

O futuro da prestação jurisdicional

José Eduardo Cardozo e
Marivaldo de Castro Pereira

Os grandes avanços tecnológicos que marcaram as últimas décadas criaram condições para que, a cada dia, surjam novas ferramentas capazes de revolucionar a troca de dados e informações, reduzindo substancialmente o tempo e até mesmo o espaço que condicionavam a efetivação das relações entre as pessoas.

Tal desenvolvimento ensejou, ao longo das últimas décadas, uma consciência social crescente acerca da importância da tutela estatal de direitos que, por muitos séculos, não eram dotados de valorização ou eficácia jurídica, como o direito ao meio ambiente saudável, os direitos dos consumidores, entre outros direitos.

O impacto desse novo dinamismo social na legislação é imediato. Diversos grupos sociais se mobilizam para que o arcabouço jurídico vigente seja adaptado aos novos direitos e deveres que brotam, quase que diariamente, na sociedade. De fato, uma regulação em consonância com a realidade em que vivemos mostra-se imprescindível para a manutenção da legitimidade e eficácia do ordenamento jurídico, além de contribuir para a continuidade do processo de desenvolvimento econômico e social.

No Brasil, essa pressão social tem propiciado constantes alterações normativas. O redesenho do papel do Estado, a proteção de novos direitos, a positivação de novos institutos, a regulamentação do uso de

José Eduardo Cardozo é Ministro da Justiça.
Marivaldo de Castro Pereira é Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça.

novas tecnologias e a modernização do sistema de justiça são temas que têm ocupado os debates legislativos nos últimos anos. É fundamental que o sejam, tendo em vista a necessidade de adaptação da legislação brasileira aos desafios dos tempos atuais.

No âmbito do sistema de justiça, esse debate tem sido constante desde a promulgação da Constituição de 1988, quando tiveram início alterações não apenas de diversos pontos da legislação infraconstitucional, mas também do próprio texto constitucional. Transcorridos menos de quatro anos após a promulgação da Constituição, foi apresentada ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 96, de março de 1992, conhecida como PEC da Reforma do Poder Judiciário. Após intensos debates que duraram mais de doze anos, a proposta foi parcialmente aprovada, resultando na Emenda Constitucional nº 45, de dezembro de 2004¹.

As inovações trazidas pela Emenda tiveram por objetivo a melhoria da gestão, a ampliação do acesso, o aumento da celeridade e a modernização do sistema de prestação jurisdicional.

Entre as diversas medidas para a melhoria da gestão, destaca-se a criação de dois novos órgãos: o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público. Ambos são responsáveis pelo controle da atuação dos membros da magistratura e do Ministério Público, respectivamente, no que se refere aos aspectos administrativos, financeiros, e o cumprimento de deveres funcionais. A mudança foi inserida em nossa Constituição a partir do acréscimo dos artigos 103-B e 130-A.

Em relação à ampliação do acesso à justiça, a redação dada ao art. 132 da Constituição assegurou às Defensorias Públicas estaduais autonomia funcional e admi-

nistrativa, além da iniciativa de proposta orçamentária.

Quanto ao aumento da celeridade e modernização do sistema de prestação jurisdicional, a proposta trouxe uma série de inovações, destacando-se a inclusão do direito à “duração razoável do processo e aos meios que garantam a celeridade de sua tramitação”² entre o rol de direitos e garantias fundamentais. Além disso, a proposta trouxe novos instrumentos como as súmulas vinculantes, o requisito da repercussão geral para o recurso extraordinário e o incidente de deslocamento de competência, aplicável nos casos de graves violações de direitos humanos³. Tais instrumentos seriam a base para que os três poderes pudessem implementar reformas substanciais capazes de modernizar o sistema de prestação jurisdicional.

No âmbito da legislação infraconstitucional, as alterações relacionadas ao sistema de prestação jurisdicional foram ainda mais profundas, tendo em vista a necessidade de atualizar as principais normas que regem a tramitação dos processos em nosso país. Os movimentos de reforma alcançaram principalmente o Código de Processo Penal, instituído pelo Decreto-Lei nº 3.869, de 1941, e o Código de Processo Civil, instituído pela Lei nº 5.869, de 1973.

De forma muito simplificada, podemos dividir as reformas da legislação processual após a Constituição de 1988 em cinco movimentos principais. O primeiro deles ocorreu no início da década de 90, a partir do trabalho da Comissão revisora instituída no âmbito do Superior Tribunal de Justiça e que resultou na apresentação de projetos de alteração do diploma processual civil. Todas as propostas eram voltadas para a simplificação de procedimentos, o au-

¹ A referida proposta de emenda foi “fatiada” no Congresso Nacional, de maneira que a parte aprovada deu origem à Emenda Constitucional nº 45 e a Proposta de Emenda Constitucional nº 358, de 2005 ainda em tramitação.

² Conforme dispõe o inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição.

³ Os institutos estão previstos nos seguintes dispositivos: súmula vinculante, art. 103-A; repercussão geral, §3º do art. 102; e incidente de deslocamento de competência, §5º do art. 109.

mento do poder geral de cautela do juiz e a redução da morosidade processual. Dos onze projetos apresentados pela Comissão, dez foram convertidos nos três anos subsequentes. Entre os avanços conquistados, podemos destacar: a ampliação do poder geral de cautela dos juízes; a possibilidade de antecipação da tutela pretendida pelo autor; e a simplificação do procedimento para a interposição de recurso⁴, mudanças que alçaram o processo civil brasileiro a um novo patamar.

Já em 2000, o movimento de reforma teve como foco o Código de Processo Penal, que contou com propostas da comissão de juristas instituída pelo Ministério da Justiça⁵, naquele mesmo ano, como o objetivo central de modernizar vários procedimentos abrigados no diploma processual penal. Como resultado dos trabalhos da Comissão, foram apresentados ao Congresso Nacional sete projetos. O intuito era, entre outras alterações, a reforma de procedimentos, como o do tribunal do júri, o da investigação criminal, o da produção de provas, o do interrogatório e o das medidas cautelares. Apesar da enorme importância das medidas propostas, a tramitação não foi tão rápida quanto aquela verificada no movimento de reforma da legislação processual civil, vindo a ganhar força somente em anos mais recentes, com o advento do I e II Pacto Republicano.

⁴ Nesse primeiro movimento, foram aprovadas as seguintes normas: Lei nº 8.455, de 1992, que regulamenta o procedimento para a produção de provas periciais; Lei nº 8.710, de 1993, que torna a citação pelo correio regra geral; Lei nº 8.898, de 1994, que simplifica a liquidação de sentença; Lei nº 8.950, de 1994, que dá nova disciplina para a tramitação de recursos; Lei nº 8.951, de 1994, que dispõe sobre as ações de consignação em pagamento e de usucapião; Lei nº 8.952 de 1994, que altera os processos de conhecimento e cautelar; Lei nº 8.953, de 1994, que altera o processo de execução; Lei nº 9.079, de 1995, que cria a ação monitoria; Lei nº 9.139, de 1995, que dá nova disciplina para o agravo de instrumento; Lei nº 9.245, de 1995, que disciplina o procedimento sumário; Lei nº 9.756, de 1998, que altera a disciplina dos recursos.

⁵ A referida Comissão foi instituída pela Portaria do Ministério da Justiça nº 61 de 2000.

Ainda em 2000, assistimos a um novo movimento de reforma da legislação processual civil, nascido a partir de propostas construídas pela Comissão de Juristas instituída em 1998 pela Escola Superior da Magistratura e pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual. Seguindo a mesma linha da reforma do início da década de 90, foram apresentadas três propostas, todas elas visando ao aumento dos instrumentos disponíveis ao magistrado para garantir a efetividade e a celeridade do processo. As sugestões apresentadas foram convertidas em lei e ficaram conhecidas como a “reforma da reforma”, uma vez que o propósito era aprimorar dispositivos aprovados no primeiro conjunto de reformas. Entre as principais conquistas dessa fase, podemos destacar a redução do número de ações sujeitas ao reexame necessário, a permissão para que o magistrado fixe multa diária a ser aplicada em caso de descumprimento de suas decisões e a simplificação do julgamento dos recursos junto aos tribunais⁶.

A partir de 2003, o debate transpõe os diplomas processuais e passa também a abordar o sistema de Justiça, que ganha força na agenda política nacional. O Poder Executivo cria então a Secretaria de Reforma do Judiciário, no âmbito do Ministério da Justiça, com a competência de formular e implementar políticas públicas voltadas à melhoria do sistema de prestação jurisdicional. Começam também os esforços para a aprovação da PEC nº 96 de 1992, que dispunha sobre a chamada “Reforma do Judiciário”, e para a criação do “Pacto de Estado por um Judiciário mais Rápido e Republicano”. Os resultados de tais articu-

⁶ No segundo movimento de reforma, foram aprovados os seguintes projetos: Lei nº 10.352, de 2001, que simplifica o julgamento de recursos e reduz as hipóteses de reexame necessário; Lei nº 10.358, de 2001, que dispõe sobre o processo de conhecimento; e Lei nº 10.444 de 2002, que permite ao juiz a aplicação de multa em caso de descumprimento de decisão judicial, dispõe sobre a tutela específica e sobre a execução provisória.

lações foram colhidos no final de 2004 com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45 e a assinatura do Pacto, pelos representantes dos três Poderes, documento que detalhou um conjunto de medidas para aprimorar o sistema de prestação jurisdicional.

O Pacto Republicano foi responsável por uma das fases mais importantes no avanço da reforma do sistema de prestação jurisdicional. Composto por onze compromissos, entre eles a implementação da Emenda Constitucional nº 45 e a reforma do sistema recursal e dos procedimentos, o Pacto teve como intuito aumentar a celeridade do processo judicial, reduzir o número de processos nos tribunais e, especialmente, ampliar o acesso à Justiça. Tais mudanças eram urgentes e imprescindíveis, tendo em vista a privação de milhões de brasileiros, sobretudo aqueles economicamente hipossuficientes, do acesso a qualquer mecanismo de solução de conflitos.

Entre as medidas apresentadas como prioritárias no âmbito do Pacto Republicano, figuravam os projetos de regulamentação da súmula vinculante, da repercussão geral do recurso extraordinário, do incidente de deslocamento de competência e da autonomia administrativa da Defensoria Pública – inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Também faziam parte do documento diversas propostas de modernização da legislação processual civil, além de projetos elaborados pela comissão de juristas instituída pelo Ministério da Justiça em 2000 e de outras propostas voltadas ao aprimoramento da legislação processual penal.

O acordo entre os Poderes permitiu a aprovação de mais de uma dezena de normas, o que assegurou a regulamentação da maior parte das inovações trazidas em 2004 pela Emenda Constitucional nº 45, e viabilizou a modernização da legislação processual civil. Destaca-se nesse contexto a nova disciplina do processo de execução, a regulamentação do processo eletrônico e a

permissão para a realização do divórcio, inventário e partilha pela via administrativa⁷.

O mesmo êxito foi verificado no âmbito da reformulação da legislação processual penal, em especial da aprovação de diversas propostas, como quatro dos sete projetos elaborados pela Comissão de juristas instituída pelo Ministério da Justiça. As medidas aprovadas resultaram na reformulação de procedimentos, do processo no tribunal do júri e da produção de provas e também na instituição da obrigação de comunicação automática da prisão em flagrante ao defensor, no prazo de até vinte e quatro horas⁸.

Diante dos avanços do Pacto Republicano e da necessidade de renovar o compromisso de aprimoramento do sistema de prestação jurisdicional, em 2009 os representantes dos três Poderes assinaram

⁷ No âmbito do “Pacto”, foram aprovadas as seguintes normas: Lei nº 11.187, de 2005, que simplifica o procedimento para o recurso de agravo; Lei nº 11.232, de 2005, que estabelece nova disciplina para a execução de títulos judiciais; Lei nº 11.276 de 2006, que dispõe sobre o não recebimento de recursos contrários às súmulas dos Tribunais Superiores; Lei nº 11.277, de 2006, que estabelece procedimento para o julgamento de ações repetitivas; Lei nº 11.280, de 2006, que estabelece prazos para vista, prescrição e disciplina a comunicação dos atos processuais por meio eletrônico; Lei nº 11.341, de 2006, que permite a comprovação de divergência jurisprudencial por meio de prova em mídia eletrônica; Lei nº 11.382, de 2006, que estabelece o procedimento para a execução de títulos extrajudiciais; Lei nº 11.417, de 2006, que disciplina o procedimento para a adoção da súmula vinculante; Lei nº 11.418, de 2006, que disciplina o procedimento para aferir a repercussão geral do recurso extraordinário; Lei nº 11.419, de 2006, que disciplina a adoção do processo eletrônico; Lei nº 11.441, de 2007, que possibilita a realização de inventário, partilha, separação e divórcio consensuais por via administrativa; e Lei nº 11.448, de 2007, que confere legitimidade à Defensoria Pública para ingressar com ações coletivas.

⁸ No âmbito do processo penal, foram aprovadas as seguintes normas: Lei nº 10.792, de 2003, que dispõe sobre o interrogatório; Lei nº 11.449, de 2007, que dispõe sobre a comunicação automática da prisão em flagrante ao defensor; Lei nº 11.689, de 2008, que altera o procedimento do Tribunal do Júri; Lei nº 11.690, de 2008, que dispõe sobre as provas no processo penal; Lei nº 11.719, de 2008, que dispõe sobre a suspensão do processo, a *emendatio libelli* e *mutatio libelli*.

o “II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo”. O novo documento foi composto por três eixos centrais: a concretização dos direitos humanos e fundamentais, o aumento da agilidade e da efetividade da prestação jurisdicional e a democratização do acesso à Justiça.

Entre as contribuições trazidas pelo II Pacto Republicano para aperfeiçoar a legislação processual, podemos destacar a regulamentação do procedimento para o julgamento de recursos repetitivos nos tribunais superiores, a simplificação do procedimento do agravo contra decisão que nega o seguimento de recursos para os tribunais superiores e a reformulação do sistema de medidas cautelares no âmbito do processo penal, sancionada no mês de maio do presente ano⁹.

Todas as mudanças mencionadas contribuíram substancialmente para a melhoria do sistema de Justiça em nosso país. A partir dessas reformas, tivemos o início de um processo de fortalecimento das Defensorias Públicas que viabilizou o acesso ao sistema de prestação jurisdicional para milhares de brasileiros. Outra conquista foi o fato de as reformas, viabilizarem a modernização e a simplificação de procedimentos no âmbito do processo penal e civil, agilizando o processo judicial.

Apesar de todos esse avanços alcançados, dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça demonstram o aumento do estoque de processos na espera

de julgamento pelo Poder Judiciário¹⁰. Os números apontam também que o sistema de prestação jurisdicional continua sendo monopolizado por um pequeno grupo de grandes litigantes, entre os quais continua a figurar a administração pública, conforme demonstram os gráficos¹¹ a seguir.

Embora preocupantes, os dados não colocam em dúvida os avanços conquistados com as reformas empreendidas nos últimos anos. Outros fatores diversos acabam por contribuir para o aumento do volume de processos nos tribunais, como a ampliação do acesso ao sistema de prestação jurisdicional, o forte processo de distribuição de renda e de democratização do crédito, associados ao crescimento econômico constatado nos últimos anos.

No que se refere à ampliação do acesso ao sistema de prestação jurisdicional, estudos elaborados pelo Ministério da Justiça apontam um significativo crescimento no número de cargos preenchidos e no orçamento destinado à Defensoria Pública desde 2003, o que demonstra o fortalecimento da instituição. Verifica-se também que o número de atendimentos prestados por esse órgão mais do que dobrou durante esse mesmo período¹², fatores que podem ter influenciado não apenas a ampliação do acesso à justiça, mas também o aumento do número de demandas encaminhadas ao Poder Judiciário.

No que tange ao crescimento econômico, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística demonstram que desde

⁹ No âmbito do “II Pacto”, foram aprovadas, entre outras leis: Lei nº 11.672/08, estabelece procedimento para o julgamento de recursos repetitivos; Lei nº 11.965/2009, permite a participação do defensor público na lavratura da escritura pública de inventário e de partilha, de separação consensual e de divórcio consensual realizados pela via administrativa; Lei nº 11.969/09, disciplina a carga rápida dos autos para advogados; Lei nº 12.016/2009, dispõe sobre o procedimento do mandado de segurança individual e coletivo; Lei nº 12.322/10, simplifica o procedimento para a tramitação do agravo contra decisão que nega o seguimento de recursos.

¹⁰ De acordo com os dados mencionados, tramitaram, nos três ramos da Justiça, cerca de 86,6 milhões de processos em 2009, somados os casos novos com os processos pendentes de baixa. Pelo novo critério previsto na Resolução CNJ nº 76, o número de processos em tramitação aumentou 19,5%, de 2008 para 2009. Mantida a metodologia anterior, esse aumento seria de 5% em relação a 2008.

¹¹ Conforme relatório produzido pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça.

¹² Dados do “III Diagnóstico da Defensoria Pública”, publicado pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça.

Gráfico 1 – Percentual de processos dos 100 maiores litigantes nacionais por setor.

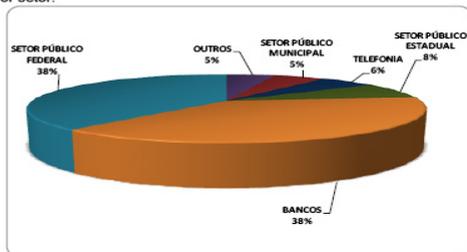


Gráfico 2 – Quantitativo do total de processos dos 100 maiores litigantes nacionais com percentual entre os pólos ativo e passivo.

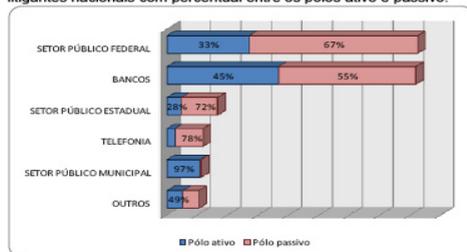


Gráfico 3 – Percentual de processos dos 100 maiores litigantes da Justiça Federal por setor.

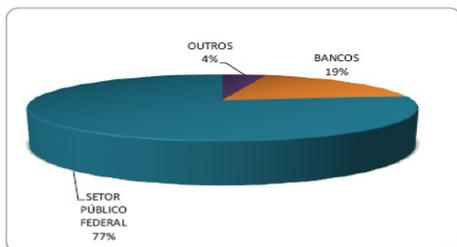
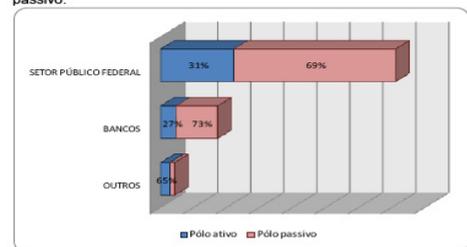


Gráfico 4 – Quantitativo do total de processos dos 100 maiores litigantes da Justiça Federal com percentual entre os pólos ativo e passivo.



de 2004 o Produto Interno Bruto brasileiro cresce, em média, acima de 5% e é o melhor resultado verificado desde a redemocratização. Conseqüentemente, as taxas de desemprego vêm apresentando os menores índices da história. Isso demonstra que a economia brasileira está mais próxima de atingir a situação de pleno emprego.

Ao mesmo tempo, o país assiste ao forte aumento do crédito disponível e à popularização do acesso a linhas de financiamento, conforme demonstram os dados do Banco Central¹³.

Soma-se a isso o fato de a desigualdade social no país estar em declínio desde 2001. Esse processo se intensificou a partir de 2005 com o aumento da distribuição de renda¹⁴, resultando na ascensão social de mais de 29 milhões de brasileiros para a

classe média, conforme pesquisa elaborada pela Fundação Getúlio Vargas¹⁵.

Todos esses avanços na área econômica conferiram dignidade e resultaram na inclusão de milhões de brasileiros no mercado consumidor. O reflexo disso é o aumento substancial da consciência do cidadão sobre seus direitos. Os avanços trouxeram uma melhoria no ambiente de negócios em todo país, resultando no aumento de contratações entre produtores e fornecedores de insumos. Some-se a esses fatos a retomada do papel do Estado enquanto agente indutor do crescimento econômico e da redução das desigualdades sociais, o que motivou a ampliação da presença do poder público em diversos setores, atuando como prestador de serviços básicos essenciais ou no exercício de seu poder regulador.

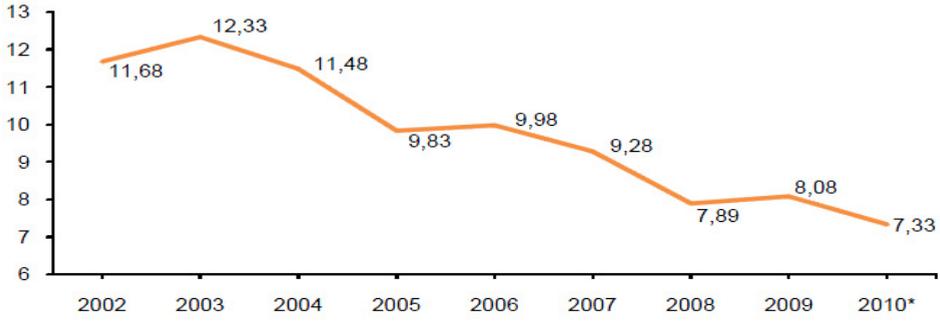
Todos esses fatores impulsionaram o surgimento de novos conflitos, seja em razão das divergências interpretativas existentes em torno dos complexos arcabouços jurídicos que regem essas novas relações,

¹³ Relatório de Inclusão Financeira do Banco Central, n. 1, ano 2010.

¹⁴ De acordo com o Comunicado do IPEA nº 63: PNAD 2009, "De 2001 a 2008, a desigualdade medida pelo Coeficiente de Gini caiu em média 0,70 ponto de Gini (x100) ao ano. De 2005 a 2008, o ritmo foi um pouco mais forte e a desigualdade caiu 0,72 ponto de Gini (x100) ao ano."

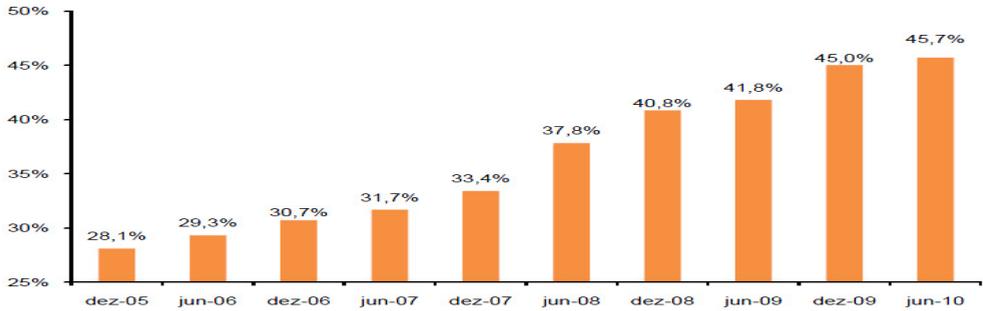
¹⁵ A Nova Classe Média: O lado brilhante dos pobres, Fundação Getúlio Vargas: 2010.

Gráfico 5: Taxa média de desemprego (% a. a.)



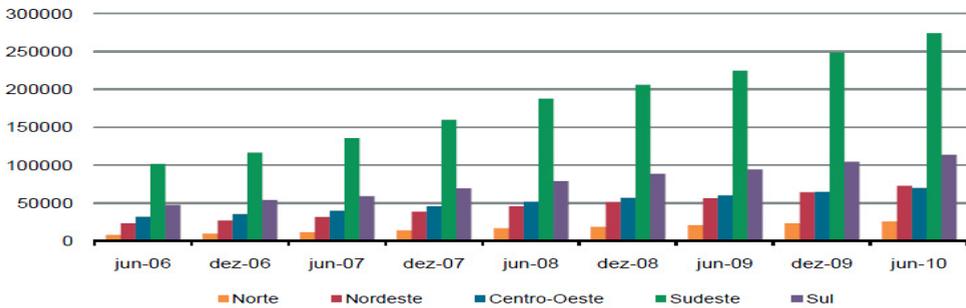
* Até junho.
Fonte: IBGE

Gráfico 6: Comportamento do Crédito em relação ao PIB:



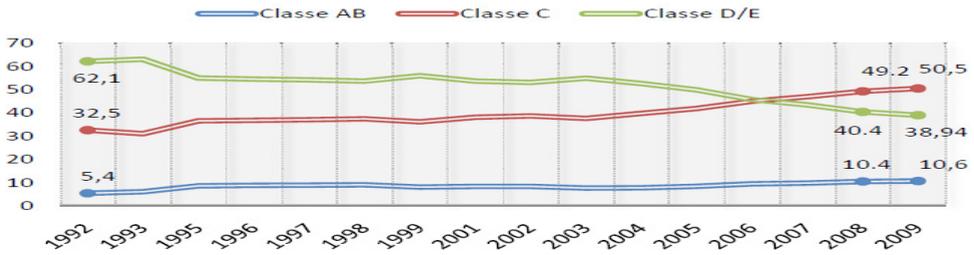
Fonte: BCB/Depec

Gráfico 7: Evolução do Crédito a pessoas físicas por região (em R\$ milhões)



Fonte: BCB/SGS

Gráfico 8: Evolução das classes econômicas



Fonte: Centro de Políticas Sociais da FGV a partir dos microdados da PNAD/IBGE

seja em razão da fragilidade ou mesmo inexistência de mecanismos alternativos para a solução de conflitos.

Diante desse contexto, podemos concluir que o aumento do estoque de processos nos tribunais, ao contrário de apontar a ineficácia das reformas empreendidas no sistema de prestação jurisdicional nas últimas décadas, aponta para a necessidade de se dar continuidade ao aprimoramento desse sistema, de maneira a adaptá-lo às necessidades da sociedade atual. É uma articulação necessária para assegurar a todos uma duração razoável do processo e a celeridade da tramitação, balanceadas com a garantia de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos ampliados pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

É exatamente com essa perspectiva que o Ministério da Justiça tem se empenhado no diálogo com representantes dos demais Poderes, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Advocacia e operadores do Direito, na busca de consenso e apoio. A meta é conquistar um conjunto de propostas capazes de fazer frente a esse desafio.

Tais esforços estão sendo canalizados na construção do III Pacto Republicano de Reforma do Sistema de Justiça e de uma pauta legislativa positiva, composta por propostas capazes de levar ao aperfeiçoamento do sistema de prestação jurisdicional. O debate inclui não apenas os projetos de reforma dos Códigos de Processo Civil e de Processo Penal, ambos em tramitação na Câmara

Federal¹⁶, mas também propostas voltadas à melhoria de normas de Direito material para conter a proliferação de conflitos.

O futuro do sistema de prestação jurisdicional passa pela continuidade do processo de modernização da gestão dos órgãos que o integram e dos procedimentos previstos para a tramitação de demandas que lhe são submetidas. Ao mesmo tempo, é fundamental a criação e o fortalecimento de mecanismos alternativos para a solução extrajudicial de conflitos, tanto no âmbito da administração pública como no setor privado. São mudanças que fortalecem a cultura da conciliação e a adoção de meios alternativos para a solução de conflitos.

Também se faz necessário seguir implementando medidas que democratizem o acesso ao sistema jurisdicional. É preciso atacar as barreiras que impedem a população mais pobre de fazer uso dos seus serviços, como a falta de defensores e o distanciamento ainda existente entre os órgãos integrantes do sistema de Justiça e as comunidades mais necessitadas.

Com efeito, para o Ministério da Justiça é imprescindível a reflexão em torno de medidas que garantam a redução da litigiosidade, tanto do poder público, como do setor privado. Deseja-se aperfeiçoar os procedimentos adotados pela administra-

¹⁶ A proposta do novo Código de Processo Civil tramita como PL nº 8.046, de 2010, e a do novo Código de Processo Penal tramita como PL nº 8.045, de 2010 na Câmara Federal.

ção pública e pelas empresas que atuam nos setores regulados para que haja coerência entre a atuação das instituições e eventuais orientações jurisprudenciais pacificadas.

O sistema de prestação jurisdicional tem papel central na efetivação dos direitos e garantias de milhões de brasileiros. O oferecimento de um sistema acessível, rápido, eficiente e justo é fundamental para a manutenção da legitimidade do Estado democrático de direito e, consequentemen-

te, para a redução da violência e garantia do desenvolvimento econômico e social de nosso país.

Diante disso, o Ministério da Justiça não poupará esforços para a construção de uma forte aliança entre a sociedade civil, os operadores do Direito, pesquisadores e estudiosos do tema para que possamos encontrar soluções para os principais problemas que afligem o sistema de Justiça em nosso país.