



Uma Justiça de olhos bem abertos

LESLIE SHÉRIDA FERRAZ

Professora da Fundação Getúlio Vargas (Direito-Rio)



O descompasso entre o tempo social (surgimento do conflito), o tempo legislativo (produção da norma), o tempo do mercado (lógica do maior lucro no menor prazo) e o tempo do Direito (aplicação da norma ao fato, com respeito às garantias constitucionais, sobretudo da ampla defesa), revela uma necessidade premente de se reestruturar o sistema judicial. O diagnóstico Justiça em Números 2006, recentemente publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), revela a intensa movimentação do Judiciário: um estoque de 68 milhões de processos para julgar.

Concomitantemente, milhões de novos processos ingressam na Justiça a cada ano: somando-se as demandas ajuizadas na Justiça Federal (560.890 ações); na Justiça do Trabalho (2.953.084 ações); na Justiça Estadual (10.438.729 ações) e nos Juizados Especiais Federais (1.140.148 ações) e Estaduais (4.181.909 ações), afere-se que, apenas no ano de 2006, 19.274.760 milhões de novas ações foram distribuídas na Justiça brasileira.

A tendência é de aumento: no ano de 2007, com exceção dos Juizados Esta-

duais (4.113.152 ações), o relatório do Conselho Nacional de Justiça apontou que todas as esferas do Judiciário tiveram uma procura ainda maior (Justiça Federal: 646.298 de ações; Justiça do Trabalho: 2.968.843 de ações; Justiça Estadual: 11.476.577 de ações e Juizados Especiais Federais: 1.253.503 de ações), totalizando 20.458.373 novas demandas ajuizadas neste período. Como se não bastasse a propensão à maior procura pelos serviços de Justiça, as estatísticas revelam que o Judiciário apresenta um alto índice de congestionamento.

Para se ter uma ideia, na média nacional, o acervo de processos do Juízo comum estadual cresce cerca de 80% a cada ano; na Justiça Federal, o índice de represamento chega a 76%; na Justiça do Trabalho, embora menor, o índice de congestionamento é bastante considerável, superando os 50%. Os altos níveis revelam a incapacidade de o Judiciário processar, de forma eficiente, os litígios que lhe são apresentados.

Isso significa que, não bastassem as dezenas de milhões de novos processos que ingressam na Justiça a cada ano, o

acervo do Judiciário brasileiro cresce exponencialmente, chegando, no caso da Justiça estadual, a praticamente dobrar em apenas um ano.

Diante desse quadro, não é incorreto detectar a presença da chamada explosão de litigiosidade no Brasil. Como adverte Hector Fix-Fierro, ao contrário do que se imagina, esse fenômeno não decorre apenas do crescente ajuizamento de ações, mas sim do aumento tão dramático e desproporcional no número de feitos que a capacidade das Cortes processá-los com qualidade e eficiência é seriamente comprometida.

A constatação da existência, no Brasil, da explosão de litigiosidade já é, por si só, um dado suficientemente preocupante. Contudo, o curioso é que, entre nós, ao lado da explosão da litigiosidade, há uma enorme parcela da população sem qualquer contato com a Justiça (quer por renúncia, quer por desconhecimento do direito, quer por incapacidade financeira ou por descrença no Judiciário).

Como avalia Maria Tereza Sadek, o sistema de justiça brasileiro estimula um paradoxo: demandas de menos e

demandas de mais. De um lado, setores expressivos da população acham-se completamente marginalizados dos serviços de justiça; de outro, há os que usufruem, em excesso, desse sistema, “gozando das vantagens de uma máquina lenta, travancada e burocratizada”. Esse panorama de desequilíbrio explicita os múltiplos desafios da administração da Justiça brasileira: viabilizar o acesso dos excluídos e, ao mesmo tempo, gerir um acervo de demandas que cresce desordenadamente – sem comprometer a qualidade das decisões.

Engana-se quem acredita que a crise do Poder Judiciário brasileiro prejudica apenas os seus usuários, pois as dificuldades do sistema de Justiça produzem reflexos também nas conjunturas política, social e econômica. No âmbito institucional, ocorre a ausência de projeção do Judiciário; na órbita social, há a perda de confiança da população em geral no sistema de Justiça e, no campo político, constata-se a desconfiança e retração do mercado financeiro, com aumento de *spreads* bancários, empréstimos ao Brasil a juros mais altos, aumento do risco dos investimentos, escassez de crédito a longo prazo, etc.

Tudo isso gera um ambiente de incertezas institucionais e jurisdicionais que leva grandes empresas, instituições financeiras e outros litigantes privados (quer nacionais, quer estrangeiros) a evitar o acesso ao Judiciário brasileiro, deixando de investir no país ou recorrendo a meios alternativos de solução de conflitos que ofereçam resultados rápidos e efetivos, com destaque para a arbitragem.

Diante desse quadro de crise da Justiça (que, ressalve-se, não é exclusividade nacional), é preciso refletir sobre as suas causas, na tentativa de compreender as razões pelas quais os processos não são julgados (e, depois de julgados, devidamente cumpridos) com a celeridade pretendida pelas empresas

e desejada pela população. Esta é uma questão bastante difícil de ser respondida, pois o Judiciário brasileiro não conta com um diagnóstico preciso acerca de seu funcionamento. É certo que há iniciativas dignas de aplausos, como a criação de um banco de dados sobre o Judiciário brasileiro pelo Conselho Nacional de Justiça, mas a escassez de informações ainda impera entre nós.

Pesquisas empíricas poderiam diagnosticar com precisão as principais causas da morosidade do Judiciário, o que, por seu turno, possibilitaria a formulação de políticas públicas, reformas legislativas e ferramentas administrativas embasadas nos reais problemas dos Tribunais.

ESTUDOS EMPÍRICOS

Na tentativa de trazer alguma colaboração nesta análise, apresento, de forma breve, alguns estudos empíricos realizados pela Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (SRJ), em parceria com o CEBEPEJ (Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais) e financiadas pelo PNUD (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas), nas quais atuei como coordenadora executiva, e que contaram com a participação do Dr. Kazuo Watanabe e Maria Tereza Sadek.

Primeiramente, o estudo sobre as Execuções Fiscais no Brasil (www.cebepelj.org.br/pdf/execucoes_fiscais.pdf) demonstra que a participação deste tipo de demanda na Justiça estadual é assustadoramente expressiva. Mais especificamente, nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, as cobranças de dívidas decorrentes de tributos respondem por mais da metade da movimentação da Justiça estadual. Vale dizer que, em São Paulo, no ano de 2005, dos quase 15 (quinze) milhões de feitos em andamento, 7,5 (sete e meio) milhões tangiam à recuperação de créditos estaduais e municipais.

No Rio de Janeiro, a proporção de executivos fiscais é ainda maior: dos 5,3 (cinco e três) milhões de demandas em tramitação em 2005, aproximadamente 3 (três) milhões tangiam a execução tributária (56% do acervo). Na Justiça federal, embora menores, os índices também são importantes: cerca de 30% da movimentação tange à cobrança judicial de dívidas fiscais.

Isso significa que mais da metade da estrutura humana e material dos Tribunais de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e São Paulo está comprometida com a cobrança de dívidas tributárias. Como se não bastasse, o índice de recuperação desses créditos é baixíssimo, uma vez que muitos deles são inviáveis ou estão prescritos e, a esse despeito, não podem ser renunciados em virtude da obrigatoriedade da cobrança dos créditos tributários pelo ente público.

Magistrados de diversas unidades da federação entrevistados por nossas equipes foram enfáticos em afirmar que o processo de execução fiscal apresenta baixíssima efetividade, sobretudo em razão da não localização de bens e/ou do executado ou, ainda, de interessados em arrematar os bens levados à hasta pública.

De sua sorte, os procuradores responsáveis pela cobrança afirmam que não possuem estrutura suficiente para formar equipes especializadas na triagem e cobrança dos créditos, chegando a afirmar que, da forma como a execução fiscal se apresenta atualmente, ela é totalmente inviável. Também reclamam pela falta de poderes que permitam localizar e bloquear bens que satisfaçam os créditos fazendários.

Tentando modificar esse quadro, existem duas propostas de alteração legislativa de autoria da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) para que seja instituída: a) a possibilidade de haver transação tributária em sede de execução fiscal, em detrimento da obri-

gatoriedade da cobrança judicial de todo e qualquer crédito; e b) a desjudicialização da cobrança da dívida ativa, isto é, a cobrança administrativa dos créditos tributários, dotando esta instância de definitividade caso a parte executada não apresente resistência. Essa é a sistemática vigente em países como Estados Unidos, Portugal, Espanha, França e Argentina.

Se a primeira proposta é relativamente bem aceita, a supressão da execução fiscal do Poder Judiciário é tema bastante polêmico. De um lado, a medida poderia causar uma redução bastante expressiva do acervo da Justiça – liberando mão de obra e estrutura material para o processamento de outras demandas.

De outra sorte, há temor acerca dos eventuais abusos. É que as propostas de alteração legislativa buscam conferir poderes extremamente amplos aos procuradores, possibilitando, entre outras medidas, a realização de penhoras em contas correntes e até mesmo no faturamento das empresas, o que causa um enorme mal-estar no setor empresarial. Nem mesmo a necessidade de confirmação deste expediente pelo Poder Judiciário é capaz de acalmar os ânimos dos empresários.

Este é o ponto delicado da proposta, que tem sofrido severas críticas dos empresários, já escaudados pelos efeitos danosos da penhora *on line* na esfera judicial civil e trabalhista. Há também quem tema a possibilidade de corrupção dos fiscais e, ainda, a lesão a direitos e garantias individuais. O impasse continua.

Outro tema de extrema importância na análise do Judiciário tange à tutela judicial dos interesses coletivos no Brasil, mecanismo adequado ao tratamento das demandas de cunho transindividual que vem cada vez mais se delineando entre nós. Com efeito, a sociedade de massa e consumo caracteriza-se pela

existência de conflitos de idêntica configuração, que merecem um tratamento unificado, em detrimento da tradicional estrutura individualista das demandas.

Num estudo de caso realizado acerca da legalidade da tarifa de assinatura básica de telefonia (disponível em: www.cebepj.org.br/pdf/acoes_coletivas.pdf), aferiu-se que, para tratar deste tema (de índole visivelmente coletiva e indivisível) foram ajuizadas, apenas no Estado de São Paulo, 26 (vinte e seis) ações civis públicas de idêntico objeto, tanto na Justiça estadual quanto federal.

Não é difícil perceber que a interposição de diversas demandas coletivas para tratar de um mesmo conflito contraria a lógica do tratamento unificado. No *case* em análise, diversos atores da gestão do conflito (magistrados, advogados, promotores de justiça) afirmaram que a complexidade não decorria da questão de direito material, mas sim de cunho processual, como a necessidade de participação da agência reguladora na demanda, competência para o julgamento da demanda (justiça estadual ou federal), possível litispendência ou conexão entre as ações coletivas e a relação entre as demandas coletivas e as individualmente ajuizadas, entre outras.

O estudo de caso demonstrou claramente a inabilidade do Poder Judiciário para solucionar este tipo específico de demanda. A pesquisa concluiu, assim, que, o sistema de tutela coletiva no Brasil, nos moldes da sua regulamentação e processamento atual, é incapaz de tratar racionalmente dos conflitos coletivos.

A pesquisa também demonstrou que o ajuizamento das demandas coletivas – ao contrário do que pretendia o legislador –, não está sendo apto a represar a distribuição de milhares de ações individuais de idêntico conteúdo. Com efeito, ao lado das 26 demandas coletivas que contestavam judicialmente

a assinatura básica de telefonia (um assunto que, frise-se, deveria ser solucionado pela agência reguladora), foram ajuizadas milhares de dezenas de ações individuais que versavam sobre o mesmo tema – a maioria delas nos Juizados de Pequenas Causas.

JUIZADOS ESPECIAIS

Assim, o estudo explicitou também o impacto negativo do mau funcionamento da tutela coletiva para um importante microsistema da Justiça: os Juizados Especiais, que ficaram abarrotados com a distribuição de milhares de demandas idênticas. Nesse contexto, é importante mencionar o diagnóstico sobre os Juizados Especiais Cíveis (disponível em www.cebepj.org.br/pdf/DJEC.pdf) – que já respondem por mais de um terço da movimentação processual da Justiça estadual e, em alguns estados, supera o acervo do próprio juízo comum.

Criados como uma arena diferenciada para atender o cidadão comum em seus conflitos cotidianos (como brigas de vizinhos, acidentes automobilísticos, pequenas compras e serviços contratados), os Juizados Especiais verteram-se em Cortes de Consumo, passando a lidar com demandas de alta complexidade, de impacto coletivo, que, por conseqüência, apresentam centenas de milhares de demandas idênticas (como no caso das mencionadas ações de contestação da assinatura telefônica).

Por serem cortes extremamente acessíveis e (em tese) desburocratizadas, dispensando a atuação de advogados em causas cujo valor não supere vinte salários-mínimos, os Juizados são utilizados como remédio a problemas que deveriam ser solucionados em outras arenas.

Um exemplo que ilustra a inaptidão dos administradores da Justiça em formular políticas e estratégias adequadas tange à indenização dos danos dos consumidores de serviços de transporte de

aviação decorrentes do chamado caos aéreo. Como existe uma agência específica para esse setor – a ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil) –, seria natural que o problema fosse resolvido nessa órbita, pela imposição de multas e/ou pela recusa em conceder licenças e permissões exigidas pela lei para funcionamento das companhias aéreas. Contudo, ao invés disso, foram criados Juizados Especiais em três aeroportos brasileiros, para estimular o tratamento atomizado de um problema de caráter indiscutivelmente coletivo.

Não é difícil perceber a inadequação do tratamento individual de demandas coletivas, mecanismo perverso que desorganiza os conflitos, evitando sua agregação, sua tentativa de responsabilização coletiva e a reparação a todos os indivíduos lesados – sem contar no enfraquecimento político causado pela sua fragmentação. Ademais, do ponto de vista prático, o tratamento artesanal de demandas repetitivas compromete seriamente a administração dos cartórios judiciais. O diagnóstico demonstrou também que os Juizados Especiais apresentam baixos índices de acordos, apresentando as mesmas mazelas do juízo comum, como morosidade, congestionamento e falta de efetividade.

Por fim, outro estudo que merece menção – realizado numa parceria entre a EDESP (Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas), o CEBEPEJ e a Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça – tenta aferir a influência da gestão dos cartórios judiciais no fenômeno que se convencionou chamar de morosidade da Justiça (disponível em: www.celepej.org.br/pdf/Pesquisa%20-%20Cartórios%20Judiciais.pdf).

O estudo concluiu que o papel dos cartórios na tramitação processual é extremamente vital, já que os autos passam de 80% a 95% do seu tempo dentro das unidades cartorárias. A este despeito, sob a ótica dos administradores e dos legisladores, esses cartórios são invisíveis, sendo desconsiderados como atores do sistema de justiça.

No tangente aos recursos humanos, é alto o índice de desmotivação dos funcionários: 36% dos entrevistados afirmaram não possuir qualquer estímulo para desenvolver suas atividades no cartório, e que seu ambiente de trabalho é extremamente precário. Ademais, os servidores consideram que o juiz é uma figura distante e o Tribunal, uma entidade abstrata que “faz exigências típicas de quem desconhece o cartório por dentro”. Nem mesmo a informatização das rotinas parece ter produzido o resultado esperado: ao invés da eliminação de tarefas, ocorreu um processo inverso, de duplicação. Os funcionários registram os atos no computador e também nas antigas fichas de papel. Em conclusão, as pesquisas empíricas apresentadas demonstram que o Judiciário brasileiro apresenta inúmeras deficiências:

- As execuções fiscais (em sua maioria envolvendo dívidas prescritas ou créditos inviáveis) comprometem grande parte da estrutura judicial (praticamente metade da movimentação processual dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo), e apenas recentemente se começou a questionar o papel do Judiciário na cobrança de créditos da Fazenda (balcão

de cobrança do Executivo ou garantidor dos direitos individuais?);

- A tutela coletiva não funciona a contento entre nós, o que traz implicações gravíssimas ao sistema de justiça, sobretudo aos Juizados Especiais, abarrotados com centenas de milhares de ações rigorosamente idênticas, que poderiam e deveriam ser solucionadas de forma unificada;

- Os Juizados de Pequenas Causas, criados para lidar com demandas mais simples, verteram-se em cortes de consumo, e têm julgado causas cuja complexidade é incompatível com sua estrutura simplificada; sua índole conciliatória foi totalmente desvirtuada e seu funcionamento, em algumas unidades da federação como São Paulo, não difere substancialmente do juízo comum (lento, inefetivo, burocrático);

- A mão de obra do Judiciário brasileiro, em regra, não é submetida a treinamento ou especialização; os servidores são bastante desmotivados e não têm ciência da relevância de sua função;

- A despeito de sua importância, o cartório judicial é desconsiderado na formulação de políticas públicas e leis processuais.

É preciso compreender que a qualidade da prestação jurisdicional depende diretamente da pertinência da tutela que lhe é deferida, sendo imprescindível que o Judiciário aprenda a lidar com a diversidade e com a especialização, prevendo mecanismos apropriados para a solução dos diversos tipos de demanda. Apenas desta forma a Justiça brasileira poderá oferecer serviços de qualidade, com a agilidade desejada pelas empresas e a população. ■

leslie.ferraz@fgv.br