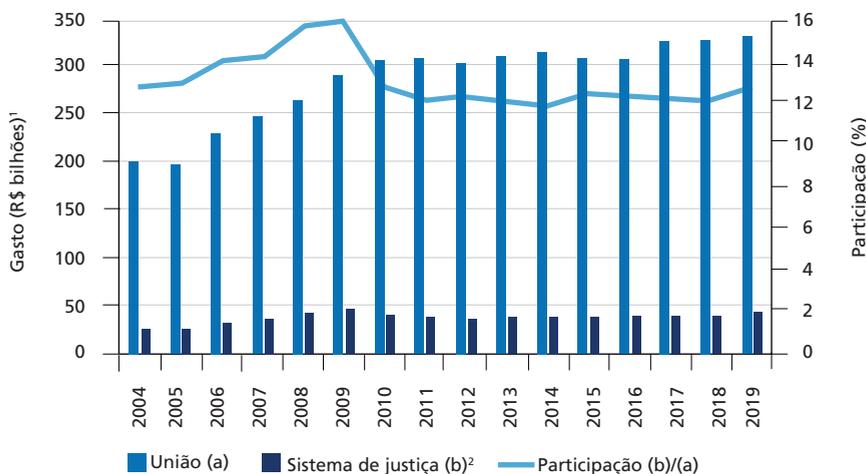
Notas: ¹ Integrantes das carreiras e demais servidores efetivos da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, do MPF, do MPT, da AGU e da DPU.

² Servidor ativo permanente da administração federal, excluindo-se a AGU e a DPU.

Os dados indicam que o crescimento do quantitativo de pessoal do sistema de justiça foi significativamente superior ao da administração federal no período, registrando-se ampliação da ordem de 15,3% no primeiro caso contra 7,2% no segundo, com taxa média anual de aproximadamente 1,8% e 0,9%, respectivamente. A dinâmica de crescimento no setor justiça foi mais forte nos anos iniciais da série (entre 2010 e 2014). O setor sofreu queda em 2015, mas voltou a crescer no ano seguinte, na casa de 3,3%, reduzindo o incremento para cerca de 0,4% entre 2016 e 2017 e 0,5% entre 2017 e 2018. No que se refere à administração federal, o crescimento se concentrou entre 2013 e 2014, com retração nos anos finais da série. Observa-se que, mesmo em cenário de baixo crescimento entre 2016 e 2018, os índices do sistema de justiça são superiores aos da administração federal.

O gráfico 1 traz a evolução do gasto com pessoal e encargos sociais dos órgãos atuantes no sistema de justiça de âmbito federal e o gasto total da União nessa rubrica, bem como a participação do primeiro no segundo, no período entre 2004 e 2019. Ele aponta crescimentos significativos e similares no período: o gasto no sistema de justiça aumentou 66,5%, passando de R\$ 25,5 bilhões, em 2004, para R\$ 42,4 bilhões, em 2019, ao passo que o incremento no caso da União foi de 66,2%, saltando de R\$ 199,8 bilhões para R\$ 332,1 bilhões. Com isso, a participação das despesas de pessoal do sistema de justiça nos gastos da União com essa rubrica abriu e fechou a série no patamar de 12,7%.

GRÁFICO 1
Evolução do gasto com pessoal e encargos sociais da União e do sistema de justiça de âmbito federal (2004-2019)



Fonte: Siafi/SigaBrasil.

Elaboração das autoras.

Notas: ¹ Gastos com pessoal e encargos sociais da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, do MPF, do MPT, da AGU e da DPU.

² Valores de dezembro de 2019, deflacionados com base no IPCA/IBGE.

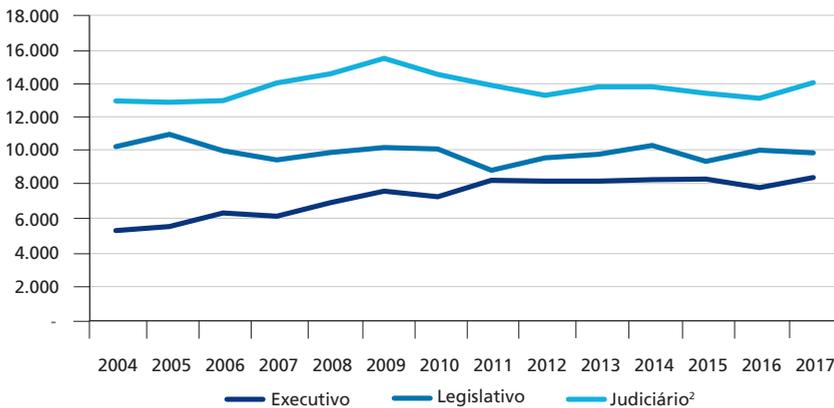
No entanto, o gráfico mostra que as dinâmicas observadas ao longo do período foram distintas. Identifica-se uma etapa inicial, entre 2004 e 2009, em que a curva dos gastos do sistema de justiça foi bastante acentuada, registrando-se crescimento de 83,1%, enquanto o índice no caso da União ficou em 46%. Nesse período, a participação das despesas com pessoal e encargos sociais do sistema de justiça superou a média da série e atingiu a marca dos 16%. Entre 2009 e 2012, contudo, a tendência de crescimento é interrompida em ambos os casos; porém, enquanto as despesas da União crescem 4,1%, os gastos do sistema de justiça sofrem uma redução de 20,1%.¹⁹ A partir de então, restabeleceu-se uma dinâmica discreta, porém relativamente constante, de crescimento anual das despesas em ambos os casos. Deve-se considerar, contudo, que, entre 2017 e 2019, o crescimento dos gastos com pessoal e encargos no sistema de justiça superou em 5 p.p. o verificado na União como um todo.

No que se refere à remuneração, o gráfico 2 compara a evolução dos valores praticados nos três braços do Estado, também restrita à esfera federal, mostrando que a posição relativa dos órgãos do sistema de justiça (Judiciário e MP)

19. As razões que explicam o comportamento das despesas com pessoal e encargos sociais do sistema de justiça entre 2004 e 2012 merecem estudo mais aprofundado, o que, dados os objetivos deste capítulo, não se realizará aqui. Não obstante, é importante notar que a cifra de R\$ 46,6 bilhões registrada em 2009 foi a maior de todo o período sob análise, superando inclusive os anos finais da série, em que se registrou crescimento após a forte queda entre 2009 e 2012.

se destaca claramente.²⁰ Apresentando a média das remunerações dos membros das carreiras jurídicas (juízes e procuradores da República) e dos servidores de ambos os órgãos, os valores são consideravelmente mais elevados do que aqueles pagos nos outros setores, em particular no Executivo. O gráfico replica, na remuneração, o efeito do crescimento dos gastos com pessoal e encargos do sistema de justiça entre 2004 e 2009. Embora registre queda significativa entre 2009 e 2012, com certa estabilizações dos valores a partir daí, a razão entre a remuneração média do pessoal dos órgão do sistema de justiça e do Legislativo foi de 1,4 em 2017, enquanto, em relação ao Executivo, foi de 1,7 (observe-se que esse índice era 2,4 em 2004). É importante notar que, mesmo incluindo os valores correspondentes à remuneração do pessoal da AGU e da DPU, cujas carreiras jurídicas estão entre aquelas mais bem remuneradas no Executivo federal, a distância com relação aos valores praticados no Judiciário e no MP é expressiva.

GRÁFICO 2
Evolução da remuneração média mensal na esfera federal, por poderes (2004-2017)
(Em R\$ mil)¹



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (Ipea).

Elaboração das autoras.

Notas: ¹ Valores de janeiro de 2019, deflacionados com base no INPC/IBGE.

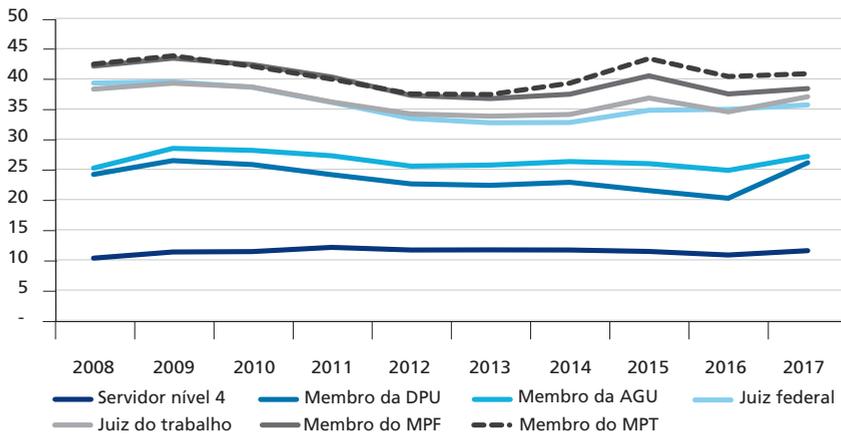
² Inclui o MP.

Em um esforço para depurar esses dados, tratando apenas das carreiras jurídicas e contrastando-os com a remuneração de agentes públicos de outros setores, o gráfico 3 traz um quadro comparativo da evolução da remuneração média para os cargos que compõem o sistema de justiça no âmbito federal (juiz federal, membros do MPF, juiz do trabalho, membros do MPT, membros da AGU e membros da DPU) com

20. No Atlas do Estado Brasileiro, grande parte dos dados relativos ao MP é apresentada juntamente com aqueles relativos ao Judiciário, tal como consta no gráfico 2. Os dados da AGU e da DPU estão computados no total do Executivo.

a remuneração média do servidor do Executivo federal com escolaridade superior completa (classificado como servidor nível 4).

GRÁFICO 3
Evolução da remuneração média das carreiras jurídicas federais e do servidor federal com escolaridade superior (2008-2017)
 (Em R\$ mil)¹



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (Ipea); Rais, 2018.

Nota: ¹ Valores de janeiro de 2019, deflacionados com base no INPC/IBGE.

O gráfico evidencia a distância que separa a remuneração do servidor nível 4 daquela percebida pelos membros das carreiras jurídicas. Destacam-se no topo remuneratório os casos da magistratura e, um pouco acima, do MP. Os defensores públicos da União e os membros da AGU (esses últimos integrantes do Poder Executivo) têm remuneração média inferior às demais carreiras jurídicas, mas que permanece superior à remuneração do servidor público federal de nível superior. Em 2017, por exemplo, enquanto o defensor público recebeu uma média de R\$ 26,1 mil, o servidor nível 4 recebeu cerca de R\$ 11,5 mil. Já as carreiras do MP receberam valores entre R\$ 38 mil e R\$ 40 mil, e os juízes, valores na casa dos R\$ 36 mil.

Essas diferenças são evidências, ainda que parciais, de que o poder de autogoverno e a independência dos órgãos do sistema de justiça possibilitaram a criação de diversas vantagens remuneratórias, sobretudo às carreiras jurídicas, pagas em geral a título de indenização e, portanto, sem incidência de tributação. O auxílio-moradia, destinado a juízes e membros do MP de todo o país, é o exemplo mais conhecido. O benefício está previsto nas leis orgânicas da magistratura e do MP e, até 2014, era pago a todos os procuradores e promotores de justiça do país, inclusive àqueles com residência própria, conforme disciplinado em lei específica. Porém, o pagamento à magistratura variava conforme as diversas leis estaduais e não contemplava os juízes federais. Naquele ano, foram apreciadas

ações ajuizadas por diferentes associações de magistrados junto ao STF, visando garantir o benefício a seus associados. Tendo como argumentos centrais a simetria entre as carreiras e a necessidade de assegurar a independência do Judiciário, o direito ao auxílio-moradia foi reconhecido, em caráter liminar, e o pagamento máximo no valor de aproximadamente R\$ R\$ 4,38 mil mensais foi estendido a todos os juízes de todos os ramos do Poder Judiciário.²¹ Contudo, após quatro anos de pagamentos, uma forte repercussão negativa na opinião pública e a concessão de reajuste aos magistrados em novembro de 2018, o STF suspendeu a liminar.²² Com isso, acordos foram realizados, e o CNJ e o CNMP regulamentaram a indenização, restringindo o auxílio aos membros que não possuam imóvel na comarca onde exercem o cargo, e caso não exista imóvel funcional disponível.²³

Mesmo com o debate em torno do auxílio-moradia, os tribunais mantêm o pagamento de outras vantagens de caráter indenizatório aos juízes. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), por exemplo, concedeu, por meio de uma resolução interna, o pagamento mensal de indenização por transporte aos juízes no valor de cerca de R\$ 1,54 mil, além de auxílio-educação, no valor de pouco mais de R\$ 950 por filho entre 8 e 24 anos de idade. O Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC), por sua vez, indeniza os juízes duplamente quanto a gastos relativos à saúde: paga-se o auxílio-saúde no valor mensal de R\$ 375,80 e também a assistência médico-social, no valor mensal de R\$ 512,70.²⁴

Recentemente, no âmbito da AGU, a dupla inscrição estatutária de seus membros, conforme as leis das respectivas carreiras e o estatuto da OAB, lhes garantiu o direito de receber honorários advocatícios de sucumbência sobre as causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações, direito que já era amplamente reconhecido aos demais procuradores nos âmbitos dos estados e municípios.²⁵ Um conselho curador formado exclusivamente por integrantes das carreiras jurídicas da AGU é o responsável por fiscalizar a distribuição dos

21. A única situação em que ficou vedado o pagamento era aquela prevista no art. 65, II, da LOMAN, qual seja, a inexistência, na localidade de atuação funcional, de "residência oficial" à disposição do magistrado. Notícia da página do STF informa a concessão da liminar estendendo o pagamento do auxílio a todos os juízes em setembro de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=275295&caixaBusca=N>>.

22. Antes disso, em março de 2018, o tribunal havia remetido as ações para a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), visando ao estabelecimento de acordos entre as partes. A suspensão da liminar, em novembro, acelerou a necessidade de regulamentação do benefício. A decisão da suspensão do pagamento do auxílio-moradia está disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=396764>>.

23. A Resolução nº 274, do CNJ, e a Resolução nº 194, do CNMP, ambas de dezembro de 2018, regulamentaram o pagamento do auxílio respectivamente a juízes e membros do MP. Conforme estimativa do CNJ divulgada por ocasião da regulamentação, cerca de 1% dos juízes brasileiros teriam direito ao benefício, nem todos no valor máximo permitido. Mais informações disponíveis em: <<https://www.cnj.jus.br/cnj-restringe-pagamento-do-auxilio-moradia-a-casos-excepcionais/>>.

24. Desde 2017, o CNJ divulga os contracheques de todos os membros do Poder Judiciário, a partir das informações fornecidas pelos tribunais, que estão disponíveis em: <<https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/remuneracao-dos-magistrados/>>.

25. A Lei nº 13.327, de 2016, dispõe, no cap. XV, sobre os honorários advocatícios de sucumbência a ser pagos aos ocupantes dos cargos da AGU (ativos ou inativos), como parcela não integrante do subsídio ou da base de cálculo da contribuição previdenciária.

honorários, que leva em consideração o tempo de efetivo exercício no cargo ou o tempo de aposentadoria, no caso dos inativos – por isso, os valores recebidos pelos integrantes da AGU podem variar. Os dados disponíveis mostram que os honorários pagos entre os meses de março e agosto de 2020 foram, em média, de R\$ 7,6 mil por mês.²⁶

Além de estar vinculada ao Executivo, a carreira de defensor público da União é regida pela Lei nº 8.112, de 1990 (o regime jurídico único dos servidores públicos civis da União) e pela LC nº 80, de 1994, que organiza a DPU. Diferentemente do que acontece com as demais, os membros da DPU compõem uma carreira jurídica nova no sistema de justiça federal, inclusive com o menor número de integrantes e tida por muitos como menos central no sistema. Essas características podem explicar por que não obtiveram ainda benefícios remuneratórios específicos, como recebem os membros das demais carreiras. Observe-se que a LC nº 132, de 2009, incluiu, entre as funções institucionais da defensoria pública, o recebimento e a execução das verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos. No entanto, a lei previu que essas verbas não são pessoais, mas devem ser destinadas a fundos geridos pelo próprio órgão para financiar, exclusivamente, seu aparelhamento e a capacitação profissional de seus membros e servidores.

5.2 Resultados

Com a instalação dos órgãos de controle, planejamento e fiscalização criados pela reforma dos anos 2000, os órgãos do sistema de justiça passaram a implementar medidas voltadas ao monitoramento dos resultados obtidos. No entanto, se as informações apresentadas até aqui apontam, em conjunto, o crescimento expressivo dos quadros do sistema de justiça e de sua remuneração no período recente, ao menos no âmbito federal, os resultados do Judiciário brasileiro revelam tímida melhoria desde que as reformas entraram em vigor.

Os dados de litigiosidade mais recentes apontam que 30,2 milhões de novos casos foram distribuídos nos tribunais de todo o país em 2019, considerando-se todos os ramos do Judiciário (comum estadual e federal, trabalhista, eleitoral, militar e juizados especiais), as diferentes instâncias (1º e 2º graus e tribunais superiores), todas as matérias jurídicas e todas as fases processuais (conhecimento e execução) (CNJ, 2020). Considerando-se os aproximadamente 78,7 milhões de processos pendentes de decisão ao final do ano anterior (CNJ, 2019), tem-se que cerca de 108,9 milhões de processos tramitaram na Justiça brasileira em 2019 (ou seja, pouco mais de um processo para cada dois brasileiros). Desse total, foram

26. Os valores pagos a título de honorários advocatícios estão disponibilizados no Portal da Transparência do governo federal, mantido pela Controladoria-Geral da União (CGU), nas informações detalhadas de cada servidor.

baixados 35,4 milhões de processos, obtendo-se, conforme o CNJ, uma média de 2.107 processos baixados por magistrado.²⁷ Ao final de 2019, 77,1 milhões de casos ficaram pendentes para 2020 (isto é, ficaram no acervo, aguardando algum encaminhamento),²⁸ registrando-se um decréscimo da ordem de 1,9% nesse indicador em relação ao ano anterior (CNJ, 2020).

Conforme aponta o CNJ, em 2019 registrou-se pela segunda vez consecutiva em dez anos redução no volume de casos pendentes, sendo de -3% a variação negativa acumulada entre 2018 e 2019. Como o número de casos novos cresceu entre os dois anos, passando de 28,1 milhões para 30,2 milhões, a redução nos casos pendentes reflete o aumento no número de processos baixados (+11,6%), situação ilustrada no gráfico 4. Com isso, a produtividade do Judiciário brasileiro, medida pela relação entre o montante de processos baixado e o que ingressou, foi de 117% em 2019. De fato, o número de processos baixados vem aumentando progressivamente desde 2010, indicando um crescimento acumulado do indicador da ordem de 36,8% em dez anos (CNJ, 2019).²⁹

Quanto ao tempo de tramitação dos processos, em 2019, o tempo médio para obtenção de uma sentença das cortes de justiça ficou em dois anos e dois meses.³⁰ Como esperado, o tempo de duração dos processos baixados é um pouco superior, cerca de três anos e três meses. Chama atenção, no entanto, a duração média dos processos pendentes, que, em 2019, ficou em cinco anos e dois meses. O indicador mostra a dificuldade do Judiciário para solucionar uma parte da demanda recebida, que tende a ficar represada. O fato de que houve elevação de quatro meses em relação ao último ano, após quedas sucessivas nos anos anteriores, evidencia que o problema é persistente.

27. Processos baixados são aqueles em que houve decisões que transitaram em julgado, mas também aqueles nas seguintes situações: arquivados definitivamente; remetidos para outros órgãos judiciais competentes, desde que vinculados a tribunais diferentes; e remetidos para instâncias superiores ou inferiores.

28. Desse total, 14,1 milhões, ou seja, 17,9%, estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório (CNJ, 2019). Essas medidas interrompem o andamento dos processos até o julgamento em tema de repercussão geral reconhecida, mesmo de caráter preliminar, e refletem algumas das mudanças processuais introduzidas no recente ciclo de reformas para racionalizar o processo de aplicação de entendimentos consolidados aos casos individuais.

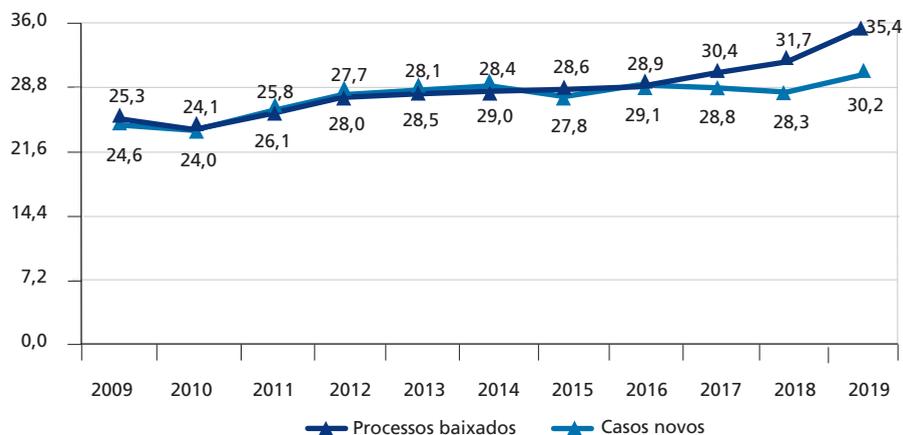
29. O CNJ atribui o resultado aos desempenhos da justiça estadual, que reduziu seu estoque em cerca de 1,7 milhão de processos em 2019, e da Justiça do Trabalho, em que a redução de cerca de 1 milhão vem desde 2018 e pode estar relacionada à reforma trabalhista, em vigor desde novembro de 2017 (CNJ, 2020).

30. O resultado deve ser tomado com cautela, pois obscurece grandes diferenças, como, para citar apenas um exemplo, o fato de que, na mesma Justiça Federal, processos de juizado têm um tempo médio de nove meses até a sentença, enquanto a execução pode chegar a sete anos e quatro meses.

GRÁFICO 4

Série histórica de processos baixados e casos novos (2009-2019)

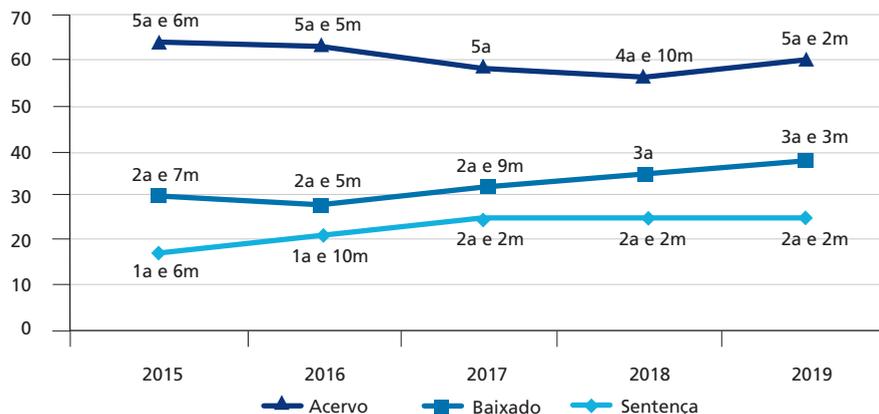
(Em R\$ milhões)



Fonte: CNI (2019).

GRÁFICO 5

Série histórica do tempo médio de duração dos processos (2015-2019)



Fonte: CNI (2019).

Obs.: a – anos; m – meses.

Um elemento que tende a impactar positivamente o tempo de tramitação, embora com baixo efeito sobre a redução do acervo, é a virtualização dos processos. Nesse aspecto, acompanhando a transição da plataforma tecnológica no setor público, a Justiça brasileira tem feito progresso significativo. Em onze anos, desde 2009, a virtualização medida pelo índice de casos novos já iniciados no formato eletrônico saltou de 11,2% para a casa dos 90% em 2019.

Considerando-se os dados sobre litigiosidade e tempo de tramitação conjuntamente, é possível avaliar o congestionamento da Justiça.³¹ Embora o Poder Judiciário tenha baixado 5,2 milhões de processos a mais do que recebeu, a taxa de congestionamento em 2019 foi de 68,5%. Ainda que o indicador aponte redução de 2,7 p.p. em relação ao ano anterior, fato ainda não observado desde que se iniciou o acompanhamento, segundo o CNJ (2020, p. 112), o índice corrobora a afirmação anterior – apesar da diminuição registrada no número de casos pendentes, ainda se enfrentam dificuldades para saldar o estoque de processos na Justiça brasileira. Como afirma o próprio órgão de controle interno do Judiciário, a taxa de congestionamento apurada evidencia que, “mesmo que não houvesse ingresso de novas demandas e fosse mantida a produtividade dos magistrados e dos servidores, seriam necessários aproximadamente dois anos e dois meses de trabalho para zerar o estoque” (CNJ, 2020, p. 94). O indicador se mostra especialmente preocupante nos processos de execução fiscal, tendo sido apurado em 86,9% (CNJ, 2020), o que significa que, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram em 2019, apenas treze foram baixados.

No que se refere aos resultados da Justiça, ainda podem ser avaliados dados sobre a recorribilidade das decisões, ou seja, o grau de revisão das decisões judiciais, o que seria um indicador relevante para aferir a segurança garantida pelo sistema como um todo. Dada a organização do Judiciário brasileiro, quanto mais alta a instância, maior o índice de recorribilidade, ou seja, o 2º grau e os tribunais superiores (STJ, Tribunal Superior do Trabalho – TST, Tribunal Superior Eleitoral – TSE, e Superior Tribunal Militar – STM) acabam se ocupando, predominantemente, do julgamento de recursos. Em 2019, os recursos responderam em média por 87,5% da carga de trabalho dos tribunais superiores. É interessante notar que os índices de recorribilidade entre o 2º grau e os tribunais superiores tendem a ser maiores do que entre o 1º e 2º grau, tendo atingido, em 2018, 25% e 8% das decisões, respectivamente (CNJ, 2020).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: TENDÊNCIAS E DESAFIOS

A história brasileira tem assegurado ao sistema de justiça, a seus órgãos e seus atores posição privilegiada dentro do Estado. No período recente, a orientação garantista e a concepção abrangente da CF/1988 tornaram as instituições do sistema de justiça mais presentes na vida social e política do país, marcada, entre outras coisas, por uma taxa de litigiosidade que fica expressa na cifra de pouco mais de um processo em tramitação para cada dois brasileiros, em 2018. Na esteira desse movimento, o novo marco constitucional fortaleceu o sistema ao garantir poder de autogoverno

31. A taxa de congestionamento é o indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados).

ao Poder Judiciário e ao MP, além de elevar a novo patamar de organização a advocacia pública e a defensoria pública, funções essenciais à justiça tradicionalmente vinculadas ao Poder Executivo. O crescimento consistente da força de trabalho do sistema de justiça no período recente é um indicador desse processo – apenas no âmbito federal, apurou-se que, entre 2010 e 2018, esse crescimento foi quase o dobro do verificado no Executivo (15,3% contra 7,2%, respectivamente).

O fortalecimento institucional do sistema de justiça, por sua vez, garantiu aos membros das carreiras jurídicas as condições para consolidar e até mesmo expandir uma série de prerrogativas e benefícios exclusivos dentro na máquina pública. Somada ao estatuto especial já aprofundado pelos regulamentos próprios de cada carreira, a primazia de interesses corporativos concorreu para assegurar privilégios funcionais e remuneratórios que apartaram magistrados, procuradores e promotores de justiça, advogados públicos e defensores do restante da burocracia estatal. Prova disso é o fato de que o gasto com pessoal do sistema de justiça se manteve na proporção de 12,7% do gasto da União (tendo, no entanto, chegado a representar 16% do total em 2009), sendo que o valor médio pago no Judiciário e no MP, em 2017, foi 1,4 vez o que foi pago no Legislativo e 1,7 o pago no Executivo.

Paralelamente, esse afastamento do sistema de justiça em relação aos demais setores do Estado se faz perceber também na maneira como foram implantados os preceitos gerencialistas que pautaram a reforma da administração pública brasileira desencadeada, a partir de meados dos anos 1990, por meio do PDRAE. É preciso considerar que, de modo geral, o plano não abarcava as especificidades do sistema de justiça, em termos das características do trabalho na base dos serviços prestados e do seu modelo de governança, sem um vértice na organização administrativa. Todavia, a primazia dos interesses corporativos na organização do sistema fez com que os atores jurídicos buscassem delinear eles mesmos os termos da reforma a ser implantada, não encampando as diretrizes do PDRAE. Como resultado, a reforma do sistema de justiça veio com quase uma década de atraso em relação ao plano e, com o advento da EC nº 45/2004 e da reforma infraconstitucional, privilegiou aspectos processuais, deixando a dimensão gerencial em segundo lugar.

Nesse cenário, a reforma administrativa do sistema de justiça foi mitigada, além de ter sido conduzida de forma autárquica por cada um de seus órgãos, conforme prioridades e ritmos próprios. Com isso, não se conseguiu implementar uma lógica de controle de resultados, pautada pelos princípios da eficiência e da qualidade da prestação do serviço público, como preconizado pelo PDRAE. O monitoramento de resultados foi adotado de maneira sistemática apenas pelo Poder Judiciário, que passou a definir metas de atuação e produtividade. O MP, a AGU e a Defensoria Pública não desenvolveram instrumentos metódicos de verificação de desempenho e não divulgam amplamente dados sobre os resultados

de sua atuação. É forçoso reconhecer, ademais, que mesmo as metas estabelecidas pelo CNJ para o Judiciário ainda não geraram resultados significativos quanto ao tempo de duração dos processos, à solução dos casos pendentes e à redução do acervo, não se mostrando suficientes para lidar com o crescimento da litigiosidade em um cenário de morosidade crônica.

Em resumo, o período ficou marcado pela compatibilização entre os princípios gerencialistas e os interesses corporativos dos atores do sistema de justiça, ancorados nos códigos das carreiras jurídicas e na autonomia de seus órgãos centrais (o Judiciário e o MP), resultando em uma autorreforma que privilegiou aspectos processuais em detrimento dos administrativos. Paralelamente, a força do sistema de justiça se fez notar em outros âmbitos analisados neste texto: na garantia de prerrogativas e benefícios específicos, na ampliação de seus quadros funcionais em intensidade consideravelmente superior aos órgãos da administração e nas políticas remuneratórias praticadas, o que resultou em certo descolamento das carreiras jurídicas dos demais setores do Estado. A evolução da remuneração de juízes federais e procuradores, e em certa medida de advogados da União e defensores públicos, de um lado, e a distância em relação à remuneração do servidor federal de nível superior, de outro lado, evidencia tal realidade.

Ao afirmar que a agenda reformista pautada pelo PDRAE não promoveu impactos efetivos no sistema de justiça, pretende-se realçar que o significativo fortalecimento institucional de seus órgãos e o crescimento e o robustecimento das carreiras jurídicas de Estado não se traduziram em melhoria do desempenho do sistema para garantir os direitos constitucionais de acesso à justiça e celeridade dos processos. Ao contrário, reverteram-se em privilégios para as carreiras jurídicas e seus membros.

A reforma do sistema de justiça segue em aberto, devendo incorporar com urgência instrumentos sistemáticos de verificação de resultados e ações de melhoria do desempenho dos órgãos, de modo a fazer valer o incremento de suas capacidades no período analisado. Necessário se faz também rever os códigos das carreiras jurídicas, para torná-los mais condizentes com os demais setores do Estado e com uma realidade que requer da burocracia pública, em qualquer âmbito, o compromisso primordial com a prestação de serviços de qualidade, eficazes e disponibilizados em prazos adequados.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, S. **Os aprendizes do poder**: o bacharelismo liberal na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 97-135, jan./abr. 2019.
- BANCO MUNDIAL. **Fazendo com que a Justiça conte**: medindo e aprimorando o desempenho do Judiciário no Brasil. Washington: Banco Mundial, 2004. (Relatório, n. 32789).
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 96, de 1992. Introdução modificações na estrutura do Poder Judiciário. **Diário do Congresso Nacional**, ano XLVII, n. 58, maio 1992. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01MAI1992.pdf#page=7>>. Acesso em: 12 out. 2020.
- BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995.
- CAMPILONGO, C. F. Governo representativo “*versus*” governo dos juízes. **Revista dos Tribunais**, v. 8, n. 30, p. 120-126, jan./mar. 2000.
- CAMPOS, A.; AQUINO, L. Os vinte anos da Constituição Federal de 1988 e a promoção do acesso à justiça no Brasil. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, v. 3, n. 17, p. 17-64, 2009.
- CARVALHO, J. M. de. **A construção da ordem**: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Editora UFRJ, 1996.
- CASTRO, M. F. de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **RBCS**, v. 12, n. 34, p. 147-156, jun. 1997.
- CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números: 2020**. Brasília: CNJ, 2020.
- _____. **Justiça em números: 2019**. Brasília: CNJ, 2019.
- COSTA, F. L. da. Estado, reforma do Estado e democracia no Brasil da Nova República. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 4, p. 71-82, jul./ago. 1998.
- DAKOLIAS, M. **O setor judiciário na América Latina e no Caribe**: elementos para reforma. Tradução de Sandro Eduardo Sardá. Washington: Banco Mundial, 1996. (Documento Técnico, n. 319).
- LEMGRUBER, J. *et al.* **Ministério Público**: guardião da democracia brasileira? Rio de Janeiro: Cesec, 2016.

LOPES, J. A. V. **Democracia e cidadania**: o novo Ministério Público brasileiro. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.

PINHEIRO, A. C. **Judicial system performance and economic development**. Rio de Janeiro: BNDES, 1996. 51 p. (Ensaio BNDES, n. 2).

SADEK, M. T. (Org.). **Reforma do Judiciário**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

VENÂNCIO FILHO, A. **Das arcadas ao bacharelismo**: 150 anos de ensino jurídico no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1982.

VIANNA, L. W. *et al.* **Corpo e alma da magistratura brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

_____. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

