

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1328

SISTEMA DE JUSTIÇA NO BRASIL: PROBLEMAS DE EQÜIDADE E EFETIVIDADE

André Gambier Campos

Brasília, fevereiro de 2008

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1328

SISTEMA DE JUSTIÇA NO BRASIL: PROBLEMAS DE EQÜIDADE E EFETIVIDADE*

André Gambier Campos**

Brasília, fevereiro de 2008

* O autor gostaria de agradecer a importante colaboração de Luseni de Aquino, Helder Ferreira, Natália Fontoura e Anna Peliano.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea. *E-mail:* andre.campos@ipea.gov.br.

Governo Federal

**Ministério Extraordinário
de Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

**Núcleo de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República**

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretora de Administração e Finanças
Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Macroeconômicos
João Sicsú

Diretora de Estudos Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento
Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação
Estanislau Maria de Freitas Júnior

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL K00, K10, K40

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 PROBLEMAS DO SISTEMA JUDICIAL	7
3 REFORMA DO SISTEMA JUDICIAL	28
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS	46
ANEXOS	52

SINOPSE

Este estudo versa sobre o sistema de Justiça no Brasil – sua estrutura e sua dinâmica, do início dos anos 1990 até o momento atual. Em primeiro lugar, apresentam-se alguns problemas desse sistema, principalmente a iniquidade e a inefetividade do acesso da população aos serviços jurisdicionais. As razões desses problemas estão ligadas não só à demanda por tais serviços no país, mas também à sua oferta. Em segundo lugar, descrevem-se as iniciativas de solução desses problemas, especialmente aquelas situadas no plano legislativo. O destaque vai para a reforma efetuada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que abriu espaço para outra, de caráter infraconstitucional. Como será examinado, tal reforma tendeu a balancear a demanda pelos serviços jurisdicionais, bem como favoreceu sua oferta mais célere, imparcial e certa.

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the system of Justice in Brazil – its structure and its dynamic, from the beginning of 90'ies until now. Firstly, there is a description of some of the problems of this system, mainly the iniquity and the ineffectiveness of the access to jurisdictional services. These problems are related, at the same time, to the supply and demand of these services. Secondly, there is a presentation of the initiatives to solve these problems, specially legislative ones. This study focus in Constitutional Amandment nº 45/2004, as well as in complementary laws. As will be examined, this legislation favoured a more balanced demand for jurisdictional services and, on the other side, a faster, more impartial and secure supply.

1 INTRODUÇÃO

Este texto versa sobre o sistema de Justiça no Brasil – sua estrutura e sua dinâmica, do início dos anos 1990 até o momento atual. Esse sistema é composto por diversas instituições, mas apresenta em seu centro o Poder Judiciário. Em torno dele, gravitam o Ministério Público, a Defensoria Pública, a advocacia pública e a advocacia privada.¹ Essas são as principais instituições responsáveis pela produção e pela distribuição da Justiça – cada qual atuando com suas especificidades, mas todas com a perspectiva de viabilizar o acesso da população à Justiça no país.²

Na primeira seção, mencionam-se alguns problemas do complexo de Justiça. Entre eles, as dificuldades enfrentadas por diversos grupos da população para conseguir acesso aos serviços jurisdicionais. Mesmo quando conseguem acesso, tais grupos deparam-se com serviços morosos, parciais e incertos, que não possibilitam a reparação de seus direitos. Conforme será examinado, as razões desse acesso desigual e pouco efetivo estão ligadas não só à demanda por serviços jurisdicionais no país, mas também à sua oferta.

Na segunda seção, destacam-se as iniciativas de solução desses problemas, especialmente aquelas situadas no plano legislativo. Após longa tramitação, aprovou-se a reforma constitucional do sistema de Justiça – que abriu espaço para outra reforma, de caráter infraconstitucional. Com a Emenda Constitucional no 45/2004 (e as leis que se seguiram), alteraram-se a estrutura e a dinâmica do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública (entre outras instituições). Como será analisado, isso tendeu a balancear a demanda pelos serviços jurisdicionais, bem como favoreceu sua oferta mais célere, imparcial e certa.

Por fim, no anexo, apresenta-se a organização atual das instituições que compõem o complexo de Justiça. Não raro, elas contam com intrincadas segmentações e especializações internas. Assim, ao descrever sua organização, a idéia é facilitar o entendimento das mudanças que, desde o início dos anos 1990, ocorreram em seu funcionamento.

2 PROBLEMAS DO SISTEMA JUDICIAL

Nos últimos anos, os institutos de pesquisa de opinião pública divulgaram informações sobre o grau de confiança depositado pela população em diversas instituições brasileiras. Um dos levantamentos mais recentes, realizado pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope) no final de 2005, avaliou 18 delas – entre as quais, algumas

1. Note-se que outras instituições relevantes para o sistema de Justiça também podem ser mencionadas. A título de exemplo, a polícia judiciária federal, as polícias judiciárias estaduais, o Tribunal de Contas da União, os tribunais de contas dos estados, os tribunais de contas dos municípios, a Controladoria-Geral da União e o sistema cartorial extrajudicial. Apesar de sua evidente importância para a Justiça, essas instituições não serão analisadas neste texto – com exceção do sistema cartorial extrajudicial, que será estudado de maneira sumária mais à frente.

2. Ressalve-se que a análise da organização e do funcionamento do sistema de Justiça se dá em um registro geral. Neste texto não há a preocupação com aspectos específicos de direitos civis, políticos, econômicos ou sociais. Nem com características exclusivas de direitos individuais, coletivos ou difusos. E tampouco com traços peculiares das instituições de Justiça nas esferas constitucional, administrativa, criminal, cível, trabalhista etc. O registro de análise adotado procura englobar todo esse conjunto – de maneira que, por vezes, ele se mostra generalizante.

envolvidas com a produção e a distribuição da justiça no país (como o Poder Judiciário, a polícia e a advocacia).³

Conforme pode ser examinado na tabela 1, esse levantamento não apresentou resultados animadores para essas últimas instituições. A maioria absoluta da população não confiava na polícia (61%) e aproximadamente metade não confiava no Poder Judiciário (51%) e na advocacia (47%).⁴

É verdade que, de acordo com esse levantamento, havia instituições ainda menos confiáveis aos olhos da população. De qualquer modo, entre todas as pesquisadas, aquelas responsáveis pela Justiça ocupavam uma posição apenas mediana em termos de confiança. Posição inferior a instituições como a categoria dos médicos, a Igreja Católica ou as Forças Armadas, que se mostraram muito confiáveis para a população.⁵

TABELA 1
Brasil – Grau de confiança em diversas instituições brasileiras (2005)
(Em %)

Instituições	Confia	Não confia	Não sabe	Total	
Judiciário	45,0	51,0	4,0	100	
Instituições envolvidas com a Justiça	Polícia	35,0	61,0	4,0	100
	Advogados	48,0	47,0	5,0	100
	Média (A)	42,7	53,0	4,3	–
	Médicos	81,0	16,0	3,0	100
Instituições mais confiáveis	Igreja Católica	71,0	26,0	3,0	100
	Forças Armadas	69,0	27,0	4,0	100
	Média (B)	73,7	23,0	3,3	–
Instituições menos confiáveis	Câmara dos Deputados	15,0	81,0	4,0	100
	Partidos políticos	10,0	88,0	2,0	100
	Políticos em geral	8,0	90,0	2,0	100
	Média (C)	11,0	86,3	2,7	–
Diferença (A) - (B)	-31,0	30,0	1,0	–	
Diferença (A) - (C)	31,7	-33,3	1,7	–	

Elaboração: Disoc/Ipea a partir do Ibope, 2005.

O que poderia explicar a pouca confiança depositada nas instituições que produzem e distribuem a justiça no Brasil? Um dos modos de responder essa pergunta é recorrer à Constituição Federal de 1988.

3. O levantamento do Ibope levou em conta uma amostra de 2.002 indivíduos eleitores, residentes em 143 municípios distribuídos por todo o país. As informações dessa amostra foram colhidas entre 18 e 22 de agosto de 2005. E os indicadores construídos a partir de tais informações apresentaram uma margem de erro de 2,2 pontos percentuais, para mais ou para menos, com um intervalo de confiança de 95%. Mais detalhes sobre a metodologia desse levantamento podem ser encontrados em Ibope, 2005.

4. O levantamento do Ibope não estabeleceu diferenciações entre os diversos tipos de Poder Judiciário (comum ou especial, federal ou estadual), entre os tipos de polícia (judiciária ou militar, federal ou estadual) ou entre os tipos de advocacia (privada ou pública, por exemplo). A esse respeito, verificar Ibope, 2005.

5. Os resultados do levantamento do Ibope são corroborados pelos de outros levantamentos. Um exemplo está naquele conduzido pelo Instituto Toledo e Associados, a pedido do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, no final de 2003 (conferir TOLEDO E ASSOCIADOS, 2003). Ou, então, naquele conduzido pelo próprio Instituto Ibope, a pedido da Associação dos Magistrados Brasileiros, na metade de 2004 (verificar IBOPE, 2004).

Em seu artigo 1º, ela estabelece que o Estado brasileiro possui uma forma federativa, democrática e de direito.⁶ Ou seja, resulta da união de estados e municípios, regida pela vontade do povo e submetida às regras de direito. Entre essas regras estão as que determinam o respeito à cidadania e à dignidade dos indivíduos, bem como as que garantem a estes últimos a inserção em uma sociedade caracterizada pela liberdade, pela justiça e pela solidariedade.⁷

Já em seu artigo 5º, a Constituição Federal dispõe que o desrespeito à cidadania e à dignidade, assim como a inobservância da liberdade, da justiça e da solidariedade, podem ser suscitados diante do Poder Judiciário – um dos três poderes que compõem o Estado brasileiro.⁸ Reinterpretando a afirmação de Lefort (1983), o acesso ao Poder Judiciário (bem como ao conjunto de instituições anexas que zelam pela Justiça) pode ser encarado então como uma espécie de “direito a ter direitos”.

Mas a tradução desse “direito a ter direitos”, do plano da Constituição para o do cotidiano, é um desafio não só atual como também permanente. E, pelo que as informações antes citadas demonstram, nem sempre bem-sucedido.

Grosso modo, o acesso a instituições responsáveis pela Justiça é dificultoso e custoso para parcela significativa da sociedade, que não consegue fazer com que as violações de seus direitos sejam apreciadas. E, mesmo quando consegue acessar essas instituições, parcela importante da sociedade depara-se com serviços jurisdicionais morosos, parciais e incertos, que não propiciam a efetiva reparação daquelas violações.

Como consequência, as instituições que zelam pela justiça no Brasil não dispensam os cuidados necessários aos direitos que encarnam a cidadania e a dignidade, bem como a liberdade, a justiça e a solidariedade, previstas na Constituição de 1988. Em alguma medida, isso ajuda a explicar a diminuta confiança depositada no Poder Judiciário, na polícia e na advocacia.

Nesta seção, analisa-se o acesso iníquo e inefetivo de parcela significativa da população ao sistema judicial, bem como as razões de tal acesso. Ressalte-se que essa

6. De acordo com o artigo 1º da Constituição, “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I) a soberania; II) a cidadania; III) a dignidade da pessoa humana; IV) os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V) o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

7. Segundo o artigo 3º, “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I) construir uma sociedade livre, justa e solidária; II) garantir o desenvolvimento nacional; III) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

8. O artigo 5º possui o seguinte *caput*. “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes”. E, entre seus incisos, estão: “XXXIV) são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal; XXXV) a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; XXXVI) a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; XXXVII) não haverá juízo ou tribunal de exceção; LIII) ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente; LIV) ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; LV) aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; LXXVIII) a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

análise concentra-se no que Arantes (2001) e Sadek (2003, 2004) denominaram de “dimensão não política” do complexo judicial – dimensão que se refere à produção e à distribuição de serviços jurisdicionais para a população. Não diz respeito, assim, à “dimensão política” – que concerne principalmente aos controles jurisdicionais das decisões dos Poderes Legislativo e Executivo.

2.1 ACESSO INÍQUO E INEFETIVO

2.1.1 Iniquidade de acesso

Em um relatório preliminar, produzido após visita realizada ao país em 2004, o relator especial da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) afirma o seguinte acerca do sistema de Justiça brasileiro:

The report identifies the system's main shortcomings as follows: problems with access to justice, its slowness and notorious delays, the fact that there are very few women or people of African descent or indigenous origin in top positions in the judiciary, a tendency towards nepotism and the non-use of competitive examinations to appoint judicial staff [...] Of all these shortcomings, the most serious is without doubt the first, since a large proportion of the Brazilian population, for reasons of an economic, social or cultural nature or social exclusion, finds its access to judicial services blocked or is discriminated against in the delivery of those services [...] Delays in the administration of justice are another big problem, which in practice affects the right to judicial services or renders them ineffective. Judgements can take years, which leads to uncertainty in both civil and criminal matters and, often, to impunity (UNITED NATIONS, 2005, p. 2).

Esse relatório destaca as dificuldades que parcela da população enfrenta para acessar as instituições que compõem o sistema de Justiça. Tais dificuldades decorrem de um conjunto de fatores – econômicos, sociais e culturais.

Inicialmente, destaca-se a insuficiência de renda, pois quase 53 milhões de brasileiros sobrevivem na pobreza de acordo com as estatísticas oficiais (disponibilizadas pelo IPEA, 2006). Esse fato é relevante em si mesmo, quando se considera que, via de regra, o acesso ao complexo judicial possui custos financeiros imediatos para os cidadãos.

Armelin (2006) ressalta que, para além desses custos, o acesso depende de uma consciência prévia, por parte dos próprios cidadãos, da existência de direitos que são violados. E tal consciência é dificultada, entre outras razões, pela precariedade dos indicadores educacionais do país – elevado analfabetismo (atingindo ainda 15 milhões de brasileiros), reduzido número de anos de estudo (apenas 6,8 anos em média), diminuta compreensão da linguagem escrita (conforme demonstra o IPEA, 2006).

Para Oliveira (1994), Paoli (1990, 1992, 1995) e Telles (1985), essa consciência acerca de direitos também é obstada pelas dificuldades existentes, no âmbito da sociedade civil, para a organização dos próprios cidadãos. Ou seja, para além dos indicadores educacionais mencionados, tal consciência é afetada pelos entraves existentes para a mobilização civil, econômica, social e política dos cidadãos.

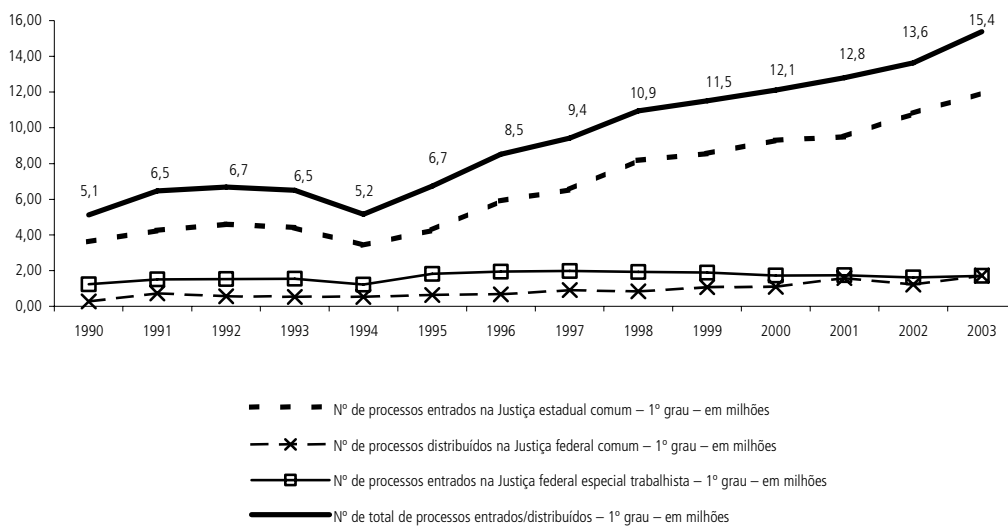
Finalmente, Sadek (2003) sublinha que a percepção do sistema judicial pelos brasileiros, já antes descrita, também afeta o acesso. Afinal, não há confiança suficiente nas instituições que o compõem, de modo que parte da população prefere

nem submeter a violação de seus direitos a essas instituições. De certa maneira, vale aí o conhecido ditado: “É melhor um mau acordo do que uma boa demanda”.

Ainda a respeito do *acesso*, destaque-se que, à primeira vista, ele cresceu significativamente nos últimos anos. De acordo com o gráfico 1, o número total de processos entrados/distribuídos em 1º grau de jurisdição multiplicou-se por três entre 1990 e 2003. No momento inicial, eram 5,12 milhões de processos. Já no momento final, 15,39 milhões.⁹ Acrescente-se que esse aumento deveu-se, principalmente, aos processos apresentados nos complexos estaduais.¹⁰ Em 1990, respondiam por 70,8% da entrada/distribuição de processos no Brasil. E, em 2003, passaram a responder por 77,6%.

De maneira complementar, segundo o gráfico 2, diminuiu o número de indivíduos por processo entrado/distribuído no país entre 1990 e 2003. No instante inicial, havia 29 pessoas para cada processo. Já no instante final, somente 12. Isso representou um incremento de quase duas vezes e meia na relação entre os processos entrados/distribuídos e a população brasileira. O que significou um aumento na “litigiosidade” ao longo desse período (conforme a definição de “litigiosidade” presente em Ministério da Justiça, 2004).

GRÁFICO 1
Brasil – Evolução do nº processos entrados/distribuídos no Poder Judiciário (1990 a 2003)
 (Em milhões)



Elaboração: Disoc/Ipea a partir do Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário (BNDPJ) do Supremo Tribunal Federal (STF).

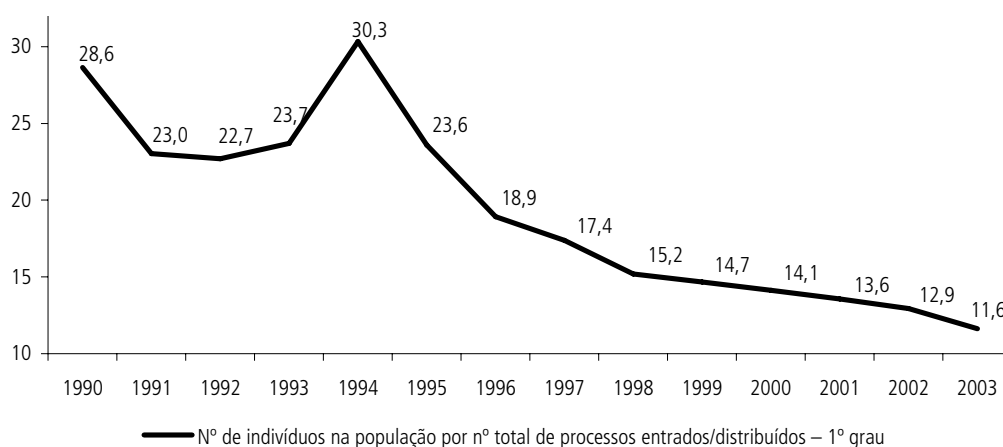
9. Ainda que não sejam diretamente comparáveis aos dados do Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário (BNDPJ) aqui apresentados, os dados do Conselho da Justiça Federal, do Tribunal Superior do Trabalho e do Conselho Nacional de Justiça mostram que, entre 2003 e 2005, cresceu o número de processos entrados/distribuídos no 1º grau, principalmente na Justiça federal comum (onde cresceu 20,4%).

10. Não se levam em consideração os processos entrados/distribuídos na Justiça federal especial eleitoral, na Justiça federal especial militar e na Justiça estadual especial militar. Isso não afeta em quase nada as conclusões aqui expostas, dado o relativamente reduzido número de processos entrados/distribuídos nessas Justiças.

GRÁFICO 2

Brasil – Evolução do nº indivíduos na população por nº total de processos entrados/distribuídos no Poder Judiciário (1990 a 2003)

(Em nº)



Elaboração: Disoc/Ipea a partir de BNDPJ/STF e Ipeadata/Ipea.

À primeira vista, esses números indicam que há uma demanda crescente pela reparação de direitos civis, políticos, econômicos e sociais no Brasil. Em paralelo, que tal demanda vem conseguindo um acesso ampliado ao complexo judicial. E isso parece ser verdade para o 1º grau de jurisdição, bem como para os demais graus (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004).

Não obstante, mencione-se que esses números ocultam dinâmicas distintas. Enquanto a maior parcela da população brasileira simplesmente não recorre ao sistema judicial para obter a reparação de seus direitos, uma parcela reduzida aciona tal sistema de maneira ampla e irrestrita, mas também repetida e abusiva.

Ou seja, por um lado, há insuficiência de acesso – muitas vezes, pelos motivos anteriormente mencionados, como a ausência de recursos financeiros, o desconhecimento dos direitos violados e a desconfiança acerca da capacidade de reparação mostrada pelo sistema estatal. Por outro lado, há acesso em excesso – por vezes, para obter proveito do caráter dificultoso, custoso, moroso, parcial e incerto do complexo judicial. Sobre isso, Bottini (2006) afirma que:

O alto índice de litigância no Judiciário brasileiro aponta apenas que um número muito pequeno de pessoas ou instituições utilizam intensamente o sistema, ao passo que a maior parte da população não tem acesso a este meio formal de resolução de conflitos [...] Este é o foco, o ponto central da discussão. Há um excesso de demandas judiciais que não decorre da democratização do acesso à Justiça, mas de sua utilização exagerada por poucos atores, dentre os quais o Poder Público, as empresas concessionárias prestadoras de serviços e as instituições financeiras [...] A presença recorrente destes atores como réus ou autores na Justiça acarreta a multiplicação de feitos de igual teor, de conteúdo idêntico e repetido (BOTTINI, 2006, p. 5).

2.1.2 Acesso inefetivo

2.1.2.1 Morosidade

Mesmo sem esquecer essas dinâmicas distintas que caracterizam a demanda por reparação de direitos no Brasil, é importante analisar em que medida o sistema judicial conseguiu absorvê-la, em seu conjunto, nos anos recentes. De acordo com os números já examinados acerca de processos entrados/distribuídos, essa demanda é crescente e consegue acesso ampliado ao complexo judicial. Mas e os números de processos *judgados*? Como tais números indicam, em grandes linhas, a capacidade do sistema judicial incorporar tal demanda, é preciso estudá-los.

De acordo com o gráfico 3, em alguma medida, o julgamento dos processos acompanhou sua entrada/distribuição entre 1990 e 2003. O número total de processos julgados em 1º grau de jurisdição multiplicou-se por três – passou de 3,63 milhões para 10,82 milhões.¹¹ Os complexos estaduais foram os principais responsáveis por esse aumento, dado que eles ofertavam 66,4% dos julgamentos em 1990 e 75,7% em 2003.¹²

Mesmo acompanhando o crescimento da entrada/distribuição, o julgamento dos processos manteve-se sempre em um patamar inferior – em torno de 70% no que se refere ao número total de processos, segundo o gráfico 4. Na verdade, com exceção da Justiça federal especial trabalhista, que julgou quase todas as que lhe foram apresentadas, as demais Justiças tiveram dificuldades para acompanhar as demandas por reparação de direitos em 1º grau de jurisdição. No caso da Justiça estadual comum, a relação entre o número de processos julgados e o número de processos entrados/distribuídos era de 66,6%, em 1990. E avançou pouco até 2003, quando foi de 68,5%. Já no caso da Justiça federal comum, a relação era de 63,8%, em 1990. E ainda retrocedeu para 57,2%, em 2003.

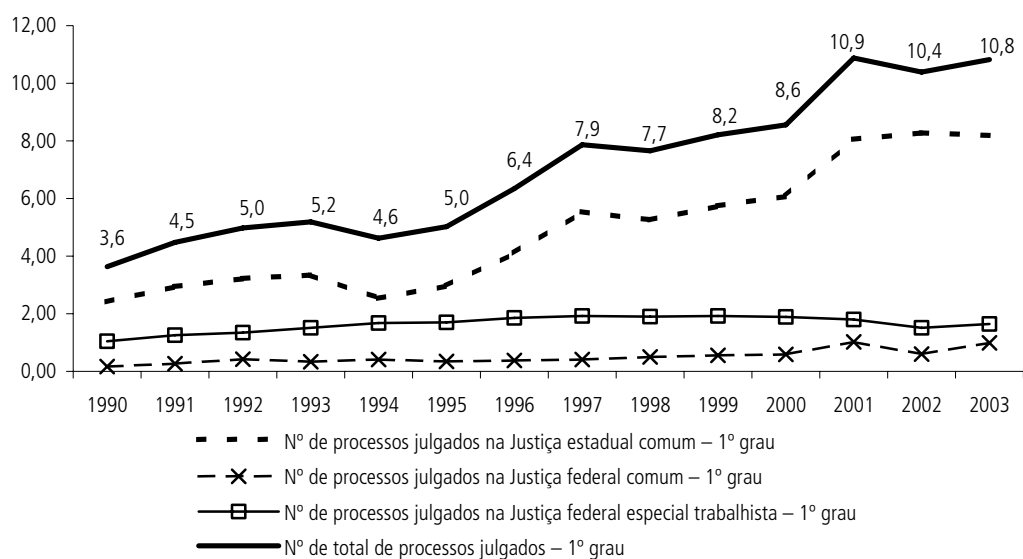
11. Mesmo que não sejam diretamente contrastáveis com as informações do Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário aqui expostas, as informações do Conselho da Justiça Federal, do Tribunal Superior do Trabalho e do Conselho Nacional de Justiça evidenciam que, entre 2003 e 2005, aumentou o número de processos julgados no 1º grau, principalmente na justiça federal Comum (onde aumentou nada menos que 72,1%) e na justiça estadual Comum (onde aumentou 30%).

12. Novamente, os processos julgados na justiça federal especial eleitoral, na justiça federal especial militar e na Justiça estadual especial militar não são considerados. E isso não afeta em praticamente nada as conclusões aqui alcançadas, pois é relativamente reduzido o número de processos julgados nessas Justiças.

GRÁFICO 3

Brasil – Evolução do nº processos julgados pelo Poder Judiciário (1990 a 2003)

(Em milhões)

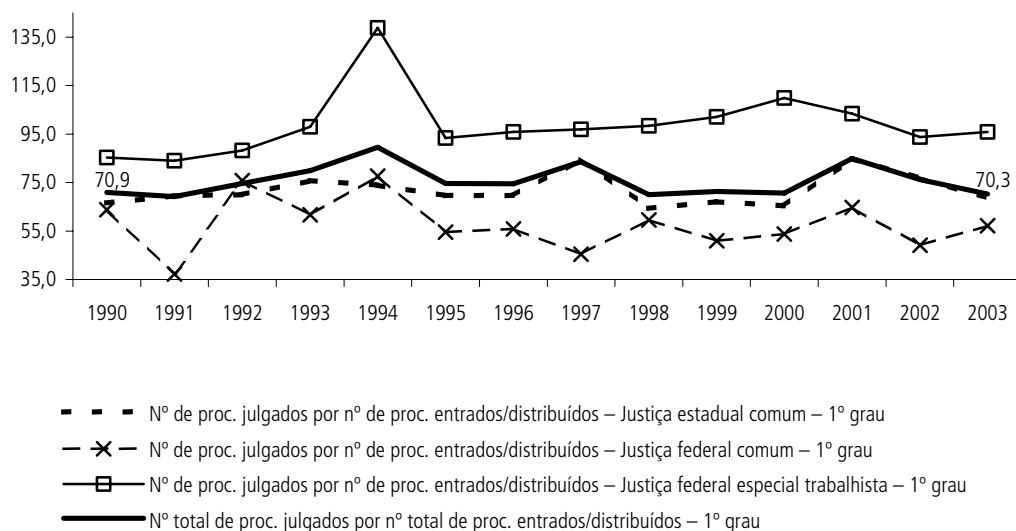


Elaboração: Disoc/Ipea a partir do BNDPJ/STF.

GRÁFICO 4

Brasil – Evolução da relação entre o nº processos julgados e o nº processos entrados/distribuídos no Poder Judiciário (1990 a 2003)

(Em %)



Elaboração: Disoc/Ipea a partir do BNDPJ/STF.

É verdade que, nos demais graus de jurisdição, esses percentuais se mostram mais razoáveis (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004). Entretanto, como o 1º grau é que responde pela maior parte das demandas por reparação de direitos no país, conclui-se que o sistema judicial não conseguiu absorver, em alguma medida, o crescimento de tais demandas entre 1990 e 2003. Em média, cerca de 30% das que são apresentadas

não são julgadas no mesmo ano, acumulando-se para o período seguinte. Apenas como exemplo, em 2003, esse acúmulo representou 4,57 milhões de demandas.

A partir dessas informações, não é possível induzir/deduzir qual o tempo médio de duração dos processos.¹³ Contudo, a partir delas, já é possível perceber que há, de fato, um problema de *morosidade* no complexo judicial brasileiro. Acrescente-se, aliás, que os próprios atores que estão no centro desse complexo reconhecem isso claramente.

A tabela 2 traz dados de pesquisa conduzida recentemente pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) em que foram avaliados diversos aspectos do funcionamento da Justiça. No que se refere à sua agilidade, apenas 9,9% dos magistrados consideravam que a situação da Justiça como um conjunto era boa ou muito boa. Outros 48,9% avaliavam como ruim ou muito ruim. Ainda que algumas Justiças federais especializadas apresentem porcentagens melhores (como a eleitoral e a trabalhista), como regra, os atores que estão no cerne do sistema judicial brasileiro descrevem-no como moroso.

TABELA 2
Brasil – Avaliação da Justiça em termos de agilidade (2005)
(Em %)

	Muito boa ou boa	Regular	Ruim ou muito ruim	Sem resposta	Total
Justiça estadual comum	17,2	34,9	44,6	3,3	100,0
Justiça federal comum	14,5	27,1	39,5	18,9	100,0
Justiça federal especializada trabalhista	29,3	29,0	16,8	24,9	100,0
Justiça federal especializada eleitoral	64,8	17,1	6,9	11,2	100,0
Justiça federal especializada militar	13,6	17,2	9,9	59,3	100,0
Justiça (como um conjunto)	9,9	38,7	48,9	2,5	100,0

Elaboração: Disoc/Ipea a partir de AMB, 2005.

2.1.2.2 Incerteza e parcialidade

É relevante notar que a morosidade guarda relações com outros problemas, também destacados pelo relator especial da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU). Entre eles, está a incerteza na reparação dos direitos. A demora na manifestação do complexo judicial faz com que, em meio à população, cresçam as dúvidas sobre a própria existência dos direitos que foram levados à sua apreciação.

Por sua vez, a incerteza na reparação dos direitos também guarda relações com outros problemas, como a parcialidade do sistema judicial. De acordo com o citado relator, há um padrão discriminatório na manifestação de parte desse sistema. E, como regra, tal padrão afeta negativamente parcelas da população que já sofrem com discriminações variadas em seu cotidiano, de modo que reforça ainda mais estas últimas:

Lack of access to justice is more of a problem for social groups who suffer from discrimination or marginalization. The Special Rapporteur heard many accounts of court cases involving people from these groups who claimed that the initial violation of their rights had been compounded by their victimization by the judicial system, which reproduces the same discrimination and the same prejudices in the administration of justice. The people most affected are children and young persons, women, people on low incomes, indigenous people, homosexuals, transvestites, the quilombola,

13. Informações específicas acerca do tempo médio de duração dos processos devem ser utilizadas com cautela no Brasil. Algumas informações, que indicam ser 4,8 anos o tempo médio dos processos em andamento na Justiça brasileira como um conjunto, podem ser encontradas em UnB (2005).

people of African descent, the sick and members of social movements such as landless and environmentalists (UNITED NATIONS, 2005, p. 9).

Acrescente-se que há outra perspectiva sobre a parcialidade do complexo judicial. Segundo essa perspectiva, se há um padrão discriminatório por parte de tal complexo, ele se explicita em manifestações judiciais que beneficiam justamente parcelas da população consideradas hiposuficientes, tais como as anteriormente citadas, mesmo em situações de contradição com o direito vigente no Brasil. Segundo Castelar (2003):

O magistrado brasileiro se vê como responsável por promover a mudança social e, em particular, reduzir as desigualdades sociais, dispondo-se, com frequência, a ignorar não apenas os contratos, mas também as leis na busca desse objetivo [...] Nesse papel, o juiz deve não apenas impor o direito feito pelo Legislativo, mas fazer ele mesmo o direito, buscando mais “justiça” que certeza jurídica [...] A não-neutralidade do magistrado, que dá origem a decisões viesadas ou com pouca previsibilidade, pode ser um problema, do ponto de vista da economia, tão importante quanto a morosidade (CASTELAR, 2003, p. 46).

Uma vez mais, verifica-se aí que a parcialidade do sistema judicial guarda relações com a incerteza na reparação dos direitos (a “pouca previsibilidade” mencionada). Acrescente-se que, se essas relações são muito claras nessa segunda perspectiva, elas também se fazem ver naquela primeira, ainda que em um outro sentido e direção.¹⁴

Por fim, ao contrário do verificado na análise da morosidade do complexo judicial, quando seus atores centrais reconheciam a demora na reparação dos direitos no país, na análise da parcialidade não se verifica reconhecimento semelhante. De acordo com a tabela 3, de maneira geral, os magistrados avaliavam positivamente a imparcialidade dos órgãos desse complexo. O percentual de magistrados que consideravam “ruim” ou “muito ruim” o grau de imparcialidade oscilava apenas entre 9,7% e 14,6%. Ao passo que a porcentagem que o percebia como “bom” ou “muito bom” variava entre 24,0% e 59,4%.

TABELA 3
Brasil – Avaliação da Justiça em termos de imparcialidade (2005)
(Em %)

	Muito boa ou boa	Regular	Ruim ou muito ruim	Sem resposta	Total
Justiça estadual comum	59,4	24,3	11,4	4,9	100,0
Justiça federal comum	48,8	21,7	11,1	18,4	100,0
Justiça federal especializada trabalhista	40,5	23,5	14,6	21,4	100,0
Justiça federal especializada eleitoral	53,4	18,9	12,0	15,7	100,0
Justiça federal especializada militar	24,0	15,6	9,7	50,7	100,0

Elaboração: Disoc/Ipea a partir de AMB, 2005.

Obs.: Não há informações sobre a imparcialidade para a Justiça como um conjunto.

Ainda que os dados não sejam comparáveis, há indícios de que a população não avalia a imparcialidade do sistema judicial da mesma maneira que os magistrados. A tabela 4, que traz dados de uma pesquisa conduzida pela Universidade de Brasília (UnB) em todo o Brasil ao longo de 2005, indica que a maioria das população (63,9%) considera que os magistrados não tratam igualmente todas as pessoas que demandam a

14. Uma discussão ampliada acerca da parcialidade/imparcialidade da Justiça no Brasil pode ser encontrada em Vianna, *et al.* 1999.

reparação de seus direitos nesse sistema. Na tabela 5, a maioria da população (61,2%) também afirma que, mediante recurso a um “jeitinho”, há como fazer com que um processo tenha julgamento antecipado em relação a outros que lhe precedem. Finalmente, na tabela 6, a maioria da população (64,6%) afirma que, no sistema judicial, alguém pode ser beneficiado ilegalmente pela decisão de um magistrado.

TABELA 4

Brasil – Avaliação da igualdade de tratamento dispensada pelos magistrados (2005)

(Em %)

Os juízes tratam igualmente todas as pessoas?	
Sim	28,6
Não	63,9
Não sabe	7,5
Total	100,0

Elaboração: Disoc/Ipea a partir da UnB, 2005.

TABELA 5

Brasil – Avaliação da possibilidade de fazer um processo passar na frente dos outros ilegalmente (2005)

(Em %)

Na Justiça, alguém pode fazer um processo passar na frente dos outros ilegalmente (dando um “jeitinho”)?	
Sim	61,2
Não	33,3
Não sabe	5,5
Total	100,0

Elaboração: Disoc/Ipea a partir da UnB, 2005.

TABELA 6

Brasil – Avaliação da possibilidade de alguém ser beneficiado ilegalmente pela decisão de um juiz (2005)

(Em %)

Alguém pode ser beneficiado ilegalmente pela decisão de um juiz?	
Sim	64,6
Não	28,9
Não sabe	6,5
Total	100,0

Elaboração: Disoc/Ipea a partir da UnB, 2005.

2.1.2.3 Enfim, inefetividade

No Brasil, há uma considerável iniquidade de acesso ao sistema judicial. De um lado, certos grupos têm acesso restringido, por razões como a ausência de meios financeiros, a desinformação sobre direitos e a desconfiança acerca da capacidade restaurativa do Estado. De outro lado, determinados grupos têm acesso exagerado, repetido e abusivo, por meio do qual tiram proveito das características deformantes que muitas vezes se apresentam no complexo judicial.

Acrescente-se que, mesmo quando conseguem acesso ao complexo judicial, aqueles grupos se defrontam, muitas vezes, com prestações jurisdicionais morosas, parciais e incertas quanto à possibilidade de reparação de seus direitos. Em outros termos, não raro, encontram-se diante de prestações que não se caracterizam pela efetividade, no sentido que Armelin (2006) empresta a essa palavra:

A efetividade implica a presença do trinômio justiça, resultados adequados e celeridade da tutela jurisdicional prestada, a fim de obviar o impacto negativo para o Poder Judiciário das decisões

injustas, inúcuas ou tardias. É fundamental, para a garantia da efetividade da prestação jurisdicional, evitar, ou ao menos minimizar, aquele fenômeno que Ítalo Andolina cunhou de “dano marginal decorrente da duração do processo” (ARMELIN, 2006, p. 125).

A partir de agora, é importante apontar algumas das razões que fazem com que as prestações jurisdicionais não se caracterizem pela equidade e pela efetividade no Brasil.

2.2 RAZÕES DO ACESSO INÍQUO E INEFETIVO

Ao perguntar pelas razões da iniquidade do acesso e da inefetividade das prestações jurisdicionais, é preciso ter em mente dois tipos de fatores. De um lado, aqueles que afetam a oferta de serviços pelo sistema de Justiça. De outro, aqueles que influem na demanda por tais serviços. Mesmo que de forma sumária, é necessário analisar essas duas espécies de fatores. Inicia-se pelos que se referem à oferta.

2.2.1 Aspectos da oferta de serviços jurisdicionais

2.2.1.1 Os magistrados

A morosidade do complexo judicial, que guarda relações estreitas com a inefetividade na reparação de direitos, resultaria de uma reduzida produtividade dos magistrados, isoladamente considerados? De acordo com a tabela 7, para dar conta da demanda por direitos, já antes exposta, cada magistrado julgou, ao longo do ano de 2003, cinco processos por dia na Justiça estadual comum, quatro na Justiça federal comum e três na Justiça federal especial trabalhista.

TABELA 7
Brasil – Produtividade física dos magistrados (2003)
(Em nº de processos)

	Nº processos julgados por magistrado/ano	Nº processos julgados por magistrado/mês	Nº processos julgados por magistrado/dia útil
Justiça estadual comum 1º grau	1.207	101	5
Justiça federal comum 1º grau	999	83	4
Justiça fed. esp. trabalhista 1º grau	794	66	3

Elaboração: Disoc/Ipea a partir de MJ, 2004.

Na análise desses números, é preciso cautela. Principalmente porque a produtividade depende de circunstâncias que raramente estão sob controle dos magistrados. Circunstâncias como a organização e a especialização dos órgãos de Justiça, a estrutura material e pessoal à disposição, a extensão e a complexidade jurídica das questões discutidas nos processos, entre muitas outras.

Seja como for, a literatura é consensual em não debitar a morosidade do complexo judicial à produtividade dos magistrados, isoladamente considerados (a esse respeito, verificar BOTTINI, 2006; FALCÃO, 2005; SADEK, 2003, 2004). Parte dela, até mesmo, menciona que é relativamente reduzida a proporção entre o número de magistrados e a dimensão da população brasileira. Sadek (2004) cita que:

O Brasil apresenta uma relação bastante desfavorável entre o número de magistrados e o tamanho de sua população. Além disso, o baixo número de juízes é um problema reconhecido pelo próprio poder público. Tanto assim que, em todas as unidades da federação, há vagas abertas. O percentual

de vacância, isto é, de postos criados e não preenchidos é significativo em todas as regiões e estados do país, tanto na justiça dos estados como na justiça federal (SADEK, 2004, p. 21).

Sobre a quantidade de magistrados, o Ministério da Justiça (2004) afirma que, na Justiça como um todo, em 2003, havia um para cada 12.937 brasileiros. Essa proporção colocava o país em uma posição intermediária em uma comparação internacional. Por um lado, em posição melhor que países da América Latina com pequena população (como o Chile e a República Dominicana). Mas, por outro, em posição pior que países latino-americanos com grande população (e, portanto, mais parecidos com o Brasil – como a Argentina e a Colômbia).

Além da quantidade, a qualidade dos magistrados é um fator que pode resultar não só na morosidade do sistema judicial, mas também na incerteza de suas manifestações, contribuindo para a inefetividade anteriormente mencionada. O processo de recrutamento dos magistrados está a cargo do próprio Poder Judiciário, efetuando-se por meio de concurso público de provas e títulos, para o qual podem se inscrever bacharéis em Direito (que tenham certa experiência profissional). Tal recrutamento deve respeitar princípios constitucionais, tais como o da legalidade, da igualdade, da impessoalidade e da publicidade, entre outros.

Apesar da observância de tais princípios, Nalini (2005) menciona que a intensa procura dos bacharéis por tais concursos não significa que essa forma de ingresso na magistratura seja adequada e prestigiada,¹⁵ mas sim que há uma crise intensa no mercado jurídico, que faz com que tais indivíduos procurem se tornar magistrados, mesmo sem preparo razoável. Aliás, um dos resultados da expansão dos cursos de graduação em Direito no Brasil na década de 1990, que propiciou um preparo sofrível aos bacharéis, foi o descompasso entre o número de candidatos inscritos e o número de aprovados nos concursos – não raro, abaixo do número de vagas disponíveis para a magistratura.

Sadek (2004) afirma que há também problemas na capacitação a que os magistrados se submetem após o ingresso na magistratura. Não há, por exemplo, a oferta de conhecimentos econômicos, sociais, políticos e culturais que garantam uma visão mais ampla, ao próprio magistrado, sobre sua inserção e sua dimensão na sociedade brasileira. E, mesmo no que se refere estritamente à oferta de conhecimentos técnico-jurídicos, o relator especial da Comissão de Direitos Humanos da ONU destaca que não se dá atenção ao ordenamento jurídico internacional – especialmente, à normatividade que rege os direitos humanos (UNITED NATIONS, 2005).

E, de maneira relacionada à capacitação, há problemas na progressão dentro da carreira da magistratura. De acordo com a Constituição de 1988, tal progressão deve

15. Segundo Nalini, “os certames se desenvolvem há muitos anos com idêntica formulação. Provas preambulares para selecionar algumas centenas dentre os milhares de candidatos que acorrem ao chamamento. Esta seleção inicial se faz por leitura ótica e sua eficiência é no mínimo discutível. Em seguida, submissão dos candidatos a provas escritas, nas quais se prioriza a capacidade de memorização de textos legislativos, doutrinários e jurisprudenciais. Exames orais para os aprovados nessa fase, novamente privilegiadores do talento mnemônico dos concorrentes. A aferição de outros atributos – conduta ética, noção institucional, dons humanísticos, talentos exigíveis para enfrentamento de situações de tensão, a potencialidade de aquisição de novos saberes e mesmo a trivial capacidade de trabalhar – tudo resta sacrificado pelo interesse maior no teste de conhecimentos técnico-jurídicos. Esse modelo já foi desprezado pelas grandes empresas, todas elas providas de excelentes quadros. Por sinal, quadros oriundos das mesmas faculdades de Direito tão criticadas após a realização de cada concurso público nas carreiras jurídicas” (NALINI, 2005, p.177-178).

respeitar dois critérios: a antigüidade e o mérito. Este último deve ser aferido por meio da presteza e da segurança no exercício das funções jurisdicionais, bem como por meio da frequência e do aproveitamento na capacitação oferecida aos magistrados. Nalini (2005) expõe que, ainda hoje, a aferição do mérito é discutível em diversos locais do Brasil. Afinal, seguindo as regras gerais da Constituição (reformada neste aspecto em 2004), cada tribunal deve definir objetivamente a presteza e a segurança no exercício da jurisdição, assim como a frequência e o aproveitamento à capacitação. E isso nem sempre ocorre – e, quando ocorre, nem sempre se caracteriza pela uniformidade, pela constância e pela transparência (pois cada tribunal define o mérito para progressão de forma diferenciada, oscilante e sem uma discussão adequada).

2.2.1.2 A estrutura de apoio aos magistrados

A estrutura de apoio aos magistrados é outro fator que pode desembocar na morosidade do complexo judicial, bem como na inefetividade de suas manifestações. Há diversos órgãos que apresentam estruturas precárias de funcionamento – com edificações antigas, diminutas e improvisadas, com mobiliário deteriorado e sistemas de informática e comunicação superados.

Ao mesmo tempo, tais órgãos contam com reduzido número de profissionais (escrivão, oficial de justiça etc.) – que, não raro, são inadequadamente recrutados, pouco qualificados e insuficientemente remunerados. Ainda hoje, uma parcela do 1º grau de jurisdição conta apenas com essa estrutura para desenvolver suas atividades.

Por vezes, tal estrutura é administrada de maneira precária, o que só acentua a gravidade da situação. A tabela 8 traz dados de uma pesquisa conduzida pelo Ministério da Justiça em 2003, que estuda aspectos da gestão de pessoal, de tecnologias, de acesso e de finanças no 1º grau de jurisdição em todo o Brasil.

Na gestão de pessoal, nem sempre há indicadores de produtividade (50% dos casos), raramente há controles de metas de trabalho (25% dos casos) e praticamente não há políticas de premiação por produtividade (somente 4,4% dos casos). E, na gestão de tecnologias, quase nunca há padrão, definido de modo planejado e antecipado, para a renovação dos equipamentos de informática (79,2% dos casos).

Ressalte-se, todavia, que na gestão do acesso da população aos serviços jurisdicionais, os órgãos do 1º grau de jurisdição apresentam uma melhor administração. Quase sempre há sistemas ativos de consulta de andamento processual via internet (85,7% dos casos). E, na gestão financeira dos órgãos, quase sempre há sistema digitalizado de controle dos recursos (75,7% dos casos).

TABELA 8

Brasil – Aspectos da gestão do sistema judicial – 1º grau de jurisdição (2003)

(Em %)

Gestão de pessoal	Sim	Não	Total
Há indicadores de produtividade para o quadro funcional?	50,0	50,0	100,0
Há política de premiação por produtividade?	4,4	95,6	100,0
Há controles de metas de trabalho para o quadro funcional?	25,0	75,0	100,0
Gestão de tecnologias	Anual/bienal	Não há padrão	Total
Qual a periodicidade de renovação dos equipamentos de informática?	20,8	79,2	100,0
Gestão de acesso	Sim	Não	Total
Há sistema ativo de consulta de andamento de processos via internet?	85,7	14,3	100,0
Gestão de finanças	Sim	Não	Total
Há sistema digitalizado de controle de fluxo financeiro do órgão?	75,7	24,3	100,0

Elaboração: Disoc/lpea a partir de MJ, 2004.

Não obstante a insuficiência desses dados para caracterizar plenamente os problemas da administração da estrutura de apoio aos magistrados em 1º grau, é necessário dizer que, via de regra, esses problemas têm sua origem nos graus situados mais acima na hierarquia do sistema judicial.¹⁶

Bottini (2005) afirma que, desde que siga os princípios gerais estabelecidos pela Constituição de 1988, cada tribunal do país tem autonomia para definir e aplicar as regras específicas de administração das atividades dos magistrados a ele subordinados. Isso torna a administração desse complexo pulverizada e descoordenada, sem regras minimamente uniformes e articuladas. Isso dificulta a implementação de procedimentos capazes de aprimorar a estrutura de apoio aos magistrados, mas que necessitam de integração entre todos os tribunais (procedimentos como a virtualização do processo e o aprimoramento da comunicação interinstitucional).¹⁷

Outros dos problemas da administração da estrutura de apoio aos magistrados decorrem do fato de a definição e a aplicação das normas específicas de administração judicial se dar, em cada tribunal, pelo denominado órgão especial, que é composto basicamente pelos desembargadores mais antigos de cada tribunal. Ocorre que, conforme aponta Nalini (2005), muitas vezes tais desembargadores não possuem o mínimo de interesse e de aptidão para o trabalho de definição e aplicação das mencionadas regras. E, como é óbvio, isso produz efeitos deletérios sobre a administração da estrutura de apoio aos magistrados, especialmente no 1º grau de jurisdição.

Dakolias (1996 e 1999) reforça esse ponto ao afirmar que a administração do complexo judicial é problemática, em muitos casos, por causa do fato de ela ser

16. Utilizada diversas vezes ao longo deste texto, a palavra “hierarquia” deve ser compreendida com cuidado. Afinal, em órgãos do sistema judicial, como o Poder Judiciário, seus componentes não estão organizados de maneira hierárquica, mas sim funcionalmente independente (COMPARATO, 2004).

17. Acerca da virtualização dos processos, Bottini dispõe que: “Por virtualização do processo compreende-se o progressivo abandono dos autos em papel e a digitalização de dados e documentos [...] As vantagens desta chamada Justiça sem papel são inúmeras, como a facilidade de manuseio das peças processuais, a eficiência na organização de cadastros de andamento e a redução de custos para a manutenção e para o arquivamento dos autos físicos” (BOTTINI, 2005, p. 11). Já sobre o aprimoramento das comunicações interinstitucionais, ele esclarece: “É papel do governo judicial incrementar a comunicação interna dos órgãos judiciais e a troca de informações relevantes com instituições externas, como a administração pública. Esta última, por exemplo, é detentora de inúmeros dados importantes para o exercício da jurisdição, como o cadastro de óbitos, de beneficiários de programas sociais, de veículos e de contribuintes e inúmeros outros que são essenciais para o julgamento de determinadas lides. A informatização e a intensificação de instrumentos que permitam alimentar os magistrados com informações confiáveis sobre as partes ou os objetos envolvidos nos litígios é mais do que salutar para fomentar maior rapidez e efetividade nas decisões judiciais” (BOTTINI, 2005, p. 12).

realizada pelos próprios membros da magistratura. Dessa maneira, em vez de dedicarem seu tempo de trabalho à prestação jurisdicional, para a qual possuem treinamento, esses membros dedicam-no integralmente a atividades administrativas, para as quais não possuem maior capacitação.

Alguns dos problemas da administração da estrutura de apoio aos magistrados têm sua raiz na falta de publicidade na definição e na aplicação das regras administrativas no sistema judicial. Nalini (2005) lembra que, até recentemente, os tribunais efetuavam tais atividades administrativas de modo opaco e obscuro, sem realizar sessões públicas, nem elaborar fundamentações públicas para suas decisões.

Sob outra perspectiva, esse ponto é tratado por Sadek (2003), que sublinha a ausência de informações detalhadas e atualizadas sobre as atividades (jurisdicionais e, também, administrativas) do complexo judicial no Brasil. Os dados são quase sempre genéricos e defasados, de forma que não favorecem a percepção, a avaliação e a própria reformulação de tais atividades.

2.2.1.3 As despesas

Alguns dos problemas até agora mencionados, que ajudam a explicar a oferta iníqua e inefetiva de prestações jurisdicionais – que se caracterizam pela morosidade, pela parcialidade e pela incerteza –, dizem respeito à insuficiência de recursos financeiros. Entre os problemas relacionados a tal insuficiência, estão o reduzido número de magistrados e funcionários de apoio, a ausência de maior capacitação destes últimos, a inadequada manutenção das edificações e a defasagem dos sistemas de informática e comunicação.

Dessa forma, é preciso analisar, mesmo que sumariamente, alguns dados sobre o volume de recursos financeiros colocados à disposição do sistema judicial no Brasil.

De início, é importante lembrar que a Constituição de 1988 estabeleceu novas garantias de independência do Poder Judiciário em relação aos demais poderes do Estado. Entre tais garantias, destaque-se a autonomia administrativa e financeira daquele poder, que passou a deter a competência de elaborar seu próprio orçamento, a ser apreciado pelo Poder Legislativo juntamente com o do Poder Executivo (isso passou a ocorrer no âmbito federal e também no âmbito estadual).

Essa competência traduziu-se, no ano de 2002, em despesas de R\$ 13,7 bilhões do Poder Judiciário federal e de R\$ 18,2 bilhões dos Poderes Judiciários estaduais. As despesas totais, segundo a tabela 9, corresponderam a R\$ 31,9 bilhões (em R\$ de dezembro de 2006). Assim, de acordo com os últimos dados disponíveis, as atividades jurisdicionais da União consumiram 43% dos recursos financeiros totais, ao passo que as dos estados, 57%.

TABELA 9
Brasil – Despesas do Poder Judiciário (2002)
(Em R\$ e %)

	R\$ (em bilhões)	%
Despesas do Poder Judiciário federal	13,7	43,0
Despesas do Poder Judiciário estadual	18,2	57,0
Total	31,9	100,0

Elaboração: Disoc/Ipea a partir de MJ, 2004.

Obs.: Valores de dezembro de 2002, expressos em R\$ de dezembro de 2006 (atualização por meio do IGP-DI/FGV).

Observando essas despesas como proporção das despesas totais da União e dos estados na tabela 10, verifica-se que o Poder Judiciário federal respondia por 2,1% das despesas totais da União em 2002, ao passo que os Poderes Judiciários estaduais respondiam por 6,3% das despesas totais dos estados.

Em paralelo, o gráfico 5 mostra que essa proporção oscilou de modo diferenciado segundo o âmbito federativo. Entre 1995 e 2002, a União passou a despende mais com seu Poder Judiciário (de 1,9% das despesas totais para 2,1% – um aumento de 10,5% em termos percentuais). No sentido contrário, os estados passaram a despende menos (de 7,8% para 6,3% – uma diminuição de 19,2% em termos percentuais).

TABELA 10

Brasil – Participação das despesas do Poder Judiciário nas despesas totais da União e dos estados (2002)

(Em %)

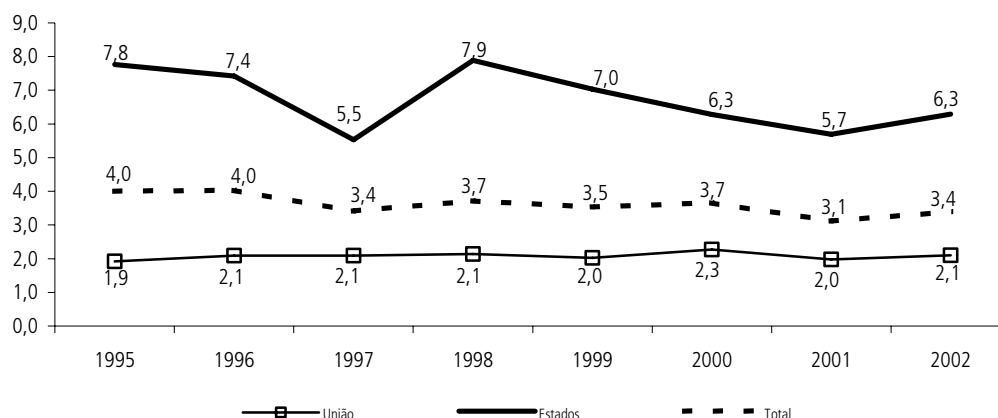
	%
Despesas do Poder Judiciário federal/despesas totais federais	2,1
Despesas do Poder Judiciário estadual/despesas totais estaduais	6,3
Total	3,4

Elaboração: Disoc/Ipea a partir de MJ, 2004.

GRÁFICO 5

Brasil – Evolução da participação das despesas do Poder Judiciário nas despesas totais da União e dos estados (1995 a 2002)

(Em %)



Elaboração: Disoc/Ipea a partir de MJ, 2004.

Apoiado em informações do Banco Mundial (BM) para o ano 2000, o Ministério da Justiça (2004) afirma que, comparado a outros países da América Latina que possuem grande população, o Brasil apresenta despesas relativamente elevadas com seu Poder Judiciário. Como exemplo, ele despense 30,7% mais que a Colômbia, 46,5% mais que a Argentina e 124,8% mais que o México.¹⁸

Acrescente-se que, para o Ministério da Justiça (2004), mesmo quando se leva em conta a população de cada país, o Brasil continua exibindo despesas maiores com

18. Estes percentuais referem-se às diferenças entre a proporção de despesas do Poder Judiciário/despesas totais do Estado em cada país. No caso da comparação entre Brasil, Argentina e México, referem-se apenas às diferenças entre a proporção de despesas do Poder Judiciário federal/despesas totais do Estado em cada país.

seu Poder Judiciário. Despende 112,5% mais que a Colômbia, 76,3% mais que a Argentina e 130,2% mais que o México.¹⁹

Seja como for, é preciso cautela com as comparações internacionais de despesas do Poder Judiciário. Até porque elas não levam em consideração uma série de aspectos que influem na maior ou na menor despesa em cada país. Entre outros, a dimensão territorial e a dispersão populacional, o grau e as características da litigiosidade que demanda soluções judiciais e as formas de organização do Poder Judiciário para dar conta de tal demanda.

2.2.1.4 As normas jurídicas

A morosidade, a incerteza e, por conseguinte, a inefetividade da atuação do sistema judicial guarda relações estreitas com as normas jurídicas que estabelecem direitos materiais e, também, formais. Wald (2006) aponta para dois tipos de problemas acerca dessas normas. De um lado, para a produção do Poder Legislativo e, de outro, para a interpretação e aplicação desta pelo Poder Judiciário.

Em suas palavras, há atualmente um verdadeiro “caos legislativo” no Brasil. Isso porque a produção de leis nos anos recentes tem sido marcada pela profusão e abundância. Só que, ao mesmo tempo, pela falta de preocupação com a coerência do sistema jurídico – considerado como um conjunto compatível e não conflitante de normas.

Em parte, isso decorre da vigência concomitante de leis oriundas de momentos distintos do ponto de vista econômico, social, político e cultural. Apenas como exemplo, até recentemente, estava em pleno vigor o Código Comercial de 1850, regulando parte importante da atividade econômica do país.

De forma associada, o processo de revogação das leis no Brasil nem sempre se caracteriza pela clareza. Há situações de dúvida sobre a vigência de determinadas leis, pois outras novas surgiram para regular os mesmos assuntos, mas sem revogá-las expressamente. A união estável, instituto jurídico do direito civil, é apenas um dos casos apontados, com duas leis distintas nos anos 1990.

E, de maneira relacionada, determinados assuntos têm sido regulados ora por leis, ora por medidas provisórias, ora por decretos, ora por portarias e assim por diante. Há uma profusão de normas de espécies variadas, oriundas de poderes distintos, que nem sempre são compatíveis entre si. Evidentemente, isso colabora para o “caos legislativo” antes mencionado.

Paralelamente, Wald (2006) chama a atenção para o “caos judiciário” que se faz presente no Brasil. Isso porque, em várias situações, até mesmo por conta da profusão da produção legislativa, que não se caracteriza pela coerência intrínseca, conforme já examinado, não há uma interpretação e uma aplicação minimamente uniforme das leis (e das demais espécies normativas) pelo Poder Judiciário.

19. Estes percentuais referem-se às diferenças entre a proporção de despesas do Poder Judiciário/despesas totais do Estado, após ajuste pela população de cada país. No caso da comparação entre Brasil, Argentina e México, referem-se apenas às diferenças entre a proporção de despesas do Poder Judiciário federal/despesas totais do Estado, após ajuste pela população de cada país.

Acrescente-se que essa ausência de uniformidade faz aumentar não só a insegurança jurídica na prestação jurisdicional, mas também sua morosidade. Afinal, diante de diferentes decisões do complexo judicial para casos semelhantes, os atores econômicos, sociais e políticos tendem a uma conduta que, de certo modo, pode ser considerada predatória (eles procuram obter o máximo de vantagens para si, mesmo sem qualquer respaldo no direito material, apelando de forma repetitiva a diversos órgãos jurisdicionais).²⁰

Em alguma medida, isso se relaciona com o acesso ao sistema judicial no Brasil. Parcela dos atores utiliza-o de modo reiterado e abusivo para obter uma prestação que não lhe é assegurada ou, simplesmente, para postergar ao máximo a prestação devida à outra parte (que talvez seja vencida meramente pela exaustão). Para tanto, esses atores fazem uso do direito formal, que, se por um lado estabelece uma série de garantias para o devido desenrolar do processo, por outro permite a dilatação temporal de todas as suas fases.

Note-se que esse uso do direito formal nem sempre é reprimido pelo complexo judicial – que, não obstante, prevê os meios para tanto nesse mesmo direito. Entre outras razões, porque os próprios magistrados, diante do volume de processos que têm de julgar em seu cotidiano, recorrem aos formalismos processuais como uma espécie de mecanismo de defesa (postergando decisões de mérito, que exigem trabalho intenso, com o uso de decisões interlocutórias, que não demandam coisa semelhante).

Por fim, ainda acerca do “caos judiciário”, muitas vezes há a impossibilidade dos magistrados, mesmo quando proferem uma decisão de mérito, fazerem com que ela saia do papel. Sobre isso, Armelin (2006) afirma:

Um outro aspecto da crise do Poder Judiciário radica-se na ausência de meios efetivos para impor suas decisões, quando desafiadas por renitentes descumpridores de seus comandos. As modalidades de execução forçada, em nosso sistema jurídico, somente tornam-se frutíferas quando o patrimônio do executado existe e é passível de agressão para satisfação do credor. Acresça-se que a área da penhorabilidade está restringindo-se cada vez mais, a teor de novas leis e da faina pretoriana. Outrossim, os meios de coibição de fraude contra a efetividade do processo vão se tornando cada vez mais débeis [...] É mister que uma exegese construtiva dos textos constitucionais e de tratados internacionais desqualifique como prisão por dívida o descumprimento de ordem judicial, para cujo atendimento não se faça necessária higidez patrimonial, possibilitando, assim, nos casos legais, meios indiretos de coerção pessoal. É imperativo para o prestígio da prestação jurisdicional que possa o Judiciário impor coercitivamente os seus comandos, para não se desvendar como um poder sem condições de fazer efetivas suas ordens (ARMELIN, 2006, p. 130).

Ainda que eventualmente se considere exagerada a necessidade de meios para efetivar a decisão de mérito dos magistrados – que alcança a privação de liberdade na citação anterior –, é necessário constatar que há diversas manifestações na literatura sobre tal necessidade (a esse respeito, BOTTINI, 2006; SILVEIRA, 2006; WALD, 2006).

20. Ainda que sob uma perspectiva marcadamente econômica, Pinheiro (2003 e 2005) desenvolve de modo mais amplo a discussão acerca da falta de uniformidade na interpretação e na aplicação das normas jurídicas no Brasil.

2.2.2 Aspectos da demanda por serviços jurisdicionais

2.2.2.1 Insuficiência e excesso de demandas

Após verificar as razões da iniquidade do acesso e da inefetividade das prestações jurisdicionais que se referem à oferta, é preciso mencionar algumas palavras sobre as razões que concernem à demanda por serviços jurisdicionais.

Já se expôs que o maior número de processos entrados/distribuídos nos últimos anos parece indicar mais e mais demandas pela reparação de direitos civis, políticos, econômicos e sociais no Brasil. Ocorre que esse número de processos oculta dinâmicas diferenciadas. Por um lado, a maior parcela da população brasileira simplesmente não recorre ao sistema judicial para obter a reparação de seus direitos. Mas, por outro, uma parcela reduzida aciona tal sistema de maneira ampla e irrestrita, mas também repetida e abusiva.

Esse acesso repetido e abusivo contribui para a inefetividade das prestações jurisdicionais, que se revelam então morosas, parciais e incertas quanto à possibilidade de reparação dos direitos. O que, por sua vez, colabora para que a maior parcela da população nem sequer ouse a apresentar suas demandas, por mais limitadas e restritas que sejam, ao sistema judicial brasileiro.

De acordo com Falcão (2005), em linhas gerais, há três estratégias para lidar com essa situação: *i)* pode-se acelerar e melhorar a produção de serviços jurisdicionais; *ii)* pode-se reduzir a demanda por tais serviços; e *iii)* pode-se combinar ambas estratégias. Em sua opinião, por mais que se precise investir na primeira opção, a médio e longo prazos ela resulta em um paradoxo – quanto mais eficaz e eficiente a produção de serviços jurisdicionais, mais crescerá a demanda por estes últimos –, de maneira que também é necessário pensar na segunda e na terceira opções.

No que se refere às demandas repetidas e abusivas, em que têm destaque os órgãos da administração pública, as empresas concessionárias de serviços públicos e as instituições financeiras, tais demandas provavelmente têm de ser reprimidas, pois se trata de formas perversas de utilização do sistema judicial.²¹

Muitas vezes, há aí uma judicialização dos passivos financeiros dessas instituições, que simplesmente transferem os custos do atendimento dos direitos materiais dos cidadãos ao Poder Judiciário (que utiliza seus recursos orçamentários – arrecadados junto aos próprios cidadãos – para certificar e cobrar direitos que já se sabem devidos por tais instituições antes mesmo da proposição das demandas).

O problema é que há dificuldades para realizar uma repressão consistente das demandas repetidas e abusivas. Mesmo que o direito formal ofereça alguns instrumentos para tanto, sua utilização não é comum pelos magistrados brasileiros, pelos motivos já mencionados anteriormente.

Entretanto, no que diz respeito a outros tipos de demandas, que não representam uma utilização perversa do complexo judicial, não se pode aventar sua repressão. Afinal, elas são a própria razão de ser da concentração da atividade

21. Vários autores afirmam que os órgãos da administração pública (como autores ou como réus) são responsáveis por mais da metade nas ações atualmente em andamento no Poder Judiciário. Alguns chegam a estimar que esses órgãos respondem hoje por cerca de 80% dessas ações (ver DOMINGUES, 2004).

jurisdicional nas mãos do Estado, que distingue a justiça moderna de outras formas de justiça pretéritas.

Desse modo, o sistema judicial deve incorporar plenamente tais demandas. Mas é importante perceber que isso não impede o Estado de estimular também iniciativas de reparação de direitos que, no período recente, vêm surgindo muitas vezes por iniciativa da sociedade organizada. Tais iniciativas, sob diferentes formas, consistem em mecanismos de reparação que, inicialmente, prescindem do *juris dictio* estatal. Mas, posteriormente, se não se mostram efetivos, tais mecanismos não impedem o acesso dos envolvidos ao Poder Judiciário para obter a reparação, nos termos e nas condições já tradicionais. Sobre essas iniciativas, Sadek (2005) argumenta que:

Acesso à justiça tem um significado mais amplo do que acesso ao Judiciário. Acesso à justiça significa a possibilidade de reconhecer direitos, de procurar canais civilizados para a solução pacífica de ameaças ou de impedimentos a direitos e alta probabilidade de aceitar a decisão. Assim, tem-se que considerar uma variada gama de instituições que se dedicam de forma exclusiva ou dentre suas atribuições a ofertar serviços de justiça. É claro que a ampliação do conceito “acesso à justiça” implica reconhecer a legitimidade de canais não judiciais, como também a legitimidade de distintas naturezas de soluções ofertadas (SADEK, 2005, p. 280).

Ao contrário do que afirma Dakolias (1996 e 1999), as iniciativas da sociedade organizada para reparação de direitos, em sua quase totalidade, não têm mostrado qualquer pretensão de estabelecer uma relação de competição com o *juris dictio* estatal. Afinal, não é propriamente disso que tratam, mas sim de realizar uma atividade de disseminação de informações acerca dos atributos da cidadania brasileira (que direitos são assegurados a cada cidadão, em que circunstâncias podem ser exigidos etc.). E, além disso, tais iniciativas tratam de promover uma espécie de pacificação dos conflitos que emergem no cotidiano dos cidadãos (uma pacificação cuja maior característica talvez seja o diálogo e a construção do consenso entre as partes em conflito).

O problema é que, até o momento, as iniciativas de reparação de conflitos da sociedade organizada têm mostrado fôlego restrito para lidar com os conflitos presentes no cotidiano dos cidadãos. Institutos jurídicos, como a arbitragem não estatal, mesmo nos limites que lhes são definidos pela lei, vêm sendo amplamente subutilizados na opinião de parte da literatura. Isso leva Bottini (2006), por exemplo, a afirmar que:

Pode-se apontar a ausência de uma cultura voltada para a solução amigável dos conflitos como um fenômeno que reforça a atual crise de lentidão da Justiça. No Brasil, a formação jurídica, desde os cursos de graduação, é voltada para a resolução de controvérsias através da sentença judicial, logo, qualquer disputa é encaminhada ao Judiciário, o que avoluma o estoque de processos. Práticas como a mediação e conciliação são pouco utilizadas, com exceção de algumas experiências isoladas, levadas a cabo por associações, comunidades ou tribunais [...] Isso aponta para a ausência de uma política voltada para a qualificação e para a consolidação das formas não judiciais de superação de litígios, para a consagração destas práticas como matéria indispensável à formação de operadores do direito, para a elaboração de uma legislação que incentive tal metodologia (BOTTINI, 2006, p. 7).

Em suma, essas são algumas das principais razões da iniquidade do acesso e da inefetividade das prestações jurisdicionais no Brasil, seja no que tange à oferta de serviços jurisdicionais, seja no que concerne à demanda por tais serviços.

3 REFORMA DO SISTEMA JUDICIAL

Na seção anterior, constatou-se que o acesso ao sistema judicial é iníquo e inefetivo para parcela expressiva da população. Esta parcela encontra dificuldades e custos elevados para fazer com que as violações de seus direitos sejam apreciadas. E, mesmo quando consegue, obtém reparações caracterizadas pela morosidade, pela parcialidade e pela incerteza de tal sistema.

Os motivos desse acesso iníquo e inefetivo são vários. Mas verificou-se que podem ser agrupados em dois conjuntos: aqueles relacionados à oferta insuficiente e precária de serviços jurisdicionais e, também, aqueles associados à demanda crescente e desbalanceada por tais serviços (poucos demandando muito, ao lado de muitos demandando pouco).

Ainda que o estudo desses motivos tenha se focado principalmente no Poder Judiciário – o que se explica pela centralidade dessa instituição na produção e na distribuição da Justiça, bem como pela maior disponibilidade de informações a seu respeito –, pode-se dizer que o acesso iníquo e inefetivo ao complexo judicial está relacionado à estruturação e à atuação de todas as instituições citadas na seção inicial deste texto.

É necessário examinar as mudanças a que essas instituições vêm sendo submetidas nos anos recentes – em particular, as mudanças direcionadas ao aprimoramento da oferta de serviços jurisdicionais. De início, é preciso situar historicamente as propostas de reforma do sistema judicial. E, após, apresentar as alterações efetivamente inseridas na Constituição de 1988 – que, por sua vez, abriram caminho para modificações nas normas infraconstitucionais que regulam a organização e o funcionamento desse sistema no Brasil.

Ressalve-se apenas que, apesar dessas inovações constitucionais e infraconstitucionais serem importantes, o aperfeiçoamento da oferta de serviços jurisdicionais também depende de iniciativas que não envolvem mudanças na legislação. Ainda que não sejam estudadas neste texto, mencione-se que são iniciativas de diagnóstico das instituições do complexo judicial, de simplificação de seus procedimentos operacionais, de capacitação de seus funcionários, de melhoria de suas condições de trabalho, de incorporação de tecnologias de informação, entre várias outras.

3.1 HISTÓRICO DA REFORMA

Durante o processo de elaboração da Constituição, iniciado em 1986 e finalizado em 1988, discutiram-se vários projetos de reestruturação do complexo judicial – que apresentava traços já consideravelmente antigos (a esse respeito, ver BASTOS, 2003; SADEK, 1995). Alguns projetos acabaram aprovados – como o que criou o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o que criou os tribunais regionais federais e o que alterou o perfil do Ministério Público. Já outros não tiveram a mesma sorte, deixando intocados diversos aspectos relevantes desse complexo.

Nos debates que antecederam a revisão constitucional de 1993 e 1994, o deputado federal Hélio Bicudo (PT-SP) elaborou a Proposta de Emenda Constitucional nº 96/1992, que reformulava alguns pontos específicos da estrutura e da atuação do Poder Judiciário. Aparentemente, havia interesse do Poder Legislativo em reformular outros pontos mais, de modo que a proposta ganhou amplitude e densidade nas discussões que se seguiram.

Durante a revisão constitucional de 1993 e 1994, o deputado federal Nelson Jobim (PMDB-RS) sistematizou essas discussões, escrevendo um relatório que serviu de base para os trabalhos de uma Comissão Especial para a reforma do Poder Judiciário, instalada em 1995 na Câmara dos Deputados.²² Do primeiro relatório dessa comissão, redigido pelo deputado federal Jairo Carneiro (PFL-BA), já constavam pontos de reformulação como: *i*) a criação de órgão de controle externo do Poder Judiciário; *ii*) a instituição de súmulas de efeito vinculante pelo STF e pelos tribunais superiores; e *iii*) a extinção do poder normativo e dos juízes classistas na Justiça do trabalho.

Esse relatório foi criticado por parcela significativa da Câmara dos Deputados, principalmente por apresentar uma tendência de “centralização” da atividade jurisdicional no STF e nos tribunais superiores, além da tendência concomitante de “restrição” do acesso ao Poder Judiciário (SADEK e ARANTES, 2001). Com essas críticas, o relatório não avançou dentro do processo legislativo, de maneira que a Comissão Especial encerrou seus trabalhos em 1998 sem alcançar uma proposta consensual de reforma.

Em 1999, por iniciativa do senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), instalou-se no Senado Federal uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar irregularidades no Poder Judiciário. Não coincidentemente, logo após, a Câmara dos Deputados reativou a Comissão Especial para a reforma desse poder. O deputado federal Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) escreveu um relatório que trazia propostas já previstas no documento anterior, mas radicalizando-as em alguns casos (propunha-se, por exemplo, a extinção da Justiça do trabalho como um todo).

Esse relatório também foi criticado por parte importante dos integrantes da Câmara dos Deputados por apostar em uma “concentração” das decisões jurisdicionais no Supremo Tribunal Federal (STF), no Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e no Superior Tribunal Militar (STM), assim como em uma “limitação” do acesso ao Poder Judiciário (SADEK e ARANTES, 2001). Dadas as críticas, o relatório não prosseguiu no processo legislativo e, no final de 1999, a Comissão Especial decidiu-se por um novo documento, que seria redigido pela deputada federal Zulaiê Cobra Ribeiro (PSDB-SP).

Em alguma medida, esse novo relatório da Comissão Especial para a reforma do Poder Judiciário suavizou a incidência dos pontos criticados nos documentos anteriores, conseguindo sua aprovação na Câmara dos Deputados no ano de 2000. Logo após, foi remetido para a apreciação do Senado Federal, em que o relator era originariamente Bernardo Cabral (PMDB-AM), substituído em 2003 por José Jorge (PFL-PE).

22. Note-se que, em 1995, a proposta de Emenda Constitucional nº 96, do deputado federal Hélio Bicudo, foi apensada à nº 112, do deputado federal José Genoíno (PT-SP).

Mesmo reabrindo a discussão acerca da estrutura e da atuação do Poder Judiciário, que ocorria na Câmara dos Deputados desde 1992, o senador José Jorge conseguiu finalizar um relatório já em 2004. O documento trazia uma proposta relativamente consensual de reforma, de maneira que foi aprovado no Senado Federal e promulgado com a Emenda Constitucional nº 45/2004.

Renault e Bottini (2005), entre outros autores, destacam que, para essa construção de relativo consenso em torno das propostas de reforma do Poder Judiciário, foi fundamental a discussão ao longo de 12 anos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, envolvendo não só parlamentares, mas inúmeros representantes de instituições responsáveis pela produção e distribuição da Justiça no Brasil (em particular, do próprio Poder Judiciário).

Mas ressaltam também que, para essa construção, foi relevante a criação de uma Secretaria de Reforma do Judiciário, ainda em 2003, no âmbito do Ministério da Justiça. De certa forma, essa secretaria expressou a importância dada pelo governo Luís Inácio Lula da Silva à modernização da atividade jurisdicional. Coordenando e articulando as iniciativas do Poder Executivo, tal secretaria ajudou a mitigar as resistências, de diferentes espécies e múltiplas origens, à reforma que tramitava no Poder Legislativo.

Segundo Bottini (2006), a importância dada pelo governo à modernização da atividade jurisdicional expressou-se, igualmente, na assinatura do “Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano”, envolvendo os chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no final de 2004. *Grosso modo*, esse pacto determinava a continuidade da reforma deste último poder, mesmo após a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004.

Essa continuidade era relevante, na medida em que tal emenda previa a criação de novas instituições judiciais e a ampliação de outras já existentes, a atualização de normas materiais e processuais no âmbito civil, trabalhista e penal, entre outros pontos. Na verdade, o pacto deixava claro que, para a modernização da atividade jurisdicional no Brasil, havia ainda uma extensa agenda de mudanças a serem realizadas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004a).²³

3.1.1 Diferentes questões discutidas na reforma

Antes de analisar a efetivação dessa agenda nos anos recentes, é preciso mencionar algumas palavras, ainda que sumárias, a respeito das questões que separaram as

23. Sobre a duração da discussão da reforma constitucional do sistema judicial, que se estendeu de 1992 a 2004, Cardozo menciona que: “A paralisia decisória se prende a fatores complexos. Um deles, e talvez um dos mais importantes e decisivos, guarda relação com os interesses diretos e reflexos das diferentes corporações e pessoas que atuam no sistema de prestação jurisdicional de nosso Estado ou gravitam em torno dele [...] Com efeito, quando falamos da reforma do Poder Judiciário, não estamos falando apenas de uma alteração de competências de órgãos públicos ou da estrutura de um braço orgânico do Estado. Falamos de mudanças que atingem todo o sistema de prestação jurisdicional e todo o conjunto de interesses profissionais e pessoais que com ele se relacionam [...] Falamos de uma reforma que pode atingir as pretensões daqueles que são favorecidos pela demora da prestação jurisdicional do Estado, incluindo-se aqui o perverso interesse de governantes que, para não arcar com o ônus de decisões desfavoráveis da justiça, preferem adiar indefinidamente o desfecho das demandas em que se envolveram, tanto em nome próprio como em nome do Estado. Falamos também do efetivo interesse de alguns em que não se alargue o acesso de uma camada da população ao resguardo efetivo de direitos que hoje só existem no plano da forma e da retórica jurídica, e não da realidade” (CARDOZO, 2004, p. 2-3).

posições dos atores no debate sobre a reforma do sistema judicial entre 1992 e 2004. Uma primeira questão concerne ao que Arantes (2001) e Sadek (2003, 2004) denominaram de “dimensão política” do complexo judicial. Conforme já mencionado, o foco do presente texto está justamente na dimensão oposta – a “dimensão não política”. Mas, dado seu peso nas discussões da reforma, é o caso de tecer alguns comentários acerca dos controles jurisdicionais das decisões dos Poderes Legislativo e Executivo.

A Constituição Federal de 1988 definiu uma estrutura dúplice de controle da constitucionalidade de leis e outros atos normativos emanados desses dois poderes. De um lado, há o controle *difuso*, em que qualquer indivíduo ou instituição que se sinta prejudicado, em seus interesses específicos, por lei ou ato que considere inconstitucional, pode argüir tal inconstitucionalidade perante qualquer juízo, por meio de diversos tipos de ações, que serão decididas com efeitos *inter partis* (restritos ao próprio indivíduo ou instituição). De outro lado, há o controle *concentrado*, em que os indivíduos ou instituições elencados no artigo 103 da Constituição, ao considerar haver prejuízo para a sociedade com lei ou ato normativo inconstitucional, podem argüir essa inconstitucionalidade perante o STF por meio de ações específicas, que serão decididas com efeitos *erga omnes* (que alcançam toda a sociedade) e, também, vinculantes (para o Poder Executivo e para os demais órgãos do Poder Judiciário).

Em certa medida, essa estrutura dúplice “esvazia” o papel a ser desempenhado pelo STF como “guardião” das normas constitucionais, pois os magistrados e os tribunais que estão abaixo dele na hierarquia do Poder Judiciário também podem decidir (e até em sentido contrário) sobre a constitucionalidade de leis e outros atos normativos.²⁴ Acrescente-se que, para além das situações que envolvem a discussão da Constituição, esse “esvaziamento” do STF encontra paralelo no dos tribunais superiores, que deveriam desempenhar o papel de “guardiões” das normas infraconstitucionais (por meio do estabelecimento de interpretação homogênea destas). Isso porque os magistrados e os tribunais que estão abaixo do STJ, do TST, do TSE e do STM podem decidir (e muitas vezes o fazem) em sentido contrário à interpretação já firmada por estes últimos (em sua jurisprudência).²⁵ Ou seja, há aí uma espécie de conflito entre dinâmicas “centralizadoras” e “descentralizadoras” das atividades jurisdicionais no Brasil.

Esse conflito esteve na origem de muitas das críticas, antes mencionadas, a relatórios do Poder Legislativo que defendiam uma dinâmica “centralizadora” para o Poder Judiciário, mediante a criação de institutos jurídicos, como a súmula vinculante e outros que serão detalhados mais à frente. Tais críticas incidiam, na verdade, em um ponto conhecido como a “judicialização da política” – que consiste,

24. Com exceção das situações em que há decisões do STF (sobre a constitucionalidade de leis e outros atos normativos) em Ações Diretas de Inconstitucionalidade e em Ações Declaratórias de Constitucionalidade. Afinal, tais decisões (que resultam do exercício do controle concentrado de constitucionalidade) possuem efeito vinculante para todos os órgãos dos Poderes Judiciário e Executivo.

25. Arantes (2001) afirma que: “No que diz respeito à função de controle constitucional, o hibridismo do nosso sistema faz com que os juízes e tribunais inferiores não sejam obrigados a seguir as decisões do Supremo Tribunal Federal [...] No que diz respeito às causas ordinárias, a descentralização do sistema judiciário brasileiro – decorrente da organização federativa do Estado, da existência de Justiças especializadas e do juízo monocrático no primeiro grau – tensiona sobremaneira a tarefa dos tribunais superiores de uniformizar a interpretação do direito em nível nacional, por meio da produção de uma jurisprudência capaz de vincular as demais esferas do Judiciário” (ARANTES, 2001, p. 28-29).

grosso modo, na abertura de novos espaços para a (re)discussão de decisões (eminentemente políticas) dos Poderes Legislativo e Executivo no âmbito do Poder Judiciário – espaços que seriam significativamente reduzidos com uma dinâmica “centralizadora”. Arantes (2001) traz um exemplo sobre isso:

A proposta da súmula de efeito vinculante foi duramente combatida desde o início do debate sobre a reforma do Judiciário, justamente por seu caráter de centralização do sistema de justiça [...] A resistência da oposição a propostas como a súmula de efeito vinculante decorre das vantagens que partidos políticos e setores da sociedade têm tirado do hibridismo de nosso sistema de controle constitucional e da descentralização judiciária, como espaços extremamente favoráveis à luta política contra medidas do governo, especialmente na área econômica [...] Trata-se de uma clara aposta na instância judicial como lugar de obstrução da maioria política pela minoria política, que assim sempre teria uma segunda chance para defender seus interesses, independentemente de sua maior ou menor representatividade social (ARANTES, 2001, p. 37-38).²⁶

Enfim, com alguns argumentos favoráveis e outros contrários, a “centralização” das atividades jurisdicionais no Brasil dividiu as posições dos atores no debate ocorrido entre 1992 e 2004 (mais detalhes acerca dessas posições podem ser encontrados em CARDOZO, 2004; RENAULT, 2004). Outra divisão nesse mesmo debate foi provocada pela criação de mecanismos de fiscalização e controle do complexo judicial, que merece rápidos comentários.

A Constituição de 1988 fez referência a mecanismos internos de fiscalização e controle desse complexo, mas não a externos. Em alguma medida, porque estes últimos poderiam afetar a separação e a independência asseguradas aos poderes estatais pela própria norma constitucional (logo em seu artigo 2º). Não obstante, como anteriormente mencionado, em todos os relatórios legislativos produzidos entre 1992 e 2004, havia referência a órgãos externos de fiscalização e controle das instituições do sistema judicial. Isso porque, em vez de colocar em risco a separação e a independência, argumentava-se que esses órgãos poderiam garantir o caráter republicano e democrático dos poderes que compõem o Estado brasileiro (previsto no artigo 1º da Constituição).

Essa argumentação baseada no caráter republicano e democrático encontrou resistências no debate, pois enquanto alguns atores lembravam do risco para a separação e independência dos poderes, outros recordavam que os componentes do sistema judicial já eram externamente controlados pelos Poderes Executivo e Legislativo (por meio da aprovação de seu orçamento, da efetiva liberação de suas finanças, da aprovação de sua contabilidade pelos tribunais de contas, da nomeação dos membros do STF e dos tribunais superiores, apenas a título de exemplo – sobre isso, ver SILVA, 2003).

Mesmo com essas resistências, os órgãos externos de fiscalização e controle angariaram opiniões favoráveis ao longo do debate. Essas opiniões, entretanto, ressaltavam que tais órgãos deveriam restringir-se às atividades administrativas e financeiras do complexo judicial. Ou seja, as atividades jurisdicionais, *stricto sensu*, não deveriam ser objeto de fiscalização e controle externos – sob pena de comprometer a própria concepção da *juris dictio* estatal, como prevista na Constituição de 1988.

26. Uma discussão abrangente acerca da “judicialização da política” (bem como sobre fenômeno conexo – a “politização da justiça”) no Brasil recente pode ser encontrada em Vianna *et al.* (1999).

Para além da fiscalização e do controle, atribuiu-se outra função aos órgãos externos no decorrer do debate – a de planejamento das atividades administrativas e financeiras do sistema judicial. Dada a estruturação e a atuação descentralizada (e não raro descoordenada) dos componentes desse sistema, argumentava-se que seria importante a definição de um órgão que funcionasse como uma espécie de “centro de gravidade”. Esse centro seria capaz de coordenar as dinâmicas existentes em cada tribunal e em cada juízo existente no país, a partir do estabelecimento de diretrizes e regras gerais para sua administração.

Essa argumentação não se deparou com resistências expressivas no debate, mas questionou-se em que medida tal centro, não só com funções de fiscalização e controle, mas também planejadoras, deveria ser externo ao complexo judicial. Os relatórios legislativos elaborados entre 1992 e 2004 revelaram diferentes opiniões a respeito – algumas vezes predominando as que defendiam maior participação de membros de outros órgãos estatais (ou mesmo da sociedade civil), mas na maior parte das vezes prevalecendo as opiniões que defendiam maior participação de membros do próprio sistema judicial.

Questionou-se em que medida esse “centro de gravidade” deveria contar com membros de diversos níveis hierárquicos. Exemplificando, o centro de fiscalização, controle e planejamento do Poder Judiciário deveria ser composto por magistrados de 1º grau de jurisdição ou por ministros do STF e dos tribunais superiores? Quase todos os relatórios legislativos privilegiaram a participação destes últimos – o que, segundo algumas opiniões, contraditava o sentido da própria discussão (pois se havia algum ponto do Poder Judiciário em que a fiscalização e o controle eram frágeis, era justamente nos graus superiores de jurisdição).

Enfim, as posições dos atores no debate sobre a reforma do sistema judicial dividiram-se por conta da “centralização” ou “descentralização” das atividades jurisdicionais, bem como por conta da fiscalização, do controle e do planejamento a serem exercidos (a princípio) por órgãos externos aos órgãos judiciais. Acrescentou-se que várias outras questões – especialmente aquelas situadas na “dimensão não política” – dividiram opiniões no debate ocorrido entre 1992 e 2004. Apesar de não serem aqui analisadas, elas estiveram presentes na discussão que resultou na reforma constitucional do sistema.

3.2 REFORMA CONSTITUCIONAL

A reforma constitucional do complexo judicial efetivou-se com a aprovação da Emenda nº 45 ao final de 2004. Essa emenda alterou vários pontos da estruturação e da atuação dos órgãos envolvidos com a produção e a distribuição da justiça no Brasil. Ainda que o Poder Judiciário tenha sido seu principal alvo, destaque-se que a emenda também teve por objeto o Ministério Público e a Defensoria Pública, entre outros órgãos.

Apesar de visarem a um acesso equitativo e efetivo à Justiça, os pontos da Constituição modificados pela Emenda nº 45/2004 compõem um conjunto diferenciado. Ainda que todos eles mirem em uma Justiça célere, imparcial e certa, esses pontos referem-se a distintos aspectos da organização e do funcionamento dos órgãos judiciais.

Dessa maneira, em sua exposição, esses pontos serão agrupados em subconjuntos (definidos conforme seu propósito – tornar o acesso mais equitativo, mais célere etc.). Todavia, como ficará claro, esses subconjuntos sobrepõem-se em grande medida, pois os mesmos pontos poderiam ser descritos como participando de diversos subconjuntos simultaneamente.

3.2.1 Pontos que se referem ao caráter equitativo e efetivo do acesso à Justiça

Há um ponto da Emenda nº 45/2004 que, em certa medida, se refere ao *conjunto* dos problemas que envolvem a busca de um *acesso equitativo e efetivo* ao sistema judicial. É a instituição do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que passou a responder pela fiscalização, pelo controle e (especialmente) pelo planejamento do Poder Judiciário.²⁷ O CNJ não deve imiscuir-se nas atividades primárias deste último, mas apenas se preocupar com suas atividades secundárias – de forma que não deve interferir na jurisdição, mas somente fiscalizar, controlar e planejar a administração do Poder Judiciário. A esse respeito, Renault e Bottini (2005) afirmam que:

A criação do Conselho Nacional de Justiça traz avanços para a organização das atividades judiciais. O modelo de organização do Judiciário no país encontra problemas para o desenvolvimento de políticas nacionais de integração e planejamento. Cada estado organiza, com autonomia, sua estrutura judicial, em decorrência do próprio sistema federalista de organização do Estado. No entanto, essa autonomia acaba, muitas vezes, por impedir ações de cooperação conjunta, que facilitem a prestação jurisdicional em âmbito nacional [...]. A falta de padronização de dados dificulta até mesmo a elaboração e compilação estatística, e a construção de diagnósticos precisos sobre número de processos entrados, julgados, classificação desses processos, tempo de duração etc. Não existe a possibilidade de avaliar se o gargalo do Poder Judiciário é o excesso de recursos, o excesso de litigância, a dificuldade de citação ou a falta de funcionários, porque não existem meios de auferir esta realidade, porque cada estado dispõe ou sistematiza de maneiras diferentes as informações [...]. A criação do Conselho Nacional de Justiça possibilita a coordenação e a padronização dos trabalhos administrativos do sistema judicial, a racionalização dos procedimentos e o desenvolvimento de projetos de solução com base em estudos precisos e diagnósticos seguros” (RENAULT e BOTTINI, 2005, p. 6-7).

A análise da composição desse órgão deve levar em conta o debate já mencionado sobre a sua natureza externa ou interna, bem como sobre o seu caráter de cúpula ou de base do sistema judicial. Isso porque o CNJ possui 15 membros, dos quais apenas seis não são magistrados (dois membros do Ministério Público, dois advogados e dois cidadãos que se destacam por seu saber e sua reputação). Entre os nove magistrados que compõem o CNJ, quatro são representantes de órgãos de cúpula do Poder Judiciário (três ministros e um desembargador de Tribunal de Justiça). E mesmo os cinco magistrados que são representantes de órgãos de base (juízes de 1º ou 2º grau) são indicados por órgãos de cúpula.

Em outros termos, o CNJ não representa ameaça à separação e à independência dos poderes estatais, não só porque é definido como parte integrante do Poder Judiciário pela Constituição reformada, mas também porque nele é majoritária a representação de membros desse poder. Acrescente-se que, nessa representação, é

27. Nesta seção, o que é mencionado acerca do CNJ aplica-se, em grande medida, também ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) – órgão igualmente criado pela Emenda nº 45/2004.

evidente a importância atribuída à cúpula, em detrimento da base do Poder Judiciário (seja pela presença direta, seja pela influência indireta dos órgãos situados no topo da hierarquia deste poder).²⁸ Apesar disso, há relativo consenso na literatura acerca da relevância que o CNJ pode assumir futuramente no país, como órgão capaz de cumprir as funções de fiscalização, controle e planejamento da atividade jurisdicional.

3.2.2 Pontos que concernem ao caráter eqüitativo do acesso

Há outros pontos da Emenda nº 45/2004 que concernem principalmente aos problemas que envolvem a busca de um *acesso eqüitativo* ao complexo judicial (acesso prejudicado pelas demandas “de mais” de alguns e pelas demandas “de menos” de tantos outros).

3.2.2.1 Restrição às demandas “de mais”

Para restringir as demandas “de mais” de parcela da população, a Emenda nº 45/2004 institui as *súmulas de efeito vinculante*, que reduzem as possibilidades de uso repetido e abusivo do sistema judicial. As súmulas podem ser editadas pelo STF quando houver a concordância de ao menos $\frac{2}{3}$ de seus membros, após seguidas decisões sobre litígios constitucionais, que apontam sempre no mesmo sentido. Uma vez editadas, as súmulas vinculam a atuação de todos os órgãos dos Poderes Judiciário e Executivo. Isso significa que magistrados e tribunais, em qualquer grau de jurisdição, em qualquer esfera federativa, são obrigados a seguir as decisões do STF quando estiverem julgando lides idênticas. Significa igualmente que os órgãos da administração pública, direta e indireta, em qualquer esfera federativa, não podem atuar em sentido contrário às decisões do STF.²⁹

Conforme a discussão antes exposta, as súmulas de efeito vinculante acentuam a “centralização” das atividades jurisdicionais no país (fundamentalmente, em torno do STF). E os problemas associados a essa “centralização” são vários. Por exemplo, ao fazer com que haja uma unicidade de interpretação do direito constitucional, as súmulas podem fazer com que não haja uma renovação da

28. A reforma constitucional do sistema judicial, como pode ser visto na introdução do CNJ, da súmula de efeito vinculante e de outras inovações mais, atribuiu maiores poderes às cúpulas das instituições envolvidas (em particular, à do Poder Judiciário). Ao mesmo tempo, todavia, essa reforma não previu novos mecanismos de composição das cúpulas dessas instituições, o que é criticado por Souza (2005): “Uma análise ampla da reforma permite observar, ainda, que foi dada maior atenção para a cúpula e não para a base do Poder Judiciário, ou seja, para a primeira instância, que sofre a maior cobrança da população pela morosidade processual, ponto principal de reclamação contra o Judiciário [...] Os mecanismos de concentração de poder na cúpula, tais como a súmula vinculante, foram privilegiados, tirando a força das decisões judiciais de primeira instância, geralmente mais independentes, pois proferidas por magistrados recrutados por concurso público [...] O que não se pode perder de vista é que se deixou passar uma grande oportunidade, nessa reforma, de alterar a forma como são nomeados os membros dos tribunais superiores, o que é feito atualmente por escolha do chefe do Poder Executivo. Não há razão plausível para manter tal procedimento, pois fere o princípio da independência dos poderes” (SOUZA, 2005, p. 52). Sobre isso, verificar também a posição de: (COMPARATO, 2004).

29. Ressalte-se que esses efeitos são os mesmos já possuídos pelas decisões definitivas de mérito do STF no exercício do controle concentrado de constitucionalidade (decisões definitivas de mérito em Ações Diretas de Inconstitucionalidade e em Ações Declaratórias de Constitucionalidade), conforme estabelece parágrafo 2º do artigo 102 da Constituição Federal (esse parágrafo, com redação definida pela Emenda Constitucional nº 45/2004, consolida alterações promovidas ao longo da década de 1990 nos efeitos das decisões definitivas de mérito do STF no exercício do controle concentrado de constitucionalidade).

jurisprudência – pois esta deixa de contar com a diversidade própria de interpretações dadas por diferentes órgãos jurisdicionais.³⁰

Mas, todavia, as súmulas podem assegurar um acesso mais equitativo ao complexo judicial, pois a restrição de demandas redundantes e indevidas (envolvendo parte da população que apresenta demandas “de mais”) abre espaço para a apreciação de outras demandas, novas e efetivamente devidas (de parte da população que conta com demandas “de menos”). Mais ainda, podem fazer com que estas últimas demandas nem sequer precisem chegar ao complexo, pois as violações de direitos a que se referem deixam de se configurar, dado o efeito vinculante das súmulas a respeito da administração pública.

Acrescente-se que, segundo parte da literatura, as súmulas de efeito vinculante também garantem um acesso mais célere e seguro ao sistema judicial. Afinal, há uma diminuição do número de litígios julgados pelo STF, que pode então emitir suas decisões em menor lapso de tempo. Além disso, as partes envolvidas nas lides examinadas por esse tribunal passam a contar apenas com sua decisão (em vez de decisões de vários órgãos do sistema, que por vezes apontam para direções distintas em seus pronunciamentos).

Relacionada à instituição das súmulas de efeito vinculante, há a *repercussão geral* das lides levadas ao exame do STF por meio do recurso extraordinário.³¹ A partir da Emenda nº 45/2004, esse tribunal pode exigir que as partes observem um novo pressuposto para a interposição de tal recurso: a relevância das questões ali discutidas para a sociedade como um conjunto. Se tal relevância não ficar demonstrada, o recurso extraordinário pode ser recusado, desde que haja manifestação de $\frac{2}{3}$ dos membros do STF nesse sentido. Assim, com a instituição da repercussão geral, pode-se reduzir as chances de utilização repetida e abusiva do complexo judicial, com efeitos positivos sobre a equidade de acesso.

3.2.2.2 Incorporação das demandas “de menos”

Outros pontos da Emenda nº 45/2004, que também se referem à equidade, são os que implicam o fortalecimento e o enraizamento dos órgãos do complexo judicial, a fim de viabilizar a incorporação das demandas “de menos” de parcela da população.

No âmbito do Poder Judiciário, a emenda determina que deve haver *proporcionalidade* entre o número de magistrados, o número de habitantes e o número de demandas judiciais em determinado território. Essa proporcionalidade favorece o acesso judicial da população situada em áreas que se caracterizam por muitas demandas e poucos magistrados (por exemplo, as periferias das metrópoles brasileiras).

30. Por conta desse problema (e outros mais), uma parcela dos atores envolvidos no debate da reforma do sistema judicial preferia a implementação das súmulas impeditivas de recursos, em substituição às súmulas de efeito vinculante. Com as súmulas impeditivas de recursos, os magistrados e os tribunais abaixo do STF não seriam obrigados a seguir a interpretação deste último na solução de um litígio constitucional (o que permitiria a renovação da jurisprudência). Mas, se os magistrados e os tribunais decidissem seguir, não caberiam recursos da decisão tomada (o que asseguraria um acesso mais equitativo e efetivo – especialmente célere e seguro – ao sistema judicial). A esse respeito, verificar Renault, (2004) e Cardozo, (2004). Conforme se perceberá mais adiante, as súmulas impeditivas de recursos foram incorporadas ao direito brasileiro com a reforma infraconstitucional (Lei nº 11.276/2006), iniciada após a aprovação da reforma constitucional do complexo judicial.

31. Destaque-se que o recurso extraordinário é um dos meios existentes para o controle difuso da constitucionalidade no Brasil, que no caso é realizado pelo mesmo tribunal responsável pelo controle concentrado de constitucionalidade (o STF).

A emenda prevê a instituição de *câmaras regionais* no âmbito dos tribunais de Justiça, dos tribunais regionais federais e dos tribunais regionais do trabalho, de modo que a população conte com mais facilidade para interpor recursos em áreas (urbanas e rurais) do interior do país. Prevê também a criação de *justiça itinerante de 2º grau*, para que os serviços desses tribunais sejam diretamente ofertados nos locais de moradia, trabalho ou educação dos indivíduos. Finalmente, prevê a constituição de *varas agrárias* no âmbito dos tribunais de Justiça, para que a população tenha mais facilidade para apresentar suas demandas em áreas rurais do Brasil.

Para viabilizar esse fortalecimento e enraizamento, a emenda estabelece que os *recursos financeiros* relacionados às custas e aos emolumentos devem ser *direcionados, de forma exclusiva, para a oferta de serviços jurisdicionais*. Tais recursos devem ser arrecadados e geridos pelo próprio Poder Judiciário, com a autonomia administrativa e financeira que lhe é assegurada pela Constituição de 1988.

Já no âmbito da Defensoria Pública dos estados e do Distrito Federal e territórios, há a *atribuição dessa mesma autonomia (e também da autonomia funcional)* pela Emenda nº 45/2004.³² Em outras palavras, sem interferência de qualquer natureza dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a defensoria estadual e distrital terá condições de organizar-se funcional (definindo as atribuições de seus membros), administrativa (especificando os cargos, as remunerações, os locais e as condições de trabalho de seus componentes) e financeiramente (propondo seu próprio orçamento e realizando a aplicação de seus recursos financeiros).

Com essa autonomia, a defensoria dos estados e do Distrito Federal e territórios terá instrumentos adequados para estruturar-se de maneira substantiva. E, de acordo com parcela majoritária da literatura, isso representará algo inédito e relevante. Afinal, pela primeira vez na história brasileira, será efetivamente viabilizado um acesso amplo, irrestrito e gratuito aos serviços jurisdicionais para os cidadãos que não têm condições financeiras para arcar com os custos da advocacia privada.

3.2.3 Pontos que dizem respeito ao caráter efetivo do acesso

Certos pontos da Emenda nº 45/2004 referem-se especialmente aos problemas que envolvem a busca de uma *efetividade* para o acesso ao complexo judicial (que se traduz na busca por celeridade, imparcialidade e certeza – ou segurança – nos serviços judiciais).

3.2.3.1 Celeridade

A Emenda nº 45/2004 insere, entre os direitos e as garantias fundamentais da população, a *celeridade da atividade jurisdicional*. Assim, qualquer um que demande a reparação de seus direitos na esfera judiciária (ou mesmo na administrativa) passa a ter direito à pronúncia de uma decisão no menor lapso de tempo possível. É verdade que essa celeridade já estava implícita na Constituição desde 1988, mas o fato de a emenda explicitá-la (e entre os direitos e as garantias fundamentais) indica a importância por ela assumida após 2004.

32. A Defensoria Pública da União não foi contemplada com essa autonomia na Emenda nº 45/2004.

A emenda determina que, com a impetração de uma ação em juízo ou tribunal, deverá haver sua *imediata remessa (ou “distribuição”)* ao responsável por sua apreciação. Isso altera a prática administrativa de várias jurisdições do país, que consistia na remessa de apenas alguns processos para cada julgador, bem como na retenção dos demais na chamada seção de distribuição – onde, supostamente, tais processos aguardariam em ordem cronológica de entrada no juízo ou no tribunal. Em alguma medida, isso colabora para a celeridade na pronúncia de uma decisão jurisdicional.

Os *recessos coletivos de juízos e tribunais* (com exceção do STF e dos tribunais superiores) foram suprimidos pela emenda, que definiu a prestação jurisdicional como uma atividade ininterrupta em todo o país. Os magistrados e os demais funcionários do complexo judicial continuam com seus recessos individuais, mas não com os coletivos – que praticamente paralisavam os juízos e os tribunais. Além de ampliar o acesso da população a esse complexo, o fim das férias coletivas favorece a celeridade de seu funcionamento.

Por fim, a emenda *extingue os tribunais de alçada*, unificando-os nos tribunais de justiça. A existência das alçadas, cíveis e criminais, justificava-se pela especialização que tal organização permitia à atividade jurisdicional de 2º grau. No entanto, argumentava-se que essa organização trazia prejuízos à celeridade das jurisdições estaduais, pois resultava em múltiplas hierarquias com a irracionalidade de suas múltiplas estruturas e formas de atuação. E, no dilema entre especialização e a racionalidade, a emenda optou por esta última.

3.2.3.2 Imparcialidade

No âmbito da estruturação do sistema judicial, a Emenda nº 45/2004 prevê que tanto a definição quanto a aplicação de *regras administrativas* deve ser realizada com toda a *publicidade*. Isso representa o fim de decisões administrativas sem razões expressas, produzidas em reuniões fechadas de juízos e tribunais. Em alguma medida, essa publicidade pode colaborar para a imparcialidade no funcionamento do sistema.

Isso é reforçado pelos novos *critérios de composição dos órgãos especiais dos tribunais*, que são os responsáveis pela definição e pela aplicação de várias das regras administrativas no complexo judicial. Segundo a emenda, em vez de serem constituídos exclusivamente pelos desembargadores mais antigos, esses órgãos passam a ser integrados também por desembargadores eleitos. Esses novos critérios de composição significam que perdem peso aqueles fundados em características pessoais (como a antigüidade). E, por outro lado, ganham peso aqueles baseados em elementos impessoais (como as propostas, os debates e a escolha por eleições). Dessa forma, pode haver aí ganhos de imparcialidade para o complexo como um todo.

A emenda estabelece novos *requisitos para a entrada e a saída em carreiras* do Poder Judiciário e do Ministério Público. Para tornarem-se magistrados ou promotores de Justiça, os indivíduos devem comprovar no mínimo três anos de experiência em atividades relacionadas à Justiça. Além disso, ao abandonarem tais carreiras, eles não podem advogar, pelo período de três anos, na jurisdição em que atuavam anteriormente.

A esses requisitos, que promovem a imparcialidade no sistema judicial, juntam-se aqueles que versam sobre a progressão na carreira dos magistrados. A emenda determina

que a *avaliação do mérito* (o critério de progressão que acompanha a antigüidade, tal como previsto na Constituição) deve ser realizada com *critérios objetivos*. E também resolve que não pode ocorrer a progressão de qualquer magistrado que *retém processos consigo além do prazo legal*. De maneira que, além da imparcialidade, se promove aí a celeridade do sistema.

Para além do âmbito da estruturação do complexo judicial, a emenda prevê sua imparcialidade no âmbito da promoção dos direitos humanos. Em caso de desrespeito a esses direitos (e, por conseguinte, violação de tratado internacional de direitos humanos ratificado pelo Brasil), pode ser solicitado o deslocamento do seu julgamento, da Justiça estadual comum para a federal comum.³³ Há relativo consenso na literatura de que isso pode contribuir para a imparcialidade da atuação de tal complexo. Entre outros motivos, por esse deslocamento distanciar o julgamento de determinados crimes, que possuem amplo impacto social e político, dos órgãos judiciais situados em locais próximos aos das suas ocorrências.

3.2.3.3 Certeza

A Emenda nº 45/2004 amplia, de diversos modos, a competência da Justiça do Trabalho. Tal competência passa a incorporar o julgamento de litígios, individuais e coletivos, que envolvem relações de trabalho de quaisquer espécies (e não somente relações assalariadas de trabalho, como antes).³⁴ Além disso, passa a reunir também o julgamento de lides que versam sobre organizações e representações coletivas, exercício do direito de greve, indenizações por danos materiais ou morais decorrentes das relações de trabalho e penalidades administrativas impostas a empregadores por órgãos de fiscalização das relações de trabalho.

Em linhas gerais, essa ampliação da competência da Justiça do trabalho pode exponenciar o acesso da população economicamente ativa ao sistema judicial. E, em paralelo, pode fazer com que esse acesso ganhe em celeridade e também em certeza. Isso porque diversos litígios, que antes eram dirimidos pela Justiça comum, passam a ser resolvidos pela Justiça especializada. E, com sua especialização, esta última apresenta melhores condições para decidir acerca dos direitos da população economicamente ativa – com ganhos em termos de celeridade e segurança jurídica.

3.2.4 Pontos que estabelecem o acesso a novos direitos

Há um ponto da Emenda nº 45/2004 que não envolve a busca de um acesso equitativo e efetivo ao sistema judicial, mas sim a *afirmação de novos direitos* para a população brasileira – direitos que, por sua vez, também devem ser garantidos pela possibilidade (equitativa e efetiva) de acesso a tal sistema.

Os novos direitos afirmados pela emenda são os *direitos humanos*, que passam a contar com um processo legislativo diferenciado para sua incorporação ao ordenamento

33. Essa "federalização" das decisões jurisdicionais é pertinente, dado que a União é que responde pela transgressão de qualquer tratado internacional – e não os demais entes federados (estados e municípios).

34. Note-se, contudo, que os litígios individuais e coletivos envolvendo as relações estatutárias de trabalho continuam sob os cuidados da Justiça não especializada.

jurídico brasileiro.³⁵ A partir de agora, as disposições dos tratados e das convenções internacionais que versam sobre esses direitos podem ser incorporadas a tal ordenamento com o *status* de normas constitucionais (e não com o *status* de normas ordinárias, como ocorria até então).

Essa incorporação pode acontecer quando o Congresso Nacional aprovar os tratados e as convenções com os mesmos procedimentos utilizados para aprovar uma emenda constitucional (duas votações, com a opinião favorável de $\frac{3}{5}$ dos representantes, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal). Com esse procedimento legislativo diferenciado, as disposições dos tratados e das convenções internacionais passam a contar com a mesma força de normas constitucionais, o que garante mais proteção aos direitos humanos como um conjunto.

3.2.5 Em suma

Em seus vários artigos, a Emenda nº 45/2004 procurou assegurar um acesso mais equitativo à Justiça no Brasil, bem como um acesso mais célere, imparcial e seguro (em suma, mais efetivo). Para tanto, tratou de alterar a organização e o funcionamento de diversos órgãos do sistema judicial.

A emenda estimulou o fortalecimento e o enraizamento do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, assim como a sua maior transparência. Incentivou, em paralelo, a expansão e a proteção de alguns direitos particularmente relevantes para a Justiça brasileira, como os direitos humanos.

Seja como for, é preciso ressaltar que a reforma constitucional representou somente um passo na reforma do complexo judicial – ainda que fundamental, pois ele pavimentou o caminho para outros passos que se faziam necessários. Nesse sentido, Renault e Bottini (2005) mencionam que:

É necessário ressaltar que a Emenda Constitucional nº 45 não encerra os debates, não finaliza as discussões sobre a atividade de realização de justiça. A reforma constitucional representa uma parte das ações que podem trazer resultados importantes para a melhoria do funcionamento do Judiciário e ampliação do acesso das pessoas aos serviços jurisdicionais prestados pelo Estado. Não há medida isolada que possa solucionar os problemas do Judiciário no país. É preciso compreender a reforma do Judiciário como um processo, composto de uma série de ações, cuja implementação coordenada poderá concretizar soluções. O novo texto constitucional é a base necessária que legitima o aprofundamento de outras reformas – a sua aprovação cria condições políticas favoráveis para a implementação de outras medidas, igualmente importantes, que, sem a reforma constitucional, não teriam condições reais de se viabilizarem (RENAULT e BOTTINI, 2005, p. 11).

Assim, a partir de agora, se realiza a uma análise sumária da reforma infraconstitucional do sistema judicial no Brasil.

3.3 REFORMA INFRACONSTITUCIONAL

Já prevendo a necessidade de detalhar e tornar eficaz o conjunto de suas inovações, a Emenda nº 45/2004 estabeleceu que o Poder Legislativo criaria uma comissão especial mista (com membros da Câmara dos Deputados e também do Senado

35. Uma discussão sobre o significado dos direitos humanos, sob a perspectiva da reforma constitucional promovida pela Emenda nº 45/2004, pode ser encontrada em Fachin (2005) e Piovesan (2005).

Federal).³⁶ Tal comissão, instalada no início de 2005, contaria com seis meses para elaborar novos projetos de lei, capazes de regulamentar e garantir a eficácia dos dispositivos da emenda citada.³⁷

Alguns desses dispositivos dependiam de projetos de lei federal – de iniciativa da Câmara e do Senado.³⁸ Já outros dependiam de projetos de lei federal e estadual – de iniciativa do STF, dos tribunais superiores, dos tribunais de Justiça e do Ministério Público Federal.³⁹ A comissão especial mista dedicou-se principalmente aos primeiros projetos, ainda que também tenha se preocupado com a tramitação dos segundos.

Acrescente-se que, além de elaborar projetos de lei para regulamentar e garantir a eficácia dos dispositivos da Emenda nº 45/2004, a comissão especial mista destacou-se por acompanhar os projetos de lei federal apresentados por ocasião da assinatura do “Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano”. Eram 23 iniciativas, que traziam sugestões de alterações no processo civil, trabalhista e penal, favorecendo um acesso mais equitativo e efetivo à Justiça.⁴⁰

Como já exposto, esses projetos eram resultado de um processo de discussão envolvendo os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, bem como atores da sociedade civil (associações de magistrados e promotores, organizações de advogados etc.). Com foco no direito processual – principalmente na celeridade a ser assegurada por tal direito –, essas iniciativas foram acompanhadas, em sua tramitação, pela comissão especial mista da Câmara e do Senado.

No quadro a seguir, há uma síntese dos 23 projetos associados ao “Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano”, bem como de outros projetos incorporados pela comissão especial mista à reforma infraconstitucional. Apenas para fins de análise, estão divididos em projetos já aprovados e projetos ainda em tramitação no Poder Legislativo. Estão divididos, também, em projetos

36. De acordo com o artigo 7º da Emenda nº 45/2004: “O Congresso Nacional instalará, imediatamente após a promulgação desta Emenda Constitucional, comissão especial mista, destinada a elaborar, em cento e oitenta dias, os projetos de lei necessários à regulamentação da matéria nela tratada, bem como promover alterações na legislação federal objetivando tornar mais amplo o acesso à Justiça e mais célere a prestação jurisdicional”.

37. A comissão especial mista era presidida pelo deputado federal José Eduardo Cardozo (PT-SP) e relatada pelo senador José Jorge (PFL-PE).

38. Entre os dispositivos a serem regulamentados por lei federal, de iniciativa da Câmara e do Senado, estavam: *i*) destinação de custas ao próprio Poder Judiciário; *ii*) federalização de crimes contra os direitos humanos; *iii*) competências da Justiça do Trabalho e do TST; *iv*) revisão ou cancelamento de súmulas com efeito vinculante; *v*) repercussão geral dos recursos extraordinários; *vi*) instituição do fundo de garantia das execuções trabalhistas; e *vii*) definição das hipóteses de cabimento de segredo de justiça.

39. Entre os dispositivos a serem regulamentados por lei federal ou estadual, de iniciativa do STF, dos tribunais superiores, dos tribunais de Justiça e do Ministério Público Federal estavam, respectivamente: *i*) modificações na Lei Orgânica da Magistratura, concernentes ao ingresso na carreira, às atividades de capacitação, à progressão na carreira, às obrigações e vedações dos magistrados, às remoções, disponibilidade e aposentadorias dos magistrados, às férias dos magistrados e à instalação do Conselho Nacional de Justiça; *ii*) instituição do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Magistrados do Trabalho, bem como instituição de novas varas e da justiça itinerante na Justiça do trabalho; *iii*) instituição de varas para julgamento de conflitos agrários e da Justiça militar estadual; e *iv*) modificações na Lei Orgânica do Ministério Público, referentes ao ingresso na carreira, às obrigações e vedações dos promotores e à instalação do Conselho Nacional do Ministério Público.

40. Destaque-se que, no momento de assinatura do “Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano”, além dos 23 projetos de lei federal apresentados, havia cerca de quatrocentos outros projetos tramitando na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, também preocupados em alterar o processo civil, trabalhista e penal. Sobre isso, verificar Congresso Nacional (2005).

relacionados ao processo civil, ao processo trabalhista, ao processo criminal, ao processo em geral e, por fim, relacionados a assuntos diversos da organização do Poder Judiciário.

QUADRO 1

Projetos que integram a reforma infraconstitucional

1 Projetos já aprovados	
1.1 Relacionados ao processo civil	
Lei nº 11.187/2005	<i>Assunto:</i> Processo civil. <i>Ementa:</i> Altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, para conferir nova disciplina ao cabimento dos agravos retido e de instrumento, e dá outras providências. <i>Resumo:</i> Determina que os agravos (recursos contra decisões “intermediárias”, tomadas ao longo do processo cível) só serão julgados no momento da apelação (recurso contra decisão “final”, que dispõe sobre o pedido do autor da ação cível), salvo em casos de possível lesão irreparável.
Lei nº 11.232/2005	<i>Assunto:</i> Processo civil. <i>Ementa:</i> Altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, para estabelecer a fase de cumprimento das sentenças no processo de conhecimento e revogar dispositivos relativos à execução fundada em título judicial, e dá outras providências. <i>Resumo:</i> Unifica a fase de conhecimento e a fase de execução do processo cível.
Lei nº 11.276/2006	<i>Assunto:</i> Processo civil. <i>Ementa:</i> Altera os artigos 504, 506, 515 e 518 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, relativamente à forma de interposição de recursos, ao saneamento de nulidades processuais, ao recebimento de recurso de apelação e a outras questões. <i>Resumo:</i> Cria a súmula impeditiva de recursos, que permite que o juiz rejeite apelação se a sentença estiver de acordo com matéria sumulada pelo STF ou pelo STJ.
Lei nº 11.277/2006	<i>Assunto:</i> Processo civil. <i>Ementa:</i> Acresce o artigo 285-A à Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que institui o Código de Processo Civil. <i>Resumo:</i> Permite que o juiz extinga a ação sem ouvir as partes em matérias repetidas julgadas improcedentes.
Lei nº 11.280/2006	<i>Assunto:</i> Processo civil. <i>Ementa:</i> Altera os artigos 112, 114, 154, 219, 253, 305, 322, 338, 489 e 555 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, relativos à incompetência relativa, meios eletrônicos, prescrição, distribuição por dependência, exceção de incompetência, revelia, carta precatória e rogatória, ação rescisória e vista dos autos; e revoga o artigo 194 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil. <i>Resumo:</i> Cria a intimação eletrônica, desde que com certificação digital e trata de outros assuntos do processo cível.
Lei nº 11.341/2006	<i>Assunto:</i> Processo civil. <i>Ementa:</i> Altera o parágrafo único do art. 541 do Código de Processo Civil – Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, para admitir as decisões disponíveis em mídia eletrônica, inclusive na internet, entre as suscetíveis de prova de divergência jurisprudencial.
Lei nº 11.382/2006	<i>Assunto:</i> Processo civil. <i>Ementa:</i> Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, relativos ao processo de execução e a outros assuntos. <i>Resumo:</i> Muda as regras da execução de títulos extrajudiciais e regulamenta a penhora <i>on-line</i> .
Lei nº 11.419/2006	<i>Assunto:</i> Processo civil. <i>Ementa:</i> Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. <i>Resumo:</i> Regulamenta a informatização do processo judicial.
Lei nº 11.435/2006	<i>Assunto:</i> Processo civil e criminal. <i>Ementa:</i> Altera os arts. 136, 137, 138, 139, 141 e 143 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, para substituir a expressão “seqüestro” por “arresto”, com os devidos ajustes redacionais.
Lei nº 11.441/2007	<i>Assunto:</i> Processo civil. <i>Ementa:</i> Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. <i>Resumo:</i> Permite que divórcios, separações, partilhas e inventários consensuais sejam feitos nos cartórios, sem a participação de um magistrado.
1.2 Relacionados ao processo trabalhista	
Lei nº 11.495/2007	<i>Assunto:</i> Processo trabalhista. <i>Ementa:</i> Dá nova redação ao art. 836 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. <i>Resumo:</i> Cria a exigência de depósito prévio para a ação rescisória.
Lei nº 11.496/2007	<i>Assunto:</i> Processo trabalhista. <i>Ementa:</i> Dá nova redação ao art. 894 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e à alínea “b” do inciso III do art. 3º da Lei nº 7.701, de 21 de dezembro de 1988. <i>Resumo:</i> Reduz as possibilidades de embargos ao TST.

(continua)

(continuação)

1.3 Relacionados ao processo criminal	
Lei nº 11.313/2006	<i>Assunto:</i> Processo criminal. <i>Ementa:</i> Altera os artigos 60 e 61 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, e o artigo 2º da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, pertinentes à competência dos juizados especiais criminais, no âmbito da Justiça estadual e da Justiça federal.
Lei nº 11.343/2006	<i>Assunto:</i> Processo criminal. <i>Ementa:</i> Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad); prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências.
1.4 Relacionados ao processo em geral	
Lei nº 11.417/2006	<i>Assunto:</i> Processo em geral. <i>Ementa:</i> Regulamenta o artigo 103-A da Constituição Federal e altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal e dá outras providências. <i>Resumo:</i> Regulamenta a súmula de efeito vinculante.
Lei nº 11.418/2006	<i>Assunto:</i> Processo em geral. <i>Ementa:</i> Acrescenta à Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, dispositivos que regulamentam o parágrafo 3º do artigo 102 da Constituição Federal. <i>Resumo:</i> Regulamenta a repercussão geral de recurso extraordinário, que permite ao Supremo Tribunal Federal não julgar matérias que interessem exclusivamente às partes envolvidas no processo.
1.5 Relacionados a assuntos diversos	
Lei nº 11.364/2006	<i>Assunto:</i> Organização judiciária. <i>Ementa:</i> Dispõe sobre as atividades de apoio ao Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências.
Lei nº 11.365/2006	<i>Assunto:</i> Organização judiciária. <i>Ementa:</i> Dispõe sobre a remuneração dos membros do Conselho Nacional de Justiça.
Lei nº 11.416/2006	<i>Assunto:</i> Organização judiciária. <i>Ementa:</i> Dispõe sobre as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União; revoga as Leis nº 9.421, de 24 de dezembro de 1996, nº 10.475, de 27 de junho de 2002, nº 10.417, de 5 de abril de 2002, e nº 10.944, de 16 de setembro de 2004, e dá outras providências.
2 Projetos em tramitação	
2.1 Relacionados ao processo civil	
Projeto nº 94/2002	<i>Assunto:</i> Processo civil. <i>Ementa:</i> Institucionaliza e disciplina a mediação, como método de prevenção e solução consensual de conflitos cíveis. <i>Resumo:</i> Institui e estimula o desenvolvimento da mediação no processo cível.
Projeto nº 6.954/2002	<i>Assunto:</i> Processo civil. <i>Ementa:</i> Altera a competência funcional dos juizados especiais cíveis regulada no art. 3º da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais, e dá outras providências. <i>Resumo:</i> Inclui a Fazenda Pública Estadual na competência dos juizados especiais cíveis estaduais.
Projeto nº 61/2003	<i>Assunto:</i> Processo civil. <i>Ementa:</i> Revoga o artigo 188 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil (dispõe sobre o cômputo em quádruplo do prazo para contestar e em dobro para recorrer, quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público). <i>Resumo:</i> Altera os prazos diferenciais para que a Fazenda Pública (e o Ministério Público) conteste e apresente recursos, estabelece o fim do reexame necessário para condenações da Fazenda Pública de até quinhentos salários mínimos, altera a execução contra a Fazenda Pública e define possibilidades de penhora de bens dominicais.
Projeto nº 1.343/2003	<i>Assunto:</i> Processo civil. <i>Ementa:</i> Acrescenta o § 2 do art. 541 do Código de Processo Civil – Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – com o objetivo de estabelecer requisitos para o conhecimento do recurso especial, transformando o parágrafo único em § 1º. <i>Resumo:</i> Cria a repercussão geral do recurso especial, que permite ao Superior Tribunal de Justiça não julgar matérias que interessem exclusivamente às partes envolvidas no processo.
Projeto nº 136/2004	<i>Assunto:</i> Processo civil. <i>Ementa:</i> Modifica o artigo 520 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, conferindo efeito devolutivo à apelação, e dá outras providências. <i>Resumo:</i> Dispõe que a apelação terá apenas efeito devolutivo, bem como amplia a multa para agravo interno manifestamente inadmissível ou improcedente e cria a exigência de depósito no valor da condenação para recorrer.
Projeto nº 138/2004	<i>Assunto:</i> Processo civil. <i>Ementa:</i> Acrescenta parágrafo ao art. 496 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, limitando a possibilidade de apresentação de recursos, e dá outras providências. <i>Resumo:</i> Extingue os embargos de declaração, substituindo-os por simples pedido de correção.
Projeto nº 4.108/2004	<i>Assunto:</i> Processo civil. <i>Ementa:</i> Modifica critérios para condenação em honorários de advogado, alterando o art. 20 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil. <i>Resumo:</i> Permite que os advogados sejam multados por atitudes protelatórias praticadas no andamento do processo cível.
Projeto nº 4.723/2004	<i>Assunto:</i> Processo civil e penal. <i>Ementa:</i> Inclui seção ao capítulo II da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais, relativa à uniformização de jurisprudência. <i>Resumo:</i> Regulamenta a uniformização de jurisprudência das turmas recursais dos juizados especiais cíveis e criminais.

(continua)

(continuação)

Projeto nº 4.729/2004	<i>Assunto:</i> Processo Civil. <i>Ementa:</i> Acresce parágrafos aos arts. 552 e 554 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, relativos ao julgamento de agravos. <i>Resumo:</i> Regulamenta a sustentação oral em agravos internos.
2.2 Relacionados ao processo trabalhista	
Projeto nº 4.730/2004	<i>Assunto:</i> Processo trabalhista. <i>Ementa:</i> Dá nova redação aos arts. 830 e 895 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. <i>Resumo:</i> Permite que o advogado declare a autenticidade das cópias oferecidas como provas no processo trabalhista, sem necessidade de autenticação.
Projeto nº 4.731/2004	<i>Assunto:</i> Processo trabalhista. <i>Ementa:</i> Dá nova redação aos arts. 880 e 884 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e revoga o seu art. 882. <i>Resumo:</i> Propõe que o executado, ao ser notificado da sentença condenatória, pague ou apresente seus bens aptos a garantir a dívida.
Projeto nº 4.732/2004	<i>Assunto:</i> Processo trabalhista. <i>Ementa:</i> Dá nova redação ao art. 896 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. <i>Resumo:</i> Reduz as possibilidades de recurso de revista.
Projeto nº 4.734/2004	<i>Assunto:</i> Processo trabalhista. <i>Ementa:</i> Acrescenta o art. 899-A à Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e revoga o seu art. 899. <i>Resumo:</i> Cria a exigência de depósito prévio de sessenta salários mínimos para o empregado apelar em processo trabalhista.
2.3 Relacionados ao processo criminal	
Projeto nº 4.203/2001	<i>Assunto:</i> Processo penal. <i>Ementa:</i> Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, relativos ao Tribunal do Júri, e dá outras providências. <i>Resumo:</i> Altera as regras para a realização do Tribunal do Júri.
Projeto nº 4.208/2001	<i>Assunto:</i> Processo penal. <i>Ementa:</i> Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, relativos à prisão, medidas cautelares e liberdade, e dá outras providências. <i>Resumo:</i> Altera dispositivos do Código de Processo Penal referentes às medidas cautelares, especialmente quando se trata de prisão preventiva.
2.4 Relacionados a assuntos diversos	
Projeto nº 7.570/2006	<i>Assunto:</i> Organização judiciária. <i>Ementa:</i> Dispõe sobre as custas judiciais devidas no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. <i>Resumo:</i> Regulamenta a cobrança de custas pelos atos processuais praticados junto ao Superior Tribunal de Justiça, para instituir uma nova fonte de recursos para esse órgão.

Elaboração: Disoc/Ipea a partir de Sicon/Congresso Nacional.

Com esses projetos, a reforma infraconstitucional procurou assegurar um acesso mais equitativo e efetivo da população ao sistema judicial. Em particular, buscou proporcionar um acesso mais célere por meio de diversas alterações no direito processual. A idéia motriz da reforma era a de que o direito processual deveria consistir apenas em um meio para a população alcançar seu direito material. De maneira que as normas que regem o processo deveriam ser abreviadas, simplificadas e facilitadas (ainda que sem desrespeito aos seus princípios gerais – como o princípio do devido processo legal, previsto na própria Constituição de 1988).

Essa ênfase da reforma na celeridade do acesso ao complexo judicial pode ser verificada quando se analisa os projetos mencionados no quadro 1.⁴¹ Acrescente-se apenas que, ao lado dessa ênfase, há uma outra – que diz respeito à reforma do processo civil, especificamente. A maioria dos projetos aprovados e transformados em lei, bem como dos que estão tramitando, têm como objeto central o direito formal cível.⁴² Aparentemente, a reforma do processo trabalhista e penal não conseguiu esse mesmo destaque do processo cível. Poucos projetos que têm como objeto principal o direito adjetivo laboral ou criminal foram aprovados até o momento, além de que os que estão tramitando ainda têm um longo caminho a percorrer no Poder Legislativo.

41. Para uma análise preliminar e geral dos projetos que integram a reforma infraconstitucional do sistema de Justiça, ver: Machado e Machado, 2006; Renault e Bottini, 2005; Tavares, Lenza e Alarcón, 2005; Wambier *et al.* 2005.

42. Esclareça-se que direito formal e direito adjetivo são sinônimos de direito processual.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988, logo em seus primeiros artigos, estabelece que a cidadania e a dignidade das pessoas, assim como a liberdade, a justiça e a solidariedade que deve em caracterizar sua inserção na sociedade, estão entre os principais valores a serem protegidos em um Estado democrático de direito.

Ocorre que nem sempre tais valores são resguardados pelas pessoas ou pelo próprio Estado brasileiro. E, mais ainda, nem sempre isso pode ser discutido, de maneira eqüitativa e efetiva, perante o Poder Judiciário, tal como determina a própria Constituição.

Afinal, o acesso a esse poder (e a outras instituições responsáveis pela produção e pela distribuição da Justiça) é difícil e dispendioso para parcela da sociedade. E, mesmo quando chega a ocorrer, tal acesso mostra-se vagaroso, parcial e duvidoso quanto à preservação da cidadania, da dignidade e assim por diante.

A alteração desse quadro demanda a alteração das regras de organização e funcionamento das instituições que compõem o sistema judicial brasileiro. No final de 2004, após longa discussão envolvendo os poderes estatais e várias organizações sociais, aprovou-se uma reforma das normas constitucionais. E, desde então, de modo gradativo e sucessivo, vem sendo aprovada uma reforma das normas infraconstitucionais.

Grosso modo, o propósito dessas reformas é assegurar à população brasileira, um acesso mais eqüitativo e efetivo à Justiça. Tal acesso deve ser o mesmo para todas as pessoas – a mesma celeridade, a mesma imparcialidade e a mesma certeza devem caracterizá-lo. Esse é o intuito das reformas constitucional e infraconstitucional recentemente aprovadas.

Contudo, um acesso mais eqüitativo e efetivo à Justiça não depende apenas de reformas legislativas, por mais relevantes e urgentes que sejam. Apesar de não serem objeto de análise neste texto, há várias iniciativas que não implicam alterações na legislação e que colaboram para a realização de tal acesso.

Trata-se de iniciativas de diagnóstico das instituições do complexo judicial, de simplificação de seus procedimentos operacionais, de capacitação de seus funcionários, de melhoria de suas condições de trabalho, de incorporação de tecnologias de informação, entre diversas outras.

Mesmo sem um estudo específico neste texto, é preciso mencionar que essas iniciativas, juntamente com as reformas legislativas, são importantes para garantir que a população tenha acesso à Justiça no Brasil – com tudo o que isso significa em termos de cidadania, dignidade, liberdade, justiça e solidariedade.

REFERÊNCIAS

- ALARCÓN, P. J. L. Reforma do Judiciário e efetividade da prestação jurisdicional. *In*: TAVARES, A. R.; LENZA, P.; ALARCÓN, P. J. L. (Org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Método, 2005. (Analisada e comentada).
- AMB. **Magistrados brasileiros**. Brasília: Associação dos Magistrados Brasileiros, 2005. (Caracterização e Opiniões).
- _____. **O Judiciário ao alcance de todos**. Brasília: Associação dos Magistrados Brasileiros, 2005a. (Noções Básicas de Juridiquês).
- ARANTES, R. B. Jurisdição política constitucional. *In*: SADEK, M. T. (Org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ARMELIN, D. Uma visão da crise atual do Poder Judiciário: *In*: MACHADO, F. C.; MACHADO, R. B. (Org.). **A reforma do Poder Judiciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- BASTOS, M. T. Reforma do Poder Judiciário. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**, Brasília, n. 21, p. 87-91, 2003.
- BOTTINI, P. **A reforma do sistema judicial**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006. Mimeografado.
- _____. **Reforma aberta**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006a. Mimeografado.
- BUSCAGLIA, E.; DAKOLIAS, M. **Comparative International Study of Court Performance Indicators**. Washington: World Bank, 1999. (A Descriptive and Analytical Account).
- CARDOZO, J. E. Uma oportunidade histórica. **Revista Teoria e Debate**, São Paulo, n. 57, p. 37-41, 2004.
- CEJ/CJF. **Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos juizados especiais federais**. Brasília: Centro de Estudos Judiciários/Conselho da Justiça Federal, 2004.
- CNJ. **Justiça em números**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2003, 2004 e 2005. (Indicadores estatísticos do Poder Judiciário).
- CONGRESSO NACIONAL. **Proposta de roteiro para os trabalhos da comissão especial mista para a regulamentação da Emenda Constitucional n. 45/2004**. Brasília: Comissão especial mista de reforma judiciária do Congresso Nacional, 2005.
- COMPARATO, F. K. O Poder Judiciário no regime democrático. **Revista Teoria e Debate**, São Paulo, n. 57, p. 20-24, 2004.
- DAKOLIAS, M. **O Setor Judiciário na América Latina e Caribe**. Washington: World Bank, 1996. (Elementos para reforma).
- _____. **Court Performance Around the World**. Washington: World Bank, 1999. (A Comparative Perspective).
- DOMINGUES, P. S. Colocando os pingos nos jotas. **Revista Teoria e Debate**, São Paulo, n. 57, p. 11-16, , 2004.
- FACHIN, L. E. A tutela efetiva dos direitos humanos fundamentais e a reforma do Judiciário. *In*: RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 2005. (Comentários à Emenda Constitucional n. 45/2004).

- FALCÃO, J. Estratégias para a reforma do Judiciário. *In*: RENAULT, S. R., BOTTINI, P. (Org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 2005. (Comentários à Emenda Constitucional n. 45/2004).
- FARIA, J. E. O sistema brasileiro de justiça. **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 51, p. 103-125, 2004. (Experiência recente e futuros desafios).
- FEIX, V. Por uma política pública nacional de acesso à Justiça. **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 51, p. 219-224, 2004.
- IBOPE. **Confiança nas instituições**. São Paulo: Instituto Ibope, 2005.
- _____. **Imagem do Poder Judiciário**. São Paulo: Instituto Ibope, 2004.
- IPEA. **Radar Social 2006**. Brasília: Ipea, 2006. (Condições de vida no Brasil).
- JUCÁ, F. P. Algumas reflexões. *In*: TAVARES, A. R.; LENZA, P.; ALARCÓN, P. J. L. (Org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Método, 2005. (Analisada e comentada).
- LEFORT, C. **A invenção democrática**. São Paulo: Brasiliense, 1983. (Os limites do totalitarismo).
- MACHADO, F. C.; MACHADO, R. B. (Org.). **A reforma do Poder Judiciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Diagnóstico do Ministério Público do Trabalho**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.
- _____. **Diagnóstico do Ministério Público dos Estados**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006a.
- _____. **Juizados especiais cíveis**. Brasília: Ministério da Justiça, 2005. (Estudo).
- _____. **Diagnóstico do Poder Judiciário**. Brasília: Ministério da Justiça, 2004.
- _____. **Estudo diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2004a.
- _____. **Pacto de estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano**. Brasília: Ministério da Justiça, 2004b.
- NALINI, J. R. A Democratização da administração dos tribunais. *In*: RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 2005. (Comentários à Emenda Constitucional n. 45/2004)
- OLIVEIRA, F. de. **Estado, sociedade, movimentos sociais e políticas públicas no limiar do século XXI**. Comunicado ao programa de investigação e comunicação da fase. Rio de Janeiro: Fase, 1994.
- PAOLI, M. C. Movimentos sociais no Brasil (em busca de um estatuto político). *In*: HELLMANN, M. (Org.). **Os movimentos sociais e a democracia no Brasil**. Porto Alegre: Marco Zero, 1995.
- PAOLI, M. C. Citizenship, Inequalities, Democracy and Rights (The Making of a Public Space in Brazil). **Social and Legal Studies**, n. 1, p. 143-159, London: Sage Publications, 1992.
- PAOLI, M. C. **Conflitos sociais e ordem institucional**. Cidadania e espaço público no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1990 (Cidadania e espaço público no Brasil do século XX).
- PINHEIRO, A. C. **Segurança jurídica, crescimento e exportações**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.

- _____. **Judiciário, reforma e economia** (A visão dos magistrados). Exportações. Rio de Janeiro: Ipea, 2003.
- PIOVESAN, F. Reforma do Judiciário e direitos humanos. *In*: TAVARES, A. R.; LENZA, P.; ALARCÓN, P. J. L (Org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Método, 2005. (Analisada e comentada).
- RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 2005. (Comentários à Emenda Constitucional n. 45/2004).
- RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. Primeiro passo. *In*: RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 2005a. (Comentários à Emenda Constitucional n. 45/2004).
- RENAULT, S. R. O governo Lula e a reforma do Judiciário. **Revista Teoria e Debate**, São Paulo, n. 57, p. 30-33, 2004.
- SADEK, M. T. Efetividade de direitos e acesso à Justiça. *In*: RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 2005. (Comentários à Emenda Constitucional n. 45/2004)
- _____. Poder Judiciário. **Opinião Pública**, Campinas, v. X, n. 1, p. 01-62, 2004. (Perspectivas de reforma).
- _____. Judiciário. **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 51, p. 79-101, 2004a. (Mudanças e Reformas).
- _____. **O acesso à Justiça**. Brasília: Congresso Nacional, 2003. (Depoimento à comissão especial de reforma do Judiciário da Câmara dos Deputados).
- _____. Controle externo do Poder Judiciário. *In*: SADEK, M. T. (Org.). **Reforma do Judiciário**, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- _____. **Uma introdução ao estudo da Justiça**. São Paulo: Sumaré, 1995.
- SADEK, M. T.; ARANTES, R. B. Introdução. *In*: SADEK, M. T. (Org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- SILVA, R. P. M. da. Considerações sobre a reforma do Poder Judiciário. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**, Brasília, n. 23, p. 73-76, 2003.
- SILVEIRA, J. N. Da. Prefácio. *In*: MACHADO, F. C.; MACHADO, R. B. (Orgs.). **A reforma do Poder Judiciário**, São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- SOUZA, S. C. B. Efetividade do processo e acesso à Justiça à luz da reforma do Poder Judiciário. *In*: TAVARES, A. R.; LENZA, P.; ALARCÓN, P. J. L.(Org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Método, 2005. (Analisada e Comentada).
- TAVARES, A. R.; LENZA, P.; ALARCÓN, P. J. L. (Orgs.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Método, 2005. (Analisada e comentada).
- TELLES, V. **A experiência do autoritarismo e as práticas instituintes: os movimentos sociais em São Paulo nos anos 70**. Dissertação (Mestrado) - Apresentada ao Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1985.
- TOLEDO E ASSOCIADOS. **O que pensa o brasileiro sobre a Justiça**. São Paulo: Instituto Toledo e Associados, 2003.
- UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB). **A imagem do judiciário junto à população brasileira**. Brasília: Universidade de Brasília, 2005. (Relatório final da consultoria para construção do sistema integrado de informações do Poder Judiciário).

_____. **A imagem do Judiciário junto à população brasileira** – Web Survey com Membros do Poder Judiciário. Brasília: Universidade de Brasília, 2005a. (Relatório final da consultoria para construção do sistema integrado de informações do Poder Judiciário).

_____. **Relatório consolidado de indicadores da Justiça**. Brasília: Universidade de Brasília, 2005b. (Relatório final da consultoria para construção do sistema integrado de informações do Poder Judiciário).

UNITED NATIONS. **Civil and Political Rights**. New York: United Nations, 2005. (Including the Questions of Independence of the Judiciary, Administration of Justice and Impunity).

VIANNA, L. W. *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, O. V. Que Reforma? **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 51, p. 195-207, 2004.

WALD, A. Eficiência judiciária e segurança jurídica (A racionalização da legislação brasileira e a reforma do Poder Judiciário). *In*: MACHADO, F. C.; MACHADO, R. B. (Org.). **A reforma do Poder Judiciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

WAMBIER, T. A. A. *et al.* **Reforma do Judiciário**. São Paulo: RT, 2005 (Primeiras Reflexões sobre a Emenda Constitucional).

ENDEREÇOS NA INTERNET

Poder Judiciário

Banco Nac. de Dados do Poder Judiciário - <http://www.stf.gov.br/bndpj/stf/>

Conselho Nacional de Justiça - <http://www.cnj.gov.br/>

Justiça Federal - <http://www.justicafederal.gov.br/>

Tribunal Superior do Trabalho - <http://www.tst.gov.br/>

Tribunal Superior Eleitoral - <http://www.tse.gov.br/>

Superior Tribunal de Justiça - <http://www.stj.gov.br/>

Superior Tribunal Militar - <http://www.stm.gov.br/>

Supremo Tribunal Federal - <http://www.stf.gov.br/>

Poder Executivo

Advocacia Geral da União - <http://www.agu.gov.br/>

Controladoria Geral da União - <http://www.cgu.gov.br/>

Ministério da Justiça - <http://www.mj.gov.br/>

Portal da Transparência - <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

Presidência da República - <http://www.presidencia.gov.br/>

Poder Legislativo

Câmara dos Deputados - <http://www2.camara.gov.br/>

Senado Federal - <http://www.senado.gov.br/sf/>

Tribunal de Contas da União - <http://www2.tcu.gov.br/>

Ministério Público

Conselho Nacional do Ministério Público - <http://www.cnmp.gov.br/>

Ministério Público da União - <http://www.mpu.gov.br/>

Ministério Público do Trabalho - <http://www.mpt.gov.br/>

Ministério Público Federal-Procuradoria Geral da República - <http://www2.pgr.mpf.gov.br/>

Ministério Público Militar - <http://www.mpm.gov.br/>

Defensoria Pública

Defensoria Pública da União – <http://www.mj.gov.br/defensoria/>

Associações

Assoc. dos Juízes Federais do Brasil – <http://www.ajufe.org.br/>

Assoc. dos Magistrados Brasileiros – <http://www.amb.com.br/portal/>

Assoc. Juízes para a Democracia – <http://www.ajd.org.br/index.php>

Assoc. Nac. Defensores Públicos – <http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/inicial>

Assoc. Nac. Defensores Públicos da União – <http://www.andpu.org.br/portal/>

Assoc. Nac. Magistrados Justiça do Trabalho – <http://www.anamatra.org.br/>

Assoc. Nac. Procuradores do Trabalho – <http://www.anpt.org.br/default.cfm>

Assoc. Nac. Procuradores Federais – <http://www.anpaf.com.br/>

Conselho Federal da OAB – <http://www.oab.org.br/>

Organização das Nações Unidas

Office of the High Commissioner for Human Rights – <http://www.ohchr.org/english/>

United Nations Development Programme – <http://www.undp.org/>

United Nations Interregional Crime And Justice Research Institute – <http://www.unicri.it/>

World Bank – <http://www.worldbank.org/>

ANEXOS

ESTRUTURA DO SISTEMA JUDICIAL

A produção e a distribuição da justiça no Brasil são realizadas por instituições que, além do Poder Judiciário, incluem o Ministério Público, a Defensoria Pública, a advocacia pública e a advocacia privada. Neste anexo, realiza-se uma descrição sucinta dessas instituições – o que ajuda na compreensão das mudanças recentes no sistema judicial, tal como anteriormente examinadas.

ANEXO A – PODER JUDICIÁRIO

O Poder Judiciário possui uma estrutura dual, em que convivem o segmento federal e o estadual, lado a lado. E cada um desses segmentos é organizado em graus de jurisdição (primeiro grau, segundo grau e graus superiores).⁴³ Via de regra, os pedidos de reparação de direitos são ajuizados no primeiro grau. Após a manifestação deste é que o pedido pode ser remetido aos demais graus de jurisdição (em caso de interposição de recurso à decisão do primeiro grau, por exemplo).

A.1 – PODER JUDICIÁRIO FEDERAL

O segmento federal do Poder Judiciário é composto pelas justiças especializadas e pela Justiça comum. Esta última é constituída pelos juízes federais, em primeiro grau de jurisdição, e pelos tribunais regionais federais, em segundo grau.

As competências dessa justiça comum (conhecidas como “residuais”) são definidas pela Constituição de 1988, em seus artigos 108 e 109. Entre tais competências, destacam-se o julgamento de: *i*) litígios em que a União, suas autarquias e suas empresas públicas estejam envolvidas, ativa ou passivamente; *ii*) conflitos envolvendo Estado estrangeiro ou instituição internacional, de um lado, e municípios ou pessoas domiciliadas no Brasil, de outro; *iii*) litígios versando sobre tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou instituição internacional; e *iv*) infrações de caráter político e penal cometidas contra bens, serviços ou interesses da União.

Acrescente-se que, apesar da denominação, os juizados especiais cíveis e criminais também integram a Justiça federal comum. Aos primeiros cabe a solução de litígios civis de complexidade reduzida (e valor de até sessenta salários mínimos), enquanto que aos segundos cabe o julgamento de infrações penais menos ofensivas (apenas com até dois anos de detenção).⁴⁴

43. Sobre isso, Jucá (2005) menciona que: “A estrutura do Poder Judiciário no Brasil mantém-se, com alterações discretas, desde a independência, conservando corte piramidal e, desde a República, o federativo [...] Temos em tal organização uma dualidade de estruturas judiciárias, composta por dois segmentos básicos: Justiça estadual e Justiça federal. A primeira, ordinária com competência geral, e a segunda, especial, sob este ponto de vista, com competência discriminada constitucionalmente, mercê do que divide-se em federal, do trabalho, eleitoral e militar [...] Ao lado dessa estruturação, temos os tribunais superiores, que em nossa visão vêm a ser os tribunais da federação, porque, com finalidades claramente nacionais, constituem-se em cortes de direito, mais vinculadas, assim, à manutenção do sistema jurídico, do que em justiça ‘de partes’” (JUCÁ, 2005, p. 14).

44. Os juizados especiais federais são conduzidos pelos princípios da oralidade, da simplicidade, da informalidade e da celeridade – com o intuito de facilitar e tornar menos custoso o acesso à Justiça federal no Brasil. Para maiores informações sobre tais juizados, conferir CEJ/CJF, 2004.

Ainda no segmento federal do Poder Judiciário, há as justiças especializadas. A Justiça do trabalho é composta pelos juízes do trabalho, em primeiro grau de jurisdição, pelos tribunais regionais do trabalho, em segundo grau, e pelo Tribunal Superior do Trabalho, em grau superior.

As competências (exclusivamente civis) dessa Justiça estão descritas no artigo 114 da Constituição. *Grosso modo*, elas referem-se ao julgamento de: *i*) conflitos individuais e coletivos existentes entre trabalhadores e patrões; *ii*) litígios envolvendo as representações de trabalhadores e patrões (entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores e entre sindicatos e patrões); e *iii*) conflitos que surjam entre patrões e órgãos de fiscalização do trabalho.

A Justiça eleitoral é outro ramo especializado do segmento federal do Poder Judiciário. Sua composição inclui os juízes eleitorais e as juntas eleitorais, em primeiro grau de jurisdição, os tribunais regionais eleitorais, em segundo grau, e o Tribunal Superior Eleitoral, em grau superior.

A Constituição remete ao Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) e às suas normas auxiliares a definição das competências (civis e penais) dessa Justiça, entre as quais se destacam: *i*) a organização, o acompanhamento e a apuração das eleições no Brasil; *ii*) o julgamento das infrações praticadas nas eleições; e *iii*) a diplomação dos candidatos eleitos e a eventual decretação da perda de seus mandatos.

O último ramo especializado do segmento federal é a Justiça militar, que é constituída pelas auditorias militares, em primeiro e segundo graus de jurisdição, e pelo Superior Tribunal Militar, em grau superior.

As competências (exclusivamente penais) dessa Justiça, de acordo com a Constituição, estão previstas no Código de Processo Penal Militar (Decreto-Lei nº 1.002/1969) e nas suas normas acessórias. Como regra, referem-se às infrações penais que são cometidas por militares (contra militares ou mesmo contra outros tipos de pessoas).

A.2 – PODERES JUDICIÁRIOS ESTADUAIS

O segmento estadual do Poder Judiciário é composto pelas Justiças comuns de cada estado da federação (e do Distrito Federal), que incluem juízes de direito, em jurisdição de primeiro grau, e tribunais de Justiça, de segundo grau.

Definidas nas constituições estaduais, as competências dessas Justiças comuns (chamadas de “residuais em dobro” ou “residuais ao quadrado”) referem-se a todas as espécies de litígio, cujo julgamento não esteja reservado a outro ramo jurisdicional (Justiça federal trabalhista, eleitoral, militar ou comum). Conforme já examinado, em todos os anos recentes, tais conflitos respondem pela maior parcela de processos entrados/distribuídos e julgados pelo Poder Judiciário brasileiro.

Integrando as Justiças estaduais comuns, estão também os juizados especiais cíveis e criminais. Os litígios civis de complexidade diminuta (com valor de até quarenta salários mínimos) são de competência dos primeiros, ao passo que as

infrações criminais pouco ofensivas (punidas com até dois anos de detenção) são de competência dos segundos.⁴⁵

Acrescente-se que cada estado pode instituir sua própria Justiça militar, composta pelos conselhos de justiça, em jurisdição de primeiro grau, e pelo seu tribunal de Justiça, de segundo grau. Nos estados com efetivo militar superior a 20 mil indivíduos (policiais e bombeiros militares) pode ser instituído seu tribunal de Justiça militar, especificamente para a jurisdição militar de segundo grau.

A.3 – STF E STJ

Em princípio, o Supremo Tribunal Federal (STF) é o órgão localizado na posição máxima da estrutura do Poder Judiciário. É integrado por 11 indivíduos, denominados ministros, que são nomeados pelo presidente da República após aprovação pelo Senado Federal.

Sua atribuição principal é conservar e aplicar a Constituição Federal. De acordo com o artigo 102 desta última, tal atribuição reflete-se em competências originárias como: *i*) julgar Ações Diretas de Inconstitucionalidade de lei (ou qualquer ato normativo) federal ou estadual, bem como Ações Declaratórias de Constitucionalidade de lei (ou qualquer ato normativo) federal; *ii*) dirimir conflitos entre Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado, e União, estados ou Distrito Federal, de outro; e *iii*) resolver litígios envolvendo a União, os estados e o Distrito Federal (incluindo as instituições da administração indireta de cada um).

Acrescente-se que, para além dessas competências originárias, ao STF cabe julgar, mediante recurso (de natureza extraordinária), as ações já decididas (em única ou última instância) quando as decisões nelas contidas: *i*) contrariarem determinação da própria Constituição; *ii*) declararem a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; *iii*) considerarem válida lei ou qualquer ato de governo local contestado diante da Constituição; e *iv*) tomarem por válida lei local contestada diante de lei federal.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), criado pela Constituição Federal em 1988 para permitir que o STF pudesse se especializar em direito constitucional, é composto por 33 ministros, nomeados pelo presidente da República com a aprovação do Senado Federal, a partir de uma lista elaborada pelo próprio tribunal.

Sua função básica é a preservação e a implementação do direito infra constitucional (em particular, do direito infraconstitucional federal). Essa função desdobra-se, por exemplo, nas seguintes competências originárias, previstas no artigo 105 da Constituição: *i*) os conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciárias da União, ou entre autoridades judiciárias de um estado e administrativas de outro ou do Distrito Federal, ou entre as deste e da União; e *ii*) os conflitos de competência entre quaisquer tribunais (ressalvados alguns casos de competência do Supremo Tribunal Federal), bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos.

45. Assim como os federais, os juizados especiais estaduais regem-se pelos princípios da oralidade, da simplicidade, da informalidade e celeridade – com o propósito de facilitar e tornar menos custoso o acesso à Justiça em cada estado.

Mais além dessas competências originárias, o STJ deve julgar, por meio de recurso (de natureza especial), as ações já decididas (em única ou última instância pelos tribunais regionais federais ou pelos tribunais de Justiça dos estados e do Distrito Federal) quando as decisões nelas contidas: *i*) contrariarem tratado ou lei federal ou, então, negarem-lhes vigência; *ii*) julgarem válido ato de governo local contestado diante de lei federal; e *iii*) derem a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.

A.4 – CJF E CNJ

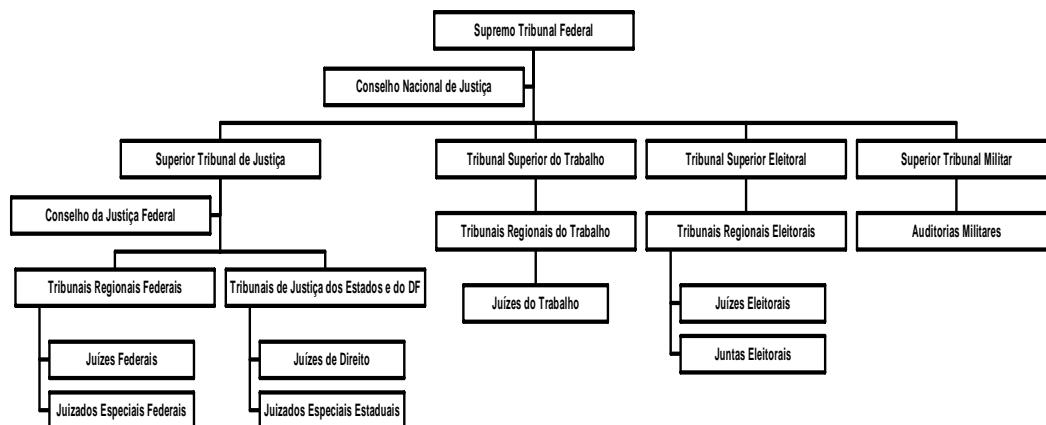
O artigo 105 da Constituição Federal determina que, junto ao STJ, deve funcionar o Conselho da Justiça Federal (CJF). Esse conselho responde pelo controle administrativo, orçamentário e financeiro do Poder Judiciário federal em 1º e 2º graus de jurisdição. A definição das regras gerais de administração da atividade dos juízes e dos tribunais regionais federais cabe ao CJF, bem como a fixação dos recursos orçamentários a serem disponibilizados para o desenvolvimento dessa atividade.

Em paralelo, o artigo 103-B da Constituição determina a estruturação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Tal conselho deve responder pelo controle da administração, do orçamento e das finanças do Poder Judiciário como um conjunto (e não só do Poder Judiciário federal em 1º e 2º graus de jurisdição, como o CJF). São várias as atribuições previstas para o CNJ, em detalhe já analisados.

A.5 – RESUMO DA ESTRUTURA DO PODER JUDICIÁRIO

FIGURA 1

Resumo da estrutura do Poder Judiciário



ANEXO B – INSTITUIÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA

A Constituição Federal, nos artigos 127 a 135, faz referência a um conjunto de instituições que não são integrantes do Poder Judiciário, mas são consideradas essenciais para um acesso equitativo e efetivo à Justiça no Brasil. Essas instituições são o Ministério Público, a Defensoria Pública, a advocacia pública e a advocacia privada, analisadas de forma sumária a seguir.

B.1 – MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público, definido nos artigos 127 a 130-A da Constituição, tem como atribuição o cuidado com as normas jurídicas, bem como com os interesses sociais e individuais indisponíveis. Em outras palavras, ele fiscaliza e compele os cidadãos e as instituições (até mesmo as instituições estatais) a respeitar essas normas e esses interesses (utilizando, para tanto, uma série de ações judiciais, cuja iniciativa titulariza). Acrescente-se que, nesses artigos da Constituição, há também referência expressa à defesa do regime político democrático como uma atribuição do Ministério Público no Brasil.

À primeira vista, o Ministério Público inclui uma multiplicidade de instituições, que podem ser examinadas no organograma a seguir. De um lado, há o Ministério Público da União, composto pelo Ministério Público Federal, pelo Ministério Público do Trabalho, pelo Ministério Público Militar e pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. De outro lado, há os ministérios públicos estaduais. Apesar dessa aparente multiplicidade, o Ministério Público é regido pelos princípios da unidade e da indivisibilidade. Ou seja, atua como se fosse uma só instituição no cumprimento de suas atribuições.

Outro princípio que rege sua atuação é o da independência. A despeito de estar vinculado conceitualmente ao Poder Executivo, o Ministério Público conta com uma série de prerrogativas que possibilitam o exercício de suas atribuições com autonomia funcional e, também, administrativa, orçamentária e financeira. Esta autonomia pode ser visualizada, por exemplo, na possibilidade dele definir sua própria proposta orçamentária (nos limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias), com tudo o que isso implica (a criação ou a extinção de cargos, a ampliação ou a redução de serviços auxiliares, a fixação de padrões remuneratórios e de planos de carreira etc.).

À semelhança do CNJ, já exposto no estudo do Poder Judiciário, a Constituição prevê a instituição do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para efetuar o controle da administração, do orçamento e das finanças do Ministério Público como um conjunto.

B.2 – DEFENSORIA PÚBLICA

Definida no artigo 134 da Constituição, a Defensoria Pública tem como atribuições a orientação e a defesa, de modo amplo, irrestrito e gratuito, dos cidadãos envolvidos em ações judiciais – desde que eles não apresentem condições financeiras de contratar tais serviços junto à advocacia privada. Em outros termos, ela possibilita que, mesmo sem recursos, os cidadãos possam acessar o Poder Judiciário, seja para solicitarem a reparação de seus direitos, seja para se defenderem da acusação de violação dos direitos de outrem.

Há uma pluralidade de instituições com as atribuições mencionadas, conforme pode ser visto no organograma a seguir. Pode-se citar a Defensoria Pública da União, a Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios e as defensorias públicas dos estados. E, apesar de suas vinculações conceituais aos Poderes Executivos, desde a Emenda nº 45/2004 as estaduais e a distrital contam com uma independência funcional semelhante à atribuída ao Ministério Público. Contam também com

autonomia administrativa, orçamentária e financeira, de maneira que podem definir suas próprias propostas orçamentárias (nos limites das leis orçamentárias), com tudo o que isso significa.

Essa independência funcional é relevante para que a Defensoria Pública possa exercer adequadamente suas atribuições, garantindo a todos os cidadãos um acesso não só efetivo, mas também equânime ao Poder Judiciário – acesso que seria dificultado se os cidadãos fossem obrigados a contar com os serviços da advocacia privada (que poderiam não estar disponíveis, por problemas de renda dos cidadãos).

B.3 – ADVOCACIA PÚBLICA

A advocacia pública é definida nos artigos 131 e 132 da Constituição, possuindo como atribuições a representação judicial (e também extrajudicial) dos interesses do Estado, bem como o assessoramento do Estado em situações que demandem conhecimentos jurídicos diversos. Ou seja, ela defende os interesses públicos nas ações judiciais (e em outros tipos de procedimentos) em que o Estado é parte ativa (autor) ou passiva (réu), assim como disponibiliza subsídios jurídicos quando a atuação estatal os demanda.

Múltiplas instituições compõem a advocacia pública no Brasil, como pode ser constatado no organograma a seguir. Há a Advocacia-Geral da União, que possui órgãos como: *i*) a Procuradoria da União (que representa os interesses da União em ações diversas na Justiça Federal); *ii*) a Procuradoria da Fazenda Nacional (que representa a União em ações de natureza fiscal na Justiça Federal); *iii*) a Procuradoria Federal (que presta assessoramento jurídico e realiza a representação judicial dos interesses de autarquias e fundações federais que não dispõem de organismos jurídicos especializados); e *iv*) as procuradorias e departamentos jurídicos (que prestam assessoramento jurídico e realizam a representação judicial dos interesses de autarquias e fundações federais por meio de organismos jurídicos especializados).

Em paralelo à Advocacia-Geral da União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios há as procuradorias estaduais, distrital e municipais. Todas elas advogam os interesses desses entes federados nas ações judiciais (e em outros tipos de procedimentos), além de oferecer insumos jurídicos para sua atuação em âmbitos diversos.

B.4 – ADVOCACIA PRIVADA

De acordo com o artigo 133 da Constituição, a advocacia privada é uma instituição indispensável à administração da Justiça no Brasil. Por meio dela, os cidadãos conseguem acesso ao Poder Judiciário para solicitar a reparação de seus direitos ou, então, para se defender da acusação de violação dos direitos de outrem.

A advocacia privada só pode ser exercida profissionalmente por bacharéis em Direito, regularmente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – cuja estrutura está exposta no organograma a seguir. Via de regra, esses profissionais cobram honorários pela prestação de seus serviços, o que dificulta sua utilização por parcela da população que não possui recursos financeiros para tanto.

Para prestar seus serviços, os profissionais da advocacia privada contam com garantias de independência, como as de inviolabilidade pelos atos e manifestações relacionados à própria atividade advocatícia, nos termos do Estatuto da Advocacia e da OAB (Lei Federal nº 8.906/1994). Esse estatuto traz uma relação exaustiva de tais garantias, bem como dispõe que não há subordinação dos advogados em relação aos demais profissionais da Justiça (como os ministros, os desembargadores, os magistrados, os promotores, os procuradores etc.).

B.5 – SISTEMA DE CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS

A Constituição, em seu artigo 236, prevê a existência de cartórios extrajudiciais, que prestam serviços notariais e de registro, em caráter privado, mas por delegação do Estado. A razão de ser desses serviços é que eles asseguram publicidade, autenticidade, segurança e eficácia a diversos atos jurídicos.

Há diferentes serviços notariais e de registro, prestados por distintos cartórios extrajudiciais: *i*) Registro Civil de Pessoas Naturais (cartório onde são registrados atos como o nascimento, o casamento e o óbito); *ii*) Registro Civil de Pessoas Jurídicas (cartório onde se registram atos de constituição e atuação de pessoas jurídicas); *iii*) Registro de Imóveis (cartório onde são registrados atos relacionados à aquisição, ao uso e à venda de bens imóveis); *iv*) Tabelionato de Notas (cartório para atos como o reconhecimento de assinaturas, elaboração de procurações públicas e escrituras, cessões de direito, entre outros); *v*) Tabelionato de Protesto de Títulos (cartório para atos de protesto de títulos vencidos e não pagos); e *vi*) Registro de Títulos e Documentos (cartório de registro de documentos em geral).

Os profissionais responsáveis pelos serviços notariais e de registro gozam de fé pública em seus atos. E, pela prática destes, recebem uma remuneração (os chamados emolumentos), que devem ser pagos pelos próprios interessados nos atos.

O Poder Judiciário é responsável pela fiscalização dos serviços notariais e de registro no Brasil. E os profissionais envolvidos na sua prestação respondem civil e criminalmente pelos seus atos.

B.6 – RESUMO DA ESTRUTURA DAS INSTITUIÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA

FIGURA 2

Resumo da estrutura do Ministério Público

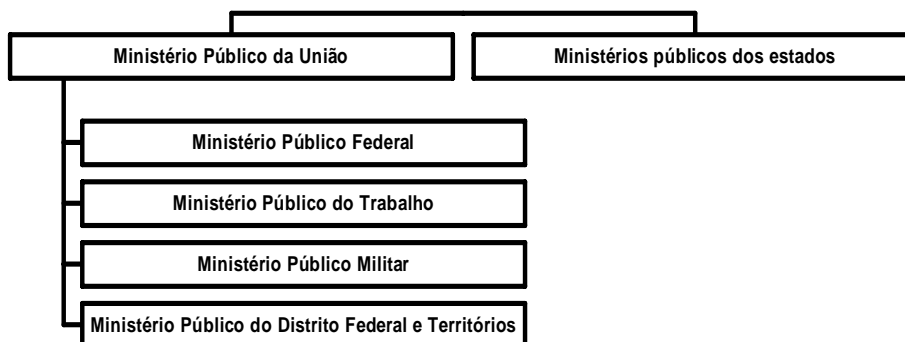


FIGURA 3

Resumo da estrutura da Defensoria Pública

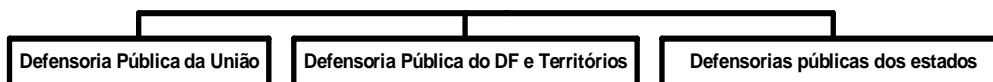


FIGURA 4

Resumo da estrutura da advocacia pública

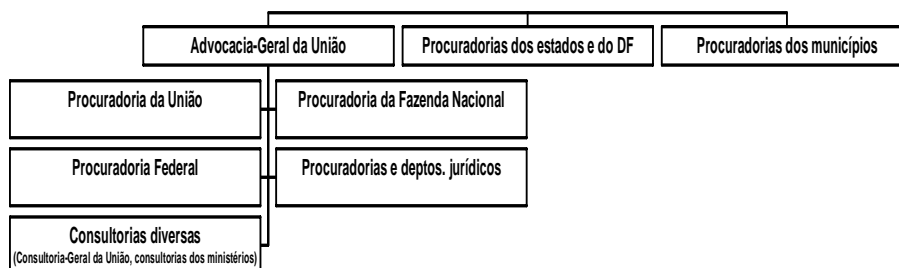


FIGURA 5

Resumo da estrutura da advocacia privada

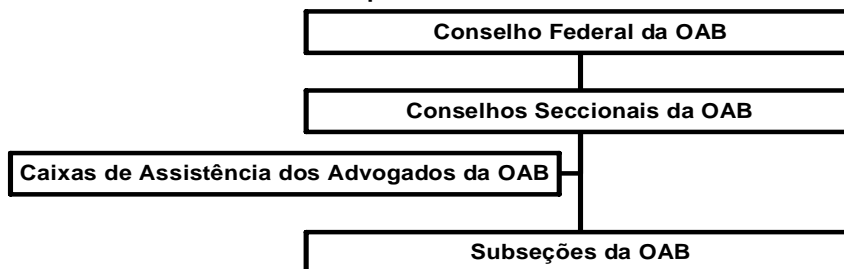


FIGURA 6

Resumo da estrutura dos cartórios extrajudiciais



EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Revisão

Fabiano da Silva Gama (revisor)

Sílvia Maria Alves (revisora)

Ângela Pereira da Silva de Oliveira (estagiária)

Melina Karen Silva Torres (estagiária)

Editoração

Everson da Silva Moura

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9º andar, sala 912

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br