

# HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA BRASILEIRA

Ibsen Gurgel

---

## RESUMO

Trata da formação e desenvolvimento das estruturas judiciárias brasileiras, numa perspectiva histórico-evolutiva, visando subsidiar soluções concretas para o problema da morosidade e da falta de efetividade do Poder Judiciário brasileiro.

Entende que as debilidades da organização judiciária no Brasil resultam da histórica falta de recursos materiais e humanos, a qual, aliada ao isolamento político dos membros do próprio Poder, à extrema pobreza, à falta de educação da população, juntamente com a infindável quantidade de recursos processuais, inviabilizam o seu funcionamento e uma prestação de serviço célere e eficaz.

Propõe uma reformulação séria e profunda nas estruturas do Judiciário, o qual necessita modernizar-se e instrumentalizar-se, de modo a corresponder às expectativas da sociedade e proferir decisões rápidas e legítimas, com impacto positivo no conjunto do corpo social no qual se insere.

## PALAVRAS-CHAVE

Administração Judiciária; instrumentalidade; efetividade; reforma; Judiciário; Justiça.

---

## 1 INTRODUÇÃO: UM ENFOQUE DO PROBLEMA

A sociedade brasileira vive neste início de século XXI um conflito entre o campo real das relações/agitações sociais e o mundo teórico dos conceitos jurídicos existentes, conceitos estes que dão vida às instituições públicas e que são desenvolvidos com a finalidade de oferecer a esperada “paz social”, tão necessária para garantir segurança aos relacionamentos humanos, estando o Poder Judiciário, nesse contexto, como instituição, assentado em expectativas de respostas pela sociedade, baseadas essencialmente nas idéias contidas no binômio “instrumentalidade e efetividade”, considerando-se que a instituição não é um fim em si mesma, mas um meio de realização da chamada “Justiça” – este último conceito compreendido como valores que a maioria do conjunto social entende como aquilo que seja justo, ético, moral, belo, certo etc.

De fato, há em todos os países democráticos e considerados evoluídos culturalmente em nosso planeta uma expectativa de que a ordem jurídica e o seu instrumento específico de aplicação/realização (Poder Judiciário), como um sistema, sejam sempre um conjunto de preceitos para a realização da sua sociabilidade e da construção de uma realidade mais justa e solidária. Tal expectativa é representada em nosso ordenamento pelo art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil, que orienta: *Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais do Direito e às exigências do bem comum.*

Ambos os conceitos acima referidos – instrumentalidade e efetividade – manifestam um esforço de síntese de questões mais complexas que traduz, por sua vez, uma necessidade de composição de questões maiores e baseadas em princípios. Definem-se, assim, os princípios como fins iminentes da ordem jurídica/social e reguladores teleológicos da interpretação e aplicação das regras gerais – leis. Ambos – os princípios e as regras gerais – caracterizam-se pela generalidade, sendo aqueles vistos como de maior grau, isto é, os princípios valem para séries indefinidas de casos, enquanto as regras gerais valem para séries definidas<sup>1</sup>.

Volvendo tais questionamentos, tem-se que a sociedade brasileira espera que o Governo Executivo, as leis (o Legislativo) e o Poder Judiciário,

mediante atuação efetiva e eficaz, satisfaçam os seus anseios de “justiça”. Assim, o tema “Administração Judiciária” fica fazendo parte essencial dessa nova realidade de necessidades e expectativas, a partir da qual novos valores e conceitos deverão ser compreendidos, empreendidos e aplicados para melhor se entender os fins sociais da lei e do bem comum, considerando-se que o Poder Judiciário é o instrumento posto para efetivar a desejada pacificação dos conflitos interindividuais, e tais instrumentos, no dizer de Peter Harbele<sup>2</sup>, devem criar mecanismos de “canalização” dos conflitos sociais com vistas a melhorar a convivência social, e nunca reprimi-la ou mesmo evitar que aqueles aconteçam.

Fatos específicos, tais como: a falta de “democracia interna” na estrutura organizacional do Judiciário, o poder administrativo/disciplinar concentrado nos tribunais com forte conotação corporativista e o fim da prática do nepotismo, sobretudo nos tribunais de segunda instância, são questões que estão a unir toda a sociedade na exigência de reformas profundas na estrutura deste “Poder”.

A opção pela expressão “Administração Judiciária”, em vez de “Administração da Justiça”, deve-se ao fato de o termo “Justiça”, etimologicamente, ter significado amplo, não comportando na prática uma administração humana, enquanto o vocábulo “judiciária”, com significado mais restrito, dizendo respeito ao processo judicial e à organização do Poder Judiciário, possibilita essa compreensão de algo que possa ser efetivamente administrado.

Assim, a “problemática” – estudo e compreensão – da Administração Judiciária é elemento essencial a contribuir para uma nova ordem política de encerrar o desenvolvimento e atuação do Poder Judiciário em todos os seus ângulos e de efetivar-se a jurisdição como instrumento de satisfação dos anseios e expectativas do conjunto da sociedade e da comunidade internacional.

## 2 PARTE HISTÓRICA: FORMAÇÃO DO ESTADO

Para se compreender qualquer tipo de proposta tendente a modificar as estruturas judiciárias de aplicação do processo (Constitucional, Civil, Penal etc.) no ordenamento jurídico brasileiro, deve-se, antes, empreender uma análise do desenvolvimento histórico da estrutura político-

administrativa do que hoje se denomina “Poder Judiciário”.

O Estado – tipo de organização política das sociedades –, sob uma análise histórica, é mutável. Adequa-se às necessidades próprias de cada época e à ideologia empírica dominante. Assim, inicialmente nessa perspectiva, o Estado é organizado de maneira tribal, com um patriarca a comandá-lo, na sua estruturação primitiva. Daí passa pelo chamado “Estado Oriental”, de influência teocrática; pelo “Estado Romano”, baseado no poder das guerras e das armas; pelo “Estado Medieval”, baseado na posse de terras, hierarquizado e dividido; e, ainda, pelo “Estado Absolutista”, baseado no poder do soberano e chegando, enfim, ao “Estado Contemporâneo”, resultado da hegemonia das idéias defendidas pelo liberalismo (leis soberanas que protegem a liberdade individual e a separação de poderes).

Historicamente, foram os gregos os primeiros a referir-se a um “Estado” (governo) democrático (participativo) com a obra “A República”, de Platão, que manifestou uma visão organicista de governo, inspiradora aliás de todas as concepções totalitárias de poder que se desenvolveram até hoje. Segundo Platão, o Estado era comparado a um indivíduo, e as classes sociais tinham funções, divididas de acordo com as faculdades humanas. Haveria, assim, uma classe dominante chamada de sábios (cabeça); uma de guerreiros, responsáveis pela defesa social; uma de trabalhadores, responsáveis pela produção do sustento do organismo social etc. O governo imaginado pela utopia platônica é denominado, com muita propriedade, de sofocracia, isto é, poder dos sábios.

Outro filósofo grego que muito contribuiu cientificamente com estudos sobre organização de governos e “constituições” (leis de organização de Poder) foi o filósofo da antiguidade Aristóteles, o qual escreveu sobre formas puras e corrompidas de “Estados”, que se sucedem numa cadeia cíclica alternada. Assim, para Aristóteles, a democracia é sempre sucedida pela demagogia, que é sucedida pela monarquia, esta pela tirania e sucessivamente pela aristocracia, oligarquia etc.

O que caracteriza o ente estatal em todos os estágios no tempo e no espaço é a necessidade de institucionalização do poder, com o surgimento de um organismo distinto dos indivíduos e tutor das normas

a regê-los, viabilizando-se, dessa forma, a existência e o progresso da sociedade. A origem etimológica do termo “Estado” é creditada a Nicolau Maquiavel<sup>3</sup>, em sua obra “O Príncipe”, uma vez que, anteriormente a esta publicação, a idéia referida a “Governo” como organismo institucionalizado era conhecida por termos gregos e latinos tais como *Imperium*, *Respublica*, *Regnum*, *Civitas*, *Polis* etc.

É fácil, pois, alinhar os componentes do organismo chamado “Estado”, quais sejam: povo, território, ordenamento jurídico, soberania e bem comum<sup>4</sup>. A idéia de Estado passa pela compreensão de uma espécie abstrata, jurídica e politicamente idealizada. Dessa maneira, a compreensão histórica se desenrola no plano do ideal, com as várias teorias buscando explicar a origem e organização política do “Estado”.

Nessa retrospectiva, tem-se a teoria teológica que realça o papel divino do Estado e coloca Deus como o seu fundador, cujo apogeu deu-se durante o período medieval, tendo a Igreja nessa época exercido grande influência nas questões de Estado. A teoria da força fundamentava-se na necessidade de um ente que impusesse a observância das normas por meio do uso da força, tendo a ordem como grande objetivo da organização.

A teoria da consanguinidade ou familiar justifica a existência do Estado como fruto dos laços de família, numa evolução da tribo patriarcal para a nação e desta para o Estado. Já a teoria patrimonial, decorrente do contexto rural em que se inseriu a sociedade medieval, a qual viu o território como fonte principal de poder, justificava a existência e a necessidade do Estado para proteger a propriedade e o solo. Com a decadência da sociedade feudal e com a expansão do comércio além das fronteiras, foi perdendo força a teoria patrimonial.

Por fim, tem-se a teoria contratuálista, que explicita o Estado na necessidade de um contrato social fundado na liberdade e no querer de cada indivíduo, com o fim de possibilitar a convivência social e a defesa externa.

Observa-se, assim, que cada teoria prestigia certo componente do Estado – território, povo, ordenamento e soberania. Todas essas teorias evoluíram para o que hoje conhecemos como “Estado de Direito”, o qual decorre do exercício legítimo da força pela organização do poder, exercido por representantes eleitos e dentro de certos limites. E é sobre esse pris-

ma que se assenta a moderna Teoria do Estado democrático e de Direito, isto é, de que é a participação social nas decisões políticas que justifica o Estado e que a força deste decorre do “Direito”<sup>5</sup>, que o regulamenta e o limita.

Como se viu, constata-se, historicamente, que o Estado, de início, apresenta-se absolutista – Estado Absoluto. Todavia, com o tempo e o desenvolvimento econômico, surge uma nova “casta” social, a chamada “burguesia”, composta essencialmente de comerciantes ricos que, por força de suas necessidades sociais, políticas e econômicas, retira do eixo da organização social a figura do “rei” para posicioná-lo na interatividade de um ordenamento político-jurídico impessoal, concebido segundo as doutrinas da limitação do Poder e da definição dos direitos individuais.

Nessa análise histórica surgem os chamados “direitos sociais”, como fruto das complexidades decorrentes do desenvolvimento tecnológico e das relações da sociedade, tais como a produção, o trabalho regulamentado, a educação, a previdência social etc., advindo daí novos questionamentos quanto à completude da doutrina liberal, que objetivava apenas o disciplinamento do poder estatal e dos direitos individuais.

## 2.1 O PODER ESTATAL E A SEPARAÇÃO DOS PODERES

Conforme os fatos históricos demonstram, a organização do chamado “Estado Liberal” foi, inicialmente, entre os séculos XVII e XVIII, concebida sob as doutrinas da limitação do poder estabelecido – teoria da separação dos poderes de Montesquieu – e das definições e respeito aos direitos individuais (John Locke).

A idéia de limitação do poder cristalizou-se entre os teóricos da construção dos Estados Unidos no princípio da separação de poderes, com a guerra de independência e a proclamação da Constituição daquele país no ano de 1787, tendo grande influência sobre a formação do Estado moderno – especialmente sobre as federações republicanas, sistematizadas por Charles-Louis de Secondat, mais conhecido como Barão de Montesquieu, que havia desenvolvido tal teoria em meados do Século XVIII, como técnica de garantia da liberdade dos cidadãos e de freio da concentração do poder estatal nas mãos de uma ou de poucas pessoas.

O grande mérito da doutrina da separação dos poderes, além da idéia de que as funções do Estado fossem exercidas por órgãos distintos e independentes, está no conceito de que cada um dos poderes do Estado fosse, também, forma de contenção da atividade do outro poder. É o sistema de interdependência e inter-relacionamento harmônico das atividades dos órgãos que exercem o poder estatal.

Tais funções foram bem definidas pelo mestre José Afonso da Silva<sup>6</sup>, ao dizer que *a função legislativa consiste na edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas leis. A função executiva resolve os problemas concretos e individualizados, de acordo com as leis; não se limita à simples execução das leis, como às vezes se diz; comporta prerrogativas, e nela entram todos os atos e fatos jurídicos que não tenham caráter geral e impessoal; por isso, é cabível dizer que a função executiva se distingue em função de governo, com atribuições políticas, co-legislativas e de decisão, e função administrativa, com suas três missões básicas: intervenção, fomento e serviço público. A função jurisdicional tem por objeto aplicar o direito aos casos concretos a fim de dirimir conflitos de interesses.*

O ponto máximo da doutrina da separação dos poderes deu-se, tecnicamente, com o conceito/idéia de “Constituição”, que reingressou no mundo jurídico exprimindo um sistema de organização política do “Estado” no qual estejam determinadas as suas obrigações e os poderes de que é titular, além das suas limitações e das formas de provimento dos cargos que representam o poder estatal.

## 2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS INSTITUIÇÕES DO “PODER JUDICIÁRIO”

Volviendo desse contexto histórico de formação do Estado, é de se observar que o desenvolvimento da função jurisdicional nos “Estados/Nações” e sua organização sempre foi objeto de preocupações políticas, todas visando compor os interesses sociais com os interesses dos governos (poder estabelecido), constatando-se ao longo de toda a história – até a Constituição norte-americana de 1787 – um entrelaçamento entre as atribuições do Executivo e do Judiciário.

Segundo Montesquieu<sup>7</sup>, a organização do Estado começou com as monarquias gregas e teve continuidade com as monarquias romanas, que possuíram em suas formações iniciais “constituições” monárquicas, aristocráticas e populares. Assim, no início da organização dos governos greco-romanos, temos o “rei”, então eleito, que comandava os exércitos e tinha o poder de **judgar** as questões civis e criminais, além de convocar as assembléias de senadores ou mesmo do povo, para decidir e regular mediante leis votadas em assembléias as questões mais importantes daquelas coletividades.

Como visto, desde o início da sua formação, conforme posto na experiência dos governos greco-romanos, o “Poder Executivo” concentrava-se nas mãos dos reis e o Poder Legislativo dividia-se entre um corpo legislativo – geralmente Senado – e o próprio povo. Com a mudança de regime, isto é, com o fim da monarquia romana e com a instituição dos primeiros governos republicanos, tem-se, pela primeira vez nos registros da história humana, a institucionalização do que se poderia denominar “Poder Judiciário”.

De fato, as instituições políticas romanas atingiram o seu apogeu com o governo da República e suas ditaduras, datando dessa época os primeiros registros de divisões de funções administrativas vinculadas a governos<sup>8</sup>. Ademais, as funções públicas na República Romana englobavam o Executivo e o Judiciário e eram denominadas “magistraturas”, e os Cônsules eram os magistrados supremos que presidiam os cultos religiosos, o Senado e comandavam o Exército.

Com o desenvolvimento da República, o poder dos Cônsules foi fracionado e foram criadas diversas outras magistraturas (funções públicas) tais como os pretores (em número de 2 – julgavam as questões privadas), os questores (em número de 8 – julgavam os crimes públicos e cuidavam das finanças públicas), os *edís* (em número de 2 – cuidavam da polícia, do abastecimento e organizavam os jogos públicos), os *censores* (em número de 2 – faziam o recenseamento dos cidadãos e de sua fortuna e indicavam os membros do Senado), os tribunos da plebe (em número de 10 – eram cidadãos não patrícios (filhos de romanos), que tinham direitos especiais invioláveis e podiam vetar leis) e, por fim, o “ditador”, a figura indicada pelo Sena-

do para, em momentos excepcionais e por prazo certo, governar sozinho com poderes extraordinários. Todas as magistraturas eram eletivas e, após cumprir o mandato respectivo, algumas delas ingressavam diretamente no Senado, que era de caráter vitalício.

Havia, por fim, completando o “aparelho judiciário” romano, duas figuras distintas: o *Tabularius*, que era o tabelião, e o *Tabellio*, o escrivão. Os tabeliões romanos constituíam uma corporação com um chefe denominado “*Primicerius*”, o qual nomeava os novos tabeliões de acordo com os colegas. Para admissão eram exigidas provas de probidade, prática de escrever e falar, além de conhecimento da legislação vigente. Enquanto o escrivão romano apenas redigia e processava os feitos, o tabelião tinha poderes mais amplos, e sua presença era mesmo exigida em certos tipos de negócios e contratos.

Importante registrar que tanto os pretores quanto os questores formavam todo ano uma lista com os nomes daqueles que exerceriam as funções de “juizes” durante o ano de suas magistraturas. Especialmente nas questões privadas, o pretor escolhia/indicava os juizes com o consentimento das partes, que podiam recusar o árbitro. Esses juizes somente julgavam questões de fato, enquanto para as questões de direito eram formados tribunais escolhidos e presididos pelos próprios magistrados.

O Direito Romano e sua estrutura político-administrativa são reconhecidos na maior parte do mundo como a fonte e nascedouro das estruturas administrativas estatais, especialmente no mundo de cultura e origem latina, decorrendo daí a necessidade do seu estudo para a melhor compreensão das estruturas judiciárias atuais, especialmente para melhor meditar sobre administração judiciária no Brasil.

Foi o Imperador Justiniano (527 a 565 d.C.) quem empreendeu a grande obra legislativa intitulada *Corpus Juris Civilis*, nome atribuído ao autor Dionísio Godofredo<sup>9</sup>, no fim do século XVI d.C., ao conjunto das obras formadas pelo *Codex*, o *Digesto*, as *Institutas* e as *Novellae*. O *Codex* era a coleção completa das constituições imperiais publicadas (529 d.C.). O *Digesto* ou *Pandectas* foi a compilação de mais de 50 livros dos juriconsultos da época e do qual foram colhidos trechos das principais interpreta-

ções dos juriconsultos clássicos do Direito Romano. As *Institutas* eram manuais de Direito para estudantes, elaborados pelos professores das escolas clássicas de Constantinopla e de Bento, dentre os quais se destacam Triboniano, Teófilo e Doroteu. Por fim, após concluído o trabalho de codificação, Justiniano reservou-se a faculdade de baixar novas leis, intituladas de “*novellae constitutiones*”.

De fato, o *Corpus Juris Civilis* representa a compilação/gestação de mais de 1000 anos – 10 séculos de uma moral humana e universal, de tal modo que o Direito Romano tornou-se paradigma e fonte de toda e qualquer sistematização jurídico-legal do mundo atual, infiltrado nos costumes judiciários de todos os povos. A longa gestação do seu conteúdo compreende o período da fundação da cidade de Roma até a constituição e o fim do Império Bizantino, quando a moral cristã vingou e se codificou pelo Imperador Justiniano no século VI da era cristã, tendo sido fundado, a partir daí, o chamado “Direito moderno”, fincando-se as bases das estruturas judiciárias hoje existentes.

O ponto máximo da doutrina da separação dos poderes deu-se, tecnicamente, com o conceito/idéia de “Constituição”, que reingressou no mundo jurídico exprimindo um sistema de organização política do “Estado” no qual estejam determinadas as suas obrigações e os poderes de que é titular, além das suas limitações e das formas de provimento dos cargos que representam o poder estatal.

## 2.3 FORMAÇÃO ESTRUTURAL DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO NO BRASIL COLÔNIA E IMPÉRIO

O Judiciário brasileiro surgiu juntamente com a primeira expedição colonizadora comandada pelo capitão-mor e primeiro governador-geral do Brasil, Martim Afonso de Souza. O monarca português então reinante, D. João III, conferiu a Martim Afonso amplos e ilimitados poderes para tomar posse, fazer habitar e organizar o governo nas terras descobertas.

Tais poderes incluíam a jurisdição plena tanto no campo cível quanto no penal, cabendo-lhe processar e julgar todos os habitantes da Colônia, aplicando-lhes todo o tipo de pena, inclusive a de morte, à exceção dos chamados “fidalgos”, pessoas detentoras de títulos e propriedades, que possuíam foro privilegiado, somente podendo ser julgados pelo próprio rei em Portugal.

Nas vilas de sua Capitania de São Vicente – atualmente o Estado de São Paulo –, Martim Afonso proveu inicialmente, segundo constavam das Ordenações Manuelinas, as funções de Ouvidor, Almotacé (juiz ordinário), escrivães, meirinhos, vereadores (câmaras provinciais) e oficiais de Justiça. Essa estrutura serviu de modelo administrativo para todas as demais capitânicas com suas vilas e províncias e constituiu-se na primeira forma de organização administrativa do Poder que concentrava as funções executiva, legislativa e judiciária no Brasil colônia.

Sendo Portugal um país feudal, o ordenamento jurídico no período colonial tem características feudais. Assim, tem-se as Ordenações Manuelinas (1514), o Código Sebastião (1569) e as Ordenações Filipinas, aprovadas em 1595, mas que somente entraram em vigor em 1603. As Ordenações Filipinas foram um texto inovador que reuniu as Ordenações Manuelinas, a Coleção dos Regimentos Reais, o Repertório Geral das Leis extravagantes do Reino de Portugal, textos do Direito espanhol, além das leis posteriores que foram surgindo, criando e regulando o provimento dos diversos cargos públicos então existentes.

Tais ordenações vigoraram em Portugal até a edição do Código Civil, no ano de 1867. No Brasil, a vigência de tais textos prolongou-se até entrar em vigor o nosso Código Civil, no ano de 1917. Foi sob o pálio dessa legislação que se organizou o Poder Judiciário<sup>10</sup> brasileiro, muito embora não

houvesse, pelo menos até a Constituição do Império de 1824, delimitação clara das funções dos Poderes Executivo e Judiciário. Este último era constituído, originalmente, das seguintes autoridades: Ouvidor, Juiz de Fora ou Juiz da Vara Branca, Juiz Ordinário ou Juiz da Vara Vermelha, Almotacé/Juiz de Paz, Juiz da Vintena, Juiz de Órfãos e Ausentes, Escrivão da Câmara e Tabelião do Público Judicial e Notas. Tínhamos também os escrivães dos Almotacés, os alcaldes, carcereiros, escrivães privativos, o meirinho de correições e o seu escrivão, os quais completavam o aparelho judiciário do Império.

Até o ano de 1689 não existia tribunal de segunda instância no Brasil. Os recursos judiciais eram julgados pelo Ouvidor-Geral e/ou remetidos ao Tribunal de Suplicação em Portugal. No ano seguinte foi instalado na Bahia o primeiro tribunal de segunda instância, denominado “Tribunal de Relação”, e no ano de 1751 o segundo “Tribunal de Relação”, no Rio de Janeiro. Tais tribunais possuíam em seus átrios de entrada “capelas” onde eram rezadas missas invocando a proteção divina antes da realização de cada sessão de julgamentos.

Com a vinda da família real para o Brasil, no ano de 1808, foi instalada no Rio de Janeiro a nossa primeira corte suprema chamada de “Casa de Suplicação”, transformada em Supremo Tribunal de Justiça, por meio da Constituição de 1824, que criou Tribunais de Relação em quase todas as províncias no Brasil. Porém, registre-se que o nosso terceiro Tribunal de Relação somente foi criado no ano de 1821, em Pernambuco. A criação de duas faculdades de Direito, em 1827, completava o quadro das instituições jurídicas no Brasil, quadro que permaneceu quase inalterado até o ano de 1889, quando foi derrubada a Monarquia e proclamada a República.

Examinando-se a estrutura administrativa do Brasil Colônia / Império, o Ouvidor era a autoridade administrativa máxima – executiva e judicial – da província/vila, que, na maioria dos casos, compreendia toda a Capitania. Inicialmente, nomeado pelo donatário da capitania e/ou governador-geral; depois de 1700, nomeado pelo próprio rei. Podia ser o presidente da província e percebia ordenado da Fazenda Real, além da aposentadoria e “propinas” pagas pelas Câmaras Provinciais – Senados da Câmara, que eram órgãos colegiados. Fazia anualmente correição em cada comar-

ca e termo de sua Província, realizava audiências em dia e lugar determinados e somente conhecia dos feitos cíveis processados perante o juízo (ordinário ou de paz) inferior mediante agravo e carta testemunhável. Seu mandato era de três anos. Havia, também, a figura do juiz de fora, também nomeado pelo rei, uma espécie de juiz corregedor, que visitava as comarcas “fiscalizando” as atividades do ouvidor.

O juiz ordinário, hierarquicamente subordinado ao ouvidor, tinha jurisdição territorial nas vilas/cidades e era a autoridade máxima daquelas localidades. Eleito para mandato de três anos, presidia o Senado da Câmara e tinha jurisdição cível e criminal plena, porém, nas questões cíveis, sua alçada limitava-se às causas cujo valor estivesse compreendido entre \$600 e \$1000 réis. Decidia sem apelações e sem agravos.

O Juiz Almotacé era um cargo correspondente ao *Edil* romano, isto é, uma espécie de “juiz municipal” e “escrivão” auxiliar que preparava os processos para o juiz ordinário e/ou ouvidor, bem como processava as apelações e agravos destes últimos. O interessante é que podia decidir as causas cujo valor não ultrapassasse \$600 réis, como também as pequenas contendas envolvendo açougues, padarias, pescarias, limpeza pública, edifícios e servidões. Em 26 de agosto de 1830, o imperador editou decreto abolindo o cargo de “Almotacé” e transferindo para as câmaras municipais todas as atribuições desses juizes.

O juiz de Vintena era a autoridade judicial nas aldeias com populações não superiores a 20 pessoas. Podia apreciar as questões envolvendo os moradores locais cujo valor não ultrapassasse \$400 réis. Decidia verbalmente sem apelações ou agravos. Não podia jurisdicionar no campo penal, mas podia prender criminosos e, em matéria cível, não tratava de inventários nem de questões de terras.

Havia, ainda, o juiz de órfãos e ausentes, que aplicava as normas de proteção aos bens e interesses dessas pessoas. Por fim, tínhamos na estrutura judiciária brasileira o tabelião do público judicial e notas, que exercia função de secretário do Senado da Câmara e as cartorárias em geral. Ao tabelião público judicial e notas correspondiam as funções atribuídas ao *Tabullarius* e ao *Tabellio*, e é por isso que o tabelião do Direito português não era simplesmente notário, mas também escrivão.

Assim, desde as Ordenações Filipinas, o Tabelião era e é, no Direito brasileiro, o empregado público encarregado de lavrar os contratos entre particulares, além dos diferentes atos judiciais a que por utilidade pública a lei presta fé e considera sua interferência como prova de tais atos.

Fato de destaque é que, com exceção do Ouvidor, do Escrivão da Câmara e do Público Judicial e Notas – autoridades públicas nomeadas pelo Rei –, todas as demais autoridades executivas/legislativas/judiciárias eram eleitas dentre os habitantes letrados, considerados bons, isto é, que nunca houvessem praticado crime e que possuíssem renda acima de \$ 300 mil réis. Dessa forma, cinco ou seis eleitores elegiam os vereadores ao Senado da Câmara/Câmaras Provinciais e os juizes, cujos mandatos em regra não ultrapassavam um ano.

Outro ponto interessante é o registro do que significava o “Pelourinho”<sup>11</sup>. Geralmente era uma pedra negra em forma de coluna ou obelisco, com a argola e a esfera armilar encimada e erigida na praça principal das cidades ou vilas, sempre diante do paço do Conselho ou do edifício do Senado da Câmara, que representava o poder instituído. O Pelourinho indicava que ali havia a presença do poder real e governo eleito pelo povo e que aquela população estava sob jurisdição de um ouvidor e de um juiz ordinário. Era o símbolo da autoridade administrativa, do Direito e da Justiça.

No Pelourinho eram divulgados os documentos da província, avisos, alvarás, regimentos, editais, proclamações reais e locais, arrematações e outros expedientes de interesse público. No simbolismo de que se revestiu, o Pelourinho representava a organização político/jurídica das cidades ou vilas e tinha caráter penal, quando nele eram exibidos, pendurados em suas argolas, os condenados a açoites ou outros castigos similares.

A Constituição Imperial brasileira de 1824<sup>12</sup>, acolhendo parte da ideologia vitoriosa com os movimentos de independência dos Estados Unidos e da Revolução Francesa, divide o poder em Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador, além de instituir no Brasil uma estrutura judiciária na qual são previstos um “Poder Judicial”, composto de juizes de Direito e jurados (art. 151), a garantia da vitaliciedade (arts. 153 e 155), a nomeação de árbitros pelas partes (art. 160) e, ainda, a eleição de juizes

de paz (art. 162). O cargo de Ouvidor foi abolido e substituído definitivamente pelo cargo de Juiz de Direito, substituição efetivada por meio do art. 8º do Código de Processo Criminal do Império, que entrou em vigor em 29 de novembro de 1832. Por ato do Conselho de Governo das Províncias, o cargo de juiz de Direito foi ocupado, interinamente, pelos últimos ouvidores até a nomeação dos juizes efetivos, escolhidos dentre bacharéis em Direito, atribuição esta exclusiva do Imperador.

O Código de Processo Criminal do Império Português (1832), consequência do Código Criminal do Império (1830), impregnado das idéias liberais e iluministas então vigentes, vigorou entre nós até a Proclamação da República, no ano de 1890, instituiu a pena de morte e revolucionou o “sistema judiciário brasileiro” da época, concedendo às províncias ampla autonomia judiciária. O Código de Processo Criminal de 1832 dividiu a aplicação da jurisdição no Brasil em três circunscrições<sup>13</sup>: o Distrito, o Termo e a Comarca. Definiu, assim, que, no distrito, jurisdicionava o juiz de paz; no termo, haveria um juiz municipal ou ordinário e os conselhos de jurados, um escrivão de execuções e os oficiais de justiça necessários. Os juizes municipais e os promotores públicos eram nomeados pelos presidentes da Província, sob proposta do Senado da Câmara, para mandato de três anos.

A Comarca, expressão territorial maior que compreendia o Distrito e o Termo, poderia ter até três juizes de Direito, sendo um deles ocupante do cargo de Chefe de Polícia e do cargo de Presidente da Província e da Assembléia Legislativa Municipal/Senado da Câmara.

Em 1841, com novas mudanças no Código de Processo Criminal, a estrutura judiciária sofreu significativas mudanças, tendo sido restringidas as atribuições dos juizes de paz e criadas estruturas policiais autônomas com atribuições judiciárias, bem como foram criadas as figuras do chefe de polícia, do delegado e do subdelegado, que, entre outras atribuições, podiam formar a culpa e pronunciar-se em todos os crimes comuns.

Pelo exposto até agora, tem-se que o aparelho judicial brasileiro, desde a colônia até o império, estruturou-se como parte do exercício do poder real, não tendo compromisso com a pacificação dos conflitos surgidos entre os cidadãos.

## 2.4 ESTRUTURAÇÃO DO JUDICIÁRIO NO BRASIL REPÚBLICA

O Poder Judiciário brasileiro nasce verdadeiramente, como “Poder” com relativa independência do Executivo, com a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889. Embora na Constituição do Império de 1824 estivesse prevista a independência do “Poder Judicial” e existisse ali uma estruturação composta de juizes de Direito (1ª Instância), tribunais de relação/apelação (2ª Instância) e do Supremo Tribunal de Justiça (3ª Instância), estava nas mãos do Imperador (Poder Moderador) a escolha dos membros vitalícios do Supremo Tribunal, além de nomear e demitir os juizes dos tribunais de relação, nomear e remover os juizes de Direito.

Uma vez instituído o regime republicano e implantada a federação, instalou-se no Brasil um sistema dual de Justiça, persistindo até os nossos dias, com a Constituição Provisória da República (Decreto n. 510, de 22 de junho de 1980), isto é, uma Justiça Federal e uma Justiça Estadual, atribuindo-se ao Poder Judiciário a guarda da Constituição, das leis e dos direitos fundamentais.

O Direito Romano e sua estrutura político-administrativa são reconhecidos na maior parte do mundo como a fonte e nascedouro das estruturas administrativas estatais, especialmente no mundo de cultura e origem latina, decorrendo daí a necessidade do seu estudo para a melhor compreensão das estruturas judiciárias atuais, especialmente para melhor meditarmos sobre administração judiciária no Brasil.

Desde o início da organização administrativa da República brasileira, tem-se o exercício do poder público descentralizado funcional e espacialmente, com diversos órgãos exercendo as funções jurídicas de legislar, administrar e julgar em espaços físicos distintos e sobre matérias diferentes. Há, assim, no Brasil, um Poder Legislativo federal, outro estadual e outro municipal. Do mesmo modo, tem-se um Poder Executivo federal, outro estadual e outro municipal.

Quanto ao Poder Judiciário, muito embora exista desde a fundação da República uma divisão de esfera em federal e estadual, é tão grande o entrelaçamento dos seus órgãos que o mais didático é titulá-lo de "Poder Judiciário Nacional", o qual se divide em dois grandes troncos: Justiça Comum ou Ordinária e Justiça Especial ou Especializada. Porém, tendo em vista a unidade de sua composição, há circunstâncias em que um juiz estadual julga demandas que seriam da competência de um juiz federal ou que um juiz federal julga demandas da alçada de um juiz trabalhista.

Não existe uma exata divisão funcional e territorial da competência e atuação dos diversos órgãos que formam desde o seu início a Justiça brasileira. Como exemplo máximo dessa afirmação, tem-se a Justiça Eleitoral, que é federal, mas os juizes eleitorais são todos estaduais. No geral, a Justiça Federal brasileira composta dos tribunais superiores é quem exerce a plenitude da "jurisdição" – pacificação dos conflitos interindividuais e coletivos – com decisões definitivas (irrecorríveis) de mérito.

O marco inicial, como já registrado, da história da Justiça brasileira, como "Poder" verdadeiramente autônomo, é o Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890, editado à época pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Justiça do Governo Provisório, Campos Salles, que criou e regulamentou a organização e o funcionamento da Justiça Federal e estabeleceu as regras gerais para instalação e funcionamento dos tribunais e juizes de Direito estaduais.

Com o Decreto n. 3.084, de 5 de novembro de 1898, a magistratura nacional garantiu a vitaliciedade e a aposentadoria, que somente se daria por invalidez. As garantias conjuntamente da inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos somente ficaram expressas na Constituição com a reforma de 1926, garantias estas confirmadas pela Cons-

tituição de 1934 e mantidas em todas as demais constituições, inclusive na de 1988.

A Constituição da República brasileira de 1934 criou os tribunais e juizes militares e a Justiça Eleitoral. Nessa Constituição, a Justiça do Trabalho foi instituída como órgão meramente administrativo do Executivo. Já a Constituição outorgada do "Estado Novo", de 1937, extinguiu a Justiça Federal e a Justiça Eleitoral, período de enfraquecimento do Poder Judiciário brasileiro. Mas a Constituição de 1946 recriou, com o Tribunal Federal de Recursos, a Justiça Federal de 2ª Instância, constitucionalizou a Justiça do Trabalho com a criação de tribunais do trabalho e recriou a Justiça Eleitoral. Com o Golpe Militar de 1964, foi recriada a Justiça Federal de 1ª Instância.

Com a Emenda Constitucional n. 7, de 1977, foi criado, na estrutura do Judiciário brasileiro, o Conselho Nacional da Magistratura, órgão com funções administrativas/disciplinares, cuja responsabilidade seria resolver as reclamações e representações contra membros de tribunais e juizes de primeiro grau e poderia, inclusive, avocar processos disciplinares, com atribuições disciplinares inspiradas em órgãos similares europeus. A Lei Orgânica da Magistratura Nacional, promulgada em 14 de março de 1979 e vigente até a presente data, regulamentou a existência e o funcionamento deste órgão, que, no entanto, nunca chegou a funcionar.

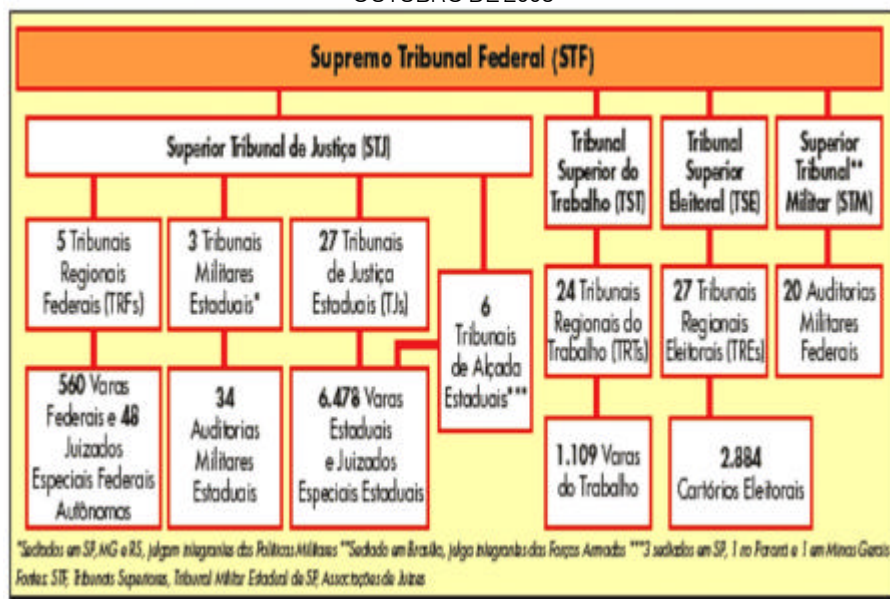
Chegamos, enfim, à Constituição atual, promulgada em 5 de outubro de 1988, que estrutura o Poder Judiciário brasileiro prevendo como órgãos: O Supremo Tribunal Federal,

o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e juizes federais, os tribunais e juizes do Trabalho, os tribunais e juizes eleitorais, os tribunais e juizes militares, os tribunais e juizes dos estados, do Distrito Federal e Territórios. Aqui um parêntesis positivo para a criação do Superior Tribunal de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais, que substituíram o Tribunal Federal de Recursos, criado no ano de 1946.

A Constituição de 1988, denominada "cidadã", incorporando todos os avanços e garantias conquistadas ao longo da história republicana, define competências e estabelece princípios jurisdicionais e administrativos que devem ser observados pelo Poder Judiciário, incluindo as funções do Ministério Público e da Advocacia Pública e Privada e da Defensoria Pública como essenciais e como parte da estrutura judiciária da Justiça brasileira.

A par de toda a estrutura judiciária prevista na Constituição Federal de 1988, complementada pelo Código de Processo Civil – Lei n. 5.869, de 11/1/1973 –, na qual são previstos alguns dos demais cargos da estrutura judiciária brasileira, tais como os de escrivão ou diretor de Secretaria, escreventes, auxiliares, atendentes e analistas judiciários, além dos oficiais de Justiça e dos agentes de segurança, o Poder Judiciário brasileiro é criticado por não atender aos reclamos sociais de distribuição de "Justiça", especialmente quanto aos critérios da efetividade e morosidade, estando estruturado no Brasil até o ano de 2003, conforme o quadro abaixo:

ESTRUTURA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO  
OUTUBRO DE 2003



### 3 CONSTITUIÇÃO DE 1988. EXPLOÇÃO DE LITIGAÇÃO: A QUESTÃO DA MOROSIDADE, DA INSTRUMENTALIDADE E DA EFETIVIDADE

Com a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, adotou-se o princípio republicano, o federalismo e a separação dos poderes, pregados por Montesquieu, atribuindo-se ao Judiciário uma verdadeira caracterização de poder. Porém, pode-se dizer que o fortalecimento desse conceito somente tornou-se realidade com a Constituição da República Brasileira de 1988, uma vez que representa um marco da evolução democrática de nossa sociedade e da afirmação e independência do Judiciário como "Poder". Como exemplos marcantes, a partir de 1988 o Poder Judiciário passou a elaborar o seu próprio orçamento, além de ter-se modificado sensivelmente o sistema de provimento dos cargos dos tribunais superiores, conferindo tais cargos aos membros do próprio poder, a representantes da Ordem dos Advogados do Brasil e a membros do Ministério Público, cargos estes que, antes, eram providos exclusivamente pelo critério pessoal do Imperador e do Presidente da República.

Aliado a tal fato histórico, tem-se uma realidade mundial em que a evolução da ciência do Direito é expressiva, visto que as relações sociais e as relações entre Estados com a globalização das idéias e do capital tornaram-se mais complexas, exigindo-se do Direito uma produção sem igual de textos jurídicos, de códigos e de leis com respostas que atendem às necessidades dessa nova realidade. Surgem, no final do século XX, organizações governamentais e não-governamentais – União Européia – que revolucionam conceitos até então tidos como absolutos, tais como a soberania e a jurisdição.

Vive-se nesse início do século XXI uma realidade nunca antes imaginada pelos idealistas e pensadores do Direito, com o desenvolvimento das comunicações (áudio, vídeo, táteis) em tempo real e com o aperfeiçoamento de meios de transporte cada dia mais velozes, em que a propaganda de massa do capitalismo mundial faz vingar a idéia/conceito de que só o consumo é lógico. O Direito e o processo foram desenvolvidos para resolver

problemas do passado; exige-se, agora, uma ciência jurídica com respostas para o futuro.

Aliado a isso, os chamados "direitos concernentes aos interesses coletivos e difusos", ligados ao meio ambiente, à saúde e às relações comerciais e de consumo, têm exigido do Judiciário uma postura diferente. Antes, os conflitos postos à decisão eram essencialmente individuais, agora passaram a ter a dimensão dos conflitos coletivos e sociais, exigindo uma maior politização dos juízes e do próprio Judiciário brasileiro. Para a teoria da ação afirmativa (*affirmative action*) desenvolvida pelo celebrado doutrinador norte-americano John Rawls<sup>14</sup>, para quem a concepção de uma sociedade justa passa pelo sacrifício da maioria a certas minorias, justiça social é amparar os desvalidos, tal como o sistema de cotas para negros em universidades e em cargos públicos.

No Brasil, o doutrinador Cândido Rangel Dinamarco<sup>15</sup> firmou melhor esta compreensão da nova realidade da Ciência do Direito, ao estabelecer mediante os conceitos "instrumentalidade e efetividade" todo o arcabouço de uma nova forma de compreender o exercício do poder estatal por meio da jurisdição.

Segundo Dinamarco, os conceitos de instrumentalidade e de efetividade estão intimamente ligados, uma vez que o primeiro – a instrumentalidade – representa uma visão externa do processo, busca da verdadeira essência e finalidade da atividade jurisdicional, possibilitando a realização de uma justiça célere e racional. A efetividade, por seu lado, representa uma visão interna, pois defende a idéia de uma atividade judicante que consiga fornecer ao destinatário ou usuário uma resposta que satisfaça os seus anseios de justiça.

Para melhor entender o novo estágio do Direito, que baseia a atuação do Poder Judiciário no binômio instrumentalidade e efetividade, é necessário compreender a evolução da matéria processual como ciência.

A doutrina clássica estabelece três fases históricas no que diz respeito à evolução da ciência processual, a saber: civilista ou sincretista; conceitual e instrumentalista.

Na primeira, não havia a distinção do que seria direito material e direito de ação, não sendo possível conceber-se um direito de ação autônomo e separado do direito ma-

terial. Predominava o entendimento de que a ação era o próprio direito subjetivo que, uma vez lesado, adquiria forças para obter em juízo a reparação da lesão sofrida.

Já na chamada "fase conceitual", momento histórico marcado pelas grandes construções científicas do Direito processual e no qual surgiu o conceito e fundamento da moderna processualística, a preocupação foi afirmar a autonomia científica do Direito processual, tendo surgido daí o conceito de ação como direito público autônomo e subjetivo.

Nessa fase conceitual emergiram também as grandes discussões sobre as teorias da ação, quer sob a ótica concretista, quer sob a perspectiva abstrata, surgindo, neste momento da evolução da teoria do processo judicial, os conceitos fundamentais, assim como as condições da ação e os pressupostos processuais.

No entanto, nessa segunda fase evolutiva, o Direito era estudado sob uma ótica meramente introspectiva, isto é, o processo era concebido como simples instrumento técnico predisposto à realização da

Vive-se nesse início do século XXI uma realidade nunca antes imaginada pelos idealistas e pensadores do Direito, com o desenvolvimento das comunicações (...) em tempo real e com o aperfeiçoamento de meios de transporte cada dia mais velozes, em que a propaganda de massa do capitalismo mundial faz vingar a idéia/conceito de que só o consumo é lógico. (...) exige-se, agora, uma ciência jurídica com respostas para o futuro.



ordem jurídica material, sem uma postura crítica em face das realidades sociais e sem nenhuma preocupação deontológica, isto é, não se vislumbrava a justiça que o “processo/ação” fosse capaz de realizar em benefício da sociedade.

Surgiu, assim, a fase atual da ciência processual, a instrumentalista, isto é, o processo visto sob um novo prisma, como instrumento de realização da “justiça”, em oposição à percepção anterior, que via o processo de modo essencialmente conceitual. É a consagração do processo judicial como meio de promoção e realização da cidadania por meio da atividade jurisdicional.

Caracteriza-se, pois, a fase instrumentalista por uma preocupação teleológica da norma processual, ao contrário do mero conceitualismo que marcou a fase anterior. A fase instrumentalista representa a elaboração de uma ciência processual humanitária, com ênfase nos objetivos e resultados que o uso do processo pode oferecer.

Nessa linha de raciocínio, conforme ensina Dinamarco, a atividade jurisdicional, materializada mediante processo, visa essencialmente a três escopos, a saber: jurídico, social e político, sendo o primeiro ligado ao conteúdo da prestação jurisdicional justa, no sentido da aplicação da norma ao caso concreto. Já o escopo social visa à pacificação social mediante o esclarecimento das divergências, da composição dos conflitos. Espera-se que o Estado chegue aos resultados propostos, influenciando positivamente o grupo e cada um dos seus componentes. Assim, a legislação e a função jurisdicional como elementos de poder estão intimamente ligadas pela unidade e visão do objetivo maior, a paz social.

Nesse aspecto, o importante não é o consenso em torno das decisões estatais, mas a inviolabilidade dessas decisões contra ataques contrariados. É fundamental, para que o Estado cumpra sua missão pacificadora, que tanto no exercício do poder legiferante quanto no desempenho da atividade jurisdicional a eliminação dos conflitos dê-se por meios idôneos e de aceitação coletiva, por meio de uma comunicação fácil e de um Judiciário confiável.

O mais elevado objetivo social das atividades jurídicas do Estado é eliminar conflitos mediante critérios justos, representando, as-

sim, o processo e a jurisdição um extraordinário meio de agregação social.

O escopo político do Estado ao exercer a jurisdição é o de firmar o seu próprio poder. Decorrem do escopo político três características importantes. Primeiramente a afirmação da atividade estatal e de seu ordenamento, isto é, é necessário que o Estado afirme a sua capacidade de decidir imperativamente, sem a qual nem ele mesmo se sustentaria. Segundo, a característica da liberdade que limita e faz observar os contornos do poder e seu exercício, visando sempre à realização plena da cidadania e à observância da dignidade dos indivíduos. Por último, a característica da participação dos cidadãos nos destinos da sociedade política.

O processo é, sob o ponto de vista do escopo político, um momento de realização do império da atividade jurisdicional com o objetivo de assegurar o poder e a autoridade do próprio Estado e do seu ordenamento jurídico.

O Direito processual, desvinculado de outros elementos como gestão de pessoal e administração democrática, não consegue resolver o problema da outorga de uma justiça rápida e efetiva. Existem no campo do direito material e processual brasileiro legislações complexas, arcaicas e burocratizadas aliadas ao despreparo material e administrativo do Poder Judiciário para lidar com as novas realidades, o que gera o retardamento e o transtorno dos processos, culminando com um imenso congestionamento destes, especialmente nos tribunais superiores.

Tome-se como exemplo burocrático a legislação processual penal brasileira (Decreto-lei n. 3.689, de 3/10/1941), que mantém, até os nossos dias, o famigerado “inquérito policial” – processo antecessor do processo penal – quando já em 1941, conforme consta da exposição de motivos do Código de Processo Penal, havia profícua discussão sobre o “juizado de instrução”, isto é, sobre a idéia vigente em mais de 98% dos países do mundo de que a instrução penal deve ser desenvolvida perante o juízo criminal, com todas as exigências técnicas indispensáveis à comprovação da autoria e materialidade exigíveis dos aparelhos policiais, por questões de economia, segurança, contraditório etc.

Esses elementos inviabilizam o Poder Judiciário nacional e impossibilitam a realização de sua função maior, que seria a distribuição de justiça no mais breve espaço de tempo possível. A imagem que a sociedade tem do Judiciário é de uma máquina imensa, lenta, burocrática, dispendiosa e incompreensível. Agrega-se a tudo isso o distanciamento do Poder Judiciário para com a sociedade, que não conhece bem as suas instituições judiciárias. A Justiça como poder, por razões de imparcialidade e formalismo, não dialoga com a imprensa de forma clara e transparente e numa linguagem compreensível para a maior parte da população.

É cada vez mais sintomática a insatisfação dos operadores do Direito e do povo em geral com a organização e o funcionamento do Poder Judiciário brasileiro e sua ideologia processualística desvinculada da realidade – o que não está nos autos não está no mundo –, valores herdados do racionalismo conceitual que criou um outro mundo – o jurídico – independente e harmônico, mas longe do mundo dos fatos, dos homens da realidade social.

### 3.1 UMA PROPOSTA DE NOVA ESTRUTURA DE ORGANIZAÇÃO PARA O PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Conforme constatação histórica, a evolução e o surgimento de novos direitos individuais e coletivos no final do século XX intensificaram o padrão de conflitualidade no mundo todo e, particularmente, no Brasil. O Poder Judiciário brasileiro apresenta, nesse contexto local e mundial, o marco de consolidação da institucionalidade democrática e, sobretudo, de inclusão social da maior parcela possível da população no mundo dos direitos e das liberdades individuais e coletivas.

Conforme bem definido pelo sociólogo do Direito Niklas Luhmann<sup>16</sup>, as sociedades complexas e plurais somente se firmam como democracias participativas na medida em que perderem a sua identificação com a coerção, a violência e a repressão, surgindo nesse processo histórico uma nova forma de organização política, em que a força do poder público passa a depender, principalmente, da possibilidade de um ou vários indivíduos escolherem soluções para os problemas coletivos.

Assim, a liberalização e a participação de número crescente de cidadãos na tomada das decisões públicas fazem com que a legitimação do processo político implique a aceitação pelo cidadão das decisões da administração pública e a aceitação pela administração pública da participação dos cidadãos nos procedimentos institucionalizados. Enfim, a força da nova sociedade política efetivamente democrática não reside mais na força da coerção, mas nasce da livre e autônoma adesão dos cidadãos às normas coletivas. Elemento sintetizador de todo esse processo de mudança ideológica e institucional é a transparência e o estabelecimento de critérios objetivos para a tomada das decisões políticas.

Diante da urgência de atendimento a esses novos direitos, tem-se no Brasil um Judiciário que não reconstruiu sua identidade e nem o padrão de articulação entre o "Estado" e a sociedade. Democratizar o Judiciário brasileiro é imperativo no sentido de aproximar este poder da realidade da vida cotidiana nacional e internacional (globalização), criando uma estrutura institucional que se legitime a corresponder às expectativas e interesses desse novo mundo de direitos e liberdades individuais e coletivas.

Sugere-se, como mecanismo de facilitação desse processo de mudança ideológica na forma de encarar o processo e desse novo posicionamento institucional do Poder Judiciário, por meio da efetividade da prestação jurisdicional, que se dê cada vez mais relevância a conceitos como qualidade total, avaliação externa e interna, competição pela qualidade no serviço, preocupação com o seu público-alvo – usuários, advogados, procuradores e partes em geral –, formação contínua de magistrados e servidores, além da modernização tecnológica permanente, conceitos fundamentais para o aprimoramento da prestação jurisdicional e sua realização prática.

Aliás, o movimento de globalização mundial tem exigido, mediante capital internacional, uma mudança de atitude e de estruturas do Poder Judiciário brasileiro de maneira que se possa ter relativa certeza quanto ao prazo de funcionamento/resolução dos conflitos apresenta-

dos a este poder (previsibilidade). O Documento Técnico n. 319, de junho de 1996, intitulado "O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe – Elementos para Reforma"<sup>17</sup> é uma eloqüente exigência internacional para que os organismos institucionais judiciários dos países ali referidos reformem suas estruturas judiciárias e se insiram nesse mundo globalizado prestando um serviço rápido e eficiente.

O objetivo declarado do referido documento é dotar o Judiciário de transparência e eficiência nas decisões, de modo a construir um ambiente propício ao comércio, financiamentos e investimentos internacionais, isto é, pretende-se um Poder Judiciário como elemento institucional relevante ao desenvolvimento econômico, de modo que se possa esperar sempre uma resposta eficaz e funcional quanto aos conflitos individuais e coletivos relacionados aos direitos individuais e à propriedade, postos à decisão do Judiciário nacional.

Com a revolução/evolução dos mercados econômicos mundiais, que funcionam em tempo real e entre cujos países bilhões de dólares são transacionados, aumenta a necessidade de um sistema jurisdicional rápido, eficaz e com padrões de qualidade internacionais.

As prioridades de objetivos para implantação desse novo sistema jurisdicional passam pela reforma constitucional, a fim de serem estabelecidas mudanças nas administrações dos tribunais superiores e ampliação do acesso à "Justiça" mediante a instituição dos chamados "mecanismos alternativos de resolução de conflitos-marc", tais como tribunais e juizes arbitrais.

O controle externo do Judiciário brasileiro, representado por um órgão com atribuições de controle administrativo, orçamentário e disciplinar, é uma referência para a inclusão de padrões internacionais de qualidade e confiabilidade no atual sistema anacrônico. A súmula vinculante ou mesmo a súmula impeditiva de recursos (mais aceita pela magistratura brasileira) são opções necessárias para a reforma da problemática processual, que contribui imensamente para a morosidade do sistema como um todo.

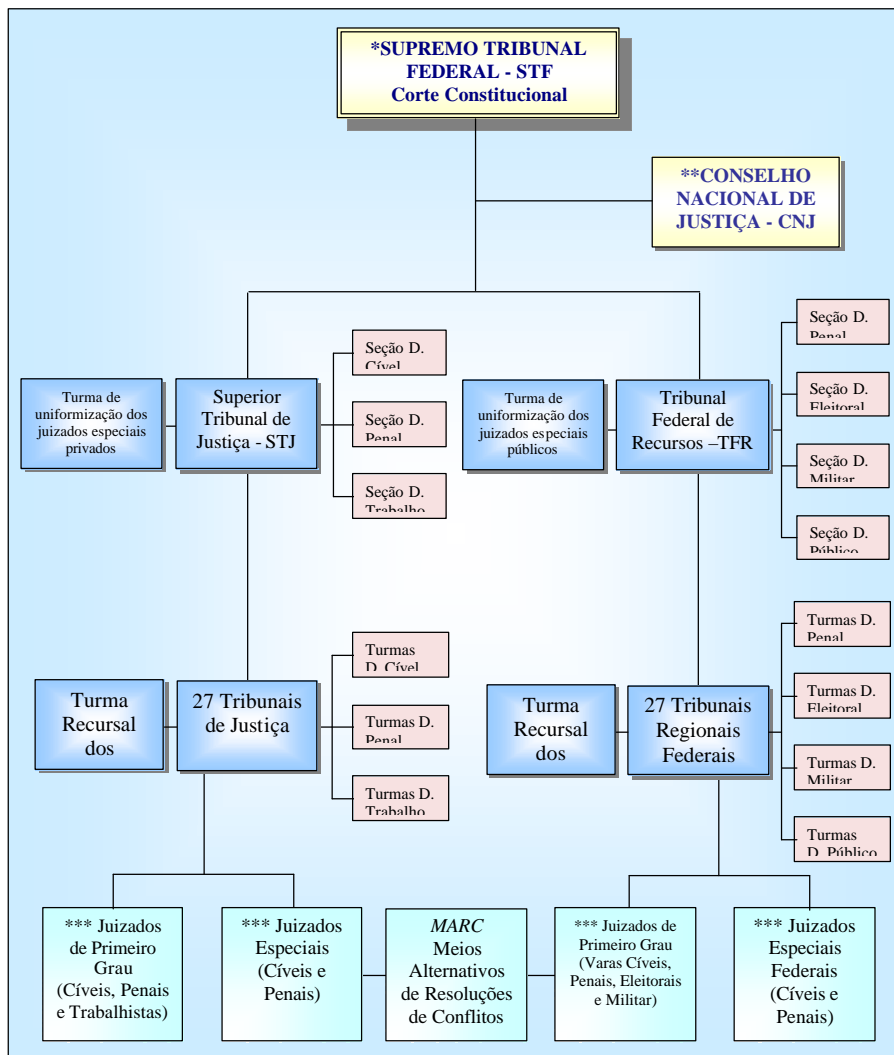
Na verdade, tendo em vista maior eficiência dos tribunais, é im-

prescindível sejam estabelecidos nos códigos de processo em vigor – civil, penal etc. – pressupostos recursais estritos, tais como a exigência de depósito integral do valor da causa, valores de alçada e arguição de relevância, instituto que autoriza os relatores dos tribunais superiores a rejeitarem processos de interesse relativo, ou sem maior expressão econômica ou repercussão social, além da referida súmula impeditiva de recursos.

Os mecanismos alternativos de resolução de conflitos, mais conhecidos como "marc" ou resolução alternativa de litígios - ral, bem como a arbitragem, mediação, conciliação e juizes de paz, são cada vez mais necessários diante das necessidades da sociedade de massa, a que a estrutura estatal não consegue chegar, podendo tais mecanismos alternativos proporcionar maior eficiência e rapidez na resolução de conflitos, que no sistema judiciário formal durariam anos e anos.

A seguir, apresenta-se um quadro resumido de uma nova estrutura do Judiciário brasileiro:

Na verdade, tendo em vista maior eficiência dos tribunais, é imprescindível sejam estabelecidos nos códigos de processo em vigor – civil, penal etc. – pressupostos recursais estritos, tais como a exigência de depósito integral do valor da causa, valores de alçada e arguição de relevância, instituto que autoriza os relatores dos tribunais superiores a rejeitarem processos de interesse relativo, ou sem maior expressão econômica ou repercussão social, além da referida súmula impeditiva de recursos.



\*Controle concentrado – Processamento de Ações Constitucionais Específicas – Legitimação ativa limitada. Membros eleitos para mandatos por prazo certo.

\*\*Órgão de controle administrativo, financeiro e orçamentário. Membros eleitos para mandatos por prazo certos.

\*\*\*Ao lado dos juízos e varas de primeiro grau é necessário que o texto constitucional institucionalize as MARC's – Meios Alternativos de Resolução de Conflitos, tais como, os juízos e tribunais arbitrais, os conciliadores e juízes de paz.

Interpretando o quadro acima como medida pragmática e de melhor gestão judiciária, propõe-se a divisão da estrutura judiciária brasileira em dois grandes troncos: um de Direito Privado (Superior Tribunal de Justiça) e outro de Direito Público (Tribunal Federal de Recursos).

A nossa Carta Maior de 1988 inseriu no ordenamento jurídico a idéia de “constituição-procedimental”, importante geradora de uma mudança substancial na forma de entendermos a concepção da Lei Maior. Enquanto no passado recente os discursos políticos e científicos justificavam a existência de uma verdade única aceita por todos, em nossa contemporaneidade inverte-se aquela verdade temporal que legitimava a existência do Direito positivado e que encontrava no passado a essência de sua existência. Mas, nos sistemas políticos modernos – o

Brasil e a Comunidade Européia são os principais pontos de referência –, as constituições (o Direito positivado) encontram o seu fundamento no futuro.

É exatamente nesta “abertura para o futuro”<sup>18</sup> que as constituições modernas encontram legitimidade, pois prevêem condições de adequação e instrumentos procedimentais de canalização dos conflitos.

Nesse esforço de compreensão de atribuir-se importância fundamental ao aspecto procedimental, inserem-se os instrumentos – processos – previstos na própria Constituição e capazes de realizar as expectativas de justiça, conformando os movimentos sociais e culturais que, nesta era de globalização, têm suas necessidades modificadas quase a cada instante e em tempo real, havendo uma necessidade “on-line” de resposta do Estado.

A realização da ideologia constante da fórmula “Estado democrático e de Direito” necessita cada vez mais de procedimentos localizados na esfera do Judiciário, que seria, se tivéssemos tribunal constitucional, o foro competente para o exercício, mediante determinadas ações (mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, ação direta de inconstitucionalidade – ADIN, ação declaratória de constitucionalidade – ADC, arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF, dentre outras), de uma nova forma de participação política e de uma cidadania mais perene.

Na verdade, em nossa “Constituição-processo”, segundo o Prof. Guerra Filho<sup>19</sup>, a falta de um tribunal constitucional com características eminentemente políticas e desvinculadas das atuais estruturas do Poder Judiciário é basicamente a característica que falta para que a nossa fórmula política seja mais completa e efetiva, no sentido de que se entenda a Constituição como um processo contínuo de aprimoramento do convívio social.

A extinção das Justičas do Trabalho, Eleitoral e Militar e a transformação do Supremo Tribunal Federal em Corte estritamente constitucional de controle concentrado constituem uma solução possível para a operacionalização de uma Justiça mais efetiva perante o Tribunal Supremo da Nação, por meio de ações constitucionais específicas (ADIN, ADCT, mandado de injunção) e, ainda, para questões de interesse nacional e coletivo. As competências relativas aos Tribunais Superiores (Trabalho, Eleitoral e Militar) serão redirecionadas para o Superior Tribunal de Justiça e para o Tribunal Federal de Recursos.

Não se propõe o fim do Direito do Trabalho, nem do Direito Eleitoral ou mesmo do Direito Militar, porém, diante da conjuntura atual e do desenvolvimento tecnológico, das relações econômicas e trabalhistas, a manutenção das estruturas dessas Justičas especializadas não se justifica. Ao contrário, deve-se investir nos órgãos de fiscalização e controle do poder público, tais como as Delegacias Regionais do Trabalho-DRTs do Ministério do Trabalho, a Polícia Ambiental (Ibama) e a Polícia Federal, vinculadas ao Ministério da Justiça, com os seus vários departamentos específicos, além da imposição de altas multas para aqueles que descumprirem a legislação trabalhista e eleitoral.

A Justiça do Trabalho cumpriu um papel importante num contexto social e histórico da sociedade brasileira, porém a sua manutenção não tem mais sentido e nem se justifica, sendo mesmo um motivo de emperramento do desenvolvimento econômico. Na verdade, a prática diária dos fóruns trabalhistas transformou-se num verdadeiro balcão de negócios, em que o protecionismo do trabalhador é moeda de barganha contra o empresariado nacional. As relações de trabalho, como todas as demais relações privadas, devem ser apreciadas pelas Justiças estaduais com varas especializadas.

Assim, propõe-se que o Superior Tribunal de Justiça seja o tribunal de terceira e última instância das questões envolvendo o Direito Privado, inclusive as questões constitucionais difusas, isto é, decididas pelos Tribunais de Justiça dos Estados, enfrentando também as lides envolvendo o Direito do Trabalho.

Para as questões de Direito Público, propõe-se a restauração do Tribunal Federal de Recursos, o qual englobaria as competências da Justiça Federal e das atuais Justiças Eleitoral e Militar, já que ela seria, pois, a terceira e última instância das questões, inclusive constitucionais difusas, envolvendo o Direito Público como um todo (da União, Estadual e Municipal). O mesmo argumento dirigido à Justiça do Trabalho se aplica às Justiças Eleitoral e Militar, não mais se justificando mais a manutenção das estruturas administrativas destas, visto que são dispendiosas e com atribuições basicamente administrativas, quando um único tribunal com a estrutura necessária poderia atender com especialidade e eficiência as demandas envolvendo diferentes ramos do Direito.

Os atuais Tribunais Regionais do Trabalho seriam transformados em Tribunais Regionais Federais, instituindo-se um em cada Estado da Federação, e encampariam, além das atuais competências, as das Justiças Eleitoral e Militar, enquanto os tribunais seriam, igualmente, competentes para a resolução de conflitos envolvendo os entes públicos da Federação (Direito Público), isto é, toda e qualquer causa na qual constasse como autora ou ré a União, os estados e os municípios e seus entes diversos inseridos na chamada "administração direta". Segue, pois, nossa proposta de estruturação de um novo modelo de estrutura judiciária:

### 3.2 ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA E GESTÃO DE PESSOAS E DE MATERIAIS

Diante dos sistemas judiciais das sociedades contemporâneas desenvolvidas e complexas, especialmente a brasileira, assiste-se a uma explosão de litígios e a um crescimento desenfreado por respostas rápidas às quais as atuais estruturas judiciárias não conseguem atender. O Poder Judiciário brasileiro vem sendo constantemente criticado em razão da sua ineficiência, inacessibilidade, morosidade, altos custos, falta de responsabilidade social e de transparência, manutenção de privilégios corporativos já ultrapassados, grande burocracia das serventias judiciais etc.

Urge uma mudança profunda não só na estrutura do Judiciário, mas também no modo comportamental dos membros desse Poder. Visando subsidiar o debate, existem quatro tipos de reformas sobre administração do sistema judiciário e que estão sendo discutidas, conforme registrou o teórico português João Pedroso<sup>20</sup>, segundo o enfoque das partes interessadas, quais sejam: aumento quantitativo dos recursos; melhor gestão dos recursos; inovação e tecnologia; alternativas ao modelo formal.

O primeiro modelo de aumento quantitativo de recursos é defendido pelo atual corpo da magistratura brasileira, consistente na defesa da idéia de que todos os problemas do Poder Judiciário serão resolvidos com mais tribunais, mais juizes, mais funcionários e mais recursos orçamentários, tendo como principal obstáculo as limitações financeiras do próprio Estado. O segundo modelo de reforma de administração da Justiça baseia-se numa proposta de melhor gestão dos recursos, com alterações na divisão do trabalho judicial, a delegação dos atos de rotina, enfim a consecução de um processo mais enxuto, rápido e econômico, tendo como principal obstáculo a mentalidade dos magistrados, dos advogados e procuradores, preocupados com a perda do controle da atividade judicial e que resistem de forma passiva às mudanças de rotinas.

A terceira vertente de modelo de reforma aposta na inovação e na tecnologia, argumentando que a solução para todos os problemas da estrutura judiciária é o processamento automático dos dados, o uso indiscriminado das tecnologias de vídeo e

áudio, a adoção de novas técnicas de planejamento de longo prazo e a elaboração de novas estruturas de decisões, incluindo-se, aqui, a criação de novos perfis profissionais e novas formas processuais, modificando, inclusive, as atuais formas de autoridade e hierarquia. O quarto e último tipo de propostas para a reforma de administração do Judiciário consiste na elaboração de alternativas ao modelo formal e burocrático que tem dominado as estruturas judiciárias.

Os novos modelos alternativos têm constituído os "movimentos" denominados "marc - meios alternativos de resolução de conflitos, resolução alternativa de litígios, *alternative Dispute Resolution ou Amicable Dispute Resolution - adr*". Todos propõem a criação de processos, instâncias e instituições descentralizadas, informais e desprofissionalizadas, permitindo o desvio da litigiosidade das estruturas oficiais para outras estruturas privadas, como juízos e tribunais de arbitragem, centros de mediação e conciliação. No caso brasileiro, já está em vigor a Lei n. 9.307/96, que prevê a criação dos tribunais e juízos arbitrais

O Poder Judiciário brasileiro vem sendo constantemente criticado em razão da sua ineficiência, inacessibilidade, morosidade, altos custos, falta de responsabilidade social e de transparência, manutenção de privilégios corporativos já ultrapassados, grande burocracia das serventias judiciais etc. Urge uma mudança profunda não só na estrutura do Judiciário, mas também no modo comportamental dos membros desse Poder.

como estruturas paralelas e alternativas ao Judiciário formalmente constituído.

Em qualquer dos casos, a escolha do modelo ideal deve firmar-se nas três dimensões universais sobre as quais a idéia de “justiça” se assenta, quais sejam: a procura/expectativa por uma decisão justa; o custo do processo; o tempo decorrido. Além desses fatores, deve-se considerar o fato de que a Justiça é um serviço público e, como tal, sujeito às restrições orçamentárias, o que torna a qualidade desse serviço diretamente dependente das disponibilidades financeiras do Estado.

Em qualquer hipótese, a reforma do atual sistema de administração judiciária passa pela adoção de um novo modelo que precisa ser distinto do atual sob pena de frustrar a expectativa da maior parcela da sociedade brasileira, que aguarda ansiosamente por tal transformação. Espera-se uma nova estrutura judiciária e uma nova forma de administração dessa estrutura que torne a aplicação da justiça mais rápida, mais barata, menos burocrática e mais acessível.

Enfim, o Poder Judiciário brasileiro precisa de um programa permanente de administração e gestão de pessoas e processos, à semelhança do que ocorre no âmbito empresarial e que tem como referência o modelo MBA (*Master Business and Administration*) executivo, que consiste basicamente num programa permanente de desenvolvimento administrativo direcionado para o executivo consciente da necessidade de aperfeiçoamento constante de suas habilidades gerenciais voltadas para uma única área de atividade, com troca de experiências entre os participantes e cujo método de ensino é baseado na análise de casos concretos e na tomada de decisões em grupo. Tal processo pedagógico aprimora a capacidade de inter-relacionamento, afina a habilidade de julgar, de persuadir e de articular idéias.

Esse programa permanente deve objetivar munir todo o conjunto dos magistrados brasileiros e servidores do Judiciário de informações que possam ajudá-los na análise de problemas administrativos e levá-los à tomada de decisões, a fim de mostrar ao conjunto dos juízes a complexidade das inter-relações nas diversas áreas funcionais e a integração dos diferentes objetivos

dessas áreas no interesse da instituição (Poder Judiciário) como um todo. Enfim, familiarizá-los com as complexidades das posições de gerência, ampliando os padrões de referência em relação ao meio onde desenvolvem as suas atribuições, nos campos econômico, político, social e até mesmo ecológico.

O principal objetivo do referido programa permanente é dotar os operadores do Direito, especialmente os magistrados brasileiros, de condições para análise de decisões gerenciais ideais, considerando os seguintes fatores: probabilidade de risco ou erro; determinação e uso contínuo de probabilidades; simulação da análise de decisões complexas; alocação de recursos escassos priorizando setores sensíveis; modelos de planejamento e previsão.

Busca-se, assim, prover o Judiciário brasileiro de profissionalismo, em que haja uma permanente preocupação com o sistema de informação (transparência), o comportamento organizacional e a gerência de recursos humanos, com enfoque na satisfação/motivação individual, a gerência dos conflitos e das crises, o desempenho pessoal e a auditoria de pessoas.

### 3.3 PROVIMENTO, ELETIVIDADE E MELHOR GESTÃO DE PESSOAL NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Ponto importante da proposta de uma nova estrutura judiciária nacional é o provimento dos cargos de juiz no primeiro grau de jurisdição e de desembargadores e ministros nos tribunais de segundo grau e superiores. Não há o que discutir, analisando as experiências históricas, o provimento do cargo de juiz no primeiro grau de jurisdição efetivado mediante concurso público demonstrou ser a melhor e mais justa forma de seleção para cargos públicos que exigem alto grau de conhecimentos e especialização técnica.

Deve-se, pois, aperfeiçoar o sistema, acrescentando experiências e vantagens existentes em outros ordenamentos jurídicos, como os cursos permanentes de formação e aperfeiçoamento de juizes e servidores, idade mínima e experiência profissional, além de estabelecimentos de critérios objetivos de ascensão profissional, como cursos de especialização, domínio de idiomas, interstício de tempo mínimo, dentre outros.

É preciso que a questão da eletividade seja discutida no âmbito da magistratura brasileira, pois, no Brasil, até a Proclamação da República, tínhamos apenas a figura dos juízes eleitos (juiz de paz) pela comunidade. Por meio da publicação da lei de arbitragem (Lei n. 9.307/96), surge a possibilidade de as partes “elegerem” um “árbitro” para dirimir disputas de fato e de direito, cujas decisões têm força executiva judicial. Para os cargos dos órgãos de cúpula do Judiciário Nacional (Supremo Tribunal Federal e Conselho Nacional de Justiça) e para as funções administrativas dos tribunais e fóruns, o provimento deverá ser efetivado mediante eleições, exceto nos casos do cargo de corregedor, mesmo indiretas, e envolvendo apenas os operadores do Direito diretamente interessados (juizes, membros do Ministério Público, advogados e procuradores), com mandato para os referidos cargos por prazo certo, de modo a legitimar e democratizar melhor as suas decisões e permitir uma oxigenação mais constante dos órgãos de cúpula do Judiciário brasileiro, reservando-se, proporcionalmente, na composição desses tribunais, vagas para a classe dos advogados e advogados públicos, para os membros do Ministério Público (o quinto constitucional).

É urgente que se estabeleça eleição direta entre os juízes de primeiro grau para os cargos de direção (presidente, vice-presidente, diretor e subdiretor de foro ou de seção judiciária) dos tribunais e fóruns aos quais eles estão vinculados. Tal medida visa democratizar e legitimar de forma mais transparente as atuais administrações dos tribunais e dos diversos órgãos judiciais a eles vinculados, ressaltando a eleição para a figura do corregedor, uma vez que tal atribuição deverá recair sobre os membros do tribunal num sistema de rodízio por antiguidade, evitando-se comprometimentos de campanha.

Também é necessária e urgente a flexibilização da garantia da inamovibilidade. Tem-se, de fato, no Brasil deste início de novo milênio, um contraste de acúmulo de serviços no Poder Judiciário como um todo. Enquanto alguns tribunais superiores e alguns juízos específicos nas grandes cidades da Federação (Fazenda Pública, Família, Inventário, Varas Federais e do Trabalho) estão abarrotados de processos, a

maioria dos juízos ou a grande maioria das varas das comarcas estaduais funcionam quase que sem demandas novas, isto é, sem número de processos que justifiquem até mesmo a sua existência. Tal situação precisa ser mais bem gerenciada, de modo que a estrutura do Poder Judiciário possa direcionar o trabalho e os recursos existentes para onde efetivamente haja necessidade do serviço.

Propõe-se, aqui, a criação em todos os juízos de primeiro grau de jurisdição no Brasil da figura do "administrador judicial" – correspondente aos atuais escrivães, diretores e chefes de secretaria –, tais como o *clerk of Court* da Justiça norte-americana, que seria responsável pela administração das secretarias judiciárias e pelo andamento célere do processo, teria atribuições amplas para despachos interlocutórios e demais atos processuais, cargos estes providos na forma dos cargos em comissão e demissíveis *ad nutun* pelos tribunais a eles vinculados e que exigiriam como condição para o seu exercício, além do título de bacharel em Direito, idade mínima, o concurso público e a frequência por um período mínimo de formação nas escolas de magistratura.

Como exemplo de bom funcionamento desse sistema, tem-se atualmente a estruturação judiciária na Alemanha, onde é exigido o curso de cinco anos na Escola Nacional de Magistrados para o provimento do cargo de juiz e de, no mínimo, dois anos para o cargo de administrador judicial. O juiz, pois, teria as garantias da vitaliciedade e da irredutibilidade dos vencimentos e, teoricamente, somente se ocuparia com a prolação de sentenças de mérito podendo, no entanto, avocar todo e qualquer processo, em qualquer fase de tramitação, vinculado ao seu juízo.

A idéia básica da figura do administrador judicial consiste em dotar as secretarias de um sistema híbrido de administração, de modo que os processos ganhem mais velocidade, e o juiz da vara mais tranquilidade para concentrar-se nas questões de Direito.

#### 4 CONCLUSÕES

O resumo em números da atual estrutura judiciária brasileira e o seu custo podem ser visualizados conforme o seguinte quadro:

#### O Judiciário em números

**16.900** é o número de juizes hoje no país



Fonte: AMB (Associação dos Magistrados do Brasil), Anamatra (Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho) e Ajufe (Associação dos Juizes Federais do Brasil)

Orçamento (do Judiciário)	R\$ 12,0	R\$ 13,1	R\$ 14,7
Em bilhões de reais	2002	2003	2004*

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão \* Previsão

#### Quanto ganham os juizes

**Nos Estados\*** Remuneração, em R\$

Tribunal de Justiça	15.496,65
Tribunal de Alçada	14.721,81
Juiz especial	13.946,98
Juiz de 3ª entrância	12.522,28
Juiz de 2ª entrância	11.622,48
Juiz de 1ª entrância	10.227,78
Juiz substituto vitalício	7.796,35
Juiz substituto não-vitalício	7.015,32



#### Na União

Remuneração, em R\$

STF (Supremo Tribunal Federal)	17.172,00
STJ (Superior Tribunal de Justiça)	16.313,40
TRF/TRT (tribunais regionais federais e do trabalho)	15.496,65
Juiz federal/juiz do trabalho	14.722,84
Juiz substituto	13.986,70

(\* - Esse valor já inclui os 35% de adicionais por tempo de serviço após 35 anos de trabalho (quinqüênios). Os salários correspondem a uma média nacional. Nos Estados, a renda de desembargadores pode superar R\$ 25 mil em razão de gratificações pessoais. Os salários são escalonados e variam de 5% a 10% de uma instância para outra  
Fonte: AMB (Associação dos Magistrados do Brasil), Anamatra (Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho) e Ajufe (Associação dos Juizes Federais do Brasil)

O sistema judiciário brasileiro é imenso, caro e mal administrado. Percebem-se disparidades terríveis – correlação de remunerações entre juizes de tribunais e juizes singulares de comarcas distantes – não-justificáveis em um país de grandes diferenças de realidades e necessidade de orçamento, como é o caso brasileiro, lembrando que o orçamento indicado no quadro diz respeito apenas às despesas da União, isto é, não

estando incluídos ali os gastos das máquinas judiciárias estaduais, que devem superar as despesas da União nesse particular. Diante disso, apresentam algumas conclusões e sugestões:

O aperfeiçoamento institucional do Poder Judiciário brasileiro com um programa permanente de gestão de recursos e de pessoas e com uma maior democratização do acesso e dos cargos administrativos é uma

necessidade inadiável de todo o conjunto da sociedade que precisa, por sua vez, melhor entender a formação e a estrutura deste Poder da República para que suas decisões sejam legitimadas e reflitam cada vez mais o amadurecimento das instituições plurais e democráticas que formam a cultura do povo brasileiro.

É urgente e fundamental que o Supremo Tribunal Federal seja transformado em corte estritamente constitucional de controle concentrado. Na verdade, em nossa "Constituição-processo"<sup>21</sup>, a falta de um tribunal constitucional eminentemente político e desvinculado da estrutura atual do Poder Judiciário é basicamente a característica ausente para que a nossa fórmula ideológico-política de um "Estado democrático e de Direito" seja mais completa, no sentido de que entendamos a Constituição como um processo contínuo de aprimoramento do convívio social. No entendimento de atribuir-se importância fundamental ao aspecto procedimental da Constituição, inserem-se os instrumentos também nela previstos e capazes de realizar as expectativas de justiça, conformando os movimentos sociais e culturais, que, nesta era de globalização, têm suas necessidades modificadas quase a cada instante e em tempo real, havendo uma necessidade "on-line" de resposta do Estado.

É necessário e urgente o enxugamento e a simplificação da máquina do Judiciário brasileiro - em que um sem número de tribunais e juízos desempenham atribuições meramente administrativas - com a criação do Conselho Nacional da Magistratura-CNM, dotado de atribuições administrativas e disciplinares. Além disso, uma solução prática e sensata é dividir a atual estrutura organizacional do Poder Judiciário em dois troncos principais, como fez o Imperador romano Sylla, 80 a.C., sendo um tronco de Direito Público e outro de Direito Privado, de modo que o Superior Tribunal de Justiça representasse o tribunal máximo de decisão final das questões envolvendo conflitos entre pessoas físicas e jurídicas de Direito Civil, e as Justiças estaduais fossem competentes para processar e julgar em primeira e segunda instância tais questões (Direito Privado). Já as questões envolvendo as pessoas de Direito Público, isto é, a União, o estados e os municípios suas autarquias e fundações, além das questões de Direito Eleitoral e Militar, seriam resolvidas em última instância pelo Tribunal Federal de Recursos e pro-

cessadas e julgadas pelos juízes federais e pelos Tribunais Regionais Federais (Tronco de Direito Público), de modo que existiria um em cada estado da Federação. Dessa forma, as ações envolvendo Direito do Trabalho e Direito Eleitoral estariam melhor atendidas com as estruturas judiciárias modificadas.

A questão da eletividade dos juízes precisa ser enfrentada, de modo que é proposta a eleição para mandato certo dos membros do Supremo Tribunal Federal como corte constitucional e para o Conselho Nacional da Magistratura, órgão máximo de controle externo orçamentário, financeiro e disciplinar. Além disso, os cargos de direção dos fóruns e tribunais deveriam ser providos por meio de eleição direta ou mesmo indireta, envolvendo os interessados diretos, que são os juízes de primeiro grau. Aqui faz-se um parêntesis para o cargo de Corregedor que, por sua própria natureza, deveria ser atribuído aos membros do tribunal num sistema de rodízio.

Enfim, a estrutura do Poder Judiciário brasileiro tornou-se disfuncional e inadequada às necessidades atuais da sociedade. Embora o mundo esteja em vertiginosa evolução tecnológica, das técnicas de administração e de gerenciamento, nada disso ou quase nada foi introduzido nas estruturas desse Poder. Não se pode olvidar que o Legislativo e o Executivo sofrem dos mesmos problemas de inadequação aos novos tempos, porém começam a produzir ajustes estruturais para se adequarem às novas exigências. Além da histórica falta de condições básicas - incluídos aqui a falta de magistrados suficientes e bem formados, pessoal, equipamentos e recursos mínimos para provê-los -, há a sobrecarga de trabalho causada pela legislação processual, a ser simplificada com medidas pontuais, tais como a exigência de depósito prévio para fins de apelações, o estabelecimento de valores máximos para fins de recursos - tal qual já acontece nos Juizados Especiais, a edição da Súmula Vinculante e/ou Súmula Impeditiva de Recursos etc.

Enfim, os graves problemas do Poder Judiciário brasileiro são frutos da postura inadequada do próprio Judiciário e da omissão históricas dos demais poderes, especialmente do Poder Executivo (federal, estadual e municipal) que é, na atualidade, o maior litigador - cliente - da Justiça brasileira, além do Legislativo, que

vota e promulga leis ilegais, especialmente no campo tributário, levando a Nação a grandes demandas judiciais que inviabilizam a prestação regular do serviço judiciário.

## REFERÊNCIAS

- 1 FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 286 e ss.
- 2 HARBELE, Peter. *A Sociedade aberta dos intérpretes da Constituição*. São Paulo: Nova Fronteira, 1999. p. 74-80.
- 3 BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967. p. 36-37.
- 4 Idem. p. 40-58.
- 5 CASTELLO BRANCO, Elcir. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 54.
- 6 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 109 e ss.
- 7 MOTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *Do espírito das leis*. São Paulo: Tecnoprint AS, 1998. p. 142 e ss.
- 8 Disponível em: <<http://www.culturalbrasil.pro.br/troma>>. Acesso em: 15 nov. 2003.
- 9 MARKY, Thomas. *Curso elementar de Direito Romano*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- 10 LYRA, Augusto Tavares de. *Instituições políticas do Império*. Brasília: Ed. Senado Federal, 1979. p. 10-45.
- 11 CASCUDO, Luiz da Câmara. Símbolo jurídico do Pelourinho. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Norte*, v. 42, 1948/1950.
- 12 FREITAS, Vladimir Passos de. *Justiça Federal: histórico e evolução no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 16.
- 13 FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Editora Globo, 1971.
- 14 RAWLS, John. *Uma teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- 15 DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- 16 LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito I*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1972.
- 17 Documento Técnico n. 319, Banco Mundial, Washington, D. C. Estados Unidos da América. Jun. 1996.
- 18 HARBELE, Peter, *op. cit.*, p. 9 e 55.
- 19 GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Introdução ao Direito Processual constitucional*. Porto Alegre: Síntese, 1999.
- 20 PEDROSO, João. Percuso(s) da(s) reforma da administração da Justiça: uma nova relação entre o judicial e o não-judicial. *Revista Trimestral Sub Judice*, n. 19, p. 33-p. 34, dez. 2001.
- 21 GUERRA FILHO, *op cit.*

## REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES

ALMEIDA, José Maurício Pinto de. *O Poder Judiciário brasileiro e sua organização*. Curitiba: Juruá, 1992.

BICUDO, Hélio Pereira. *O Direito e a Justiça no Brasil*. São Paulo: Edições Símbolo, 1978.  
CASCUDO, Luiz da Câmara. *História da cidade do Natal*. Natal: Prefeitura Municipal do Natal, 1947.  
MEDEIROS, Invoncísio Meira de. *O Poder Judiciário no Rio Grande do Norte: de 1818 a 1992*. Brasília: Gráfica do Senado, 1992.  
ORDENAÇÕES FILIPINAS. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1985. 5 v.  
SADEK, Maria Teresa. *A organização do Poder Judiciário no Brasil: uma introdução ao estudo da Justiça*. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1995.  
VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Do Poder Judiciário: organização e competência*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 200, p. 1-19, abr./jun. 1995.

Artigo recebido em 2/2/2005.

### **ABSTRACT**

The author deals with the creation and development of Brazilian judicial structures, in a historical-evolutionary perspective, aiming at getting real solutions to the problem of both the slowness and the lack of effectiveness of the Brazilian Judiciary Power.

He understands that the weaknesses of the judiciary organization in Brazil result from the historical lack of material and human resources, which makes impracticable not only its good performance but also a swift and effective rendering of service, since such problems are associated with the political isolation of members within the Judiciary Power, with extreme poverty, with population's lack of education, as well as the endless quantity of procedural appeals.

Eventually, he proposes a serious and deep reorganization within the Judiciary structures, which need to be updated and also equipped, in order to meet society's expectations. Furthermore, the Judiciary would be able to make quick and lawful decisions, causing a positive impact on the social body group where it is inserted.

KEYWORDS – Judiciary Administration; instrumentality; effectiveness; reform; Judiciary; Justice.

---

**Ibsen Gurgel** é Diretor de Secretaria da 6ª Vara da Justiça Federal do Rio Grande do Norte.