

# A DEMORA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

ROGÉRIO A. CORREIA DIAS<sup>(\*)</sup>

**Sumário:** 1. Introdução — 2. Da duração do processo como índice da eficiência ou não do serviço judiciário — 3. Da inviabilidade da rígida fixação de “prazos razoáveis” — 4. Dados comparativos sobre a duração do processo em diversos países — 5. Principais causas da lentidão do processo judicial brasileiro — 5.1. Fatores de ordem institucional — 5.2. Fatores de ordem técnica — 5.3. Fatores de ordem material e humana — 6. Propostas para a minoração do problema — 6.1. A primeira proposta: da necessária mudança de mentalidade dos operadores do direito — 6.2. A segunda: a aplicação, na estrutura judiciária, de conceitos empresariais de qualidade do serviço. O Programa dos Cinco “S” — 7. Conclusão.

## 1. INTRODUÇÃO

Trava-se aceso debate no País sobre a justiça, centrado sobretudo na pretensa necessidade do controle externo do Poder Judiciário e porque se diz ser o aparelho judicial por demais moroso.

A morosidade da justiça (*rectius*: do sistema retributivo legal), tema que remonta ao século dezesseite<sup>(1)</sup>, constitui, pois, um dos aspectos mais importantes de sua crise<sup>(2)</sup>, a merecer *ipso facto* estudo mais aprofundado de sua gênese. É da voz do povo em geral — muita vez destituído de conhecimento das causas — e dos operadores do direito em particular que há uma excessiva demora na tramitação do processo judicial brasileiro.

(\*) Juiz de Direito no Estado de São Paulo, mestrando em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas — PUCCAMP.

(1) Cf. estudo de Winter levado a efeito em 1628 sob o título “*Parthenius litigiosus, sive discursus politico-iuridicus de litigiosis nostri seculi malitis, et de remediis abbreviandarum litium*”, apud Chioyenda in “*Ensayos*”, trad. esp., vol. II, p. 125. apud José Olímpio de Castro Filho, *O problema da lentidão dos processos e sua solução*, RF 233/349-55.

(2) Crise cuja origem, segundo José Eduardo Faria, está no fato de o Judiciário haver sido concebido para exercer suas três funções — instrumental, política e simbólica — no âmbito de uma sociedade estável, com níveis minimamente eqüitativos de distribuição de renda e um sistema legal integrado por normas padronizadoras, unívocas e hierarquizadas em termos lógico-formais (“A crise do Judiciário”, O Estado de São Paulo, A-2, 6 7 99).

Essa conclusão demonstra que, a rigor, o desempenho na administração da justiça no País encontra-se muito aquém de atender às expectativas e aos anseios sociais. No entretanto, o tratamento conjugado de várias situações determinadas pela ineficiência do serviço judiciário revela que o problema emergente do processo tem dimensões muito maiores e mais complexas do que comumente se imagina.

A excessiva duração do litígio, segundo *José Rogério Cruz e Tucci*<sup>(3)</sup> — “vulnera a garantia do devido processo legal. Desprestigia os tribunais. (...) Perpetua a angústia e produz enorme prejuízo, material e moral, àqueles que protagonizam o combate judiciário”. Eis a importância do problema.

## 2. DA DURAÇÃO DO PROCESSO COMO ÍNDICE DE EFICIÊNCIA OU NÃO DO SERVIÇO JUDICIÁRIO

Um dos índices a que comumente se recorre para aferir da eficiência ou não do serviço judiciário é o da duração do processo. À primeira vista, como salienta *Dínio de Santis Garcia*, “poderia parecer que a melhor Justiça seria a que decidisse a causa de imediato, assim que formulada a queixa pela parte lesada”<sup>(4)</sup>.

O exame da questão demonstra, no entretanto, que isso não ocorre. É que pode o demandante estar a fazer alegações inverídicas ou, ainda que verdadeiras, insuscetíveis de produzir os efeitos jurídicos que delas se esperavam e assim por diante. Esta a razão fundamental por que, como uma das maiores conquistas do direito processual, consagrou-se o *princípio da bilateralidade da audiência*, um dos pilares da justiça organizada, ressalvados tão-só os casos excepcionais em que a oitiva prévia do demandado possa tornar ineficaz a atividade judicial.

Não basta, todavia, a oitiva do demandado, sendo de rigor seja dada oportunidade a ambas as partes de demonstrar os fatos por elas invocados, numa instrução que pode ser demorada, como ordinariamente é. Concluída tal instrução, têm as partes a faculdade de falar sobre ela e só então, cumpridas eventuais formalidades outras do processo — a oitiva do Ministério Público, por exemplo —, estará o processo, como instrumento eminentemente dialético, “maduro” para julgamento.

Da sentença, de mérito ou não, podem ainda as partes interessadas recorrer pelo menos a uma segunda instância. São atos que demandam tempo — e muito mais por força do formalismo que lhes impõe a lei — para sua designação, comunicação às partes, realização e nova comunicação às partes *etc.*

É certo que há quase sempre prazos fixados pela lei para a realização dos atos. Mas, à exceção dos prazos processuais impostos às partes,

(3) “Tempo e Processo”, págs. 11-2.

(4) *Dínio de Santis Garcia*, “A crise da justiça e suas causas”, *Revista da Escola Paulista da Magistratura* n. 1, 1996, pág. 154.

porque peremptórios, eles quase nunca são respeitados. Seja por causa da saturação dos órgãos judicantes, seja por razões outras. Surge, então, a idéia de estimar a duração do processo mediante o padrão dos "prazos razoáveis", como destaca Garcia<sup>(5)</sup>.

### 3. DA INVIABILIDADE DA RÍGIDA FIXAÇÃO DE "PRAZOS RAZOÁVEIS"

A ordem normativa constitucional vigente no País consagra o direito de todos à tempestividade da tutela jurisdicional. O artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, revelando tal garantia, permite concluir não só o direito de proteção judicial como também o direito à adequada tutela jurisdicional, *i.e.*, "à tutela jurisdicional efetiva, adequada e tempestiva"<sup>(6)</sup>.

A Europa Ocidental, em diversos países, e bem assim a América do Norte, não obstante também sofram, os efeitos de igualmente demorada prestação jurisdicional, cuidaram de consagrar em diversos textos legais o direito a um processo judicial sem dilações indevidas.

O conceito de *prazo razoável* foi adotado pela *Convenção Européia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais* que, subscrita a 4.11.1950, prescreve em seu artigo 6º, 1, que "toda pessoa tem direito a que sua causa seja examinada equitativa e publicamente num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial instituído por lei, que decidirá sobre seus direitos e obrigações civis ou sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal contra ela dirigida".

Conquanto não se conheça a invocação judicial, no Brasil, de tal direito, vê-se já antigo o direito ao processo sem dilações indevidas, desde 1950 entendido como direito subjetivo constitucional, de caráter autônomo, de todos os membros da coletividade, à tutela jurisdicional entregue em "razoável" lapso de tempo.

Tem-se entendido impossível, todavia, a fixação apriorística de uma regra específica do que sejam *prazos razoáveis*, razão pela qual a Corte Européia dos Direitos do Homem estabeleceu três critérios, segundo as circunstâncias de cada caso concreto, que devem ser considerados para seu estabelecimento: a. a complexidade do problema; b. o comportamento das partes e de seus procuradores, no processo civil, ou da acusação e da defesa no processo penal; e c. a atuação do órgão judicante.

Verifica-se, pois, que as dilações indevidas constituem um conceito inteiramente aberto e indeterminado, de forma a obstar sejam consideradas como a simples inobservância, do ponto de vista objetivo, dos prazos fixados pelas regras processuais positivas.

(5) *Idem, ibidem.*

(6) Luiz Guilherme Marinoni, "Tutela antecipatória, julgamento antecipado e execução imediata da sentença", pág. 20.

#### 4. DADOS COMPARATIVOS SOBRE A DURAÇÃO DO PROCESSO EM DIVERSOS PAÍSES

Da indeterminabilidade, por impossível, do conceito de prazo razoável, resulta difícil sua adoção como parâmetro para se aferir da eficácia da Justiça como um todo, mostrando-se aplicável tão-só aos casos concretos.

Resta, então, a alternativa da comparação dos prazos dos processos brasileiros com os processos de outros países de cultura jurídica análoga.

Na Itália, cujo ordenamento jurídico inspira o direito processual nacional, um estudo que envolve o período de 1956 a 1963 aponta que, em primeira instância, num universo de 140 mil processos cíveis anuais, 26% foram decididos em menos de meio ano, 50% entre 1 a 2 anos, 13% entre 2 e 3 anos e 11% em mais de 3 anos. Nos tribunais, a duração dos processos alcançou menos de meio ano em 13%, um ano em 44%, 2 anos em 30%, 3 anos em 8%, e mais de 3 anos em 5%<sup>(7)</sup>.

Na França a duração dos processos nas cortes de apelação passou de 19 meses (mínimo de 9 meses e máximo de 44 meses) em 1980, a 22 meses (mínimo de 11 meses e máximo de 39 meses), em 1982; nos mesmos anos o prazo, nos tribunais de grande instância, subiu de 13 a 13 meses e meio<sup>(8)</sup>.

Na Alemanha, em primeira instância a duração média dos processos cíveis, em 1959, foi a seguinte: a. *Amtsgerichte*<sup>(9)</sup>: menos de 3 meses, 46%; de 3 a 6 meses, 26,9%; mais de 6 meses, 27,1%; b. *Landgerichte*: menos de 3 meses, 22,7%; de 3 a 6 meses, 23,6%; mais de 6 meses, 53,7%. No mesmo ano, em segunda instância: a. *Landgerichte*: menos de 3 meses, 50,0%; de 3 a 6 meses, 25,6%; mais de 6 meses, 24,4%; b. *Oberlandesgerichte*: menos de 3 meses, 37,3%; de 3 a 6 meses, 27,6%; mais de 6 meses, 34,6%<sup>(10)</sup>.

Em 1968 os resultados obtidos foram os seguintes, em primeira instância: a. *Amtsgerichte*: menos de 3 meses, 30,76%; de 3 a 6 meses, 30,75%; mais de 6 meses, 38,49%; b. *Landgerichte*: menos de 3 meses, 33,94%; de 3 a 6 meses, 24,96%; mais de 6 meses, 43,10%. Em segunda instância: a. *Landgerichte*: menos de 3 meses, 33,60%; de 3 a 6 meses, 40,47%; mais de 6 meses, 25,93%; b. *Oberlandesgerichte*: menos de 3 meses, 4,84%; de 3 a 6 meses, 29,22%; mais de 6 meses, 65,94%<sup>(11)</sup>.

Os melhores resultados são os do Cantão de Zurique, que registra tais estatísticas desde 1832. No Tribunal da circunscrição de Zurique a duração média dos processos cíveis ordinários, na década 71-80, foi de 160

---

(7) Castellano, C. Pace, C., Patomba, G. & Raspini, G., "L'efficienza della giustizia italiana", págs. 23 e ss.

(8) Bergel, J. L., "Théorie générale du droit", págs. 356 e ss.

(9) *Amtsgerichte*, *Landgerichte* e *Oberlandesgerichte* são órgãos judiciários.

(10) Nicolò Tronker, "Processo cível e constituzione", págs. 274 e ss.

(11) *Idem*, op. cit., pág. 276.

dias (máximo de 169,68 dias, em 1971, e mínimo de 147,30, em 1980). No mesmo período os processos ordinários tiveram a duração média, em primeiro grau, de 70,43 dias (mínimo de 56,85, em 1980, e máximo de 82,56, em 1976); e os processos rápidos, surpreendentemente, tiveram média mais elevada — a de 127,69 dias (mínimo de 69,02 dias, em 1979, e máximo de 180,51, em 1975). No Tribunal Superior (*Obergericht*) de Zurique a duração média dos processos de apelação, ainda no mesmo período, foi de 99 dias (mínimo de 75,23, em 1975, e máximo de 121,0, em 1980)<sup>(12)</sup>.

No Brasil, especificamente no Estado de São Paulo, o Departamento de Informática do Tribunal de Justiça, no ano de 1989, em conjunto com o Departamento de Processo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em trabalho conduzido por *Ada Pelegrini Grinover* e *Kazuo Watanabe*, calculou — segundo a mesma fórmula aplicada nos cálculos italianos retrocitados — a duração média de 677 dias de nossos processos cíveis e de 488 de nossos feitos criminais. A constatação, portanto, é de que o processo judicial em São Paulo é mais célere que na Itália<sup>(13)</sup>, conquanto deixe a desejar relativamente à eficiência — analisada somente sobre este prisma — das justiças francesa e alemã, que resolvem mais da metade de seus processos em seis meses<sup>(14)</sup>.

## 5. PRINCIPAIS CAUSAS DA LENTIDÃO DO PROCESSO JUDICIAL BRASILEIRO

Não se pode perder de vista que os motivos determinantes da lentidão dos processos judiciais nas experiências jurídicas estrangeiras assemelham-se, quando não se igualam totalmente, àqueles que militam contra a rapidez da prestação jurisdicional no Brasil.

Sem afastar por completo as críticas à legislação processual, como o faz *Cruz e Tucci*<sup>(15)</sup> — sob o fundamento de que o Código de Processo Civil em vigor constitui o ponto culminante da evolução científica do direito processual civil em nosso País, em tudo superior ao código revogado —, apresentam-se como principais causas determinantes da intempestividade da tutela jurisdicional no Brasil três fatores distintos: fatores de ordem institucional, de ordem técnica e de ordem material e humana.

### 5.1. Fatores de ordem institucional

O primeiro e seguramente o mais significativo fator determinante da intempestividade da tutela jurisdicional no Brasil, aquele que está na gênese do problema, é o inescandível desequilíbrio de forças existente entre os poderes constituídos da República.

(12) *Nicola Picardi*, "Il processo civile svizzero", págs. 674 ss.

(13) *Ada Pelegrini Grinover* e *Kazuo Watanabe*, "Durata media dei processi di giurisdizione ordinaria nello Stato de S. Paolo", del Brasile, págs. 2-3.

(14) *Sidnei Agostinho Beneti*, "Da conduta do juiz", pág. 220.

(15) *Op. cit.*, pág. 99.

Realmente, desde o início do novo regime de governo, em 1889, tem havido sempre, como adverte *Dalmo de Abreu Dallari*, “nítida prevalência do Executivo, secundado pelo Legislativo, aparecendo o Judiciário, na prática, como o Poder mais fraco”<sup>(16)</sup>, sendo certo que tal desequilíbrio implica, como é natural, em uma nítida indisposição dos demais poderes em fortalecimento do Poder Judiciário, o que reflete evidentemente na qualidade de seus serviços.

Não se cuida, à guisa de lembrança, de privilégio brasileiro, mas de traço cultural que abrange toda a América Latina, como vem de assinalar *Eugenio Raúl Zaffaroni* em proficiente estudo sobre o poder judiciário: “não há dúvida de que há má vontade para a democratização deste ramo do Estado”<sup>(17)</sup>, especialmente porque seus sucessivos *stablishments* têm procurado valer-se politicamente dos poderes judiciários ou, ao menos, de neutralizá-los para que não perturbem o seu exercício de poder. O fato, de inarredável constatação, é que todas as Constituições proclamam a independência do poder judiciário, mas nenhum governo se dispôs seriamente a concretizá-la<sup>(18)</sup>.

Não interessa mesmo, à classe dominante, que seja independente, ágil e eficaz a estrutura judicial atuante nos limites de seus domínios, sendo certo que nos casos de seu particular interesse criam-se mecanismos processuais diferenciados que escapam ao procedimento comum, demorado e ineficiente.

Explica, a propósito, *Carlos Alberto Álvaro de Oliveira* que “para esses litígios criaram-se, simplesmente, procedimentos especialíssimos, geralmente com total desconhecimento do tão decantado princípio da igualdade das partes no processo, gerando-se com isso, dupla desigualdade: desigualdade de procedimento e desigualdade no procedimento”<sup>(19)</sup>.

É o caso, como salienta *Luiz Guilherme Marinoni*, dos procedimentos previstos nos Decretos-lei ns. 70/66, 167 e 911/69<sup>(20)</sup>, e por que não dizer, daquele previsto na novei Lei n. 9.514/97, que trata da alienação fiduciária de imóvel em garantia, todos de interesse de determinada camada social. Alia-se, então, a classe governante à mídia para atribuir as mazelas do poder judiciário às qualidades pessoais de seus operadores, possivelmente porque de mais fácil apreensão pelos governados em geral.

## 5.2. Fatores de ordem técnica

Em pesquisa relativamente recente, levada a efeito pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo — IPESP junto a expressivo número de magistrados em diversos Estados, verificou-se que,

---

(16) “O poder dos juizes”, pág. 77.

(17) “Poder judiciário, crise, acertos e desacertos”, pág. 27.

(18) *idem*, *ibidem*, págs. 27 ss.

(19) “Procedimento e ideologia no direito processual brasileiro”, pág. 81.

(20) “Efetividade do processo e tutela de urgência”, págs. 15-6.

na opinião de 82,3% dos entrevistados, o excesso de formalidades nos procedimentos judiciais constitui importante obstáculo ao bom funcionamento da justiça e, na opinião de 90,2% deles, a redução de tais formalidades é imperativa para a agilização dos processos<sup>(21)</sup>.

É fato. A rebuscada sistemática processual brasileira também contribui, decisivamente, para a extraordinária longevidade das demandas judiciais, mormente em face de suas incongruências e dos inúmeros recursos que prevê.

Uma das incongruências, apropriadamente denunciada por *Marinoni*, apenas como exemplo, está no maior valor imediato que se empresta à medida liminar concedida para antecipar os efeitos da tutela jurisdicional, de caráter eminentemente provisório por que fundado em juízo de verossimilhança das alegações da parte, em detrimento da sentença, que resulta do conhecimento exauriente da lide.

Cuida-se, no que toca à ordinária suspensividade dos efeitos da sentença, de paradoxo sintomático da desvalorização do juízo de primeiro grau e conseqüente endeusamento dos juízos recursais, de modo que a primeira instância, insta reconhecer, é reduzida a mero juízo preparador, uma espécie de ante-sala em que se aguarda o momento de impetrar recurso de apelação e, em conseqüência, levar a causa à segunda instância, pondo a perder, “à evidência, a utilidade inquestionável da imediatidade, da identidade física do juiz e da concentração”<sup>(22)</sup>. Daí a saturação dos tribunais e a conseqüente morosidade dos julgamentos.

Urge, portanto, e assim têm proclamado *Sálvio de Figueiredo Teixeira*, *Carlos Mário da Silva Velloso* e *José Rogério Cruz e Tucci*, seja corrigido tal equívoco atribuindo-se, como regra, exeqüibilidade provisória à sentença do juízo singular, tal como ocorre na sistemática processual italiana.

Assim, salvo exceções previsíveis na lei — *e.g.*, nas causas relativas ao estado e à capacidade das pessoas — a parte apelante que pretendesse emprestar efeito suspensivo a seu recurso haveria de postulá-lo junto ao órgão jurisdicional superior, através de ação cautelar, como ocorre, *v.g.*, com o recurso especial junto ao STJ, que tem sido criterioso no deferimento de tais pretensões.

Esse sistema, previsto no 15º Anteprojeto da Reforma Processual<sup>(23)</sup>, desestimularia a interposição de apelações protelatórias e, desse modo, dinamizaria a entrega da prestação jurisdicional.

As apelações, no mais das vezes destituídas de consistência jurídica, ilustram bem, aliás, o amor dos operadores do direito pela interposição de recursos. E recurso no processo civil brasileiro é o que efetivamente não falta: a. das decisões interlocutórias cabem agravo — retido ou por

(21) *Maria Tereza Sadek*, “A crise do judiciário vista pelos juizes”.

(22) *José Rogério Cruz e Tucci*, *op. cit.*, pág. 102.

(23) Comissão coordenada pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual e pela Escola Nacional da Magistratura.

instrumento, além de embargos declaratórios; b. da sentença cabem embargos declaratórios para o próprio juiz e, julgados, dão margem à apelação para o grau superior de jurisdição; c. a parte que não apelou pode manejar recurso adesivo; d. julgada a apelação — podem ser apelações — cabem embargos declaratórios ao acórdão; e. se o acórdão resultar de decisão não unânime, *i.e.*, por maioria de votos, cabem embargos infringentes; f. se a decisão divergir de outras do mesmo tribunal, cabe o pedido de uniformização de jurisprudência. Há ainda decisões de órgãos singulares dos tribunais — presidentes e relatores — que comportam agravos regimentais bem como o manejo, certamente abusivo, do mandado de segurança. Cabem ainda, das decisões locais de segunda instância, para o Superior Tribunal de Justiça, recurso especial, agravo da decisão que eventualmente indefere seu processamento, embargos de declaração ao acórdão que julgar o recurso, embargos infringentes aos acórdãos não unânimes, embargos de divergência se a decisão contraria outras do mesmo tribunal, agravos regimentais de decisões de presidentes e relatores e recurso ordinário ou extraordinário para o Supremo Tribunal Federal. E lá, na mais alta corte do País, outros inúmeros recursos podem ser manejados, dando conta, pois, da relativa facilidade com que se arrasta, por anos e até mesmo por décadas, um processo judicial no Brasil.

### 5.3. Fatores de ordem material e humana

É bem de ver que a dramática e crescente aflição dos consumidores da justiça em decorrência da demora na prestação jurisdicional constitui, por certo, diagnóstico conclusivo da existência de um verdadeiro abismo entre a legislação codificada e a realidade do serviço judiciário.

Com efeito, o problema da demora da prestação jurisdicional ultrapassa os limites da ciência processual para avançar sobre o terreno da organização judiciária e da administração pública.

Já advertiu *Willoughby*, em estudo sobre o direito judiciário norte-americano, há mais de 40 anos, que "dos diversos ramos do governo, nenhum tem recebido menos atenção dos estudiosos da ciência política do que o serviço judiciário"<sup>(24)</sup>.

A materialização do direito das pessoas, por meio dos instrumentos que lhes são postos à disposição — previstos na lei processual — está mesmo a depender, fundamentalmente, de prédios, máquinas e operadores ou, em outras palavras, de instalações e equipamentos adequados e juizes e auxiliares que lhes dêem vida.

A inadequação das condições de trabalho, mormente dos órgãos de primeiro grau da justiça comum estadual, salta aos olhos, assinalando *Dallari* que em muitos Estados há juizes trabalhando em condições incompatíveis com a responsabilidade social da magistratura.

---

(24) "Principles of Judicial Administration", pág. XII.

Na realidade, segundo aquele jurista, “não poucos magistrados são constrangidos a exercer a judicatura em dependências improvisadas ou com instalações muito precárias<sup>(25)</sup>, com deficiência de espaço e sem o mínimo conforto necessário para o eficiente desempenho de suas tarefas. Desse descaso dos tribunais acabam sendo vítimas também os demais participantes indispensáveis das atividades judiciárias, como os advogados, os membros do Ministério Público e os funcionários forenses. O grande sacrificado por essa discriminação contra a primeira instância, motivada sobretudo pela acomodação ou indiferença das cúpulas judiciárias, é o povo, em nome de quem o Poder Judiciário decide e é quem paga as despesas para instalação e manutenção dos serviços judiciais...”<sup>(26)</sup>.

No Rio Grande do Sul, aqui tomado a título de mero exemplo, segundo *Araken de Assis*, “até o advento da Carta Política em vigor, não raro se entregavam ao Judiciário casebres ou prédios condenados à ruína, ‘às vezes desocupados por outras repartições por inservíveis ou demasiado deteriorados’. A tal respeito, lembre-se que a jurisdição é atividade específica, que, no respeitante aos espaços físicos, ostenta exigências peculiares. Os prédios destinados à localização dos serviços judiciários carecem de projeto funcional. Não é admissível, por exemplo, distribuir as repartições judiciárias em autênticos labirintos. Eles provocam desconforto nos operadores, inviabilizam a perfeita distribuição das escrivadinhas e dos serventuários, e, principalmente, causam desagrado ao usuário, afugentando-o ou causando-lhe angústia profunda”<sup>(27)</sup>.

Se não há prédios adequadamente preparados, intuitiva a conclusão da escassez e obsolescência dos equipamentos que os guardam. Incipiente o uso da informática. Até hoje, às vésperas de um novo milênio, o Poder Judiciário do Estado de São Paulo não logrou o resultado esperado. Não por incapacidade, mas certamente pelas dificuldades orçamentárias próprias de quem depende do poder que controla os cofres públicos<sup>(28)</sup>. Cada um dos quatro tribunais paulistas implantou, em diferentes momentos, máquinas e programas que não guardam entre si similitude operacional. Os juízes de primeira instância usam dos recursos de informática adquiridos às suas expensas, assim como o fazem em relação a livros, a cursos e a tudo quanto, além de invariavelmente modestas instalações e de alguns auxiliares, necessitam para exercer suas funções.

Não bastasse, e a carência, que se tem constatado crônica, de juízes, vem de contribuir para atrasar a prestação do serviço jurisdicional.

Com efeito, é preciso ver que a lei, ao fixar também ao órgão jurisdicional prazos para sua manifestação, não indaga de suas possibilidades materiais e humanas de seu cumprimento. A lei não está preocupada em

---

(25) Exemplo nesta região de Campinas: Fórum da Comarca de Pedreira, recentemente transferido para prédio de onde antes já saíra — por inadequação — porque sob risco de desabamento.

(26) *Dalmo de Abreu Dallari, op. cit.*, págs. 156-7.

(27) “O direito comparado e a eficiência do sistema judiciário”, pág. 12.

(28) O Orçamento da União para o ano de 1998 destinou 0,07% ao STF e 0,16% ao STJ enquanto ao Senado Federal destinou-se 0,47% das verbas federais (cf. “Folha de São Paulo” de 30.12.97).

saber se ao juiz há, simultaneamente, dez, cem ou mil processos submetidos à sua deliberação, sendo certo que muitas vezes tal número supera, em muito, sua capacidade de trabalho, mormente quando a complexidade das relações intersubjetivas e, por isso, dos casos apresentados à justiça, aumenta a cada dia.

A exemplificar a absurda desproporção existente entre órgão judicantes e processos judiciais basta a superficial análise dos números paulistas: no Estado de São Paulo, em que há exatos 1.943 magistrados estaduais de primeiro grau<sup>(29)</sup>, tramitam mais de 10 milhões de ações judiciais<sup>(30)</sup>, o que significa a média aritmética de 5.146,68 processos para cada juiz estadual. Isso em otimista avaliação eis que há juizes afastados de suas funções jurisdicionais, convocados pelos órgãos dirigentes para atividades administrativas.

É um número muito acima do razoável. Aliás, acima do razoável está também a proporção juiz-jurisdicionado: na Alemanha há um juiz para cada 3 mil jurisdicionados, na Argentina há um para 17.000 e, no Brasil, há um juiz para cada grupo de 29.000 jurisdicionados. Isso na média, pois que há no Estado de São Paulo inúmeras comarcas em que a relação é de um juiz para cada cinquenta mil habitantes.

Ocorre aí o desastroso fenômeno da acentuada rotatividade de juizes que, sem apoio superior, não suportam a extraordinária carga de trabalho. Deixando a unidade judicial, e superado o hiato atinente à transição, outro magistrado vem em seu lugar, desconhecendo por completo, todavia, os traços da comunidade em que se inserirá, os problemas contidos nos processos sujeitos a seu julgamento, as características de seu corpo de colaboradores etc.

Quando tal magistrado estiver conhecendo uma pequena parte de todas estas variáveis, nova promoção se verificará... Não há, assim, continuidade mental no desenvolvimento do processo e, com isso, perdem os jurisdicionados e seus advogados.

Por fim, há ainda um traço especificamente da magistratura latino-americana que contribui para com a morosidade da prestação jurisdicional. Cuida-se de sua ideologia marcadamente burocrática, certamente por que este seu modelo, o *modelo tecno-burocrático* de que trata Zaffaroni, em que uma das características é a continência de juizes moldados de forma a sobreviverem na dependência interna e externa, gerada através da silenciosa ameaça de sanções, de bloqueio de ascensões e promoções, de remoções arbitrárias, de campanhas difamatórias internas, ...

---

(29) Conforme informação de dezembro/00 do Departamento da Magistratura — DEMA do Tribunal de Justiça de São Paulo.

(30) Exatamente 10.089.077, assim distribuídos: 2.483.934 cíveis, 742.689 criminais, 136.794 relacionadas à infância e juventude e 6.725.660 execuções fiscais — cf. Movimento Judiciário de Primeira Instância de 1º a 30.11.00, publicado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo no D.O.E. — Poder Judiciário, Caderno 1, Parte 1, de 21.12.00, pág. 2.

Estas são as condições institucionais às quais se submetem as pessoas, mas que tendem a gerar mecanismos de fuga, que configuram aquilo que o jurista argentino chama de “burocratização subjetiva” ou deterioração burocratizante no nível pessoal dos operadores<sup>(31)</sup>. Não há, pois, estímulo à criatividade — até porque, “a rigidez do treinamento dificulta a iniciativa”, suscitando a chamada, por *Thorstein Veblen*, “incapacidade treinada”<sup>(32)</sup> — mas à reprodução dos valores ideológicos dominantes ao longo do tempo introjetados nas estruturas mentais do juiz.

## 6. PROPOSTAS PARA A MINORAÇÃO DO PROBLEMA

Reservando a crítica — muita vez destituída de critérios — aos desinteressados na busca de soluções, ousa-se acender aqui uma luz. Ainda que lâmpada fraca para iluminar as inteligências superiores, quem sabe possa estimular a reflexão dos simples.

Algo deve ser feito em prol da mais rápida e eficiente prestação jurisdicional. Inviável, no entanto, a espera de grandes alterações na ordem legal positiva ou ainda o aporte, pelas instâncias dirigentes estatais, dos recursos financeiros necessários à modernização da estrutura judiciária nacional. Aliás, é bem possível que isso *per se* também não bastasse à solução do problema. Mais próximo da realidade, pois, seria refletir da forma como seria possível, dentro do arcabouço político e normativo postos e com os limitados recursos materiais e humanos disponíveis, melhorar a administração da justiça no país.

### 6.1. A primeira proposta: da necessária mudança de mentalidade dos operadores do direito

Como uma das propostas ora entendidas viáveis, sugere-se, como ponto de partida, a oitiva da grave advertência feita por *Julián Marías*, filósofo, membro da Real Academia Espanhola, que, escrevendo sobre a hodierna inversão de valores na sociedade, disse o seguinte: “é necessária, com urgência, uma operação de saneamento mental da humanidade”<sup>(33)</sup>.

Realmente não é possível mudar o atual estado das coisas sem que, antes, não se disponham os homens a começar a mudança dentro de si mesmos. Para tanto, é preciso vigorosa disposição para o *saneamento* de uma variedade de conceitos que o sistema social vem de depositar em nossas estruturas mentais ao longo de nossas vidas, libertando-nos da “jaula da burocracia” referida pelo sociólogo *Max Weber* em seus célebres estudos sobre tal espécie de organização formal.

Como exemplos de tais conceitos, no mais das vezes fortemente arraigados na formação de expressiva parcela dos operadores do Direito,

---

(31) *Op. cit.*, pág. 158.

(32) *N Fernando C. Prestes Motta*, “O que é burocracia”, pág. 68.

(33) *In O Estado de São Paulo*, pág. A-2, 1998.

porque subministrados nas Faculdades de Direito, vêem-se os seguintes mitos — arrolados em interessante paralelismo traçado pelo professor de Teoria Geral do Direito e Filosofia do Direito das Universidades Federais de Santa Catarina e Paraná Luiz Fernando Coelho<sup>(34)</sup>: a. o *mito da unidade do ordenamento jurídico*, quando se sabe da existência de uma produção normativa paralela à do Estado, e até contra ele, que se revela em certas minorias sociais; b. o *mito de que o Estado seja pressuposto do direito*, quando o Estado é uma abstração, surgiu depois do direito e só se antepõe a ele para dar legitimidade a suas próprias normas. O Estado é criação histórica de quem detém a hegemonia na sociedade, e é por estes colocado a serviço de seus interesses; c. o *mito de que somente o direito estatal é legítimo*, quando a legitimidade das normas sociais não radica na estatalidade, mas no consenso geral das comunidades que criam suas próprias regras de convivência; d. o *mito de que a lei é a principal fonte do direito*, quando todas as fontes de direito são válidas; e. o *mito de que a ordem jurídica estatal é racional*, quando o direito não é racional, mas emocional, intuitivo, prático. Nem as decisões judiciais são racionais; f. o *mito de que a lei tem um significado autónomo*, quando o significado da lei é heterónomo, vem do significado que lhe é atribuído pelo intérprete; g. o *mito de que a função do intérprete é "descobrir" esse significado*, quando a função do intérprete não é descobrir, mas criar o sentido da norma e, por fim, h. o grande *mito da neutralidade do juiz*, algo inteiramente fora da realidade porquanto não existe juiz neutro, pois quando aparentemente neutro estará, na verdade, aderindo de modo acrílico ao sistema em que inserido.

A eliminação de tais conceitos das estruturas de pensamento dos operadores do direito — ou, ao menos, seu reexame — permitiria, por certo, o resgate das profundezas da retórica forense, quiçá viva, a compreensão de que o processo é mero instrumento da realização de direitos materiais e que, por trás dos invariavelmente volumosos cadernos que o veiculam, há dramas essencialmente humanos à espera de soluções igualmente humanas.

## **6.2. A segunda: a aplicação, na estrutura judiciária, de conceitos empresariais de qualidade do serviço. O programa dos cinco "s"**

A propósito do "saneamento mental da humanidade", referido por *Márias*, e da libertação dos mitos que muita vez povoam o mundo intelectual dos operadores do direito, surge como segunda proposta de minoração do problema ora sob enfoque a aplicação, no serviço judiciário, de conceitos empresariais de qualidade.

Afinal, não fora a circunstância de a administração da justiça vincular-se ao poder público, ela em nada ou muito pouco se diferenciaria de uma autêntica empresa privada de prestação de serviços, afastado, à evidência, o objetivo de lucro.

---

(34) In "Ideologia e direito". Sequência n. 11, págs. 72-4.

É aí, na administração "empresarial" do serviço judiciário, voltada à busca da qualidade, que pode residir — a par do afastamento, pelos operadores do direito, dos mitos antes mencionados — importante subsídio à melhora da prestação jurisdicional.

Não se desconhecendo a existência de uma diversidade de programas empresariais de qualidade, sugere-se a aplicação, por sua singeleza conceitual, em unidades judiciárias do famoso Programa dos Cinco "S".

A ferramenta Programa dos Cinco "S" surgiu no Japão em 1950, criada pelo engenheiro de manutenção *Kaoru Ishikawa* que, após um estágio nos Estados Unidos, implantou-o em seu país. Os Cinco "S" foram, portanto, a primeira ferramenta de envolvimento, participação e produtividade do Japão no pós-guerra. Mais recentemente (1986), o programa foi objeto de desenvolvimento por técnicos japoneses, fortalecendo-se a questão comportamental.

Tal programa, lançado formalmente no Brasil em 1991, onde várias empresas de grande porte já o utilizam<sup>(35)</sup>, é considerado como base para implementação da chamada "qualidade total", sendo certo que os Cinco "S" são tidos como um dos responsáveis pelo sucesso da empresa japonesa e pelo próprio reerguimento do Japão no pós-guerra.

O Programa dos Cinco "S" — cujos conceitos fundamentais vêm sendo implantados, até onde se sabe, de modo pioneiro, na Vara Distrital de Jarinu — Comarca de Atibaia — Estado de São Paulo — consiste em um sistema organizador, mobilizador e transformador de pessoas e de organizações abertas à filosofia da qualidade, derivando seu nome de cinco palavras do idioma japonês, quais sejam. *seiri, seiton, seiso, seiketsu e shitsuke*.

O primeiro passo — SEIRI (Senso de utilização) — consiste em separar o necessário do desnecessário, o útil do inútil. Este passo inicia-se com a "akafuda", um cartão vermelho aplicado pelos funcionários da empresa nos objetos, equipamentos, móveis, papéis, ... considerados inservíveis e que, por isso, devem receber adequada destinação, *i.e.*, ser descartados, consertados, transferidos, vendidos, ... Vencida esta primeira etapa, segue-se a segunda.

O segundo passo — SEITON (Senso de ordenação) — significa arrumar e organizar o ambiente. O Seiton parte do princípio de que uma grande fonte de desperdício na empresa refere-se ao deslocamento de pessoas e à perda de tempo resultante da procura de objetos, documentos, ferramentas, materiais, que quase nunca estão no lugar em que deveriam estar. A organização e a arrumação são baseadas em um sistema de comunicação visual bastante simples, que identifica e localiza tudo no ambiente de trabalho. É uma espécie de *código de endereçamento postal* da empresa. Deve-se evitar o uso de manuais e outros sistemas burocráticos, valorizando-se a comunicação visual, simples e objetiva.

---

(35) Exemplos: Companhia Vale do Rio Doce — CVRD, Companhia Energética do Ceará — COELCE, Telecomunicações da Bahia — TELEBAHIA, Aços Finos Piratini — Grupo Gerdau, Construtora Andrade Gutierrez entre diversas outras.

O terceiro passo — SEISSO (Senso de limpeza) — compreende a limpeza (note a relação desse conceito com a advertência do filósofo espanhol antes referida no texto<sup>(36)</sup>) do ambiente de trabalho, a ser realizada pelos próprios integrantes de cada setor, cabendo às pessoas especificamente responsáveis por limpeza não só as áreas de uso comum, como corredores, banheiros *etc.*

O quarto passo — SEIKETSU (Senso de saúde) — significa a continuação do passo anterior, sem linha divisória clara. Sugere este passo a criação de um hábito, quando cada funcionário vai praticando e percebendo, por si mesmo, a importância da continuidade do procedimento. Nesse momento, conquanto ainda seja importante limpar, o fundamental passa a ser não sujar.

O quinto passo, de um círculo que não tem fim — SHITSUKE (Senso de autodisciplina) — é o grande objetivo do programa. Deriva, no idioma nipônico, da palavra *Shitsuku*, *i.e.*, acostumado, incorporado. E significa justamente isso: educação, de forma que os demais *sensos* passem a ser natural e espontaneamente vivificados por todos no ambiente de trabalho, quando não já levados para seus próprios lares porquanto já integrantes de seu modo de vida.

São fatores diferenciais do Programa dos Cinco "S", e por isso aqui sugerido como alternativa à melhora dos serviços judiciários, na esteira dos experimentos do autor: *a.* a pouca e fácil teoria e, por isso mesmo, a fácil adesão das pessoas envolvidas, *b.* a característica de o programa ser eminentemente participativo e *c.* o fato de não requerer praticamente nenhum investimento de ordem pecuniária, eis que centrado fundamentalmente na questão comportamental humana.

## 7. CONCLUSÃO

Malgrado a forma como atualmente agitado o complexo problema da morosidade do sistema retributivo legal nos palcos iluminados pelos holofotes da mídia, o fato é que o mal vem de longe e já foi objeto de aprofundados estudos desde há séculos, aqui e em terras alienígenas.

Diversas são as causas da lentidão dos processos judiciais mas dentre elas destacam-se, em sua gênese, fatores de ordem institucional, de ordem técnica e de ordem material e humana.

As causas de ordem institucional se relacionam com o histórico desequilíbrio de forças entre os poderes estatais, não só no Brasil, como em toda a América Latina, destacando-se, aqui, desde a República, o predomínio do Poder Executivo, secundado pelo Legislativo e aparecendo o Judiciário, de fato, como o menos forte dos três poderes — até porque desarmado. Não há interesse político em fortalecimento do poder judicial, porquanto importa às classes dominantes, à evidência, a manutenção de seu *status*.

---

(36) "É necessária, com urgência, uma operação de saneamento mental da humanidade" — Julián Marías (grifei).

As razões de natureza técnica, por sua vez, dizem respeito, basicamente, a nenhuma valorização da tutela jurisdicional do órgão judicante de primeiro grau, que decorre da ordinária suspensividade de suas sentenças. Desprestígio esse que constitui, até mesmo, uma das mais salientes incongruências do sistema: a força emergente da sentença de primeiro grau é menor do que a medida liminar que antecipa os efeitos da tutela jurisdicional — artigos 273 e 461 do digesto processual. De outra parte, a riqueza de recursos processuais, que se alia à pleora de processos nas varas e tribunais de todo o País, constitui extraordinária fonte de inspiração à parte — o réu, diga-se — que pretenda arrastar, por anos ou décadas, a solução do processo. Urge, pois, como uma das medidas apenas para minorar tal problemática, a alteração do artigo 520 do Código de Processo Civil, como já se ensaia no 15º Anteprojeto de sua Reforma, para dar à apelação o efeito meramente devolutivo como regra e o suspensivo como exceção.

Por fim temos as causas de ordem material e humana. Decorrendo do nenhum prestígio do Poder Judiciário junto aos demais poderes, às repartições judiciárias, destituídas das chaves do cofre do Estado, são reservadas instalações no mais das vezes inadequadas a um razoável aparelhamento do serviço, especialmente no que toca às unidades de primeira instância. Recursos de informática ainda são de pequeníssima expressão. Juízes são desenganadamente insuficientes para dar conta da pleora de processos em andamento no País<sup>(37)</sup>. Só no Estado de São Paulo são mais de dez milhões de feitos para pouco mais de 1.900 juizes de primeiro grau. Média aproximada de 5.300 feitos por magistrado. A relação juiz-jurisdicionado também é ruim: 1/29.000, quando na Argentina é de 1/17.000 e na Alemanha 1/3.000. O modelo de magistratura, igualmente, o chamado *tecnoburocrático*, também contribui, por não estimular a criatividade mas, antes, a reprodução dos valores próprios do *establishment*, para com o problema da morosidade da prestação jurisdicional.

Há, porém, uma luz no fim do túnel: é possível melhorar a prestação jurisdicional, especialmente tornando-a mais célere, se dispostos os operadores do direito a promover, em si mesmos, uma "operação de saneamento mental", eliminando de suas estruturas de pensamento diversos mitos que obnubilam sua visão da realidade.

A par disso, a administração da justiça, que nada ou muito pouco tem de diferente de uma empresa privada de prestação de serviços, comporta a adaptação à sua realidade de conceitos empresariais de qualidade.

Considerando, aliás, as peculiaridades da administração pública, sugere-se a implantação em unidades judiciárias, da ferramenta de qualidade desenvolvida no Japão em 1950 pelo engenheiro *Kaoru Ishikawa* denominado "Programa dos Cinco 'S'", programa esse baseado em cinco *sensos*, quais sejam, os *sensos* de utilização, de ordenação, de limpeza, de saúde e de autodisciplina.

---

(37) Na primeira década de vigência da nova Constituição Federal, os processos judiciais em curso no País aumentaram dez vezes, ao passo que o número de juizes sequer dobrou (cf. Juary C. Silva, in "Pela instituição da obrigatoriedade das súmulas de jurisprudência", Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros, n. 3, pág. 30).

Trata-se de um programa de fácil adoção pela estrutura estatal na medida em que *a.* é de pouca e simples teoria, favorecendo a adesão das pessoas envolvidas, *b.* é eminentemente participativo e *c.* não requer praticamente nenhum investimento de ordem pecuniária porque centrado na questão comportamental humana.

Problemas há e são muitos. Sua minoração começa, no entretanto, dentro de cada um de nós.

## BIBLIOGRAFIA

- ASSIS, *Araken de*. "O direito comparado e a eficiência do sistema judiciário", in *Revista do Advogado*, São Paulo, 43:1994.
- BENETI, *Sidnei Agostinho*. "Da conduta do juiz", São Paulo, Saraiva, 1997.
- CASTRO FILHO, *José Olímpio de*. "O problema da lentidão dos processos e sua solução", in *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 233:1971.
- COELHO, *Luiz Fernando*. "Ideologia e direito", in *Revista Seqüência* n. 11, pág. 72.
- CRUZ E TUCCI, *José Rogério*. "Tempo e processo. Uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)", São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1997.
- DALLARI, *Dalmo de Abreu*. "O poder dos juízes". São Paulo, Saraiva, 1996.
- FARIA, *José Eduardo de*. "A crise do Judiciário". *O Estado de São Paulo*, 6.7.99.
- GARCIA, *Dínio de Santis*. "A crise da justiça e suas causas", in *Revista da Escola Paulista da Magistratura* n. 1, 1996.
- GRINOVER, *Ada Pellegrini e WATANABE, Kazuo*. "Durata media dei processi di giurisdizione ordinaria nello Stato de S. Paolo", del Brasile, in *Legalità e giustizia*, n. 2-3, 1992.
- MARINONI, *Luiz Guilherme*. "Efetividade do processo e tutela de urgência", Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1994.
- \_\_\_\_\_. "Tutela antecipatória, julgamento antecipado e execução imediata da sentença", São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1997.
- OLIVEIRA, *Carlos Alberto Álvaro de*. "Procedimento e ideologia no direito processual brasileiro", in *Ajuris* n. 33:1985
- PRESTES MOTTA, *Fernando C.* "O que é burocracia". Editora Brasiliense, 1981.
- SADEK, *Maria Tereza*. "A crise do judiciário vista pelos juízes". Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1994.
- SILVA, *João Martins da*. "O ambiente da qualidade na prática — 5S". Fundação Christiano Ottoni, 1996.
- WILLOUGHBY. "Principles of Judicial Administration".
- ZAFFARONI, *Eugenio Raúl*. "Poder judiciário, crise, acertos e desacertos", trad. Juarez Tavares, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1995.