



**UM MODELO  
SOFISTICADO  
DE JUSTIÇA**

*Sérgio Rabello Tamm Renault*

## RESUMO

O sistema de justiça brasileiro compreende uma estrutura bastante sofisticada, constituída por inúmeros tribunais, juizados de primeiro grau, instituições diversas e milhares de servidores públicos. Como todas as instituições, o Judiciário vive um processo permanente de reformas, ditado pela necessidade de estar sempre se atualizando para atender à enorme e crescente demanda social por mais e melhores serviços. Embora sofisticado, o modelo existente não atende satisfatoriamente às necessidades da população, o que denota que os objetivos de pacificação social aos quais deve estar direcionado devem ser atingidos a partir de uma série de necessárias reformas estruturais, legislativas e de gestão.

---

**Palavras-chave:** sistema de justiça; serviço público; reformas.

## ABSTRACT

*Brazilian justice system encompasses a highly sophisticated structure, made up of countless courts, courts of first instance, sundry institutions and thousands of civil servants. As it is the case of all institutions, the Judiciary is in a constant process of reforms, prompted by the need to be updated so as to meet the huge and growing social demand for more and better services. Albeit sophisticated, the existing model does not satisfactorily meet the needs of the population; and that shows that the goals of social pacification it should aim will be achieved when the necessary structural, legislative and management reforms have been implemented.*

---

**Keywords:** justice system; public service; reforms.

É

inegável o acelerado grau em que as relações no âmbito da sociedade se tornam cada vez mais complexas envolvendo novos atores em novos papéis, utilizando instrumentos tecnológicos sofisticados que se aperfeiçoam em rapidez impressionante.

Neste novo mundo, onde o objetivo é a pacificação e solução dos conflitos entre os personagens que atuam no meio social, sejam eles pessoas ou instituições, o sistema de justiça torna-se essencial como forma única de permitir que o desenvolvimento econômico traga resultados sociais justos.

Uma convivência social pacífica exige a existência de um sistema lógico, organizado e acessível para que todos a ele possam recorrer na busca de seus direitos e da solução dos problemas e conflitos em que estejam envolvidos. É esse o sistema de justiça do qual se pretende falar.

Não é fácil a tarefa de, numa sociedade cada vez mais complexa e ainda muito desigual como a brasileira, construir um sistema de justiça capaz de dar conta da enorme quantidade de demandas que lhe são apresentadas. Há ainda que se considerar que o sistema já existe e foi sendo construído de acordo com o próprio desenvolvimento do país e seu aparelho estatal. De uma certa forma esse sistema reflete as desigualdades regionais e sociais do próprio país. Dizendo de uma outra forma, não

é possível imaginar um sistema de justiça funcionando adequadamente numa sociedade subdesenvolvida e socialmente muito injusta.

Num contexto de enormes desigualdades, com deficiência de recursos materiais e humanos, pretender construir um sistema de justiça que funcione perfeitamente parece algo impossível. O desafio é ainda maior quando se constata que as carências desse sistema decorrem também da circunstância de que por anos seguidos ele não foi considerado prioritário para a aplicação de recursos e a implementação de políticas públicas consistentes.

No Brasil, o sistema de justiça é compreendido por todo o emaranhado de instituições que gravitam em torno do aparelho estatal a serviço do Poder Judiciário, cujo objetivo é a prestação jurisdicional. Embora pareça elementar, é importante não perder de vista a natureza de serviço público da prestação jurisdicional do Estado, pois disso decorre uma série de consequências, cujo reconhecimento é necessário para que se tenha clareza da importância dessa atividade. Ao lado de outros serviços públicos essenciais, como saúde, educação e transporte público, os serviços prestados pelo Poder Judiciário e seus instrumentos são fundamentais para que a sociedade se mantenha em harmonia.

A partir da Constituição de 1988 as atividades

---

**SÉRGIO RABELLO TAMM RENAULT** é advogado especializado em Direito Administrativo, tendo sido secretário de Reforma do Judiciário (2003-05) e subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República (2005-06).

relacionadas ao sistema de justiça tornaram-se mais reconhecidamente relevantes, mas o sistema ainda se mostrava deficiente e incapaz de atender a contento às exigências apresentadas pela sociedade. Nas discussões havidas no contexto da assembleia constituinte, que originou a Constituição, ficou evidente que, ao prestar serviços jurisdicionais, o Estado precisava estar mais bem aparelhado. Assim é que, rapidamente, apesar dos avanços institucionais naquele momento verificados, o sistema parecia novamente precisar de reformas. Ficava, nesse sentido, a impressão de que o Judiciário sempre precisou de reformas.

É verdadeira a constatação que leva à conclusão de que as instituições precisam mesmo estar constantemente se modernizando e se adaptando às novas realidades que se apresentam a todo momento. No caso do Poder Judiciário e do sistema de justiça, termo que deve levar, como visto, a conceito mais amplo, esta é uma realidade inquestionável.

E se o aperfeiçoamento das instituições é algo permanente, que deve levar em conta as alterações sociais, esse processo de reformas possui também a noção de continuidade, sem que se tenha necessidade de precisar o seu início nem muito menos vislumbrar o seu desfecho.

Em outras palavras, o sentido de reforma carrega no seu âmago a noção de processo, algo continuado, cujo motor é o próprio desenvolvimento da sociedade e das relações que se estabelecem em seu interior.

O desenrolar dos acontecimentos sociais e, cada vez mais, o desenvolvimento tecnológico determinam o ritmo das reformas e a sua profundidade. Assim, de acordo com a demanda social por mais e melhores serviços, o processo de reformas vai acontecendo, seja por percepção dos agentes que conduzem o setor, seja como resposta a reivindicações.

A organização do sistema de justiça carrega, por sua própria natureza, certa rigidez e formalismo, o que impõe rituais e condições específicas para as reformas. Isso por vezes emperra o andamento das mudanças e dificulta a sua efetivação.

Como já referido, logo após a promulgação da Constituição de 1988, iniciaram-se movimentos por reformas do Judiciário. Na realidade tais movimentos tinham como origem o não atendimento de pleitos formulados, por setores interessados, no processo constituinte. O fato é que logo se iniciou

no Congresso Nacional a tramitação de emendas constitucionais com o objetivo de viabilizar a reforma do sistema. O principal ponto objeto de proposição de alteração constitucional foi o da criação do órgão de controle do Judiciário. Inicialmente denominado órgão de controle externo, por se situar fora da estrutura dos tribunais e ser constituído por profissionais que não pertenciam à categoria dos magistrados, este foi o órgão que originou o Conselho Nacional de Justiça.

Havia resistência de setores da magistratura à criação do órgão de controle, pois essa corporação entendia que ele poderia representar ingerência indevida na vida e consciência dos juízes. A criação do Conselho decorreu de uma espécie de acordo no Congresso Nacional, sendo que a sua configuração final não foi nem a de um órgão totalmente externo (composto somente por pessoas de fora da magistratura), como queriam alguns, nem totalmente interno (composto somente por juízes), como pretendiam parcelas significativas da magistratura.

A estrutura do Judiciário, com seus quase cem tribunais e milhares de servidores, é tão confusa que a existência de um órgão que tenha jurisdição sobre toda a sua organização, no que diz respeito a planejamento e normatização de funcionamento, é uma necessidade aceita por todos. Mas não foi sempre assim. A discussão sobre a conveniência ou não de criação desse órgão consumiu mais de duas décadas no Congresso Nacional e sofreu forte resistência de setores da magistratura pelas razões já mencionadas. A descrição das circunstâncias em que foi aprovada a criação do CNJ, com a promulgação da Emenda Constitucional 45, revela que o processo de mudanças do nosso sistema de justiça nem sempre atende à urgência das demandas sociais.

Além da criação do CNJ, a Emenda 45 trouxe outras modificações importantes no texto constitucional, todas na perspectiva de adequar a estrutura e o funcionamento do Judiciário aos novos tempos. O ambiente há dez anos tornou-se conjunturalmente favorável a reformas, e várias foram efetivamente aprovadas. Houve outras alterações estruturais, como a criação do Conselho Nacional do Ministério Público e o reconhecimento da autonomia da Defensoria Pública, além de mudanças na legislação processual civil, penal e trabalhista. Foi um período auspicioso, no qual os anseios de mudanças foram, em parte, se tor-



nando realidade. Fato que merece destaque, pelo seu alcance e ineditismo, foi a efetivação do I Pacto Republicano por um Judiciário mais rápido e republicano – através de ato solene, os chefes dos três poderes da República reunidos comprometeram-se a unir esforços para viabilizar a continuidade da reforma iniciada com a promulgação da Emenda 45 e ainda aprovar no Congresso Nacional alterações da legislação processual complementar. Inegável a importância histórica desse evento, que marcou o reconhecimento da importância do fortalecimento do Judiciário para a consolidação da democracia brasileira.

Mas, como não poderia deixar de ser, o tempo foi passando e a percepção de que o sistema de justiça ainda não atende às necessidades do país é imperiosa. Na verdade, há que se reconhecer que somente no momento em que a população brasileira se sentir totalmente atendida pelo Judiciário é que não se falará mais em reforma. Enquanto isso não ocorrer, o sistema viverá a contemporaneidade da constatação de que reforma é um processo que deve permanecer em curso.

Muito do que ainda se pensa e fala sobre o Judiciário tem origem longínqua no tempo. O aspecto mais diretamente percebido pela população é a morosidade na tramitação dos processos judiciais. Hoje, diferentemente de passado não muito distante, temos dados e informações sobre o funcionamento do Judiciário captados e trabalhados pelo Conselho Nacional de Justiça com a utilização de recursos de informática avançada, o que permite o planejamento de ações coordenadas mais uniformizadas e racionais em todo o território do país.

Nesse aspecto, o papel do CNJ tem se revelado muito importante. A enorme quantidade de processos em tramitação no país e a sua distribuição desordenada nos tribunais, antes reconhecida apenas pela dura realidade daqueles que a vivem em seu cotidiano, passaram a servir de subsídio para a construção de políticas para o setor. As conclusões que se podem tirar da análise dessas estatísticas, disponibilizadas para todos pelo CNJ, são diversas.

A simples reflexão acerca do número de processos em tramitação no país, na ordem de quase 100 milhões, pode levar, por exemplo, à conclusão de que o acesso à justiça é direito assegurado no Brasil. Afinal temos quase um processo

para cada dois habitantes. Mas não é essa a realidade da população, especialmente a mais carente, ao buscar a proteção de seus direitos.

A Defensoria Pública é a instituição do sistema ligada diretamente à disponibilização do acesso ao Judiciário. Através de sua atividade, as pessoas que não têm condições de contratar defesa própria deveriam ser resguardadas e se sentir protegidas. Após a Emenda 45, a defensoria adquiriu autonomia administrativa e vem se estruturando no decorrer dos anos, mas as deficiências que possui ainda são muito grandes. A capacidade da defensoria de atender à dura realidade que se impõe no dia a dia da população mais desprovida de recursos é ainda aquém do necessário.

Ao se analisar a grande quantidade de processos em tramitação no país, verifica-se a existência de concentração de litigiosidade em grandes corporações e no poder público. Há uma espécie de utilização predatória do Judiciário por parte dessas entidades e instituições, como se tal recurso significasse, em última instância, um bom negócio. Há uma utilidade intrínseca no recurso ao Judiciário, que não tem nada a ver com a busca de determinado direito ou da solução de algum conflito. A morosidade judicial faz o mau pagador ou aquele que quer simplesmente ganhar tempo para adimplir determinado compromisso perceber que indo ao Judiciário seus propósitos inconfessáveis serão atendidos.

A perversidade do sistema ainda traz prejuízos de grande relevância para o país na medida em que o congestionamento dos tribunais traz ainda mais morosidade. O cidadão que recorre ao Judiciário com o objetivo de ver resguardados seus direitos cai no círculo vicioso – quanto mais processos, mais morosidade, mais processos. E, assim, o alcance do fim a que se destina o Judiciário vai se tornando cada vez mais distante.

Esse é um dos problemas cruciais para o qual o sistema precisa ter resposta – a ampliação do acesso àqueles que verdadeiramente recorrem a ele na busca de direitos. Como se trata de direito essencial, a prestação jurisdicional deve estar sempre disponibilizada ao cidadão comum. E a verdade é que, quanto mais carente o cidadão, mais o acesso lhe parece distante. Para atender a essa demanda e responder àquela pergunta fundamental, é necessário descongestionar o sistema.



Alterações legislativas importantes nos últimos anos procuraram atender a esse objetivo – a súmula vinculante, a lei de processos repetitivos e a repercussão geral são exemplos dessas iniciativas. Mas é ainda necessário buscar formas de desestímulo do recurso desenfreado de grandes corporações (especialmente concessionárias de serviços públicos) e do poder público ao Judiciário. Uma alternativa que precisa ser estudada é a imposição de pesadas multas pecuniárias pela utilização inadequada do Judiciário. A advocacia pública e as procuradorias federal e regionais podem exercer papel relevante, desde que sensibilizadas para a importância estratégica do papel da atividade que desenvolvem nessa questão. Não há como pensar em descongestionamento do sistema sem tratar desse universo que representa mais de 60% do total de processos judiciais em andamento.

Por outro lado, não se pode contar somente com o trânsito em julgado de decisões judiciais para a solução de conflitos. Nessa medida, soluções negociadas são formas bem-vindas. Arbitragem, mediação e conciliação são meios alternativos que precisam ser mais utilizados no país. O Judiciário não dá conta – e não dará nunca isoladamente – da demanda crescente imposta pela sociedade. E, a cada dia em que o cidadão se torna mais consciente dos seus direitos, mais a demanda tende a crescer. O rompimento desse círculo vicioso pode iniciar-se com a difusão da utilização desses meios alternativos. Há discussões importantes em andamento a respeito de alterações legislativas que estimulem o uso desses meios.

Nos últimos anos, em decorrência das reformas ocorridas, presenciamos o melhor aparelhamento dos tribunais superiores e das cortes de segundo grau. A informatização trouxe resultados importantes no que diz respeito a maior racionalidade na tramitação dos recursos. Alguns tribunais já trabalham unicamente com os processos virtuais, sem o manuseio de papel, o que parecia impossível há pouco tempo.

Ocorre que, se por um lado temos tribunais mais bem equipados e ágeis, por outro temos uma realidade bastante diversa na primeira instância. Cada vez mais se consolidando como um ritual de passagem, a fase primeira de tramitação dos processos continua com pouca efetividade. É como se

cada processo, ao passar pela primeira instância, cumprisse uma etapa necessária apenas para chegar à segunda (ou terceira), essa sim definitiva. Os juízes de primeira instância, mais vítimas do que responsáveis pelo congestionamento das varas e demora na tramitação dos processos, lutam diariamente para cumprir o papel que o sistema lhes destina. A atuação fiscalizadora do CNJ, exercida por vezes de forma a apenas produzir estatísticas que não terão outra serventia a não ser a de revelar a triste realidade, impõe aos juízes de primeiro grau tarefas que lhes parecem simplesmente burocráticas. Por vezes a importância das atribuições de planejamento e organização do CNJ deixa de ser compreendida pelos magistrados, o que faz com que o órgão corra o risco de perder legitimidade.

A complexidade do sistema judicial brasileiro indica que grande parte de suas dificuldades deve encontrar soluções que tratem de aspectos relacionados a sua gestão. Os problemas de gestão do Judiciário são de toda ordem: diversidade de estruturas existentes, procedimentos não padronizados, irracionalidade na distribuição de recursos materiais e humanos, falta de investimento em gestão, desperdício, excesso de burocracia, enfim, há uma enorme quantidade de dificuldades nessa área.

Por outro lado, é verdade que os magistrados não foram capacitados para gerir as atividades administrativas dos tribunais. O esforço mais recente realizado pelas escolas da magistratura revela que o assunto começa a se tornar mais compreendido por todos, e investimentos em gestão passaram a ser considerados prioritários.

O Prêmio Innovare, criado há dez anos como forma de identificar, valorizar e disseminar boas práticas do Judiciário, tem demonstrado que o sistema é terreno fértil para soluções simples e criativas de gerenciamento e gestão. No acervo de práticas que concorreram ao Innovare durante esses dez anos encontram-se centenas de experiências bem-sucedidas de inovações gerenciais implementadas por juízes, promotores, defensores públicos e advogados. A constatação de que alterações significativas de procedimentos, processos e fluxos decisórios podem ser alcançadas independentemente de alterações legislativas é reveladora de que as soluções simples podem trazer resultados bastante positivos.

Nos últimos anos, o Judiciário passou a ocupar

o importante papel de protagonista das grandes questões nacionais, seja por inoperância dos outros poderes, seja porque o próprio Judiciário se dispôs a assumir essa função. Julgamentos recentes do Supremo Tribunal Federal revelam que o desfecho de várias questões candentes para a sociedade pode ocorrer por atuação do Judiciário, principalmente diante da inércia dos outros poderes. A instituição hermética e inacessível vai se tornando mais conhecida e reconhecida pela sociedade como fundamental para a consolidação da nossa democracia.

Há ainda muito o que ser feito para que o nosso sistema de justiça atenda às necessidades do país. Os problemas são muitos, e as soluções parecem distantes e inalcançáveis. A diferença hoje é que a realidade é bastante conhecida, os dados são disponíveis e podem servir de base para a formulação de políticas públicas. Não é, contudo, simplesmente a construção de um sistema organizacional sofisticado que irá atender a essa necessidade.

Na realidade já temos um modelo bastante sofisticado de justiça. As diversas instâncias, categorias profissionais, especializações, superposição de competências, multiplicidade de órgãos e normas procedimentais de toda natureza revelam a existência de um sistema que precisa ser mais racional. Não há, contudo, como imaginar o modelo funcionando melhor sem uma mudança cultural importante. Essa mudança deverá ser iniciada nos próprios cursos de direito, nos quais os estudantes deverão receber ensinamentos destinados à pacifi-

cação, e não deverão ser privilegiados os conceitos de processo. As escolas deveriam formar profissionais para a solução de conflitos e não para o manuseio de processos e artimanhas destinadas à procrastinação dos procedimentos nas varas e tribunais. As categorias profissionais que atuam junto ao sistema de justiça precisam ter outra dimensão de suas missões. Os advogados deveriam estar preparados para a defesa dos interesses de seus clientes numa perspectiva em que o recurso ao Judiciário fosse a última alternativa e não a primeira. Os promotores devem estar conscientes da sua atuação na defesa dos interesses da sociedade, sejam eles difusos ou não, sempre na direção da pacificação social. Os defensores públicos devem atuar sempre na defesa dos mais necessitados, dos desguarnecidos de direitos, priorizando também a solução dos conflitos e não a contabilização numérica de processos judiciais.

A estrutura do Judiciário deve estar destinada a cumprir o seu verdadeiro papel, que é o de solucionar os conflitos e promover a pacificação social. As varas e tribunais não são cartórios nem depósitos de papéis, onde o direito das pessoas parece ficar em segundo plano. O juiz, vítima de uma realidade que o obriga a agir mais como burocrata, embrutecido pela necessidade de passar adiante expedientes de questionável racionalidade, deve ter resgatada a sua missão de decidir com tranquilidade a vida e destino das pessoas e instituições.

O sistema de justiça brasileiro, sofisticado pela natureza das suas funções e complexidade de sua enorme estrutura, deve ainda ao país uma resposta melhor ao chamamento da sociedade por uma realidade mais justa, pacífica e harmônica.