

CONCAUSAS DA CRISE DO PODER JUDICIÁRIO E INSUFICIÊNCIA DAS REFORMAS

CONTRIBUTING FACTORS THAT LED TO
THE BRAZILIAN JUDICIARY CRISIS AND ITS
LACK OF REFORM

Luiz Felipe Rossini*
Monica Bonetti Couto**

* Mestre em Direito em 2018 pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE). Especialista em Direito Processual Civil em 2014 pela Escola Paulista da Magistratura (EMP). Graduado em Direito em 2002 pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (MACKENZIE).
Email: lrossini@tjsp.jus.br

** Doutora em Direito em 2009 pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestre em Direito em 2005 pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Especialista em Direito em 2001 pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Graduada em Direito em 1999 pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
Email: monicaboneticouto@yahoo.com.br

Como citar: ROSSINI, Luiz Felipe; COUTO, Monica Bonetti. Concausas da crise do poder judiciário e insuficiência das reformas. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 22, n. 2, p.213-243, jul. 2018. DOI: 10.5433/2178-8189.2018v22n2p213.

Resumo: Este trabalho tem por objetivo analisar a crise do Judiciário, como pano de fundo para a constatação de que as reformas legislativas – sobretudo as realizadas na última década, inclusive com a edição recente do Novo Código de Processo Civil – mostraram-se insuficientes para a almejada concretização e efetivação do princípio da eficiência no âmbito do Poder Judiciário. Para tal mister, o presente estudo está dividido em duas partes ou seções. Na primeira, apresentar-se-ão os números relativos ao Poder Judiciário (números dos processos fornecidos por órgãos oficiais), notadamente as pesquisas oficiais do Conselho Nacional de Justiça, ao que se seguirá, em um segundo momento, uma tentativa de sistematização das concausas

da judicialização no Brasil e das medidas adotadas até agora para seu enfrentamento, o que permitiu-nos concluir pela insuficiência das reformas até então empreendidas, de cunho, sobretudo, normativo. A pesquisa adota os métodos hipotético-dedutivo de abordagem e o indutivo. Serve-se, ademais, do método dialético, com o objetivo de buscar possíveis sínteses para as divergências levantadas. Trata-se, portanto, de pesquisa-diagnóstico, com exposição de dados na primeira parte e análise das concausas de tais números na parte subsequente, na qual estabelecemos o desvirtuamento da judicialização, impulsionado pela cultura da litigância, pelo gigantismo judiciário e em razão da baixa efetividade das tutelas jurisdicionais como concausas para a chamada crise do judiciário. O tipo de pesquisa é a bibliográfica, a partir de livros e artigos científicos.

Palavras-chave: Judiciário; Crise; Reformas legislativas.

Abstract: The primary objective of this paper is to analyze the Brazilian Judiciary crisis, as a parameter for understanding legislative reforms – specifically those enacted in the last decade, such as the current edition of the Brazilian Code of Civil Procedure, which has proven insufficient in materializing and implementing the principle of efficiency in the Judiciary system. With the aim of analyzing this theme, this study divides

into two parts or sections. Firstly, this paper examines public judiciary data and information widely available (case numbers provided by official bodies), particularly from official databases, e.g. Brazilian National Council of Justice. On a second note, this investigation attempts to systematize the contributing factors that led to the judicialisation of Brazil's judiciary and the counter-measures adopted to confront them, inducing, in our analysis, that reforms that had hitherto been undertaken were insufficient, as they were formal and unpractical. Moreover, this research adopts the hypothetical-deductive and inductive methods. This study also uses the dialectical method, with the aim of seeking possible syntheses for the many poignant divergences discussed in this work, reviews data in this work's first part, and examines the contributing factors of such numbers in the subsequent part. Therefore, exploring the distortion of judicialisation, driven by the Brazilian culture of litigation and the gigantism complex in Brazilian courts, which are the leading causes of the judiciary system's low effectiveness, culminating in the present-day judicial crisis. This paper utilized literature review from books and scientific articles.

Key-words: Judiciary; crisis; legislative reforms

INTRODUÇÃO

É afirmação recorrentemente feita a de que o Poder Judiciário vive uma *crise*, derivada da imensa quantidade de processos que, diariamente, aportam em seus Tribunais e Juízos, dando-se conta de que, em 2016, tramitavam 74 milhões de processos, pendentes de análise e julgamento.

A questão que se coloca, porém, consiste em como transpor esse obstáculo de asfixia e exagerado número de demandas que chegam ao Judiciário, para o que, segundo o quanto se sustentará neste ensaio, parece ser altamente salutar a identificação das causas que parecem ter contribuído sensivelmente à instalação desse grave cenário.

Este breve ensaio está estruturado em duas partes. Na primeira, apresentar-se-ão se os números oficiais relativos ao Poder Judiciário, notadamente aqueles apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça.

Num segundo momento nos debruçamos então sobre o estudo do demandismo, do gigantismo judiciário e da baixa efetividade das tutelas jurisdicionais como concausas para os alarmantes resultados apresentados na primeira parte, bem como uma breve análise das medidas adotadas até agora para o enfrentamento de tal problema.

Por derradeiro, serão apresentadas as considerações finais e notas conclusivas, seguidas das referências bibliográficas.

A presente pesquisa adotará os métodos hipotético-dedutivo de abordagem, procurando partir de premissas gerais para chegar a uma conclusão específica sobre os temas aqui enfrentados, bem como o indutivo. Serve-se, ademais, do método dialético, com o objetivo de buscar possíveis sínteses para as divergências levantadas.

Trata-se de pesquisa-diagnóstico, realizada a partir de pesquisa

bibliográfica e documental, na qual serão expostos dados oficiais na primeira parte, com análise das concausas já mencionadas em momento subsequente.

1 OS NÚMEROS DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ, há mais de uma década, tem divulgado o relatório “Justiça em Números”, com o propósito de realizar um levantamento preciso dos números de litígios, espécies e principais demandantes, e sobretudo, procurar com o firme propósito de apurar as causas de crescente morosidade da Justiça brasileira. Segundo consta do relatório em referência, datado de 2016, ano-base 2015:

Em seus doze anos de história, o relatório não é apenas a principal fonte das estatísticas oficiais do Judiciário brasileiro, como também desempenhou e ainda desempenha importante papel na transformação que o CNJ como um todo tem liderado junto ao Poder Judiciário ao longo da última década. Hoje, é relatório de referência não apenas dentro do Judiciário, mas também tem sido apresentado como modelo para outras agências governamentais brasileiras e de outros países. É a principal fonte de referência dos tribunais, com reflexos muito claros na profissionalização e modernização de suas administrações (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016. p. 11).

Este mesmo relatório prossegue, registrando que a cada diagnóstico feito “metas de diminuição do passivo processual foram estabelecidas e têm sido verificadas, discutidas anualmente e paulatinamente ampliadas”. E acrescenta:

O paralelo entre o avanço da atuação institucional e o aperfeiçoamento das estatísticas oficiais é legítimo, pois é da natureza das estatísticas, e das análises dela derivadas, transparecerem aos mais distintos públicos o que deve ser aprimorado, quais os caminhos para tanto, além de permitirem o monitoramento dos avanços e a avaliação da efetividade das políticas institucionais. Só se melhora o que se mensura, e quanto melhor se mensura, maiores são as chances de aprimorarem-se os aspectos mais urgentes e necessários (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016. p. 12).

1.1 Um mapa da “asfixia” do poder judiciário e os números do conselho nacional de justiça

De acordo com os dados oficiais constantes do Relatório Justiça em Números de 2016, ano-base 2015, tramitam no Brasil aproximadamente 74 milhões de processos, sendo que, mesmo baixando 1,2 milhões de processos a mais do que o quantitativo ingressado, o estoque aumentou em 1,9 milhão de processos em relação ao ano de 2014 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016. p. 42).

Inicialmente, cabe diferenciar aludido número do universo de processos que já tramitaram na Justiça brasileira. Este conjunto de processos, que em 2014 era de 100 milhões e em 2015 passou a ser de 102 milhões (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016. p. 42), representa o montante de casos que o judiciário precisou lidar durante o ano, entre os já resolvidos e os não resolvidos. Não é, de forma alguma, o número de processos em tramitação, pois por este conceito compreende-se o que de fato está pendente no judiciário aguardando solução definitiva.

O estoque de processos no Poder Judiciário continua aumentando

desde 2009, de modo que o crescimento acumulado do período foi de 19,4%, ou seja, 9,6 milhões de processos a mais em relação àquele ano (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016. p. 42). Deste modo, mesmo que o Poder Judiciário paralisasse o recebimento de novas demandas, com os atuais índices de produtividade dos magistrados e servidores, seriam necessários aproximadamente três anos de trabalho para zerar o estoque processual.

Nesse cenário, a Justiça Estadual é o segmento responsável por 69,3% da demanda e 79,8% do acervo processual do Poder Judiciário. Em segundo lugar, por sua vez, está a Justiça Federal no que tange ao acervo (12,9% do total), e a Justiça do Trabalho (14,9% do total), no que tange à demanda. A Justiça Federal foi a única que conseguiu reduzir o número de casos pendentes em 2015 (-3,7%), mesmo que sutilmente. No total, o crescimento dos casos pendentes foi de 2,6% no último ano e 21,8% no período 2009-2015 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016. p. 43).

Ademais, imperioso ressaltar, tendo em vista toda a série histórica, que os casos novos retraíram no último ano (-5,5%), fenômeno observado em todos segmentos de justiça, à exceção da Justiça do Trabalho (alta de 1,7%). Em 2015, ingressaram 1,6 milhão de processos a menos que em 2014. O número de processos baixados também sofreu leve retração (-0,01%), apesar do aumento de 1,2% na Justiça do Trabalho e de 17,5% nos Tribunais Superiores (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016. p. 42). É o que se extrai do gráfico abaixo, reproduzido do relatório em questão:

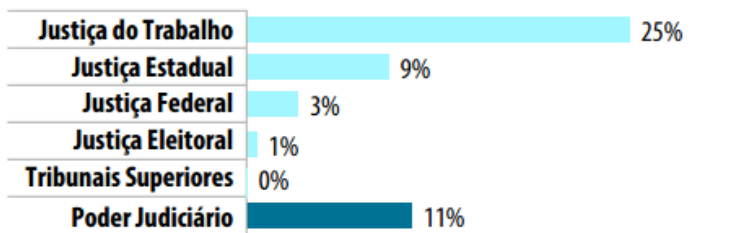
Gráfico 3.24 – Série histórica da movimentação processual do Poder Judiciário



Fonte: Justiça em números 2016; ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2016. p. 43.

Interessante analisar o índice de conciliação, novidade que passou a compor o relatório a partir do ano de 2016 e que resulta do percentual de sentenças e decisões resolvidas por homologação de acordo. Observa-se que, em média, apenas 11% das sentenças e decisões foram homologatórias de acordo, conforme pode ser observado por meio do gráfico a seguir:

Gráfico 3.33 – Índice de conciliação no Poder Judiciário



Fonte: Justiça em números 2016; ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2016. p. 46.

A Justiça que mais faz conciliação é a Trabalhista, que consegue solucionar 25% de seus casos por meio de acordo, valor que aumenta para 40% quando apenas a fase de conhecimento de primeiro grau é considerada (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016. p. 43).

A tendência é que estes percentuais aumentem, tendo em vista a entrada em vigor em março de 2016 do novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), que prevê a realização de uma audiência prévia de conciliação e mediação como etapa obrigatória, anterior à formação da lide, como regra geral para todos os processos cíveis.

Outro índice importante, a taxa de congestionamento – indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação aos que tramitaram (soma dos pendentes e dos baixados) – cresceu sutilmente no ano de 2015, aproximadamente 0,5%, chegando ao total de 72,2% (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016. p. 48).

A taxa de congestionamento segue, basicamente, o reflexo do primeiro grau de jurisdição. Em relação a este indicador pode-se dizer que o 2º grau está relativamente bem, haja vista que detém uma taxa de congestionamento líquida de 43,1% e um estoque inferior à demanda que registrou queda de 9% no último ano, trata-se de situação bem mais favorável do que a constatada no 1º grau, cujo estoque cresceu em 3% e equivale ao triplo dos casos novos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016, p. 59).

A partir disso, verifica-se que, de fato, há a necessidade de um olhar mais atento para esta instância, o que corrobora com a atuação específica do CNJ, a partir de 2015, o qual instituiu a Política Nacional

de Atenção Prioritária do Primeiro Grau de Jurisdição, que tem por escopo desenvolver, em caráter permanente, iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da qualidade, da celeridade, da eficiência, da eficácia e da efetividade dos serviços judiciários da primeira instância dos tribunais brasileiros (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016. p. 51).

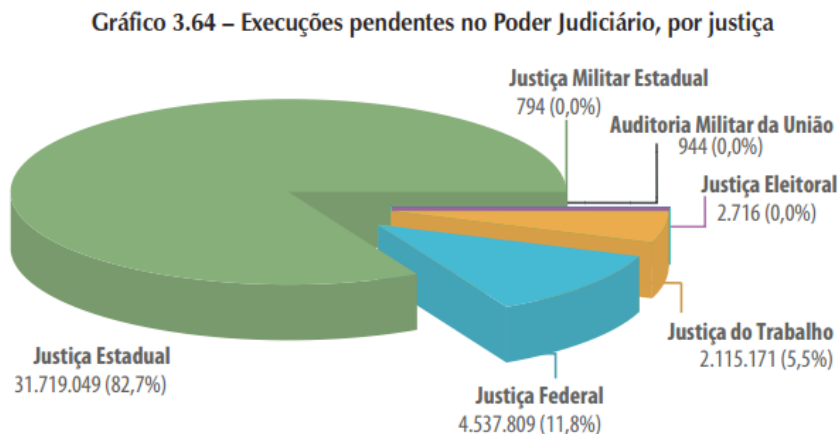
Por meio dos resultados apresentados a cada ano, o Relatório Justiça em Números vem destacando o impacto negativo gerado pela fase de execução nos dados de litigiosidade do Poder Judiciário brasileiro, na medida em que acumula alto volume processual e alta taxa de congestionamento.

Isso porque, diante de todas as dificuldades para se efetivar a tutela jurisdicional, persiste um problema grave, uma vez que de nada adianta aplicar esforços para solucionar rapidamente o mérito de um conflito, se o Poder Judiciário não consegue entregar, de forma efetiva, a prestação jurisdicional a quem faz jus.

A fim de ilustrar esse cenário problemático, basta analisar que constava no Poder Judiciário um acervo de quase 74 milhões de processos pendentes de baixa no final do ano de 2015, dentre os quais, mais da metade (51,9%) se referiam à fase de execução (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016. p. 61).

O impacto da execução é significativo no Poder Judiciário como um todo, sendo ainda mais perceptível quando observados os três segmentos principais de justiça. Dentre as execuções pendentes, 82,7% estão na Justiça Estadual (aproximadamente 32 milhões, o que representa 53,7% de seu estoque); 11,8% estão na Justiça Federal (aproximadamente 4,5 milhões, o que representa 50% de seu estoque) e 5,5% estão na Justiça do Trabalho (aproximadamente 2,1 milhões, o que representa 41,90% de seu estoque) (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016. p. 61).

Aludidos resultados podem ser visualizados a partir do gráfico a seguir:



Fonte: Justiça em números 2016; ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2016. p. 61.

Outrossim, os processos de execução fiscal constituem-se como os grandes responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, tendo em vista que representam aproximadamente 39% do total de casos pendentes e apresentaram congestionamento de 91,9%, o maior dentre os tipos de processos analisados neste relatório (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016. p. 61). Isso porque, o executivo fiscal chega a juízo após inúmeras tentativas de satisfação do crédito tributário que se frustraram na via administrativa, levando, apenas em momento ulterior, à sua inscrição na dívida ativa.

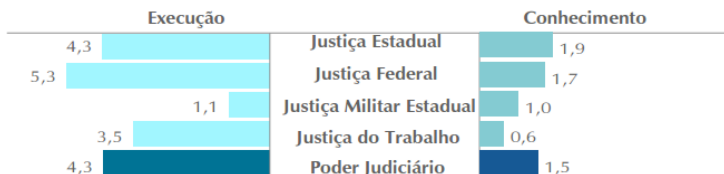
Se fossem desconsideradas as execuções fiscais, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia de 72,2% para 63,4% no ano de 2015, o que resultaria em uma redução significativa de 9 pontos

percentuais (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016. p. 63).

Por fim, interessante inovação do Relatório de 2016 foi a apuração do tempo médio de tramitação dos processos, índice complexo, que leva em consideração diferentes marcos temporais e variáveis, a fim de avaliar o tempo médio de um processo tendo em vista determinada fase ou instância.

Tendo em vista, por exemplo, apenas o tempo médio para a prolação de uma sentença, os resultados apontaram para uma maior celeridade da fase de conhecimento – na qual o magistrado deve enfrentar a postulação das partes e a dilação probatória – do que na fase de execução, a qual não envolve cognição, mas tampouco a concretização do direito reconhecido em sentença ou título extrajudicial. É o que pode ser evidenciado a partir da análise do gráfico a seguir, extraído do Relatório Justiça em Números:

Gráfico 3.82 – Tempo médio da sentença no 1º grau (exceto juizados especiais): execução x conhecimento



Fonte: Justiça em números 2016; ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2016. p. 70.

No Poder Judiciário, portanto, o tempo médio para que um processo de conhecimento receba uma sentença é de 1,5 ano, sendo que, na fase de execução, esse tempo é mais que o dobro, ou seja, há uma demora de 4,3 anos para a prolação de uma sentença na etapa executiva.

O conjunto de dados trazidos pelo Conselho Nacional de Justiça nos permite concluir que as estatísticas do sistema de justiça brasileiro são alarmantes, a litigiosidade se mantém alta – com um acervo astronômico de 74 milhões de processos em tramitação – e é latente a necessidade de tomada de decisões e formulação de ações concretas para reverter esse quadro.

1.2 O (falso) problema da morosidade e os outros fatores de ineficiência do sistema de justiça

Rodolfo Camargo de Mancuso (2011) procura sistematizar, na obra *Acesso à Justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas*, os diversos fatores que, a seu ver, embasam e retroalimentam a crise enfrentada no âmbito do Poder Judiciário. Em síntese, aponta que os fatores que atuam como as concausas da denominada crise são a nomocracia; a cultura demandista; a judicialização da política e a politização da justiça; a inefetividade prática dos provimentos judiciais de natureza condenatória; a litigância habitual; a expansão da estrutura do Poder Judiciário; e a explosão da litigiosidade contida (MANCUSO, 2011, p. 52).

Referido autor afirma que, apesar de o Poder Judiciário já operar “no limite de sua capacidade”, inúmeras ações continuam a ser distribuídas. Tal situação pode ser atribuída, principalmente, aos seguintes fatores:

(...) (a) desinformação ou oferta insuficiente quanto a outros meios, ditos alternativos, de auto e heterocomposição de litígios, gerando uma cultura da sentença, na expressão de Kazuo Watanabe; (b) exacerbada juridicização da vida em sociedade, para o que contribui a pródiga posituação de novos

direitos e garantias, individuais e coletivos, a partir do texto constitucional, projetando ao interno da coletividade uma expectativa (utópica), de pronto atendimento a todo e qualquer interesse contrariado e insatisfeito; (c) ufanista e irrealista leitura do que contém no inciso XXXV do art. 5º da CF/1988 – usualmente tomado como sede do acesso à Justiça – enunciado que, embora se enderece ao legislador, foi sendo gradualmente superdimensionado (ao influxo de motes como ubiquidade da justiça, universalidade da jurisdição), praticamente implicando em converter o que deverá ser o direito de ação (específico e condicionado) num prodigalizado dever de ação!; (d) crescimento desmesurado da estrutura judiciária – oferta de mais do mesmo sob a óptica quantitativa – com a incessante criação de novos órgãos singulares e colegiados, e correspondentes recursos humanos e materiais, engendrando o atual gigantismo que, sobre exigir parcelas cada vez mais expressivas do orçamento público, induz a que esse aumento da oferta contribua para retroalimentar a demanda (MANCUSO, 2011, pp. 52-53).

Destarte, o autor enfrenta o “demandismo judiciário excessivo” como concausa da crise numérica dos processos judiciais. De saída, afirma que após a Constituição de 1988, existe no inconsciente coletivo dos brasileiros a propensão a “repassar às mãos do Estado a tarefa e a responsabilidade de dirimir os conflitos, fazendo com que o Judiciário opere como um receptáculo imediato” (MANCUSO, 2001, p. 54), de forma que o processo judicial é visto como primeira e única saída, ao invés de ser utilizado como último recurso, quando infrutíferas as tentativas de solução “amigável” do conflito.

Assim, nesta cultura demandista, a pretexto de representar

a manifestação da cidadania, desvirtua-se a utilização do Poder Judiciário pela população, que passa a enxergá-lo como “uma sorte de guichê universal de reclamações” (MANCUSO, 2011, p. 54). Ao invés de procurar solucionar os conflitos de forma extraprocessual, seja diretamente com a outra parte ou mediante auxílio de terceiro, promove-se o ajuizamento pronto e imediato de qualquer interesse contrariado ou insatisfeito.

De fato, observa-se que, em geral, existe na sociedade brasileira o comportamento que exaltação à cultura demandista, na qual existe a tendência de uma supervalorização da decisão *adjudicada* (é dizer, dada pelo magistrado), em detrimento de outras formas de solução do conflito, tais como a conciliação, a mediação e a arbitragem.

Ocorre que, além do “falacioso exercício de cidadania”, a cultura demandista que ressalta a solução adjudicada de conflitos “promove o afastamento entre as partes, acirra os desentendimentos e estende o conflito a um ponto futuro indefinido, esgarçando o tecido social e sobrecarregando a justiça estatal” com a submissão de controvérsias que “antes e superiormente, poderiam e deveriam resolver-se em modo auto ou heterocompositivo” (MANCUSO, 2011, p. 59).

A explosão da litigiosidade contida mediante judicialização das controvérsias em larga dimensão muito contribuiu para o estado de crise da Justiça.

Isto porque, a pretexto da existência de uma universalidade e democratização do acesso à Justiça, coube ao Poder Judiciário recepcionar os anseios sociais que possuíam uma “contenciosidade real, mas que ficava latente, por falta de idôneo canal de recepção ou por incapacidade/inaptidão dos meios existentes” (MANCUSO, 2011, pp. 140-141). Todavia, o processo nem sempre é o meio mais

adequado para a solução de determinados conflitos e “a se insistir numa (mal compreendida) universalidade da jurisdição, se acaba por insuflar a cultura demandista, com consequências deletérias que são de conhecimento geral” (MANCUSO, 2011, p. 142).

Outro fator que há de ser somado a tudo o que já se expôs, é o problema do crescente ativismo judicial, decorrente da chamada judicialização das políticas públicas.

De fato, à medida em que respostas não são dadas a contento – *ou a tempo* – pelos demais Poderes, sobretudo o Executivo, inúmeras controvérsias envolvendo as diversas políticas programadas ou implantadas pelo Estado acabam por desembocar no Judiciário, como se passa, por exemplo, nas questões envolvendo saúde (v. g. medicamentos de alto custo, problemas relacionados a vagas em leitos hospitalares ou tratamentos ou procedimentos médicos) e educação, apenas para citar dois dos mais emblemáticos exemplos.

A bem da verdade, o problema não reside, pontualmente, na judicialização de um dado assunto que, *a priori*, não deveria ficar a cargo do Judiciário, mas sim dos eventuais desvirtuamentos e “possíveis excessos que, a partir da judicialização podem vir a ser cometidos” (MANCUSO, 2011, p. 83).

Pode-se dizer que a mesma análise é feita em relação ao fenômeno contraposto à judicialização da política. O Judiciário, em um protagonismo cada vez mais crescente, vem sendo chamado a manifestar-se sobre “grandes temas”, tais como meio-ambiente, proteção do consumidor, moralidade e eficiências administrativas, dentre tantos outros. Neste passo, visualiza-se a chamada “politização da justiça”, fenômeno que também pode ser apontado como um dos fatores que acabam por contribuir para a crise do Judiciário. De acordo com

Marcos Faro Castro (1997), tal fenômeno ocorre porque:

(...) os tribunais são chamados a se pronunciar onde o funcionamento do Legislativo e do Executivo mostrasse falhos, insuficientes ou insatisfatórios. Sob tais condições, ocorre certa aproximação entre Direito e Política e, em vários casos, torna-se mais difícil distinguir entre um ‘direito’ e um ‘interesse político’, sendo possível se caracterizar o desenvolvimento de uma ‘política de direitos’ (CASTRO, 1997, p. 27).

De fato, questões de repercussão política e social, anteriormente enfrentadas pelo Poder Executivo e pelo Congresso Nacional, passaram a ser submetidas ao crivo do Judiciário, transferindo-se a ele a responsabilidade pela solução – *responsabilidade essa que, inicialmente, não se concebia*. Com isso, tem-se o fenômeno da judicialização, que possui inúmeras outras causas, atreladas, principalmente, às peculiaridades do ordenamento pátrio (BARROSO, 2009, p. 2).

Luís Roberto Barroso (2009) acresce outros motivos que, a seu ver, explicariam esse fenômeno. Para ele, o caráter analítico da Constituição de 1988, que estabeleceu diretrizes relativas a matérias que anteriormente estavam restritos aos Poderes Legislativo e Executivo, e, ainda, o alcance do controle de constitucionalidade, permitindo, assim, que o Supremo Tribunal Federal se posicionasse acerca das mais diversas temáticas, acabaram resultando na força e na atual abrangência do Poder Judiciário. Para ele:

A terceira e última causa da judicialização, a ser examinada aqui, é o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, um dos mais abrangentes do mundo. Referido como híbrido ou eclético,

ele combina aspectos de dois sistemas diversos: o americano e o europeu. Assim, desde o início da República, adota-se entre nós a fórmula americana de controle incidental e difuso, pelo qual qualquer juiz ou tribunal pode deixar de aplicar uma lei, em um caso concreto que lhe tenha sido submetido, caso a considere inconstitucional. Por outro lado, trouxemos do modelo europeu o controle por ação direta, que permite que determinadas matérias sejam levadas em tese e imediatamente ao Supremo Tribunal Federal. A tudo isso se soma o direito de propositura amplo, previsto no art. 103, pelo qual inúmeros órgãos, bem como entidades públicas e privadas – as sociedades de classe de âmbito nacional e as confederações sindicais – podem ajuizar ações diretas. Nesse cenário, quase qualquer questão política ou moralmente relevante pode ser alçada ao STF (BARROSO, 2009, pp. 2-3).

Mancuso (2011) também apresenta a (baixa) eficácia dos provimentos judiciais condenatórios como concausa da crise enfrentada pelo Poder Judiciário. Segundo expõe, “a experiência forense evidencia que os comandos condenatórios ou prestacionais passam por uma crise de efetividade prática” (MANCUSO, 2011, p. 106), que dificultam à obtenção da satisfação concreta dos credores de títulos executivos judiciais, o que produz externalidades negativas, tais como o desprestígio da função jurisdicional, a excessiva dilação temporal das lides, fomento do prejuízo daqueles que, conquanto tenham obtido o reconhecimento judicial (*rectius*, tutela jurisdicional) de suas posições de vantagem, acabam não conseguindo usufruí-las concretamente, ante as postergações e resistências consentidas na fase de satisfação do processo (execução ou cumprimento de sentença).

Mancuso ainda assinala que outra concausa para a crise numérica dos processos diz respeito ao “gigantismo judiciário: oferta de mais do mesmo, retroalimentando a demanda” (MANCUSO, 2011, p. 130). Em síntese, o autor sustenta que no Brasil é adotada a não recomendada “lógica quantitativa” segundo a qual os investimentos no crescimento da máquina judiciária deve ser proporcional à procura pelo Poder Judiciário.

Neste sentido, quanto maior o número de processos, maior deverá ser a estrutura física e o quadro funcional da Justiça estatal. De acordo com esta equação:

(...) mais processos = mais Fóruns, mas serviços de segurança, mais juízes e desembargadores, mais serventuários e assessores, mais equipamentos de informática. À medida em que, por essa estratégia se aumenta a oferta (sem um proporcional cuidado com a qualidade do produto final), se retroalimenta a demanda, porque o gigantismo da máquina judiciária induz no jurisdicionado a percepção de tratar-se de um serviço estatal cuja capacidade instalada assegura uma prestação satisfatória (MANCUSO, 2011, p. 131).

Ocorre que “o frustrante retorno ou feedback dessa política judiciária de corte quantitativo é visível na generalizada decepção dos jurisdicionados e no descrédito social na justiça estatal” (MANCUSO, 2011, p. 132).

Tais constatações denotam o equívoco da política de tratamento da questão judiciária até então empregado, que destina o emprego de grandes verbas do orçamento público para o agigantamento das estruturas do Poder Judiciário, ao invés de primar pelo seu descongestionamento mediante divulgação dos métodos ditos alternativos de solução de

controvérsias.

Com efeito, o gigantismo judiciário, ao aumentar a estrutura física e a oferta, acaba, na opinião de Mancuso (2011), estimulando a demanda, em “interminável ciclo vicioso”. Além disso:

(...) fomenta a contenciosidade ao interno da coletividade, fortalecendo a gradual instalação de uma cultura demandista; cria focos de tensão com o Executivo, na medida em que este é cada vez mais instado a disponibilizar novos e maiores recursos orçamentários; labora contra o vero sentido de cidadania, que, ao menos num primeiro momento, sinaliza para que pessoas físicas e jurídicas tentem ajustar suas pendências diretamente, ou, sendo o caso, mediante a intercessão de um elemento facilitador; dificulta as atividades de controle e planejamento dos órgãos jurisdicionais, haja vista as dificuldades encontradas pelo CNJ nesse setor, conforme noticiado pela mídia (MANCUSO, 2011, pp. 135-136).

A bem da verdade, o discurso do gigantismo está baseado na premissa de que “o crescimento da demanda passa a justificar o crescimento da oferta”. Porém, ao oferecer “mais do mesmo”, a Justiça estatal brasileira adota o prisma da quantitatividade em detrimento da “óptica qualitativa”, que é orientada “pela busca de uma resposta revestida de seis atributos: justa, jurídica, econômica, tempestiva, razoavelmente previsível e idônea à satisfação efetiva do bem da vida, valor ou direito reconhecido no julgado” (MANCUSO, 2011, pp. 138-139).

Por fim, podem-se mencionar dois outros fatores que, significativamente, contribuem para o incremento da crise. O primeiro deles é a o segundo, correlato à formação

O primeiro deles diz respeito à crescente complexidade das

relações sociais juridicalizadas. É o que amplamente – *e há muito* – reconhece, com propriedade e acerto, autorizada doutrina: “na complexização das relações sociais e na necessidade de se recorrer ao Judiciário para a resolução de conflitos que outrora eram resolvidos nas demais esferas da sociedade” (TEIXEIRA, 2012, pp. 398-39).

Seguindo o mesmo entendimento, são as palavras de Fabiana Marion Spengler (2010):

As relações sociais contemporâneas sofreram profundas mudanças em sua configuração, colocando em xeque as tradicionais instituições modernas, o próprio Estado e sua(s) estratégia(s) organizativa(s) sob o modelo da especialização de funções (...). Atualmente, a tarefa de “dizer o Direito” encontra limites na precariedade da jurisdição moderna, incapaz de responder às demandas contemporâneas produzidas por uma sociedade que avança tecnologicamente, permitindo o aumento da exploração econômica, caracterizada pela capacidade de produzir riscos sociais e pela incapacidade de oferecer-lhes respostas a partir dos parâmetros tradicionais (SPENGLER, 2010, p. 25).

De fato, a complexidade das relações sociais reflete-se diretamente nos processos judiciais, em causas cujas questões judicializadas não reclamam tão somente uma declaração judicial. Dierle Nunes adverte, nessa linha, que:

(...) [a] análise dos processualista arraigada aos textos legislativos e à compreensão das técnicas vem se mostrando ineficiente do ponto de vista de legitimidade e de operatividade do sistema jurídico, eis que tal postura somente permite a busca por soluções técnicas para as consequências (alta

litigiosidade, utilização e litigiosidade de interesse público, utilização da jurisdição como espaço contra-majoritário, entre outras), mas não viabiliza o trato das causas que induzem a profusão de demandas e a utilização do processo.[...]. No entanto, na atualidade, esta litigiosidade não se mostra como a mais preocupante para o sistema de aplicação de direitos em face do fato de que após a Constituição cidadã de 1988, e da assunção efetiva de garantias de acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CF/1988) e do devido processo legal (art. 5º. LIV, da CF/1988) o processo se tornou uma garantia do cidadão para viabilizar a obtenção de direitos, especialmente a litigância de interesse público (PIL), fosse submetida ao Poder Judiciário. No atual estágio do direito na América Latina, o campo processual, sem dúvida, é um daqueles que suscita maiores digressões em face do fenômeno da judicialização de inúmeras temáticas (submissão ao Poder Judiciário) e pela utilização do processo para viabilizar uma Jurisdição com função contra-majoritária e como espaço institucional para aqueles que não conseguem ser ouvido nas arenas institucionais majoritárias (Parlamento e Executivo) (NUNES, 2011, p. 45).

No mesmo sentido, Sálvio de Figueiredo Teixeira (2001) aduz:

Em uma sociedade de massa, complexa, competitiva e altamente veloz, a engrenagem estatal já não satisfaz. O Judiciário, nesse contexto, por suas características e dependência orçamentária, que se aliam a um modelo desprovido de modernidade e sem planejamento eficaz, reflete ainda com mais eloquência esse distanciamento, apresentando-se como uma máquina pesada e hermética, sem as desejáveis dinâmica, transparência e atualidade (TEIXEIRA, 2001, pp. 37-39).

Por sim, a falta de previsibilidade e uniformidade das decisões judiciais parece contribuir, significativamente, para o aumento da crise.

Com efeito, em nosso país, a função da jurisprudência em estabilizar os entendimentos pretorianos em lides que versem acerca de determinados temas, que deveria ser sua característica principal, não tem sido alcançada. Essa função estabilizadora da jurisprudência em determinado espaço-tempo, visaria também o tratamento isonômico aos jurisdicionados com lides semelhantes, e não somente conferir maior agilidade ao desenvolvimento do processo (MANCUSO, 2011, p. 231).

A constante modificação do entendimento jurisprudencial pátrio, com decisões divergentes em demandas que versem sobre os mesmos direitos, representa insegurança jurídica, sendo certo que a decisões judiciais brasileiras, até mesmo aquelas proferidas por um mesmo órgão julgador, carecem de uniformidade e estabilidade de entendimento, não raro, o jurisdicionado busca o Poder Judiciário com fulcro em um determinado jurisprudencial majoritário e, no curso da demanda o entendimento sofre alteração, passando à posição diversa.

A falta de uniformização das decisões ou, ainda, existindo decisões conflitantes / antagônicas acerca de uma mesma matéria, revela-se uma contribuinte para a crise judiciária, na medida em que fomenta a distribuição de demandas pelo jurisdicionado que, ciente da ausência de convergência de entendimentos, “aposta” em demandar judicialmente, fiando-se na imprevisibilidade do resultado da prestação jurisdicional.

Quanto ao ponto, aduz com propriedade Canotilho (2007):

(...) considera-se que a segurança jurídica está conexcionada com elementos objetivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica,

segurança de orientação e realização do direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais com os componentes subjetivos da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos dos actos (CANOTILHO, 2007, p. 257).

Rui Portanova (2005) vai além, ao atrelar o tema da uniformização da jurisprudência ao princípio da igualdade, defendendo o previsto no art. 5^a, da Constituição Federal, dispõe que todos são iguais perante a lei e que tal essa igualdade não é somente igualdade no processo, mas, também, nas decisões judiciais:

Trata-se de um princípio informativo, não só do processo civil, mas de todo o direito. É norma verdadeiramente supraconstitucional. É indispensável que o intérprete veja a necessidade do tratamento igualizador de forma mais abrangente do que a tão-só “igualdade perante a lei” (PORTANOVA, 2007, p. 37).

Interpretando-se o entendimento acima consignado, é possível dizer que as decisões uniformizadas contribuem para a concretização plena dos princípios da legalidade e da isonomia e também a segurança jurídica, garantindo a previsibilidade das decisões judiciais, ao passo que, uma ordem jurídica incoerente, com divergências jurisprudenciais em casos semelhantes provoca efeitos diametralmente contrários.

Ademais, Mancuso (2011) anota que nomocracia é o mecanismo mais utilizado para buscar a solução para as concausas acima referidas. Porém, conclui que esta marcante tendência em promover alterações legislativas, notadamente no âmbito processual civil codificado e

extravagante, não atua sobre as concausas determinantes do resultado “sobrecarga”. Ao revés, a cultura de nomocracia busca soluções imediatistas destinadas ao combate da consequência representada pela crise numérica dos processos, sem que haja real comprometimento e vontade política para desvendar e equacionar este efeito crítico. Neste sentido, afirma:

(...) a nomocracia (tendência a responder aos problemas com novas normas) tem como deletério subproduto a fúria legislativa, a qual tem sido preferida à telocracia, pela qual um problema deve, primeiramente, ser devidamente diagnosticado, em ordem a surpreender sua causa próxima e remota, eventual ou necessária, conjuntural ou eficiente, para só depois, através de condutas, programas e estratégias, ser eficientemente combatido (MANCUSO, 2011, pp. 52-53).

Acentua-se que a nomocracia produz a “fúria legislativa”, em grande parte responsável pela crise numérica do processo judicial, eis que:

(...) o vezo de responder às ocorrências da vida em sociedade com (novas) normas, ao invés de, antese superiormente, analisar cumpridamente os fatos, em ordem a adotar providências idôneas e eficazes, acaba por frustrar as expectativas, porque a norma, isoladamente, desacompanhada de condutas concretas e apropriadas, não consegue alterar ou corrigir substancialmente a situação preexistente, quando não é clara em seu enunciado ou quando se sobrepõe ambigualmente a texto já em vigor (MANCUSO, 2011, p. 66).

Por isso, o subproduto da nomocracia contribui para a sobrecarga

de demandas. No ponto, esta “normatização desmesurada se projeta em direção do Judiciário, pela óbvia razão de lhe caber a interpretação dos textos de regência, para aplicação aos casos concretos e final resolução das controvérsias” (MANCUSO, 2011, p. 68). Realmente:

(...) quando o texto é deficiente, não apresentando clareza no enunciado, ou ainda quando vem a se justapor a outros preexistentes, delinea-se todo um ambiente obscuro que favorece a formação do conflito, o qual, se não resolvido suasoriamente, deflagrará (mais uma) lide judicial (MANCUSO, 2011, p. 54).

De qualquer sorte, à vista do exposto, permitimo-nos concluir que os dados acima trazidos, com a sistematização das concausas da chamada Crise do Judiciário, levam-nos à constatação de que as medidas até agora empreendidas, de cunho notadamente normativo, mediante a edição de novas leis, não “resolve” a questão central: mais e mais processos, diariamente, chegam ao Judiciário.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve por objetivo procurar analisar a crise do Poder Judiciário, como pano de fundo para a constatação, ao final feita, de que as reformas legislativas – sobretudo as realizadas na última década, inclusive com a edição recente do Novo Código de Processo Civil – mostraram-se insuficientes para a almejada concretização e efetivação do princípio da eficiência no âmbito do Poder Judiciário.

De fato, os assustadores números relativos ao Poder Judiciário (números dos processos fornecidos por órgãos oficiais), notadamente as pesquisas oficiais do Conselho Nacional de Justiça, demonstraram que

a causa da litigiosidade crescente e da judicialização cada vez maior de todos os assuntos da vida do cidadão não é única.

Neste sentido, este trabalho procurou sistematizar algumas das várias concausas da judicialização no Brasil e das medidas adotadas até agora para seu enfrentamento, o que permitiu-nos concluir pela insuficiência das reformas até então empreendidas, de cunho, sobretudo, normativo.

Em contrapartida, os subsídios trazidos por este trabalho permitiram-nos concluir que a solução para o problema da Crise do Judiciário passa, especialmente, pela maior promoção e maior eficácia das soluções não convencionais de solução de conflitos, tais como a conciliação, a mediação e a arbitragem. Mas, temos para nós que a solução passa, sobremaneira, por uma urgente e necessária na educação jurídica brasileira, tão arcaica e formadora de profissionais do litígio, com a imperiosa inclusão de disciplinas correlatas à promoção dos meios não convencionais de solução de litígios.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro, n. 13. jan./mar. 2009.

CALDAS, Roberto. C. G. S. **Parcerias Público-privadas e Suas Garantias Inovadoras nos Contratos Administrativos e Concessões**. Fórum, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2007.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northleat. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CASTRO, Marcos Faro. **O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política**. Revista de Ciências Sociais, São Paulo, n. 34, v. 12, 1997.

CINTRA, Antonio Carlos Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros. 2004, p.26.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2016; ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2016.**

COUTO, Mônica Bonetti. A duração razoável do processo como direito fundamental no Brasil: mecanismos e alternativas à sua implementação. In: BAEZ, Narciso Leandro Xavier; NERY DA SILVA, Rogério Luiz; SMORTO, Guido. **Os desafios dos Direitos Humanos Fundamentais na América Latina e na Europa**. Joaçaba: Editora Unoesc, 2012.

_____; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. A educação jurídica e os meios não contenciosos de solução de conflitos. In SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SANCHES, Samyra Haydê Dal Farra Napolini; COUTO, Mônica Bonetti (org.). **Educação jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2013, pp.369-382.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Garantia da prestação jurisdicional sem dilações indevidas como corolário do devido processo legal**. Revista de Processo 66/72-78, São Paulo: RT, abr.-jun.1992.

FALECK, Diego; FONTES, Marcus; Fontes, Max; DUZERT, Yann. Nova arquitetura institucional no sistema de disputas do Brasil: Câmara de Indenização TAM 3054. In: ARROW, Kenneth J.; MNOOKIN, Robert H.; ROSS, Lee; TVERSKY, Amos; WILSON, Robert B.; DUZZERT, Yann. (coordenadores). **Negociação: Barreiras para resolução de conflitos**. São Paulo: Saraiva. 2011 (Série GV-Law).

FARIA, José Eduardo. **O poder judiciário no Brasil: paradoxos, desafios e alternativas**, São Paulo: Malheiros. 1996 p. 13.

GROTTERA, Luís. **O Judiciário Ausente na Mídia é um Risco para a Democracia. Cidadania e Justiça**. Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB. Ano 2/n.º 5, 2.º semestre, 1998. pp. 114-115

MAILLART, Adriana S.; SANCHES, Samyra Dal Farra Napolini. O direito fundamental de acesso à justiça e suas implicações para o direito fundamental ao desenvolvimento. In: BAEZ, Narciso Leandro Xavier; NERY DA SILVA, Rogério Luiz; SMORTO, Guido. **Os desafios dos Direitos Humanos Fundamentais na América Latina e na Europa**. Joaçaba: Editora Unoesc, 2012.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: RT, 2011.

_____. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de direito**. São Paulo: RT, 2009.

MOREIRA, Helena Delgado Ramos. **Poder judiciário no Brasil: crise de eficiência**. Curitiba: Juruá, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Paradigma do resultado. In: **Grandes temas de direito administrativo: homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi** / Volnei Ivo Carlin, organizador;

prefácio: Clèmerson Merlin Clève. --

Imprensa: Florianópolis, Conceito, Millennium, 2009.

NALINI, José Renato. Há esperança de justiça eficiente? pp. 126-147. In SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; MEZZARROBA, Orides (coord). **Justiça e o paradigma da eficiência**. São Paulo: RT, 2011.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Administração pública e o princípio constitucional da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, v. 241. Rio de Janeiro: Renovar, jan./mar. 2005.

NUNES, Dierle José Coelho. **Processualismo Constitucional Democrático e o dimensionamento de técnicas para a litigiosidade repetitiva – A litigância de interesse público e as tendências “não compreendidas” de padronização decisória**. Revista de Processo, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, set. 2011.

PORTANOVA, Rui. **Princípios do Processo Civil**. 6.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SILVA, Adriana S. **Acesso à justiça e arbitragem: caminho para a crise do judiciário**. Barueri: Manole, 2005.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Da jurisdição à mediação: por uma outra cultura no tratamento dos conflitos**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2010.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. **Ativismo judicial: nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política**. Rev. direito GV [online]. 2012, vol.8, n. 1.

TEIXEIRA, Laís Santana da Rocha Salvetti. A duração razoável do processo na perspectiva inovadora dos direitos humanos. In **Anais do II Simpósio de Direito e Inovação da Faculdade de Direito da UFJF**. Disponível em: <www.ufjf.br/direito/files/2012/10/Anais-II-Simp%C3%B3sio-Direito-e-Inova%C3%A7%C3%A3o.pdf> Acesso

em: 25 de mai. 2013.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. **Reforma do judiciário: reflexões e prioridades.** Consulex: Revista Jurídica, v.5, n.112, p.37-39, set. 2001.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Constituição e processo: desafios constitucionais da reforma do processo civil no Brasil. In: MACHADO, Felipe Daniel Amorim; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de (coord.). **Constituição e Processo: A contribuição do processo ao constitucionalismo democrático brasileiro.** Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 234.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. **O devido processo legal e a concessão de tutelas de urgência. Em busca da harmonização dos valores segurança e celeridade.** Revista de Processo. São Paulo: RT. Ano 36. n° 192. Fev/2011.

WATANABE, Kazuo. Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. **Revista de Processo**, n. 195, São Paulo, maio de 2011.

Como citar: ROSSINI, Luiz Felipe; COUTO, Monica Bonetti. Concausas da crise do poder judiciário e insuficiência das reformas. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 22, n. 2, p.213-243, jul. 2018. DOI: 10.5433/2178-8189.2018v22n2p213.

Recebido em: 28/11/2017.

Aprovado em: 25/03/2018.