

PROJETO LEGISLATIVO DE NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E A CRISE DA JURISDIÇÃO

Joel Dias Figueira Júnior*

RESUMO: O Senado Federal acenou para a necessidade premente de implementação de um novo Código de Processo Civil para afrontar os problemas da morosidade da Justiça, e da efetividade de suas decisões, sendo o Anteprojeto elaborado por uma comissão de juristas com a expressa promessa final formulada para que o novo Diploma atenda aos anseios dos jurisdicionados e dos profissionais do Direito. Nesse contexto, analisaremos a oportunidade, a conveniência, os riscos, as expectativas, os prováveis custos, os benefícios e as possíveis frustrações que poderão advir com a nova Codificação neste momento. Essa abordagem será feita em confronto com as crises da jurisdição estatal e do ensino jurídico do país. Serão apresentadas possíveis soluções e trataremos também da importância de atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no tocante ao tema em exame.

PALAVRAS-CHAVE: Processo. Código. Projeto. Crise. Jurisdição.

I – INTRODUÇÃO

Há muito dois problemas gravíssimos e umbilicalmente interligados afligem os profissionais do Direito e os jurisdicionados brasileiros: a *crise do processo* e a *crise da jurisdição* apresentadas num quadro de patologia crônica e endêmica, em que nenhum cidadão ou pessoa jurídica consegue ficar imune a elas, direta ou indiretamente.

Nesse contexto por si só suficientemente grave, amplo, complexo e

* Pós-Doutor em Direito Processual Civil pela “Università Degli Studi di Firenze” – Itália; Doutor e Mestre em Direito Processual Civil pela PUC-SP. Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela “Università Degli Studi di Milano” - Itália. Desembargador do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Professor convidado da Escola Superior da Magistratura e da Academia Judicial. Foi Assessor da Relatoria-Geral da Comissão Especial do novo Código Civil da Câmara dos Deputados. Membro da Academia Brasileira de Direito Civil, do Instituto Ibero-americano de Direito Processual e do Instituto Brasileiro de Direito Processual e do Conselho Editorial da Revista Bonijuris.

de difícil solução por razões múltiplas, acrescenta-se outro componente complicador capaz de agravá-las ainda mais a *crise do ensino jurídico* e, por conseguinte, a *crise dos operadores do Direito*.

Vê-se, pois, sem maiores dificuldades, que o fenômeno apontado pode ser comparado metaforicamente com a mitológica figura do leviatã¹, no caso, capaz de instituir o caos silencioso e ameaçador do Estado Democrático e Constitucional de Direito. Aliás, a ameaça já se faz presente (e não é de hoje), e está comprovada por meio de abalizadas pesquisas oficiais atinentes ao aumento da descrença da população nos três Poderes da República, sobretudo no Judiciário, em face de sua crônica ineficiência operacional, ou, em outros termos, a inaptidão para oferecimento de tutela jurisdicional quantitativa e qualitativamente adequada.²

Portanto, a minimização e a posterior solução da complexa crise da jurisdição, para surtir efeitos (a curto, médio e longo prazo) há de atacar de maneira contundente às verdadeiras causas da patologia ora descrita, sem, contudo, perder de vista que o *agir* há de ser articulado e harmonioso, fundado inexoravelmente em programas, projetos e metas governamentais previamente estabelecidas para o cabal conseguimento de seus escopos, sintonizando-se, para tanto, políticas públicas definidas pelo Executivo, Legislativo e, em particular, pelo Judiciário, com a coordenadoria do Conselho Nacional de Justiça.

Sem essa “cumplicidade política”,³ parece-nos que mudanças setoriais isoladas e independentes, sobretudo porque desarticuladas de um macroprojeto unificado de reforma da República, por melhores que possam ser consideradas quando analisadas de per si, não serão capazes de, isoladamente, causar o efeito terapêutico anunciado.

Curiosamente, nesse ambiente adverso, como num passe de mágica, surge a ideia que se propaga aos quatro cantos do país no sentido de que necessitamos, urgentemente, de um novo Código de Processo Civil, apresentado como o “redentor” das mazelas forenses e da crise em que se encontra mergulhada a prestação da tutela jurisdicional estatal, notadamente no que se refere a incidência da impiedosa ação do tempo nos processos, comprometedora da celeridade e efetividade da Justiça.

Pretendemos com este modesto estudo realizar breve reflexão crítica, de ordem social, política e jurídica, acerca da oportunidade, conveniência e expectativas acerca da recepção de um novo Código de Processo Civil e seus efeitos práticos na minimização sensível ou solução dos problemas

apontados (em especial a celeridade e efetividade), sem a preocupação analítica acerca de questões pontuais atinentes aos novos institutos inseridos nos Projetos de Lei ou ressystematização do Código.

É assente que o atual Código, como fruto de toda obra humana, é imperfeito e, nada obstante as inúmeras alterações evolutivas nele inseridas no decorrer dos últimos 20 anos, outros tantos institutos estão a merecer reflexão e desenvolvimento legislativo, pois ainda existem (e sempre existirão), pontos na legislação processual que constituem mais ou menos *il collo di botiglia* do processo civil.⁴

Nesse contexto, indagaremos as razões que originaram o PL em tramitação no Parlamento, os contornos dos escopos que o novo diploma pretende atingir e em que medida essas inovações afrotarão e corresponderão, de fato, as expectativas concernentes aos principais pontos de estrangulamento do processo e da jurisdição estatal - celeridade e a efetividade.

II – AS PROMESSAS DE UM “CÓDIGO REDENTOR”: UMA DOCE ILUSÃO

Recebemos com surpresa a notícia divulgada pela mídia em 2009 acerca da necessidade de confecção de um novo Código de Processo Civil. Para tanto, formou-se no final de setembro daquele ano, uma comissão de renomados juristas convidados Senado Federal, na época, presidido por José Sarney⁵.

Colhe-se da Mensagem condutora do PL 166/2010, firmada pelo Senador José Sarney, que o Senado havia entendido ter chegado o “... momento de reformas mais profundas no processo judiciário, *há muito reclamadas pela sociedade e especialmente pelos agentes do Direito, magistrados e advogados* (...) São passos fundamentais para a *celeridade do Poder Judiciário*, que atingem o cerne dos problemas processuais, e que *possibilitarão uma Justiça mais rápida e, naturalmente, mais efetiva.*”

E, mais adiante, arremata o imortal José Sarney: “Preparado com *grande transparência* e de maneira mais participativa possível (...) Contamos que sua *tramitação* no Senado Federal, e, mais tarde, na Câmara dos Deputados, *se dê em pouco tempo*, para que esse trabalho possa *chegar logo* ao cotidiano da população brasileira...” (grifo nosso).

Com todas as vênias, não podemos assentir com as afirmações

lançadas e ora destacadas, pois não havia em 2009 nenhum reclamo, apelo ou clamor da sociedade brasileira ou da comunidade jurídica (acadêmica ou forense), acerca da necessidade (muito menos premente) de um novo Código de Processo Civil.⁶

Falava-se apenas – e com razão – que as inúmeras reformas até então implementadas no CPC de 1973, durante duas décadas, haviam desconfigurado a sistematização original do Código, o que comprometia, em parte, a sua didática inicial e o seu manejo⁷, transformando-o no que comumente denominou-se de “colcha de retalhos”.

De fato, as importantes e revolucionárias mudanças implementadas no Código desde o início da década de 1990 comprometeram, de alguma forma, a sistematização originária do aludido Diploma. Contudo, tal circunstância, por si só, ou, ainda, mesmo que aliada a inserção de novos institutos e aperfeiçoamento de alguns já existentes, não nos parece suficiente para legitimar o desencadeamento de um processo integral de reforma do Código, até porque, repita-se, há duas décadas o Código de 1973 vem sendo profundamente reformado, a tal ponto que há muito deixou de ser, ontologicamente, o chamado “Código Buzaid”, fruto de trabalhos exaustivos de dezenas de processualistas (em particular dos ilustres integrantes do Instituto Brasileiro de Direito Processual), realizados durante o chamado “Movimento Reformista”, liderado pelos notáveis mestres Sálvio de Figueiredo Teixeira e Athos Gusmão Carneiro, então Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

É bom lembrar que, naquela época, no alvorecer das primeiras reformas, fez-se uma opção político-legislativa no sentido de modificar-se o Código pontualmente, isto é, de maneira “setorizada”, afrontando-se paulatinamente os seus principais pontos de estrangulamento que comprometiam o atendimento dos anseios da sociedade contemporânea, sem descuidar, igualmente, da legislação extravagante (p. ex. processo coletivo, os Juizados Especiais Estaduais, Federais e da Fazenda Pública, entre tantas novidades).

Durante esses 20 anos, centenas de dispositivos do CPC de 1973 foram modificados, do processo de conhecimento (a começar pela inserção da técnica de antecipação de tutela satisfativa interinal, genérica e específica) do processo de execução de título judicial e extrajudicial, procedimentos especiais, cumprimento e liquidação de sentença, recursos etc.

Em síntese, o Código que temos hoje, adequado aos novos tempos,

passou a atender de maneira muito mais satisfatória aos desejos do jurisdicionado e dos profissionais do foro, sem que, com isso, não esteja a obra imune a críticas e melhoramentos, somando-se a recepção de novos institutos e mecanismos inovadores.

Por outro lado, se não há dúvida de que melhoras podem (e merecem) ser implementadas em nosso Código, sobretudo no que concerne a simplificação procedimental e o sistema recursal, bem como o implemento de novas medidas que possam ainda mais atender a observância dos preceitos de celeridade e de efetividade da jurisdição civil, de outra parte, tais modificações não necessitariam ser realizadas através da edição de um novo diploma, e, muito menos, em tão pouco tempo de tramitação legislativa.

Sendo verdade que a evolução da sociedade, da política, da moral e da economia dá-se hodiernamente em velocidade de *chip* de computador, não menos verdadeira é a assertiva no sentido de que as leis não poderão acompanhá-las em ritmo tão frenético, entrando a doutrina e a jurisprudência na realização do preenchimento dessas lacunas, naturalmente perceptíveis, como importantes fontes do Direito.

Com isso, não estamos a desmerecer ou dizer que os trabalhos realizados até agora por eminentes processualistas não sejam dignos de nota, ou, muitas de suas propostas não contêm avanços significativos. Não, não é isso. Estamos, sim, afirmando categoricamente apenas que o momento social, político e jurídico que vivemos hoje não se afigura o mais adequado para a deflagração de um processo legislativo desse porte e, o que é mais sério, portador de uma “promessa” de melhorias que, certamente, o modelo apresentado não conseguirá cumprir quando colocado em prova, na prática forense em todas as instâncias do Judiciário.

Em outras palavras, malgrado as novidades estampadas nos Projetos de Lei (166 ou 8046), elas não justificam a edição de um novo Código, seja pela sua desnecessidade premente, seja porque o seu custo haverá de ser elevadíssimo para o país, inversamente proporcional ao efetivo benefício que nos será legado.

Nesse sentido, não se afigura legítima a deflagração do malsinado processo legislativo, por não corresponder aos anseios da comunidade jurídica (forense ou acadêmica) e da sociedade civil, em seus mais distintos segmentos e também porque não conseguirá cumprir, em termos práticos, as promessas que o acompanham.

Porém, o processo legislativo foi iniciado e a proposta de novo código já esboçado aí está, com a qual precisamos conviver e dela tirar o melhor proveito possível – até porque, como dissemos, o PL não deixa de trazer boas inovações, sem prejuízo da possibilidade de seu arquivamento ou prosseguimento de sua tramitação, com o recebimento de novos estudos e reflexões e aperfeiçoamentos, capaz de conferi-lhe maturidade suficiente para ser editado com o sucesso tão decantado.

Outra questão que merece ser refletida respeita ao tempo de tramitação do projeto, a começar pela formação da comissão de juristas, em setembro de 2009 até o presente momento, considerando-se a extensão e complexidade das matérias versadas. Basta que se observe o quanto melhorou o PL desde a sua passagem pela Câmara dos Deputados... e muito mais poderá ser aprimorado.

Por essas razões, injustificável o apelo do Senador José Sarney para que a tramitação legislativa seja feita rapidamente. Não temos pressa para editar um novo Código de Processo Civil. Temos urgência, sim, de efetivas reformas constitucionais e no funcionamento organizacional do Poder Judiciário, capaz de oferecer uma justiça efetiva, segura e em tempo razoável, resultados esses que, sabidamente, não serão atendidos nem por esse nem por nenhum outro modelo de Código instrumental.

Mais do que um Código a ser reformado, precisamos modificar os nossos pensamentos e os homens que compõe os Poderes da República; precisamos conferir ao Judiciário mecanismos adequados para atender a desenfreada busca de justiça que, felizmente, resulta da conscientização de cidadania e do movimento de facilitação de acesso, há mais de quatro décadas deflagrado, com pleno sucesso, por Mauro Cappelletti.

Não se pode esquecer também que durante a primeira etapa de elaboração do esboço do Projeto de Lei as “audiências públicas” versaram acerca de proposições temáticas elaboradas pela Comissão, antes da redação do Anteprojeto; em outras palavras, não foi oferecido à comunidade jurídica um esboço de projeto de lei para servir de palco para os debates e desenvolvimento legislativo, mas apenas propostas formuladas em linhas gerais e teóricas.

E mais: em tempo recorde as proposições foram transformadas em esboço legislativo (Anteprojeto de Lei), transmudando-se velozmente em Projeto de Lei (PL 166/2010); com as modificações já incorporadas na Câmara dos Deputados (PL 8046/2010) após a ouvida de vários segmentos

da comunidade jurídica, o Deputado Relator, Sérgio Barradas Carneiro, entregou em 7 de novembro próximo passado o relatório final à Comissão especial que analisará o PL que entrará em fase de votação.

Por seu turno, o Min. Luiz Fux em sua mensagem de encaminhamento do Anteprojeto de Lei ao Senado Federal ressaltou em diversas passagens a importância do novo Código, anunciando-o como o novo instrumento que resgatará a imagem desgastada do Poder Judiciário perante a opinião pública em face de sua morosidade, comprometedora da celeridade e da efetividade da prestação da tutela jurisdicional.

Vale destacar alguns excertos da mencionada mensagem: “(...) É aqui e alhures não se calam as vozes contra a morosidade da justiça. O vaticínio tornou-se imediato: ‘justiça retardada é justiça denegada’ e com esse estigma arrastou-se o Poder Judiciário, conduzindo o seu desprestígio a índices alarmantes de insatisfação aos olhos do povo. Esse o desafio da comissão: resgatar a crença no Judiciário e tornar realidade a promessa constitucional de uma justiça pronta e célere...”

É inconteste que há muito a imagem do Judiciário desgasta-se perante a opinião pública em razão de sua excessiva morosidade atentatória ao direito fundamental insculpido na Constituição Federal, art. 5º, inc. LXXVIII.⁸ Nada obstante, a pergunta que não quer (e não deve) calar é a seguinte: *em que medida o atual Código de Processo Civil é responsável pelas mazelas da jurisdição estatal e de que forma um novo Código, que repete em sua grande parte o Diploma questionado e mantém os seus principais institutos nele inseridos durante o movimento reformista das últimas duas décadas pode ser apresentado como o redentor capaz de resgatar a imagem do Poder Judiciário?* E mais: *Qual é a relação de custo a ser suportado pelo Estado, jurisdicionado e profissionais do Direito e os benefícios efetivos que serão colhidos com a edição de um novo CPC?*

Estamos convictos (sem perder de vista a possibilidade de estarmos equivocados) de que o principal causador de todos esses males que tanto nos angustia e faz penar o jurisdicionado não reside no propalado anacronismo ou perda de sistematização do atual Diploma instrumental. Aliás, cremos que o novo Diploma muito pouco poderá alterar esse quadro crítico que envolve a jurisdição, não servindo para cumprir a promessa assumida pelo Senado Federal e a comissão de juristas responsável pela

redação do PL 166/2010, como providência redentora, notadamente da crise atinente à morosidade na prestação da tutela jurisdicional estatal.

Lembremo-nos da lição do renomado processualista francês René Morel, lançada há mais de meio século: “*É inútil ter boas leis de processo se se tem uma má organização judiciária ou juízes insuficientes, enquanto juízes de largo conhecimento jurídico podem acomodar-se a um processo medíocre.*”⁹

A chamada *crise do processo*, verificada mais recentemente na década de 90 em face do descompasso então existente entre o instrumento e os novos tempos, anseios e direitos emergentes, foi sensivelmente minimizada com o trabalho realizado pelo “movimento reformista” que produziu profundas mudanças no Código de 73, valendo citar, *en passant*, a inserção da tutela antecipatória satisfativa genérica e específica no CPC, a criação de audiência preliminar com o incremento da autocomposição e possibilidade de sua busca, a qualquer momento, o acolhimento do *contempt of cour* em face de prática de ato atentatório ao exercício da jurisdição, a admissão do sincretismo processual com a inclusão da fase de cumprimento da sentença, as reformas do processo de execução de título judicial e os avanços notáveis em sede recursal, recursos repetitivos, repercussão geral, súmula vinculante etc.

Portanto, afigura-se equivocado falar-se nos dias de hoje de “crise do processo civil” brasileiro, sem que, com isso, não possamos reconhecer a necessidade de aperfeiçoamento constante do sistema instrumental, inclusive mediante a criação de legislação extravagante (p. ex. a criação do Código de Processo Civil coletivo ou a inclusão de um novo livro no atual Código etc.).

Em síntese, tão ou mais importante do que um bom código instrumental, é que tenhamos operadores do Direito bem preparados pelas academias e que o Judiciário esteja aparelhado a contento para atender o afluxo sempre crescente de demandas, somando-se a definição de políticas institucionais nacionais bem delineadas, e que tenhamos boas leis de organização e divisão judiciárias.

Como afirmamos no início deste estudo, as “crises” precisam ser afrontadas em conjunto, pois se assim não for, a lugar algum chegaremos e tudo não passará de uma doce ilusão que, num futuro muito breve transformar-se-á em amarga realidade.

III – A CRISE DA JURISDIÇÃO ESTATAL E O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Conforme anotamos no item precedente, a crise em que se encontrava mergulhado o sistema instrumental civil brasileiro começou a dissipar-se logo após o advento da Carta de 1988, com o denominado “movimento reformista” do CPC, liderado pelos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, Salvo de Figueiredo Teixeira e Athos Gusmão Carneiro que, por sua vez, inseriu centenas de importantes modificações do Código de 1973, desfigurando o processo civil clássico (a começar pelo desfazimento do mito da “nulla executio sine titulo”) de maneira a adaptá-lo às necessidades sociais, políticas e econômicas do mundo contemporâneo, conferindo-lhe maior celeridade e efetividade à prestação da tutela jurisdicional, além de ampliar os poderes do julgador em todas as instâncias etc.

Paralelamente, avançamos com a edição outros tantos diplomas legislativos voltados à tutela de interesses individuais e coletivos facilitadores do acesso à justiça, tais como o Código de Defesa do Consumidor, as Leis dos Juizados Especiais Estaduais Cíveis e Criminais, estaduais e federais e fazendários.

Portanto, a crise do processo civil está mais do que controlada, porquanto sensivelmente minimizada, apresentando-se o quadro atual do sistema instrumental brasileiro como forte indicador de que os graves problemas que ainda afligem os jurisdicionados e os profissionais do foro não mais residem na codificação em voga. A verdadeira crise hoje sentida no foro e na sociedade é fruto da ineficiente prestação da tutela jurisdicional decorrente da inoperância do Poder Judiciário em todas as suas instâncias (*crise de natureza estrutural e funcional ou “crise da jurisdição”*), intimamente ligada a má-formação e atualização deficitária dos operadores do Direito.

Por isso, estamos convictos de que a edição de um novo Código de Processo Civil nada ou muito pouco mudará no que concerne a observância de duração razoável dos feitos cíveis e efetividade das decisões judiciais. Como dissemos alhures,¹⁰ inegável que existem boas propostas inovadoras inseridas no atual Projeto de Lei, especialmente no que concerne a sua ressystematização, assim como tantas outras ainda poderão aportar. Para tanto, haveremos de ter maturidade política para aguardar pacientemente, em compasso de espera, as reflexões que haverão

de ser feitas em tempo oportuno, aprimorando (em muito) a obra que hoje nos é apresentada, frisando mais uma vez que já ostentamos um bom e atualizado Código de Processo Civil (não mais o CPC de 1973!)

Ademais, a obra humana sabidamente nunca atinge a perfeição; por isso, não pode ser a alegada imperfeição de conteúdo ou sistêmica do atual Código Instrumental o mote para a edição de um novo CPC, pois, se assim não for, em breve haveremos de editar outro diploma e, assim dar início ao “jogo do sem-fim”. Infelizmente herdamos a tradição romano-canônica decadente agravada pela cultura lusitana no sentido de que as novas, boas e milagrosas leis possam resolver os nossos problemas cotidianos, não raramente graves, complexos e inçados de múltiplas dificuldades. Bem-vinda a antiga e sempre atual lição de Montesquieu: *Quando vou a um país, não examino se há boas leis, mas se as que lá existem são executadas, pois boas leis há por toda parte.*

O cerne do nosso enleio encontra suas origens e reside no Poder Judiciário, onde se instaurou paulatinamente uma crise aguda e crônica de natureza estrutural-institucional: a *crise da jurisdição*. Não percamos de vista também que a tão propalada reforma do Judiciário conferida por meio da EC 45, de 8/12/2004, com tramitação de quase 13 longos anos, pouquíssimo atendeu aos anseios do jurisdicionado e dos magistrados, notadamente no que concerne à lentidão paquidérmica da máquina administrativa da Justiça. Diga-se o mesmo dos chamados “pactos republicanos”...

Ressalta-se que a crise da prestação da tutela jurisdicional instaurada em todas as instâncias não é *do* Poder Judiciário, na qualidade de Poder da União (art. 2º CF) ou de seus órgãos (art. 92, CF) e, muito menos, de seus ilustres membros, como agentes políticos, missionários incansáveis de distribuição da justiça, mas sim verificada *no* Poder Judiciário, como defeito de atuação - ineficiência.

Trata-se, isto sim, de uma crise atinente ao seu (des)funcionamento jurisdicional, causado pela falta de estrutura multifacetada, o que enseja o maior problema por todos sentido, como se fosse um fantasma que a todos assombra desde o Império e início da República: a morosidade da prestação da jurisdição e efetivação de seus julgados, o que coloca o Judiciário na berlinda permanente perante a opinião pública e seus membros como objeto de motejos.¹¹

Como se não bastasse, a morosidade somada a deficiência na prestação

jurisdicional do Estado-juiz viola o direito e garantia fundamental da razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, insculpido no art. 5º, inc. LXXVIII da Constituição Federal, curiosamente, inobservância de regra praticada reiteradamente pelos órgãos do Poder responsável pela salvaguarda dos preceitos constitucionais e infraconstitucionais.

Segundo o Censo 2010, a população do Brasil era de 190.732.694 pessoas; por sua vez, o Conselho Nacional de Justiça divulgou recentemente que, no ano de 2011¹² tramitaram em todo o território nacional aproximadamente 90.000.000 (noventa milhões) de processos judiciais, ou seja, em média, um em cada dois brasileiros demandam na Justiça - dado estarrecedor... Desse universo de processos, 63 milhões estavam pendentes desde o início do ano de 2011, sendo que aportaram 26 milhões novas ações.

Estima-se que foram solucionadas em 2011 aproximadamente 26 milhões de lides (número equivalente ao ingresso de novas ações), com crescimento de 7,4% em relação ao ano de 2010. Vê-se sem maiores dificuldades que a produtividade empreendida no ano transato foi insuficiente para vencer o número de demandas e reduzir o acervo de processos pendentes.

Em média, cada magistrado brasileiro julgou durante todo o ano de 2011 aproximadamente 1.529,41 processos. Deduzindo-se dos 365 dias do ano as férias, recesso e feriados (em torno de 130 dias), restam aproximadamente 230 dias úteis, o que representa um montante de 6,63 processos julgados por dia.

Em contrapartida, o Poder Judiciário brasileiro conta com apenas 17 mil juízes (média de 5.294,11 processos para cada magistrado) e 366 mil servidores, sendo que para cada grupo de 100 mil habitantes a média é de 8,8 magistrados (correspondente a 1 juiz para um grupo de 11.363,63 habitantes).¹³

No tocante aos custos do funcionamento da Justiça brasileira, totalizaram as despesas em 2011 em R\$ 50,4 bilhões, correspondente a 1,5% superior aos gastos levantados em 2010, sendo que para recursos humanos foram utilizados 89,7% do total, correspondente aproximado de R\$ 45,2 bilhões.¹⁴

De outra banda, tem-se como certo que os juízes de primeiro grau não apenas exercem funções jurisdicionais (de julgamento puro),

competindo-lhes, dentre outras atribuições, a instrução processual, a presidência das audiências, prolação de decisões interlocutórias (inclusive de mérito - satisfativas e acautelatórias), atendimento aos advogados, às partes e aos auxiliares da justiça, correições periódicas e, não raramente, cumulam funções tais como direção do foro, eleitoral e turmas recursais.

Por sua vez, a segunda instância e as instâncias superiores realizam em média duas sessões de julgamento por semana, além de decisões interlocutórias, instrução de processos de sua competência originária, atendimentos aos advogados, aos auxiliares da justiça, e às partes (pouco frequente, contudo), além de seus membros cumularem funções administrativas e integrarem comissões diversas, conselhos de gestão, Tribunal Regional Eleitoral ou Tribunal Superior Eleitoral, Conselho Nacional de Justiça etc.

Percebe-se, pois, que a média aritmética apontada de julgamento de 6,63 processos por dia em 2011, para cada magistrado, está a indicar um fato sabido – em que pese pouco considerado e valorizado – qual seja, que os magistrados brasileiros trabalham diuturnamente, utilizando com frequência dias de suas férias, recessos, finais de semana e feriados para tentar, numa atitude quase insana, vencer a avalanche de demandas que aportam em seus gabinetes e mais o acervo invencível de processos, em detrimento de sua saúde, relacionamento familiar e social. Esse fator (já comprovado cientificamente) tem sido a causa de doenças relacionadas ao excesso desumano de trabalho e responsabilidades, tais como o estresse, a depressão, doenças cardiovasculares, dentre outras, ocasionando não raramente o óbito ou o afastamento do julgador para tratamento.

Faço minha as palavras de Francisco Rezek, quando escreveu sobre “O direito que atormenta”: “... A situação que vivemos é patológica, e é puro cinismo pretender vendê-la ao público como normal, saudável, quem sabe como prova da vitalidade da democracia pluralista”.¹⁵

Podemos ir ainda mais adiante, pois o “Direito que atormenta” não é Direito, mas sim arremedo de norma jurídica imprestável e sinônimo de suma injustiça.

As Cortes Superiores, em face da elástica competência que lhes foi conferida pela Constituição Federal e considerando-se a magnitude da missão a elas atribuída, é possível afirmar que a situação ali instaurada é ainda mais crítica.¹⁶

Vejam os dados mais alguns dados para reflexão, tomados em estudo que

realizamos em meados de 2009,¹⁷ a começar pelo Supremo Tribunal Federal, segundo os indicativos oficiais extraídos do “Portal de Informações Gerenciais”, da citada Corte, em 5 de agosto de 2009. E em 2008, por exemplo, foram protocolados 100.781 recursos, julgados 130.747 e publicados 19.377 acórdãos. Por sua vez, de janeiro a julho de 2009 foram protocolados 51.180 recursos, distribuídos 27.647, julgados 48.304 (considera-se para julgamentos as decisões monocráticas e colegiadas) e publicados 10.566 acórdãos.

Considerando-se que o Presidente da Corte Constitucional não recebe distribuição (art. 67 RISTF), podemos afirmar que, nos primeiros sete meses de 2009, cada ministro (10 membros) recebeu 2.764,70 recursos e julgou 4.830,40, assim como publicou 1.056,60 decisões.

Entre janeiro e julho de 2009 tivemos 210 dias e, subtraindo-se os dias de férias, recesso, 54 dias entre feriados, sábados e domingos, restam, em média, 96 dias úteis, significando dizer que, *cada ministro julgou, por dia, 50,31 processos* (5,03 processos por hora – considerando-se 10 horas diárias de trabalho), *251,55 por semana* (considerando-se 5 dias úteis), *ou, ainda, 1.150 por mês* (considerando-se 23 dias úteis).

Agora vejamos o Superior Tribunal de Justiça.¹⁸ Em 2008, foram distribuídos 271.521 processos e julgados 354.042, enquanto foram publicados 94.611 acórdãos, sendo, em média, distribuídos para cada relator 9.497 processos, e, julgados, 12.383. Considerando-se os dias de férias, 110 dias entre feriados, sábados e domingos, restam aproximadamente 195 dias úteis, o que corresponde, aproximadamente a 63,5 processos julgados por dia (= 2,64 processos por hora), ou seja, 317 feitos julgados por semana, representando a 1.270 processos ao mês.

Cabe então indagar: *É crível que os Ministros de nossas Cortes Superiores tenham, efetivamente, lido e estudado cada um desses processos e lavrado os seus respectivos acórdãos, após acurado exame dos respectivos feitos?*

A angustiante questão foi respondida em 7 de julho de 2010 pelo então mui digno Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Cezar Peluso que, num ato de coragem e absoluta transparência e lealdade para com o povo brasileiro reconheceu, publicamente, a vexatória situação do sistema judiciário nacional, ao afirmar com toda a sinceridade: “É humanamente inconcebível para um ministro trabalhar em todos os processos que recebe. Ninguém dá conta de analisar 10.000 ações em um ano. O que acontece? Você faz um modelo de decisão para determinado

tema. Depois, a sua equipe de analistas reúne os casos análogos e aplica o seu entendimento. Acaba-se transferindo parte da responsabilidade do julgamento para os analistas. É claro que o ideal seria que o ministro examinasse detidamente todos os casos...”¹⁹

Esses dados e fatos demonstram nada menos do que a falência absoluta em que se encontra mergulhado o sistema judiciário brasileiro diante da deficiência de prestação da tutela jurisdicional em termos qualitativos, celeridade e eficácia das decisões, o que exige tomada de providências emergenciais para a reversão desse quadro dantesco.

Contudo, não critiquemos ou acusemos os nossos juízes de inoperância ou baixa produtividade (com raríssimas exceções), pois podemos nos orgulhar do empenho do nosso corpo de magistrados que, em todas as instâncias, dedicam-se incansavelmente às coisas da Justiça, em busca de soluções adequadas para o maior número possível de lides que lhes são apresentadas diuturnamente.

Nada obstante, curioso é convivermos com uma inversão de valores no tocante a produção dos nossos magistrados, em todas as instâncias. Premia-se o que mais produz... e não aquele que melhor julga e, muito menos, aquele que mais e melhor decide em tempo razoável.

O que importa, parece-nos, nessa era enlouquecedora de valorização da “velocidade” (como se celeridade fosse um valor em si mesmo), é prestigiar a quantidade.

Produz-se em todas as instâncias, munidas de computadores, *decisões em séries*, ou melhor, em grandes escalas, a exemplo dos trabalhos e metas de produções industriais definidas em fábricas de automóveis e eletroeletrônicos, em não raro desalentador desprestígio à qualidade dos julgados, da segurança jurídica e da justiça da decisão – um descaso aos jurisdicionados (consumidores e destinatários finais da jurisdição).

Nessa toada, o Conselho Nacional de Justiça passou a controlar, acertadamente, a produtividade dos magistrados de primeiro e segundo grau, inclusive com a fixação de prazos; contudo, deixou de fornecer instrumentos adequados à obtenção dos resultados pretendidos.

É importante e até mesmo imprescindível esse controle sob a batuta do CNJ. Porém, não basta a fixação de metas numéricas: é preciso aparelhar a contento o Judiciário nacional.

Afrontar a delicada questão atinente aos investimentos a serem implementados anualmente pelos tribunais é fundamental, pois ao lado

da necessidade de melhoramento difuso de suas estruturas (físicas, tecnológicas e de pessoal) não pouco custosas para os cofres públicos, deparamo-nos com as resistências políticas de contenção de gastos que passam a refrear os planejamentos e metas nacionais e estaduais estabelecidas pelo Judiciário.

Assim, os programas de reestruturação e modernização da Justiça esbarram nos limites das dotações orçamentárias oriundas de duodécimo constitucional (art. 168, CF), margens financeiras que desatendem a contento essas necessidades. Por certo, gastos públicos exigem controle rigoroso com banimento do desperdício, assim considerado o excesso de gastos desnecessários, não compreendendo os investimentos atinentes a consecução de metas de reestruturação e de melhoramentos da prestação da tutela jurisdicional. Portanto a equação a ser solucionada é a seguinte: racionalizar e modernizar sem desperdiçar recursos públicos. Para iniciar a sua resolução, precisamos de metas bem definidas e de homens e instituições de boa vontade.

Antoine Garapon alerta-nos muito bem para esse problema, quando assim escreve: “De frente a uma dita pressão que assume formas múltiplas e insidiosas, a justiça deve ser repensada com distanciamento das paixões, neutralizações de espaço, suspensão do tempo e estruturação da matéria a ser tratada. Estas são as precondições para qualquer outra qualidade de justiça (como, por exemplo, a independência). Assim, para que exista a independência, precisa que subsista previamente a instituição.

“Uma instituição se distingue de uma empresa pelo fato de que a primeira é um lugar de encontro entre interesses dialéticos, antagônicos, para decidir-se quais serão discutidas; essa não pode estar em grau de encontrar uma saída relativa a tais dificuldades apenas com base em evidências contábeis (as ações sujeitam-se todas à mesma tirania da parte dos revisores contábeis que olham apenas a *bottom line* [lucratividade]).

E arremata Garapon: “A definição da justiça como terceiro poder que abre um espaço, que suspende o tempo, que rende possível a linguagem, que toma o seu tempo para escutar os argumentos de qualquer pessoa, há relevo seja sobre a base de dado antropológico, seja sobre a base da lei. A justiça deve então reencontrar por si o espírito da sua instituição, e ater-se a ele, custe o que custar; e isso também diante ao poder político, opondo-lhe uma finalidade mais longa e mais antiga, acerca da qual este último tem saída.”²⁰

A Justiça, através de seus magistrados, ônticos vetores que instrumentalizam a realização do direito em concreto, há de ser redefinida institucional e estruturalmente, de maneira a poder oferecer aos seus consumidores a jurisdição *segurança, jur* e dentro de um *prazo razoável*. Portanto, meios hábeis para a realização dessa elevada função hão de ser fornecidos a contento, sob pena de fracasso da consolidação do Estado Democrático e Constitucional de Direito.

IV – A IMPORTÂNCIA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A REFORMA DO JUDICIÁRIO

O Conselho Nacional de Justiça exerce papel fundamental de natureza eminentemente constitucional no que concerne à definição de projetos, metas e apresentação de soluções para combater os problemas estruturais, institucionais e funcionais voltados ao aperfeiçoamento da prestação da tutela jurisdicional, pontos que estão bem delineados, nos incisos VI e VII, § 4º do art. 103-B da Constituição Federal, *in verbis*: “§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: (...) VI – elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; VII – elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no país e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem ao Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa...”.

Em outros termos, pode e deve atuar o CNJ em tudo aquilo que esteja direta ou indiretamente ligado ao bom funcionamento da administração da Justiça, em todo o território nacional.²¹

Nos dizeres do Min. Gilmar Mendes, “As inovações trazidas para o sistema judiciário brasileiro pela Reforma realizada por meio da Emenda Constitucional n. 45, de 2004, pretendem possibilitar a concretização da promessa constitucional de um Judiciário não apenas célere e efetivo, mas também respeitador dos direitos fundamentais. Estas são questões essenciais ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

“Os esforços para assegurar tais garantias são nítidos mas diversas

iniciativas coordenadas pelo Conselho Nacional de Justiça. Essa Instituição demonstra constantemente seu austero compromisso com a defesa dos direitos fundamentais, assumindo a sua responsabilidade pela inclusão social e proteção efetiva dos direitos fundamentais e fortalecendo a crença no valor inquestionável da cidadania.

“Além disso, o CNJ defende o papel do Judiciário como estabilizador de expectativas econômicas e garantidor de direitos fundamentais e a relevância da cooperação com a iniciativa privada para a construção de um Judiciário mais ajustado às demandas da sociedade. Também, estimula a desjudicialização e resolução de conflitos por meios extrajudiciais.”²²

O levantamento de dados estatísticos, por exemplo, tem sido um grande contributo prestado pelo CNJ a todos os seguimentos da sociedade - não apenas ao Judiciário - pois serve, concomitantemente, para aferir problemas, identificar pontos de estrangulamento da jurisdição e indicar possíveis soluções a serem idealizadas e operacionalizadas em tempo e modo oportunos. Os resultados obtidos, em menos de dez anos, são extremamente positivos para o Poder Judiciário, em suas diversas facetas, servindo de elemento balizador para a tomada de providências resolutórias.²³

São esses dados que tanto tem servido para apontar o custo Brasil do Poder Judiciário, o tempo de duração dos processos, os principais motivos causadores da lentidão da justiça, a operosidade de seus magistrados, as espécies de demandas que mais contribuem para o excesso de lides pendentes, as que melhor se prestam à utilização de formas alternativas de resolução de controvérsias etc., representando verdadeiro mapeamento até então inexistente em nosso país.

Esses quadros por certo haverão de aperfeiçoar-se com o passar do tempo de maneira a permitir o cruzamento sempre mais preciso de informações, estabelecendo verdadeira “malha fina” em busca de problemas que comprometem a atuação mínima aceitável do Poder Judiciário.

As soluções possíveis e prováveis estabelecidas após estudos definidores de projetos e metas nacionais, regionais, estaduais ou setorializadas, são implementadas em harmonia e cooperação com os respectivos tribunais, de maneira a concretizar os escopos estabelecidos pelo Conselho.

Essas providências, quando necessárias, serão tomadas com a interferência do Poder Legislativo, nos moldes estabelecidos no art. 103-

B, § 4º, inc. VII, da Constituição Federal.

Um dos maiores desafios – senão o maior – a ser superado pelo CNJ é a redefinição da atuação do Estado-juiz, em todas as instâncias, indistintamente, de maneira a viabilizar a presteza e efetividade da tutela jurisdicional perseguida e, com isso, recobrar a credibilidade do Poder Judiciário perante a opinião pública.

Diversas são as frentes a serem tomadas. Contudo, a que nos parece de maior importância é o incremento das políticas atinentes ao *tratamento adequado das resoluções de conflitos de interesses jurisdionalizados ou não jurisdionalizados (em fase de latência - lide sociológica ainda não jurisdionalizada)* com ênfase às formas não adversárias de resolução de controvérsias, também chamados de *equivalentes jurisdionais*.

A verdadeira reforma do Judiciário passa, inexoravelmente, pela revisão de conceitos ultrapassados e culturas obsoletas, sendo essencial as mudanças de postura mental intelectual dos operadores do Direito e, em particular, de seus próprios membros, sem os quais os projetos de modernização e simplificação da Poder não encontrarão sustentação e sucesso.

Nessa toada, muito importante se faz a conscientização de todos os integrantes do Judiciário (magistrados e auxiliares) acerca das *formas alternativas (não ortodoxas) de resolução de controvérsias (jurisdionalizadas ou não)* como instrumento de pacificação social e técnica promissora de satisfação das pretensões resistidas ou insatisfeitas, mais rápidas, eficazes, menos onerosas, arriscadas e traumáticas a qualquer dos litigantes.

Afortunadamente, no rumo das melhores orientações alusivas às formas de composição de conflitos, surge a Resolução 125, de 29 de novembro de 2010, que representa um grande avanço para o Judiciário, porquanto em sintonia com as tendências universais contemporâneas e, em especial, com a Diretiva do Parlamento europeu e de seu Conselho (CE n. 52, de 21/5/2008) que, por sua vez, dispõe sobre o uso e fomento de técnicas de autocomposição (“mediação”) judicial ou extrajudicial.

Corroborando com essa orientação o incremento que também vem sendo conferido pelo CNJ aos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, estaduais, federais e fazendários, com o escopo manifesto de oferecer aos jurisdionados formas simplificadas e econômicas de obtenção de suas pretensões em juízo, com atenção especial voltada para a

autocomposição.²⁴

Tudo isso vem ao encontro das sugestões contidas em ambas as propostas legislativas apresentadas pelo Senado Federal (PL 166/2010) e Câmara dos Deputados (PL 8046/2010) para a edição do novo Código de Processo Civil, no que pertine a utilização de técnicas de conciliação e mediação em audiência preliminar (arts. 144 a 153 e art. 323), em processo de conhecimento, sem prejuízo dos poderes conferidos ao juiz de “tentar, prioritariamente e a qualquer tempo, compor amigavelmente as partes, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais” (art. 118, IV), em qualquer tipo de processo ou procedimento instaurado.

Por outro lado, é preciso intensificar e expandir essa política da autocomposição e conscientização para muito além das fronteiras do Judiciário. Para tanto, imprescindível que se estabeleçam ações governamentais articuladas, isto é, conjuntas e sintonizadas entre os três Poderes, sobretudo no plano educacional, a começar pelos pequeninos, no ensino fundamental e depois no ensino médio e superior (este último com a obrigatoriedade de cátedras específicas em graduação para o estudo das ADRs).

Faz-se mister boa vontade e determinação política dos integrantes dos três Poderes na condução dessa delicada fase de transição cognitiva dos sujeitos integrantes da relação jurídico-processual, pois ela passa por uma reforma de conceitos e mentalidades e todos os operadores do direito e, em igual importância, dos consumidores direitos da jurisdição. Destarte, se o Judiciário estiver estruturado e seus membros e funcionários devidamente capacitados, de nada adiantará o aparato montado se os jurisdicionados não tiverem consciência política dessas mudanças e os benefícios que lhes serão oferecidos para a resolução de seus conflitos.

Trata-se de um projeto audacioso a ser executado a médio e longo prazo, mas profícuo e de resultados auspiciosos. Assim como a nossa geração foi forjada sob a égide da doutrina da “luta pelo Direito” (do jurista alemão, Rudolf Von Ihering), precisamos agora reformular os nossos conceitos, adapta-los às novas tendências e exigências do mundo contemporâneo, formando gerações que busquem, primeiramente, a composição de seus conflitos através da autocomposição (pré-processual ou endoprocessual). É o que Mauro Cappelletti tão bem denominou de *justiça participativa* (a que se utiliza da participação popular - leigos) e *coexistencial* (voltada à pacificação através das técnicas de autocomposição).

As frentes a serem atacadas são muitas, vejamos algumas: grades curriculares precisam ser revistas e incluídos esses temas como disciplinas obrigatórias em todos os níveis de escolaridade; cartilhas de informação e conscientização precisam ser distribuídas anualmente durante programas previamente estabelecidos e bem divulgados com antecedência; palestras e cursos haverão de ser ministrados para todos os seguimentos da sociedade civil (assim como temos hoje a “Semana da Conciliação”, precisamos instituir a “Semana da Conscientização”); propagar através da imprensa escrita, falada e televisada, campanhas nacionais anuais, a importância e as técnicas de autocomposição; veicular as ideias conscientizadoras da população por meio de outdoors, sites governamentais e de entidades privadas engajadas nessas campanhas, especialmente as universidades (públicas e privadas), blogs, twitters e facebook; fixar um *slogan* que sirva nacionalmente para identificar a campanha.²⁵

V – CONCLUSÃO

Não apenas “a sorte está lançada”, mas em especial as ideias e a boa semente que começa a frutificar na árvore dos novos rumos para o aperfeiçoamento da jurisdição...

A eficiência da prestação da tutela jurisdicional depende sobremaneira da definição de planejamento estratégico, programas e metas a serem empreendidas e atingidas pelo Poder Judiciário, a começar por uma *reforma institucional, estrutural, funcional e normativa*.

Nessa linha, imprescindível a redefinição da competência das Cortes Superiores (reforma constitucional pontual), ampliação do número de magistrados, serventuários da justiça, membros do Ministério Público, AGU, Procuradores estaduais e federais, tudo de acordo com as projeções estatísticas previamente estabelecidas, informadoras das dimensões das reais necessidades desse crescimento, redimensionamento geral e incremento de infraestrutura, implementação de políticas voltadas à utilização das ADRs (pré-processual e endoprocessual) e de conscientização dos jurisdicionados acerca desses métodos e importância da autocomposição, aperfeiçoamento permanente de magistrados e auxiliares da justiça etc.

Não percamos de vista a necessidade de superação das “barreiras” econômico-financeiras historicamente impostas pelo Poder Executivo,

com respaldo de Legislativo, obstativas da construção e consolidação do Estado Democrático e Constitucional de Direito, no que concerne as grandes reformas de modernização e reestruturação do Poder Judiciário, em prol do seu adequado funcionamento. Elevados valores contidos nessas mudanças ultrapassam, em muito, os custos que lhe são atribuídos.

Lembremo-nos de que a administração da Justiça não é equiparável à administração empresarial (em que pese os pensamentos perigosamente equivocados nesse rumo inverso e perverso), pois seus valores e escopos constitucionais refluem à pacificação social, especialmente quando a tutela jurisdicional é prestada com segurança, justiça e em tempo razoável.

Ademais, a minimização (quicá a solução) da crise jurisdicional há de ser buscada em harmonia com a resolução dos problemas atinentes à formação e aperfeiçoamento dos profissionais que atuam direta ou indiretamente na jurisdição estatal, significando a necessidade de combate igual e simultâneo a ser deflagrado contra a chamada crise dos operadores do direito, a começar pela revisão basilar do ensino jurídico no Brasil.

A saída para esses problemas está na formação de uma eficaz articulação política, em forma de “pacto”, que movimente em sintonia pura o comprometimento entre três Poderes da República, de maneira muito mais intensa e visceral do que aquelas verificadas em tentativas pretéritas, sem o qual muito pouco será possível avançar.

Por sua vez, as reformas *normativas* de natureza infraconstitucional ficariam adstritas aos Códigos de Divisão e Organização Judiciárias, Estatuto da Magistratura, Código de Processo Civil Coletivo, entre outras, mantendo-se, ao menos por ora, as reformas pontuais do CPC (se e quando necessário), enquanto o projeto em tramitação no Parlamento ficaria no aguardo de novas sugestões e debates, consolidando-se qualitativamente e sedimentando-se com a nova ressystematização, pelos motivos expostos neste estudo.

Precisamos, de uma vez por todos, desgarrar-nos da cultura romano-canônica decadente, agravada pelo ranço da tradição lusitana, que chancelam a ingênua crença o sentido de que, os nossos problemas cotidianos, de qualquer espécie, normalmente podem ser solucionados com a edição de leis prodigiosas.

O Projeto de Lei que nos foi apresentado não atenderá, na prática, as promessas contidas em sua Exposição de Motivos bem como as que foram formuladas em seu nascedouro, pelo Senado Federal, quais sejam:

solucionar o problema da razoável incidência do tempo no processo, conferindo-lhe maior celeridade e efetividade na prestação da tutela jurisdicional. Por conseguinte, ao cair por terra as doces promessas, agravar-se-á ainda mais o descrédito da Justiça perante a opinião pública, já suficientemente desacreditada aos olhos e sentimentos atentos e sofridos dos cidadãos brasileiros... Por isso questionamos e tanto indagamos.²⁶

Assim, faço minhas as palavras do Min. Fux, em sua mensagem de apresentação do Anteprojeto de Lei, ao citar Kelsen que, “há muito exaurido de perseguir o valor justiça, concluiu não ser importante saber de imediato a resposta, senão não parar de questionar.” É o que exortamos agora: *não deixemos de questionar...*

Oxalá se aguarde mais um pouco para propiciar maiores reflexões e debates acerca de tão importante Projeto, permitindo assim o amadurecimento de tantas novidades alvissareiras e reformulações já lançadas, somando-se a tantas outras contribuições que ainda poderão ser apresentadas. Não façamos do tempo, nosso aliado às avessas...

São essas as nossas modestas, porém sinceras impressões sobre os problemas apresentados, na tentativa de prestarmos singelas contribuições, contudo, distantes e despidas de quaisquer pretensões de verdade ou acerto.

Concluo com o pensamento do saudoso J. J. Calmon de Passos: “Mesmo sendo pouco, não quero reter nada, pois tudo quanto retemos é como se nunca tivéssemos possuído. Se migalhas não alimentam os homens, mas matam a fome dos pássaros que, leves e alados, delas se nutrem e são um belo ornamento na paisagem dos homens.”²⁷

Florianópolis, novembro de 2012.

LEGISLATIVE PROJECT ON THE NEW CODE OF CIVIL PROCEDURE AND THE JURISDICTION CRISIS

ABSTRACT: The Senate acknowledges the urgent need to implement a new Code of Civil Procedure to face the problems of slowness of Justice and the effectiveness of its decisions. Indeed, the preliminary draft of the Diploma, which is currently being prepared by an advisory committee of jurists, aims at fulfilling the express purposes of not only those under the jurisdiction, but also the professionals of law. In this context, we analyse several factors involved in this circumstance, for instance, the

opportunity, the convenience, risks, expectations, costs, improvements, and obstacles that may occurs due to the new coding. This approach will be carried out while confronting the crisis in both the state jurisdiction and the legal education system in the country. In this article, we attempt to put forward possible solutions and to demonstrate the importance of an active Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – (National Justice Council), regarding the topic under discussion.

KEYWORDS: Procedure. Code. Project. Crisis. Jurisdiction.

Notas

¹ O monstro do caos da mitologia fenícia.

² O binômio *celeridade compatível* com a complexidade da lide pendente, *segurança e a justiça da decisão*.

³ Referimo-nos a *efetiva e perfeita realização* do que se denominou de *pacto republicano*. Assinala-se, por outro lado, que o fenômeno conhecido como “ativismo judicial” é uma realidade e decorre da judicialização da política nacional. Contudo, para que esse *pacto* cumpra o seu verdadeiro papel na história, mister se faz que se restabeleça o equilíbrio entre os Poderes. Sobre o tema, Luiz Werneck Vianna, “Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil”.

⁴ Segundo Arruda Alvim, “os pontos nodais, porque constitutivos de *setores de estrangulamento do processo civil* que merecem destaque são os seguintes: 1) as custas judiciais, *enquanto podem significar óbice de acesso à Justiça*; 2) as Cortes menores, ou, mais especificamente, entre nós, os Juizados de Pequenas Causas e os Especiais, *destinados à absorção de contingentes imensos, que demandam acesso à Justiça (...)*; 3) a ‘incapacidade’ ou a ‘inabilitação’ da parte, do ponto de vista de não lograr se defender (=acionar [ativamente] ou defender-se [passivamente], se acionado), *o que também se sedia na temática do acesso à Justiça*; 4) a definição dos interesses difusos ou coletivos, *para viabilizar que ‘interesses e direitos’ com novo configuração e fisionomia, possam ser definidas, utilmente*; 5) a conflituosidade da sociedade contemporânea, porque muito mais intensa, está a exigir a idealização de outros meios de solução para muitíssimos conflitos, tais como a intervenção de *leigos*, com vistas à *obtenção incentivada de transação (...)*” (“Anotações sobre as perplexidades e os caminhos do processo civil contemporâneo – Sua evolução ao lado do Direito Material”. *Processo Civil em Movimento – Diretrizes para o novo CPC* - obra coletiva, Coord. Eduardo Lamy, Pedro Abreu e Pedro M. de Oliveira. Florianópolis, Ed. Conceito, pp. 41/42, 2012.).

⁵ Integravam a comissão presidida pelo então Min. do Superior Tribunal de Justiça (hoje integrante de nossa Suprema Corte), Luiz Fux, os seguintes Professores Doutores: Teresa Arruda Alvim Wambier (Relatora), Adroaldo Furtado Fabrício, Benedito Cerezzo Pereira Filho, Bruno Dantas, Elpídio Donizetti Nunes, Humberto Theodoro Jr., Jansen Fialho de Almeida, José Miguel Medina, José Roberto dos Santos Bedaque, Marcus Vinícius Coelho e Paulo Cezar Pinheiro Carneiro.

⁶ Esse foi o motivo principal que originou a resistência inicial à elaboração, nesse momento histórico, de um novo Código de Processo Civil.

⁷ Assinalamos que o Anteprojeto de Lei que deu origem ao CPC de 1973 foi o fruto de árduo trabalho desenvolvido com dedicação, afincio e profundo conhecimento jurídico capitaneado pelo então Ministro da Justiça, Alfredo Buzaid (ferrenho discípulo de Enrico Tullio Liebman e, por certo, um de nossos mais destacados processualistas) e, em que pese originário em período infeliz

de nossa história recente, nato no auge da ditadura militar, soube o saudoso Mestre abrandar e bem contornar o autoritarismo da época, através da ouvida dos principais seguimentos da sociedade e, em especial da academia, terminando por fazer vir à tona um Diploma digno dos maiores louvores, invejado em outros países, inclusive no continente europeu.

⁸ CF, art. 5º, inc. LXXVIII – “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

⁹ *Traité élémentaire de procedure civile*. 2ª. ed. Paris: Recueil Sirey, 1949.

¹⁰ Em nosso estudo intitulado “[A trama recursal no processo civil brasileiro e a crise da jurisdição estatal](#)” (*RePro 188*, 2010) não deixamos de mencionar a necessidade de uma ressystematização do atual Código de Processo Civil em razão das inúmeras reformas que havia sofrido no decorrer das últimas duas décadas para a facilitação de seu manejo e compreensão. Contudo, tal assertiva não se coaduna com a edição de um novo Diploma por todas as razões já expostas neste trabalho.

¹¹ Extraí-se da sempre lembrada “Oração aos Moços” de Rui Barbosa: “(...) Nada se leva em menos conta, na judicatura, a uma boa-fé de ofício que o vezo de tardança nos despachos e sentenças. Os códigos se cansam debalde em o punir. Mas a geral habitualidade e a convivência geral o entretêm, inocentam e universalizam. Destarte se incrementa e demanda ele em proporções incalculáveis, chegando as causas a contar a idade por lustras, ou décadas, em vez de anos. Mas justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito escrito das partes, e, assim, as lesa no patrimônio, honra e liberdade. Os juizes tardinheiros são culpados, que a lassidão comum vai tolerando. Mas sua culpa tresdobra com a terrível agravante de que o lesado não tem meio de reagir contra o delinquente poderoso, em cujas mãos jaz a sorte do litígio pendente...”

¹² Relatório divulgado em 29 de outubro de 2012.

¹³ Lembramos que a média *mínima* indicada pela Organização das Nações Unidas é de 7 magistrados para cada 100 mil habitantes, o correspondente a 1 magistrado para 14.285,71 habitantes. Todavia, esses “cálculos” não levam em conta a diversidade de cada país no tocante ao grau de litigiosidade (e a taxa do Brasil é elevadíssima – uma das mais altas do mundo), bem como a organização e estrutura judiciária dos países membros. Tanto é que os países que apresentam boa performance do Judiciário, possuem média muito superior aquela indicada pela ONU. Em que pese os números atuais das estatísticas brasileiras estarem dentro do *limite mínimo* estabelecido pela ONU, além do elevado grau de litigiosidade demonstrado pelos índices que aumentam a cada ano assustadoramente em nosso país, possuímos também um acervo de processos acumulados nas últimas décadas que torna impossível a missão hercúlea dos juízes em conferir celeridade e efetividade aos processos; acrescenta-se ainda o componente das disparidades regionais e estaduais brasileiras, e a má organização e divisão judiciária.

Todavia, segundo pesquisas internacionais, a proporção ideal a ser atingida entre o número de magistrados e população é de 800 habitantes para 1 julgador.

Segundo uma pesquisa conduzida pelo Instituto Paulista de Magistratura (Ipam), realizada em março de 2012, a proporção entre juízes e desembargadores por habitantes no Brasil é uma das menores do mundo, sobretudo na comparação com países europeus. Enquanto na Alemanha, que tem uma das justças mais ágeis do mundo, existem 24 magistrados para 100.000 pessoas. Aliás, na Europa continental, a Alemanha é o exemplo clássico, um dos países em que a Justiça funciona com maior qualidade e rapidez (1 juiz para cada 4.166,66 habitantes).

Conforme o levantamento que cruzou relatórios divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) num período de sete anos (de 2003 a 2010), São Paulo e Rio de Janeiro têm déficit ainda maior que a média nacional (cf. <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/falta-de-juizes-explica-lentidao-da-justica-aponta-pesquisa> - 26/3/2012).

¹⁴ Essa matéria foi objeto de destaque no boletim eletrônico do jornal *O Estadão*, em 30/10/2012 (<http://www.estadao.com.br/noticia>). V. especialmente o portal CNJ, “justiça em números”, ano 2011.

¹⁵ *Folha de São Paulo*, de 15/11/98.

¹⁶ Em entrevista publicada nas “páginas amarelas” da conceituada revista *Veja*, de 7 de julho de 2010, o então Presidente de nossa Corte Constitucional, Min. Cezar Peluso foi muito feliz e preciso ao responder a seguinte pergunta que lhe foi formulada: “*No caso específico do Supremo Tribunal Federal, quais são os motivos da lentidão?*” Eis a resposta: “Temos uma constituição extremamente analítica, com mais de 200 artigos e mais de cinquenta emendas. Praticamente qualquer causa pode ser levada ao Supremo, que é uma corte constitucional. Nos Estados Unidos, a Constituição tem sete – sete! Artigos e 27 emendas. Eles julgam de noventa a 100 casos por ano. Nós julgamos mais de 120.000...” Na sequência, outra pergunta: “*E qual seria a quantidade ideal?*” Resposta: “Sendo generoso, umas cinquenta causas por mês para cada ministro. Isso daria 6.600 por ano, o que já seria um absurdo se comparado ao volume de trabalho da corte americana. Quando era presidente do STF (de 1995 ba 1997), o Ministro Sepúlveda Pertence foi a um encontro de presidentes de cortes constitucionais na Itália. Cada um contava a história da Corte do seu país. Na vez dele, o ministro relatou que o STF havia julgado 60.000 processos naquele ano. Na hora do café, um juiz americano lhe disse: ‘É preciso tomar cuidado com o seu tradutor. O senhor falou em 6.000 processos e ele traduziu como 60.000’. Eles simplesmente não acreditam no volume de trabalho que temos aqui.” (p. 20).

¹⁷ Referimo-nos aos levantamentos que realizamos para a elaboração de conferência que proferimos durante o *XXII Encontro Pan-americano de Direito Processual*, em Goiás-GO, de 26 a 28 de agosto de 2009. Esses dados poderão a qualquer momento ser comparados e atualizados mediante acesso ao Portal de Informações eletrônicas do STF e STJ.

¹⁸ Observamos que ao realirmos esse levantamento, em agosto de 2009, não havia qualquer estatística publicada contendo dados processuais daquele ano.

¹⁹ *Revista Veja* (páginas amarelas), reportagem intitulada (p. 20), ed. 7/7/2010.

²⁰ *La raison du moindre État. Le néolibéralisme et la justice*. Tradução italiana de Raffaele Sabato (*Lo Stato mínimo – Il neoliberalismo e La giustizia*, pp. 56/57. Milano: Raffaello Cortina Editore, 2012).

²¹ Assim, por exemplo, tudo o que concerne a capacitação e aperfeiçoamento constante dos magistrados, a eficiência operacional dos serviços prestados aos jurisdicionados, oferecimento de mecanismos capazes de otimizar os recursos disponíveis e conferir instrumentos que aprimorem a celeridade do processo e a efetividade da decisão.

Nesse sentido a Resolução CNJ n. 70, de 18 de março de 2009, que fixa o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Importante ressaltar a disposição contida no art. 1º, *in verbis*: “Fica instituído o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, consolidado no Plano Estratégico Nacional consoante do Anexo. I desta Resolução, sintetizado nos seguintes componentes: I - Missão: realizar justiça. II - Visão: ser reconhecido pela Sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social. III - Atributos de Valor Judiciário para a Sociedade: a) credibilidade; b) acessibilidade; c) celeridade; d) ética; e) imparcialidade; f) modernidade; g) probidade; h) responsabilidade Social e Ambiental; i) transparência. IV - 15 (quinze) objetivos estratégicos, distribuídos em 8 (oito) temas: a) Eficiência Operacional: Objetivo 1. Garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos; Objetivo 2. Buscar excelência na gestão de custos operacionais; b) Acesso ao Sistema de Justiça: Objetivo 3. Facilitar o acesso à Justiça; Objetivo 4. Promover a efetividade no cumprimento das decisões; c) Responsabilidade Social: Objetivo 5. Promover a cidadania; d) Alinhamento e Integração: Objetivo 6. Garantir o alinhamento estratégico em todas as unidades do Judiciário; Objetivo 7. Fomentar a interação e a troca de experiências entre Tribunais nos planos nacional e internacional; e) Atuação Institucional: Objetivo 8. Fortalecer e harmonizar as relações entre os Poderes, setores e instituições; Objetivo 9. Disseminar valores éticos e morais por meio de atuação institucional efetiva; Objetivo 10. Aprimorar a comunicação com públicos externos; f) Gestão de Pessoas: Objetivo 11. Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados e servidores; Objetivo 12. Motivar e comprometer magistrados e servidores com a execução da Estratégia; g) Infraestrutura e Tecnologia: Objetivo 13. Garantir a infraestrutura

apropriada às atividades administrativas e judiciais; Objetivo 14. Garantir a disponibilidade de sistemas essenciais de tecnologia de informação; h) Orçamento: Objetivo 15. Assegurar recursos orçamentários necessários à execução da estratégia...”

²² “A contribuição do CNJ para o Judiciário brasileiro” (*Justiça & Cidadania*, n. 143, p. 17, julho, 2012). Em arremate, assim escreve o ilustre Articulista: “Em suma, esses avanços e marcos institucionais são relevantes não somente para a modernização dos órgãos do Poder Judiciário, mas também para que a maior efetividade no gasto público e racionalidade na administração possam servir como vetores para o desenvolvimento social e econômico do país” (*idem, ibidem*).

²³ Para obtenção de dados, acessar o relatório do CNJ, intitulado “Justiça em Números” em: [HTTP://www.cnj.jus.br/programa-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios](http://www.cnj.jus.br/programa-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios).

²⁴ Recentemente, tivemos a realização em todo o Brasil da *VII Semana Nacional da Conciliação*, de 7 a 14 de novembro, 2012.

²⁵ Por exemplo, um bom slogan, poderia ser, por exemplo: “um acordo, minha paz, minha vida”.

²⁶ Por outro lado, não se olvida que o processo legislativo já foi iniciado e a proposta de novo código ai está e com ela precisamos conviver e tirar o melhor proveito possível, até porque, como dissemos, o PL não deixa de trazer boas inovações, sem prejuízo da possibilidade de seu arquivamento ou prosseguimento de sua tramitação, com o recebimento de novos estudos e maiores reflexões de toda a comunidade jurídica, cujo aporte representará significativa maturidade e aperfeiçoamento.

²⁷ *Esboço de uma teoria das nulidades aplicada às nulidades processuais*, p. 3, Forense, 2002.