

O Juízo Arbitral Obrigatório Como Forma de Descentralização Judiciária

JOSÉ DILERMANDO MEIRELES

Curador do Ministério Público
do Distrito Federal

SUMÁRIO

- 1 — Justiça Morosa — Causas e Efeitos
- 2 — Uma Solução Moderna
- 3 — Descentralização Judiciária
- 4 — O Juízo Arbitral Tradicional — Notas Históricas
- 5 — Matéria Jurisdicional e Parajurisdicional — Necessidade de uma Definição
- 6 — Conclusões.

1. JUSTIÇA MOROSA — CAUSAS E EFEITOS

Os males da justiça tarda há muito vêm sendo destacados. Rui Barbosa já os profligou na sua imortal **Oração aos Moços**, em linguagem candente: “Justiça atrasada não é justiça, mas injustiça qualificada e manifesta”. Diariamente, contudo, mais se avolumam as pilhas de processos, notadamente no foro das grandes cidades e nas instâncias de recursos, sem que os meios até agora adotados ponham cobro à calamitosa situação.

Inúmeros métodos de simplificação processual têm sido criados, com o fito de dar vasão ao volume dos trabalhos judiciários, sem, contudo, chegar-se a um resultado satisfatório.

A organização da Súmula de Jurisprudência Predominante e a limitação da admissibilidade de recursos para o Supremo foram métodos utilizados para aliviar a Excelsa Corte da torrente avassaladora de recursos que, mesmo assim, se elevam, anualmente, a mais de dez mil, para exame e julgamento dos seus onze ministros.

A recente reforma do nosso Código de Processo Civil teve como escopo principal a simplificação dos procedimentos para a conseqüente celeridade da justiça. Assinala-o o próprio autor do anteprojeto, Professor ALFREDO BUZUID, ao afirmar, na sua exposição de motivos:

“As duas exigências que concorrem para aperfeiçoá-lo são a rapidez e a justiça. Força é, portanto, estruturá-lo de tal modo que ele se torne efetivamente apto a administrar, sem delongas, a justiça.”

Para isso, adotou uma série de novidades, entre elas a citação por carta com AR (art. 222), a possibilidade de cumprimento de mandado nas comarcas limítrofes, independentemente de precatória (art. 230), a carta precatória itinerante (art. 204), o julgamento antecipado da lide (art. 330), a simplificação dos recursos (art. 426) e tantas outras, cujo formalismo exagerado, no estatuto anterior, constituía causa de retardamento.

São inovações preciosas mas que, isoladamente, sem reforma de profundidade, já que isto constitui mero aperfeiçoamento do sistema tradicional, não terão jamais o condão de colocar em dia o mofado expediente do nosso acumulado pretório.

2. UMA SOLUÇÃO MODERNA

O acúmulo é problema do mundo moderno. Em tudo há acúmulo, atualmente. Na administração pública, em geral, no comércio, na indústria, na sociedade, em tudo, enfim. Também o judiciário sofre os efeitos do fenômeno. Ocorre, apenas que, enquanto os demais setores da atividade humana se modernizam, sob a pressão da necessidade e sob o influxo da ciência e das novas técnicas, o judiciário permanece estático, envelhecido e isolado, exageradamente apegado aos seus antigos métodos.

A própria Administração Pública, até há poucos anos morosa, antiquada, abriu os olhos e hoje, liberta das peias do passado, corre livre, seguindo os passos da empresa privada, na realização do progresso nacional. Editou a Reforma Administrativa e, daí por diante, uma nova mentalidade, sem ciúmes nem preconceitos, convocou a empresa privada e, aplicando um inteligente sistema de descentralização, realiza hoje as suas operações de pagamento e arrecadação em volume tal que as antigas coletorias e pagadorias jamais teriam condições de operar.

Na realização do progresso nacional, todos devem estar engajados. A convocação de qualquer setor especializado da atividade privada é legítima para a realização do bem comum.

A centralização não é compatível com a fase atual do desenvolvimento humano. E o grande milagre da modernização administrativa brasileira está mais na descentralização, de que é uma das formas a delegação de competência, do que nos demais itens realmente valiosos do art. 6º da nossa Reforma: o planejamento, a coordenação e o controle.

A mesma descentralização se me afigura como a miraculosa solução para o problema judiciário brasileiro e, por isso mesmo, deve constituir o item primeiro de sua grande e substancial reforma.

3. DESCENTRALIZAÇÃO JUDICIÁRIA

É evidente que a descentralização, no Judiciário, não tem a mesma facilidade de aplicação que encontrou na administração pública, em geral.

É que os atos jurisdicionais são constitucionalmente atribuídos a juízes legalmente habilitados e investidos, não havendo como delegá-los livremente a outras entidades.

O certo, porém, é que, se entendesse o governo de determinar o fiel e exato cumprimento dos prazos processuais, no rigor teórico das prescrições legais, necessitaria de tal modo aumentar o aparelhamento judiciário que estaria fatalmente comprometido o orçamento público.

Sansatamente, contudo, não se pode exigir que as varas judiciais, com alguns milhares de processos em andamento e com o ajuizamento diário de centenas de novas ações, cumpram com pontualidade os prazos processuais. É sobre-humana a tarefa, não sendo justo exigir-se conduta diversa.

Por isso, no Brasil, vem sendo tolerada uma situação de morosidade da justiça, a ponto de torná-la a cada dia mais desacreditada perante a sociedade.

Há situações em que, quando a decisão é proferida, melhor seria que não o tivesse sido, porque a demanda encontrou acomodação natural com o transcurso do tempo, situação de paz que a malfadada sentença o que vem fazer, muitas vezes, é abalar novamente, exercendo, assim, papel contrário à sua própria finalidade, que é a paz social.

A condescendência, pois, com o atraso do expediente judiciário, resultou do reconhecimento público da impossibilidade que tem o magistrado de solucionar o volume excessivo das causas que lhe são submetidas. Com o correr dos anos, o atraso acabou virando hábito e, com isto, mesmo aqueles que, normalmente, não precisariam atrasar, atrasam também.

Já é hora, porém, de enfrentar essa remanescente mazela da vida pública brasileira. Os propósitos de reforma do governo, anunciados enfaticamente pelo Ministro da Justiça, são alvissareiros. E foram eles que inspiraram e encorajaram este modesto estudo.

Duas alternativas surgem, então, para solucionar o grave e avassaladoramente crescente problema: aumentar indefinidamente o número de juízes e serviços auxiliares, ou convocar áreas especializadas da atividade privada para prestar serviços judiciais. Sim, porque a aplicação da cibernética ao campo do direito somente poderá ter por função facilitar a consulta à Lei e à Jurisprudência. Não se poderá pensar em termos de decisão judiciária por computadores. Os juízes eletrônicos não existirão. Porém, por mais que se acelere a pesquisa legislativa e o acesso à jurisprudência, jamais será possível à estrutura judiciária tradicional colocar em dia o expediente forense e, pior ainda, enfrentar a torrente processual do futuro. Urge, pois, a adoção de novos e revolucionários métodos de contenção da sobrecarga, que o novo estatuto processual, já em vigor, não promete resolver.

Para mim, o embrião da grande reforma judiciária brasileira está incorporado aos seus estatutos civil e judiciário. Trata-se do Juízo Arbitral.

Com pequena reformulação e ampliação desse instituto, até agora em fase efetiva e puramente embrionária, chega-se à descentralização judiciária, com a convocação de extensas áreas da atividade pública e privada para a atividade judiciária, tudo isto sem o mais leve arranhão de ordem constitucional.

Passemos, pois, ao detalhamento da matéria. Se, do seu estudo, resultar algum proveito, grande será a compensação para o esforço despendido. Se, pelo contrário, não encontrar agasalho por parte dos mais estudiosos e dos que cuidam da histórica missão de dotar a comunidade de melhores e mais aperfeiçoados métodos de realização da justiça, terá sido mais um esforço vão e cheio de boas intenções.

4. O JUIZO ARBITRAL TRADICIONAL NOTAS HISTÓRICAS

A reforma judiciária brasileira deve ter por escopo, a meu ver, uma racional e eficaz redistribuição da sobrecarga processual das instâncias, a fim de que se possa contar com uma justiça mais rápida. O objetivo é a celeridade; os meios de obtenção da celeridade são a redução do acúmulo de solicitações às diversas instâncias. Proponho, para a consecução desse objetivo, a descentralização judiciária, através da reformulação e ampliação do JUIZO ARBITRAL.

Desde que o Poder Público instituiu o monopólio judiciário, cumpria-lhe aparelhar-se a dar, com celeridade e presteza, a prestação jurisdicional. E isto somente foi sofrivelmente conseguido até um certo estágio que já pertence ao passado histórico da comunidade humana.

Justiça é também gênero de primeira necessidade, em prol da estabilidade da convivência humana, sua paz e bem-estar, com base nos princípios universais de Direito.

Neste limiar de um mundo superpovoado, quando se constróem as grandes centrais de abastecimento, as grandes centrais de produção de energia, as megalópolis, os grandes hospitais, os gigantescos meios de transportes, as grandes centrais de computadores, é chegado o momento de pensar-se igualmente nos múltiplos auditórios judiciários, onde a justiça esteja ao alcance de todos de maneira acessível, oportuna e a baixo custo.

Afiança-nos SADY CARDOSO DE GUSMÃO que "O sistema de solução de litígios por árbitros é muito antigo e até certo ponto se entrosa com idéias e superstições religiosas de antanho." (1)

PONTES DE MIRANDA, por seu turno, assevera que, "no direito romano, as partes podiam renunciar à tutela jurídica estatal a respeito de questão pendente entre elas e pactuar a nomeação de árbitro que examinasse o caso e proferisse decisão. Assim, em verdade, em todos os povos; tanto mais quanto a resolução das questões somente pelo Estado foi solução posterior à justiça de mão própria e à justiça dos árbitros."

(1) Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro, vol. 30, pág. 25.

"O direito privado romano teve de enfrentar o problema da não-aceitação da função por parte do **arbitr**. Criaram tribunal arbitral, o **iudicium privatum** do direito clássico, à base da litiscontestação (negócio jurídico privado, ou processual, pelo qual os interessados ou as partes prometiam submeter ao **iudex** a resolução de litígio). A princípio, havia a solenidade de palavras expressivas e taxativas (**legis actio**); depois, admitiu-se o escrito (**iudicium**)."

"Por onde se vê como se veio do árbitro para o juiz estatal, que independe de escolha dos interessados."

"O **iudicium privatum** constava de lista de cidadãos, dentre os quais se escolhia o árbitro. Não podia esse recusar, porque fazia parte do **iudicium privatum**. O Estado assegurava o cumprimento dos julgados, caso não o fizesse o vencido." (2)

Já no tocante ao direito grego, informa-nos ainda o insigne mestre: "As partes ou os que ainda não eram partes, mas tinham entre si controvérsia, podiam, em direito grego, submeter-se a julgamento por árbitro privado, ou árbitros privados, escolhidos, que se distinguiram dos árbitros públicos ou impostos pela sorte. (Demóstenes, C. Aphob., III, § 58). Não importava se a questão já estava submetida a tribunal de heliastes". (3)

Dá se vê que o juízo arbitral e a justiça estatal tiveram berço comum, ambas surgindo como substitutivos da inconveniência resultante da justiça **manu propria**, onde o desenfreamento das paixões, antes de pacificar, mais comprometiam os ditames da justiça e as regras ordinárias e naturais de convivência humana.

Ocorre, apenas, que o monopólio estatal sufocou o desenvolvimento do juízo arbitral e, por todos esses séculos, medrou e frondejou de maneira exuberante, a ponto de conservar em plena fase embrionária, totalmente involuído, um instituto que hoje, ante a falência iminente do monopólio estatal, pode reaparecer como alternativa de salvação da paz humana neste ciclo portentoso do supermundo.

Na verdade, o que a sociedade moderna almeja, com ânsia, é uma decisão adequada à solução dos conflitos surgidos. Não importa muito, nos dias atuais, o ritual judiciário ou o brilho doutrinário das sentenças.

Direito é ciência prática. É prato do viver cotidiano e não apuro técnico de laboratório.

Por isso, mais atende aos anseios da sociedade uma solução de ciência média, de bom senso, de aceitação geral, que os trabalhos sofisticados e as filigranas raras do judiciário precioso e inacessível.

Por outro lado, o bem julgar não é privilégio da toga. O julgar é, no momento, prerrogativa sua, mas não necessariamente o julgar com acerto e muito menos o julgar com oportunidade.

(2) Tratado de Direito Privado, vol. 26, pág. 318.

(3) *Idem*, pág. 317.

A cada ano que se passa, mais evolui a cultura humana. E dentre os ramos da ciência, o Direito é daqueles a que mais se dedicam os homens, formando um rico potencial de elementos habilitados à prestação de serviços à causa da justiça. Contraditoriamente, porém, é o judiciário um dos setores onde a carência é mais acentuada.

Apenas para que se habilitem ao exercício da função jurisdicional, condicionam-se os bacharéis à investidura no cargo público de Magistratura, compondo um poder teoricamente superior aos demais, muito cômico de suas prerrogativas, porém nem sempre muito atento aos seus deveres.

Do momento, porém, em que se distribuisse a sua tarefa a outras áreas, não estaria, necessariamente, comprometida a qualidade intelectual e moral das decisões e estaria provavelmente assegurada a sua celeridade, eis que, sem maiores ônus para o Poder Público, pelo território nacional todo se disseminariam provedorias arbitrais para solução das questões de cabelos brancos, que sobrecarregam os nossos pretórios.

5. MATÉRIA JURISDICIONAL E PARAJURISDICIONAL NECESSIDADE DE UMA DEFINIÇÃO

Cumpra inicialmente definir a matéria jurisdicional propriamente dita, e separá-la da matéria que poderíamos chamar de parajurisdicional, a fim de que esta última seja distribuída a outros setores, aliviando os juízes de uma parte considerável da sobrecarga processual.

O ocidental tem o mau hábito de socorrer-se do judiciário para a solução de questões de somenos, por não lhe ocorrer outra alternativa. Com isto, sobrecarregam-se as instâncias de matérias impróprias, solucionáveis em outras vias, em detrimento das causas de alta indagação, que requerem efetivamente a intervenção judiciária.

A norma constitucional asseguradora da apreciação judicial de qualquer lesão de direito individual tem sido levada ao extremo do exagero, pelo menos no Brasil, favorecendo e estimulando o mau hábito da invocação da justiça para questões que poderiam e deveriam ser solucionadas em outras esferas.

RENÉ DAVID, em seu "Tratado de Derecho Civil Comparado", tradução espanhola de JAVIER OSSET, tem uma página interessantíssima sobre o "Sistema Del Derecho Chino", em que narra:

"La idea de "derechos subjetivos" que las leyes engendran indefectiblemente es contraria al orden natural de las cosas; el individuo, según la Naturaleza y en una sociedad organizada armónicamente, sólo tiene deberes para con sus semejantes, y algo hay podrido en la sociedad tan pronto como el individuo se atreve a hablar de sus "derechos"... Todo se contiene en la Naturaleza, y nadie puede prever las consecuencias que puede traer consigo el atentado que un proceso es contra el orden natural y la paz social. Todo litigio es repreensible, porque manifiesta una perturbación en las relaciones entre individuos. El

deber de cada uno en interés de todos es no llegar a tal extremo. Cuando los intereses particulares chocan, el deber de cada uno será buscar una transacción en la medida posible, una solución intermedia que atienda los intereses de una y otra parte y no haga un vencedor de una de ellas y un vencido de la otra. Recurrir al juez para que resuelva un litigio es una debilidad, una confesión de impotencia al que sólo debiera recurrirse en extrema necesidad. Antes de acudir al juez se deberán agotar todas las posibilidades de llegar a un acuerdo, y esas posibilidades son numerosas en China, donde los múltiples grupos sociales (pueblos, clanes, familias, gremios, asociaciones) están prestos a intervenir entre los adversarios y proponer su arbitraje." (4)

Esta admirável lição oriental pode ser imitada, desde que uma sábia legislação descentralizadora disponha de maneira a propiciá-lo, reservando o judiciário unicamente para os assuntos onde haja controvérsia de alta indagação jurídica ou envolventes de matéria de interesse público.

É incompreensível como possa, no mundo atual, ocupar-se um juiz de atos como: celebração de casamento; divisão e demarcação de terras; inventário e partilha; desquite por mútuo consentimento; fase cognitiva da ação de despejo por falta de pagamento; ação renovatória de locação; averbações e retificações no registro civil; dissolução e liquidação de sociedades; habilitação para casamento; e todos ou quase todos os processos de jurisdição voluntária, nas relações de interesse privado.

Vários dos processos especiais, como a divisão e demarcação de terras e o inventário e partilha, por exemplo, contêm muito mais de técnica e ciência própria, que mesmo de ciência jurídica. Vale dizer, para a solução deles, o menos preparado muitas vezes é o próprio juiz.

Nessas ações, não havendo controvérsia jurídica, o papel do juiz se reduz a muito pouco, pelo que não se justifica aí a sua obrigatória intervenção.

Da mesma forma que aos cartórios se confia a execução de contratos de ilimitado valor econômico e moral, e aos ofícios parajudiciários a execução de atos de incomensurável significado social, também se poderiam criar provedorias arbitrais obrigatórias para a solução de um sem número de conflitos de segundo grau, que abarrotam, presentemente, o foro comum.

A semelhança do que ocorre na teoria da organização racional do trabalho, o esforço judiciário se exercerá no sentido do perfeito equilíbrio entre a solicitação e o atendimento da prestação jurisdicional, satisfazendo a equação: $S = A$.

E os métodos utilizados, os mesmos da teoria econômica:

- 1) redução das solicitações;
- 2) aumento do esforço;

(4) Página 374.

- 3) aumento da eficiência, mediante o aproveitamento do potencial técnico jurídico da comunidade, para a tríplice operação de:
 - a) eliminação da matéria imprópria;
 - b) divisão do trabalho;
 - c) cooperação de novas áreas ligadas diretamente ao mundo jurídico.

6. CONCLUSÕES

Concluindo, formulam-se as seguintes proposições:

1ª — Recomenda-se à Comissão de Reforma Judiciária a adoção do juízo arbitral obrigatório, como forma de descentralização judiciária.

2ª — A lei fixará a competência do juízo arbitral obrigatório, tendo por base a definição da matéria jurisdicional, propriamente dita, de modo a separá-la da matéria parajurisdicional. (5)

3ª — As Defensorias Públicas e as organizações estatais de assistência judiciária receberão provisão legal de juízo arbitral.

4ª — Organizações particulares, satisfeitas as exigências legais, poderão obter provisão de juízo arbitral.

5ª — Os serviços judiciais arbitrais serão mantidos exclusivamente pelas custas processuais previstas em regimento e contarão com serviços auxiliares de remuneração própria.

6ª — A utilização do juízo arbitral não obstará o reexame da matéria no juízo comum; todavia, se não lograr êxito na sua pretensão, a parte que provocar o reexame se sujeitará a multa pré-fixada.

7ª — Os juizes arbitrais ficam sujeitos ao controle disciplinar da Corregedoria da Justiça das Unidades Federativas a que pertencem, mas gozarão de plena independência jurídica.

8ª — As leis de organização judiciária dos Estados disporão sobre o número, localização e especialização dos juízos arbitrais.

9ª — Os juizes arbitrais deverão contar com um número mínimo de três árbitros, todos bacharéis em direito, de reputação ilibada.

(5) Este trabalho já havia sido ultimado, quando tivemos ensejo de conhecer o novo livro do Professor FREDERICO MARQUES, "Teoria Geral do Processo Civil", em que aquele ilustre mestre, examinando o assunto, teve oportunidade de escrever:

"De igual modo, atividade que os órgãos judiciários exercem para a administração pública de direitos privados, e que se denomina de *jurisdição voluntária*, está sob o disciplinamento do Direito Processual Civil, no que concerne aos atos procedimentais decorrentes de seu exercício.

Também, aqui, uma demarcação científica, rigorosamente ortodoxa, levaria a *jurisdição voluntária* para os domínios normativos do Direito Administrativo. Como se trata de função tradicionalmente adjudicada aos órgãos judiciários, regulamenta o Direito Processual Civil ao procedimento que se forma para o seu exercício, por tribunais e juizes da Justiça ordinária.

Por fim, ainda se inclui na esfera do Direito Processual Civil a regulamentação do procedimento relativo ao que se denomina de "*medidas ou providências parajurisdicionais*", como a *transação* e o *juízo arbitral*". (Pág. 12.)