

**LEANDRO WALDIR DE PAULA**

**Governança judicial e acesso à justiça:  
desigualdades permanentes, (re)equilíbrios dinâmicos e novos arranjos  
no sistema de justiça brasileiro**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Prof. Associado Dr. Ricardo de Barros Leonel

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2020**

**LEANDRO WALDIR DE PAULA**

**Governança judicial e acesso à justiça:  
desigualdades permanentes, (re)equilíbrios dinâmicos e novos arranjos  
no sistema de justiça brasileiro**

**Versão corrigida**

(Versão original encontra-se na unidade que aloja o Programa de Pós-Graduação)

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Processual Civil, sob a orientação do Prof. Associado Dr. Ricardo de Barros Leonel.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo - SP**

**2020**

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Paula, Leandro Waldir de

Governança judicial e acesso à justiça:  
desigualdades permanentes, (re)equilíbrios dinâmicos e  
novos arranjos no sistema de justiça brasileiro ;  
Leandro Waldir de Paula ; orientador Ricardo de  
Barros Leonel -- São Paulo, 2020.

346 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em  
Direito Processual) - Faculdade de Direito,  
Universidade de São Paulo, 2020.

1. Governança. 2. Acesso à justiça. 3. Direito  
processual civil - Brasil. I. Leonel, Ricardo de  
Barros, orient. II. Título.

---

Nome: PAULA, Leandro Waldir de

Título: Governança judicial e acesso à justiça: desigualdades permanentes, (re)equilíbrios dinâmicos e novos arranjos no sistema de justiça brasileiro

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade de São Paulo como exigência parcial para  
obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

À Terezinha Maria de Paula, incansável educadora-jequitibá, cujo amor pela docência, alfabetizando crianças há quarenta e sete anos (ininterruptamente e contando!), tornou-se tão perene quanto os ensinamentos transmitidos e tão grande quanto o legado que ecoará por gerações.

Mais do que pelas primeiras letras, pelo exemplo de fibra e coragem e pelas doses certas de carinho e dedicação, obrigado por descortinar-me o universo da busca e revelar-me o imenso valor do constante aprender-ensinar, crítico e humano, minha mais honrosa e transformadora herança.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, incondicionalmente, por tudo.

Ao Professor Ricardo de Barros Leonel, pela oportunidade e confiança, por toda a atenção, disponibilidade e respeito, pela orientação firme e segura, pelo privilégio da convivência.

Aos demais professores e funcionários da FDUSP, pelo apoio e pelas preciosas e incontáveis lições.

Aos amigos e familiares, pelas generosas porções de estímulo e descontração.

*“Moreover, in welcoming the emergence of bold access reforms, we must not neglect their risks and limitations. We may be skeptical, for example, about the potential of access-to-justice reforms in fundamentally unjust societal orders. Judicial and procedural reforms, it must be recognized, are not sufficient substitutes for political and social reforms.”*

(CAPPELLETTI; GARTH, 1978, p. 121)

## RESUMO

PAULA, Leandro Waldir de. *Governança judicial e acesso à justiça: desigualdades permanentes, (re)equilíbrios dinâmicos e novos arranjos no sistema de justiça brasileiro*. 2020. 346 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

A presente pesquisa pretende aferir a utilidade da governança judicial na ampliação do acesso à justiça, investigando como um instrumental não tipicamente processual pode aprimorar a qualidade da decisão política, a mais determinante para a distribuição isonômica desse acesso pelo seu potencial ínsito de atacar as causas da litigiosidade. A escassez de acesso à justiça é **problema** crônico e multifacetado, resultante de variáveis conjunturais e estruturais, macro e micro, cuja **gênese** remonta às permanentes e profundas desigualdades sociais, e cuja **solução**, cada vez mais complexa num mundo de capacidade social em expansão, passa pela distribuição equitativa e democrática do acesso ao Poder Judiciário e à ordem jurídica justa. A quebra da natureza monopolística da via estatal de resolução de conflitos e a possibilidade de (re)equilibrar dinamicamente as principais condicionantes ao acesso (tempo, custo e previsibilidade), conforme as peculiaridades de cada caso concreto, podem ser uma boa estratégia para, com a devida segurança e responsabilidade, testar/experimentar a capacidade de novos arranjos institucionais para reverter a “tragédia do acesso”. Definir quem e o quê acessará o Poder Judiciário e as pessoas e matérias que serão dirigidas para outras portas, definir o tamanho e o custo de cada instituição pública do sistema de justiça, definir como e quais direitos sociais básicos serão priorizados em determinado período e orçamento e quais não, são todas decisões políticas. Investigar e atacar, de forma articulada, as causas dos conflitos é essencial para melhor compreendê-los, tratá-los (na via adequada) e, sempre que possível, evitá-los (**foco**). O enfrentamento desses novos **desafios** pelos processualistas (inclinados ao pensamento e **método** sociológico interdisciplinar) é imprescindível para o alcance da almejada efetividade (**objetivo**). A mera busca pela eficiência do processo e da máquina judiciária muitas vezes coloca de escanteio, inadvertidamente, a busca pela redução das desigualdades e pela distribuição de justiça social, fontes históricas de legitimação do Direito e do próprio sistema de justiça. Adotando-se que, sem reformas políticas e sociais prévias, o potencial das reformas judiciais e processuais tendentes ao acesso à justiça continuará limitado diante das desigualdades sociais brasileiras (**premissa**), a pesquisa visa a **demonstrar**, mediante **argumentos** teóricos, fáticos e empíricos, que a promoção do acesso isonômico à justiça pode ser favorecida com o aporte de um nível avançado de governança, exatamente por sua aptidão para produzir soluções policêntricas, transversais e coerentes (**hipótese**). Identificar as necessidades prioritárias da sociedade e a elas alinhar as estratégias e objetivos de múltiplos *stakeholders* é a mais árdua tarefa dos governantes judiciais, a ser desempenhada em um complexo processo democrático, no qual é fundamental assegurar a participação ativa dos diferentes *players* que interagem e negociam, na arena política, o interesse público primário, bem como o permanente envolvimento deles com a equânime concretização dos direitos sociais (**resultado**). Um passo decisivo para a redução da desigualdade, única via – a nosso ver – capaz de elevar a Nação a um novo patamar civilizatório (**motivação da abordagem**).

Palavras-chave: Governança judicial. Acesso à justiça. Desigualdades. Litigiosidade. Sistema de justiça. Capacidade de resposta. Articulação. Efetividade.



## ABSTRACT

PAULA, Leandro Waldir de. Judicial governance and access to justice: permanent inequalities, dynamic (re)balances and new arrangements in the Brazilian justice system. 2020. 346 p. Dissertation (Master) – Law School, University of São Paulo, São Paulo, 2020.

This research aims to assess the usefulness of judicial governance in expanding access to justice by investigating how a non-typically procedural tool can improve the quality of political decision making, the most determinant factor for the isonomic distribution of such access by its potential to address the causes of litigation. Lack of access to justice is a chronic and multifaceted **problem**, resulting from macro and micro conjunctural and structural variables, whose **genesis** originates from permanent and deep social inequalities, and whose **solution**, has become increasingly complex in a world of expanding social capacity, it involves the equitable and democratic distribution of access to the judiciary and a fair legal system. The breaking of the monopolistic nature of the state conflict resolution path and the possibility of dynamically (re)balancing the principal constraints to access (time, cost and predictability), according to the peculiarities of each case, may be a good strategy to, with the due security and accountability, test the ability of new institutional arrangements to reverse the “tragedy of the open access”. Defining who and what will access the judiciary and the people and matters that will be directed to the use of other means, defining the size and cost of each public institution of the justice system as well as defining how and which basic social rights will be prioritized within a given period and budget are all political decisions. Investigating and tackling the causes of conflict in an articulated manner is essential to better understanding, addressing (in the appropriate way) and, where possible, avoiding them (**focus**). The confrontation of these new **challenges** by the processualists (inclined to the interdisciplinary sociological thought and **method**) is essential for the achievement of the desired effectiveness (**objective**). The mere search for the efficiency of process and the judiciary machine often inadvertently sidelines the search for the reduction of inequalities and the distribution of social justice, historical sources of legitimation of the law and the justice system itself. Adopting such, without prior political and social reforms, the potential of judicial and procedural reforms aimed at access to justice will remain limited in the face of Brazilian social inequalities (**premise**), this research aims to **demonstrate**, through theoretical, factual and empirical **arguments**, that the promotion of isonomic access to justice can be favored by providing an advanced level of governance, precisely because of its ability to produce polycentric, transversal and coherent solutions (**hypothesis**). Identifying society's priority needs and aligning them with multi-stakeholder strategies and goals is the most arduous task of judicial powers to be performed in a complex democratic process in which it is essential to ensure the active participation of the different players who interact and negotiate, in the political arena, the primary public interest, as well as their ongoing involvement in the equitable realization of social rights (**outcome**). A decisive step towards reducing inequality, the only way – in our view – capable of elevating the nation to a new level of civilization (**motivation for the approach**).

Keywords: Judicial governance. Access to justice. Inequalities. Litigation. Justice system. Responsiveness. Articulation. Effectiveness.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Total da despesa pública em 2018.....	80
Gráfico 2 – Total das despesas primárias líquidas em 2018.....	80
Gráfico 3 – Escala de efetivação de direitos e de uso dos meios de solução de conflitos .....	92
Gráfico 4 – Processos pendentes no 1º grau (justiça comum e juizados especiais) em 31/12/2018 .....	113

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esboço dos espaços ocupados pelas diferentes litigiosidades na sociedade brasileira.....	91
Figura 2 – Relação entre governança e gestão.....	222
Figura 3 – Junção dos elementos básicos de um sistema de governança e gestão .....	223
Figura 4 – Dimensões da governança pública organizacional.....	247

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Rendimento médio mensal real de todos os trabalhos, segundo as classes de percentual das pessoas, em ordem crescente de rendimento (R\$) .....	70
Tabela 2 – Distribuição da massa de rendimento mensal real domiciliar <i>per capita</i> , segundo as classes de percentual das pessoas, em ordem crescente de rendimento domiciliar <i>per capita</i> (%) .....	71
Tabela 3 – Listagem dos dez maiores setores contendo o percentual de processos em relação ao total ingressado entre 1º/1/2011 e 31/10/2011 por Justiça .....	98
Tabela 4 – Parte da listagem dos 100 maiores litigantes contendo o percentual de processos em relação ao total de processos ingressados entre 1º/1/2011 e 31/10/2011 no 1º grau da Justiça Comum .....	98
Tabela 5 – Litigiosidade total no Poder Judiciário em 2018, com a movimentação processual de casos novos, julgados, baixados e pendentes, e a variação (acrécimo/decrécimo) em relação ao ano anterior.....	112

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
<b>1 ACESSO À JUSTIÇA .....</b>	<b>27</b>
1.1 DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO À LUZ DA EVOLUÇÃO DA TEORIA PROCESSUAL .....	27
1.2 ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO-EIXO E PRINCÍPIO-SÍNTESE.....	35
1.3 MOLDURA CONSTITUCIONAL DO ACESSO À JUSTIÇA .....	48
1.4 PRINCÍPIOS INFORMATIVOS E ESCOPOS DO PROCESSO CIVIL .....	52
1.5 LIMITES DAS REFORMAS PROCESSUAIS TENDENTES AO ACESSO À JUSTIÇA EM SISTEMAS SOCIAIS FUNDAMENTALMENTE INJUSTOS .....	57
<b>1.5.1 O acesso à justiça como propulsor das reformas processuais: onde “quebraram” as três ondas renovatórias (avanços legislativos e advertências) .....</b>	<b>57</b>
<b>1.5.2 Desigualdades brasileiras evidenciadas por meio de pesquisas e dados selecionados.....</b>	<b>68</b>
1.6 EXCESSO DE ACESSO E ABUNDÂNCIA DE DIREITOS: PARA QUEM?.....	86
<b>2 CONDICIONANTES LEGÍTIMAS E ILEGÍTIMAS AO ACESSO À JUSTIÇA.....</b>	<b>91</b>
2.1 A TRAGÉDIA DO ACESSO (COMO A “TRAGÉDIA DOS COMUNS”).....	91
<b>2.1.1 Os paradoxos da litigiosidade brasileira: vantagens dos litigantes habituais sobre os eventuais e o (in)tolerável uso predatório do Poder Judiciário.....</b>	<b>91</b>
<b>2.1.2 O gigantismo (e limitações) do Poder Judiciário, outro <i>player</i> do sistema de justiça.....</b>	<b>108</b>
2.2 (RE)EQUILÍBRIOS DINÂMICOS DAS CONDICIONANTES AO ACESSO .....	131
<b>2.2.1 O tempo do processo.....</b>	<b>131</b>
<b>2.2.2 O custo do litígio no Brasil.....</b>	<b>149</b>
<b>2.2.3 A (im)previsibilidade jurídica .....</b>	<b>166</b>
<b>2.2.4 Outras condicionantes .....</b>	<b>185</b>
2.3 PROCESSO EFETIVO, PODER JUDICIÁRIO EFICIENTE E ACESSO À JUSTIÇA ESCASSO: PARADOXO? .....	188
<b>3 GOVERNANÇA JUDICIAL.....</b>	<b>197</b>
3.1 COLOCAÇÕES PRELIMINARES.....	197
<b>3.1.1 Governança: níveis de atuação, conceito, funções e distinções.....</b>	<b>208</b>
3.1.1.1 Níveis de atuação .....	208
3.1.1.2 Conceito .....	215
3.1.1.3 Funções .....	219
3.1.1.4 Distinções: governança (A-D-M) e gestão (P-D-C-A).....	221
3.1.1.5 Distinções: governança e governabilidade .....	223
<b>3.1.2 Pressupostos, princípios, diretrizes e estrutura .....</b>	<b>224</b>

3.1.2.1 Pressupostos.....	224
3.1.2.2 Princípios .....	225
3.1.2.3 Diretrizes.....	231
3.1.2.4 Estrutura.....	232
<b>3.1.3 Mecanismos, seus respectivos componentes e as ferramentas.....</b>	<b>235</b>
3.1.3.1 Mecanismos .....	235
3.1.3.2 Componentes .....	236
3.1.3.3 Ferramentas.....	240
<b>3.1.4 Política de governança pública (fundamentos legais, indicadores, vantagens e contrapontos) .....</b>	<b>241</b>
3.1.4.1 Fundamentos legais .....	242
3.1.4.2 Indicadores.....	245
3.1.4.3 Vantagens .....	250
3.1.4.4 Contrapontos.....	252
<b>3.2 RACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA E TOMADA DE DECISÃO.....</b>	<b>253</b>
<b>3.2.1 A governança aplicada ao sistema de justiça .....</b>	<b>253</b>
<b>3.2.2 Construção de capacidades para a efetividade do sistema de justiça e para a implementação de mudanças socialmente relevantes .....</b>	<b>260</b>
<b>3.2.3 Racionalidades jurídica e administrativa reconciliadas: o experimentalismo de novos arranjos como estratégia de ampliação do acesso .....</b>	<b>267</b>
3.2.3.1 Medidas pré-processuais.....	269
3.2.3.2 Medidas processuais .....	272
3.2.3.3 Medidas gerenciais .....	275
<b>3.2.4 Gestão judicial: um estudo de caso .....</b>	<b>281</b>
3.2.4.1 Práticas de gestão da justiça ( <i>judicial management</i> ou administração judiciária) e práticas de gestão do processo judicial ( <i>case management</i> ou gestão do caso).....	283
3.2.4.2 Nota sobre a racionalidade gerencial nos sistemas italiano, alemão e português.....	288
3.2.4.3 O Sistema de Gestão da Qualidade no Supremo Tribunal Federal.....	290
3.2.4.4 Diagnóstico .....	292
3.2.4.5 Desenho da solução .....	293
3.2.4.6 Implantação da solução.....	301
3.2.4.7 Resultados.....	306
3.2.4.8 Contrapontos.....	309
<b>3.3 AFINAL, POR MEIO DA GOVERNANÇA JUDICIAL É POSSÍVEL ATACAR NÃO SÓ AS CONSEQUÊNCIAS, MAS TAMBÉM AS CAUSAS DA FALTA DE ACESSO ISONÔMICO À JUSTIÇA E PREVENIR CONFLITOS?.....</b>	<b>311</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>321</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>327</b>

## INTRODUÇÃO

À medida que os países latino-americanos passaram de um Estado de Direito baseado na lei para um Estado de Direito baseado na Constituição, em recentes movimentos de abertura ocorridos ao longo do século XX, uma miríade de direitos sociais, econômicos e políticos assentados no texto maior passou a requerer instrumentos adequados para sua defesa e proteção contra lesões e/ou ameaças, além de vias jurisdicionais acessíveis e capazes de realizar justiça com segurança e isonomia.

Estabelecidas garantias constitucionais para tais direitos fundamentais, disponibilizados os instrumentos processuais e mitigados os óbices ao menos ao acesso formal às instâncias de resolução de conflitos, a busca pela *efetividade* não só do provimento jurisdicional, como da administração do aparato judicial torna-se mote das reformas processuais e gerenciais, ao lado dos reiterados objetivos de simplificação, celeridade, economicidade e uniformidade.<sup>1</sup>

O ideal utópico de universalizar o *acesso à justiça*<sup>2</sup> em um mundo de capacidade social em expansão<sup>3</sup> foi contraposto às limitações do *sistema de justiça*<sup>4</sup> para efetivar aquela miríade de direitos, em especial os direitos sociais (como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados) que todos os brasileiros possuem (art. 6º, Constituição Federal).

A necessidade de pleitear a efetivação dos direitos na via jurisdicional estatal

<sup>1</sup> Sobre a necessidade de se conferir efetividade às normas de direito processual e material, confira-se: Barbosa Moreira (1984, 2004b); Barroso (1996); *Exposição de Motivos do Código de Processo Civil de 2015* (BRASIL, 2015b).

<sup>2</sup> Tal como Watanabe (2019, p. XIII) escreve “[...] ‘justiça’ com ‘j’ minúsculo para significar que não se trata de acessar os órgãos judiciários”, optou-se por grafar *justiça* com inicial minúscula para que a compreensão de tal vocábulo se aproxime mais do significado *bem da vida pretendido*. Assim, neste trabalho, *acesso à justiça* deve significar realização do direito material, obtenção do bem da vida pretendido. E *acesso à Justiça* deve significar ingresso, pelo sistema multiportas, a canais jurisdicionais e não jurisdicionais de resolução de conflitos, os quais incluem o Poder Judiciário, mas, por óbvio, a ele não se resumem. Outrossim, recordando que a justiça comum se subdivide em justiça penal e justiça civil *lato sensu*, e que ao lado da justiça comum há a justiça especial (trabalhista, militar e eleitoral), saliento que nesta pesquisa tratar-se-á do acesso à Justiça civil *lato sensu*, nos âmbitos federal e estadual, excluídas, portanto, do escopo de análise, a justiça penal e a justiça especial.

<sup>3</sup> Sobre o tema, confira-se: Galanter (2010).

<sup>4</sup> Neste trabalho, *sistema de justiça* deve ser compreendido como a reunião dos atores (*players*) direta ou indiretamente responsáveis pela realização do direito material na sociedade brasileira, em especial os integrantes (agentes políticos, servidores públicos e auxiliares) do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia (pública e privada), árbitros, conciliadores, mediadores, negociadores e terceiros facilitadores (públicos e privados, físicos e virtuais), além do próprio Poder Legislativo, Poder Executivo (Ministérios, agências reguladoras etc.) e da sociedade civil (Academia, associações civis, instituições financeiras, empresas, mídia, cidadãos individualmente considerados).

transformou o serviço público de justiça em um recurso concorrido e escasso.<sup>5</sup> A investida radical e obsessiva contra as consequências da judicialização excessiva – sobretudo a crise numérica – deixou em aberto as suas causas.<sup>6</sup>

A busca pela *eficiência* do processo e da máquina judiciária muitas vezes coloca de escanteio, inadvertidamente, a busca pela redução das desigualdades e pela distribuição de justiça social, fontes históricas de legitimação do Direito e do próprio sistema de justiça. Induz-se certa confusão entre eficiência (que está atrelada a meios) e efetividade (que visa a fins).

O “movimento universal de acesso à justiça” trouxe inegáveis avanços democráticos e valiosos aprimoramentos à ciência processual, os quais, todavia, mostraram-se limitados em um sistema social fundamentalmente injusto.<sup>7</sup> Nem as taxas de congestionamento,<sup>8</sup> nem as reconhecidas vantagens dos litigantes habituais sobre os eventuais,<sup>9</sup> muito menos as permanentes e históricas desigualdades socioeconômicas<sup>10</sup> foram suficientemente contornadas.

Em verdade, a realidade fática – à qual o sistema processual e o próprio Direito devem estar rentes<sup>11</sup> – escancara que as disparidades estão crescendo. As correlações entre escolarização, trabalho, renda e qualidade de vida, por exemplo, revelam um cenário desalentador, de exclusão e desigualdades cumulativas, que se acentuam quando esmiuçadas as desagregações por sexo, cor ou raça, região geográfica, zona urbana ou rural, idade etc.

---

<sup>5</sup> O fenômeno da judicialização excessiva de conflitos extrapola a realidade dos países ainda com grande déficit democrático para atingir nações mais desenvolvidas, tornando-se um problema global. Zuckerman (1999, p. 12-13), a partir de estudos comparativos da justiça civil de diversas partes do mundo, aponta como traço comum as limitações estruturais do Judiciário para o enfrentamento do volume de demandas que nele aporta.

<sup>6</sup> Conforme Mancuso (2019, p. 205-360).

<sup>7</sup> Nesse sentido, Cappelletti e Garth (1988, p. 161).

<sup>8</sup> De acordo com o Relatório *Justiça em Números 2019*, do Conselho Nacional de Justiça, no ano-base 2018 tramitaram pelo Poder Judiciário 110,6 milhões de processos (78,7 milhões de casos pendentes, mais 31,9 milhões de processos baixados). A taxa de congestionamento – que permaneceu alta e quase sem variação na última década (mínima de 72% em 2009 e máxima de 74,9% em 2015) – atingiu 73%, o que significa que a cada 100 processos que tramitaram em 2018 apenas 27 foram solucionados. O acervo, que vinha crescendo desde 2009, após estacionar em 2017 pela primeira vez na última década sofreu redução (variação acumulada em 2017 e 2018 foi de -1,4%, que corresponde a uma diminuição de quase um milhão de processos). Com base no Relatório *Justiça em Números 2014* (ano-base 2013), do Conselho Nacional de Justiça, Cueva (2014, *passim*) já alertara: “O sistema brasileiro de Justiça padece de uma crescente perda de funcionalidade. Para cerca de 95 milhões de processos em andamento, há no país cerca de 16 mil e 500 magistrados. A taxa de congestionamento do sistema é de cerca de 70%, ou seja, ‘de 100 processos que tramitaram no ano de 2013, aproximadamente 29 foram baixados no período’. Ampliou-se o acesso à Justiça, ampliou-se o número de juízes, bem como o orçamento dos tribunais, mas estamos longe de alcançar um equilíbrio entre qualidade e quantidade, entre celeridade, efetividade da jurisdição e segurança jurídica”.

<sup>9</sup> Sobre o tema, confira-se: Galanter (1974); Gabbay *et al.* (2016).

<sup>10</sup> Ver adiante, no item 1.5.2, os dados de outubro de 2019 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

<sup>11</sup> A Comissão de Juristas assim se expressou na *Exposição de Motivos do Código de Processo Civil de 2015* (BRASIL, 2015b, p. 26): “O novo Código de Processo Civil tem o potencial de gerar um processo mais célere, mais justo, porque mais rente às necessidades sociais e muito menos complexo”.



A promoção do acesso isonômico à justiça torna necessária a redistribuição do acesso ao Poder Judiciário e à ordem jurídica justa,<sup>12</sup> além de requerer a construção de soluções transversais integradas, capazes de atacar as causas dos conflitos e assim preveni-los, conferindo efetividade ao sistema de justiça como concretizador de mudanças socialmente relevantes.

Uma revisita à ampla bibliografia sobre a temática revela que o rol de obstáculos para proporcionar aos jurisdicionados tal acesso é longo, envolvendo condicionantes de ordem econômica, jurídica, social, funcional, política, cultural, psicológica, ética etc. Ainda mais extensa é a lista de medidas já implementadas, em implantação ou propostas, visando, cada qual com seu enfoque, a melhor equilibrar tais condicionantes e a ampliar o acesso.

Passados quase trinta e dois anos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) – frise-se, maior período de democracia contínua que o País já experimentou –, torna-se oportuno reexaminar a legitimidade de algumas condicionantes ao acesso à justiça, que podem, nesse período, ter se trasmutado de condicionantes legítimas em condicionantes ilegítimas (ou o inverso), ensejando a correção de eventuais desvios.

Os (re)equilíbrios dinâmicos das principais condicionantes do acesso à justiça, conforme as peculiaridades de cada caso concreto, podem ser uma boa estratégia para, com a devida segurança e responsabilidade, testar/experimentar a capacidade de novos arranjos institucionais para promover as mudanças sociais almeçadas e para evitar o uso predatório da via estatal de resolução de conflitos.

Não obstante o gigantismo dos números sobre estrutura, custo e produtividade do Poder Judiciário,<sup>13</sup> os limites da arena judicial ficam evidentes ao se examinar o quadro geral de conflituosidade. Mesmo cuidando “apenas” da litigiosidade manifestada (isto é, da litigância concentrada na ponta da pirâmide, em cuja base ainda há toda a litigiosidade latente e contida), a superexploração por poucos do bem comum Justiça conduziu a certo esgotamento da via judicial, vítima de sua própria receptividade.

Ao lado da conquista e/ou outorga de novos direitos, fatores como a crescente – embora ainda incipiente – consciência da cidadania, o crescimento demográfico, a concentração populacional nos grandes centros urbanos, o encurtamento das distâncias, os

---

<sup>12</sup> Sobre a importância e necessidade de tal redistribuição, confira-se: Silva (2018). Mais que acesso formal à justiça, faz-se mister superar os obstáculos de toda ordem para garantir acesso irrestrito, como ensina Watanabe (2000, p. 20-21), à *ordem jurídica justa*, por meio da qual o “[...] processo tenha plena e total aderência à realidade sócio-jurídica a que se destina, cumprindo sua primordial vocação que é a de servir de instrumento à efetiva realização dos direitos”.

<sup>13</sup> Aferíveis no Relatório *Justiça em Números 2019*, do Conselho Nacional de Justiça, no ano-base 2018, e expostos, em parte, no item 2.1.2 adiante.

movimentos migratórios, a multipolarização do poder, a globalização da economia e as mudanças na sua estrutura, a abertura (e fechamento) de mercados e fronteiras, o aumento do comércio, da concorrência e das inter-relações entre indivíduos, empresas e Estados, a interrupção do acesso a recursos-chave, a degradação ambiental, o amplo acesso à informação – que nos chega a todo momento, com maior ou menor qualidade, de forma praticamente instantânea –, as constantes e disruptivas inovações tecnológicas (inteligência artificial, *machine learning*, *blockchain*, internet das coisas, criptomoedas, redes sociais etc.) e seus impactos nas relações de trabalho, no cotidiano e no comportamento da sociedade, do mercado e do Estado, o alardeado colapso democrático, a ineficiência – quando não ausência – dos serviços básicos prestados pelo Estado, a maior visibilidade dos acertos e desacertos dos poderes públicos (mais expostos em decorrência da transparência e da *accountability* exigidas pelo Estado Democrático de Direito) e a intolerância, impaciência e marcante falta de solidariedade dos tempos atuais provocaram uma explosão da conflituosidade social, colocando à prova a capacidade de resposta do sistema de justiça e conduzindo o Poder Judiciário – *player* desse sistema – à ribalta do cenário socioeconômico-político nacional.

Não se furtando ao enfrentamento desse desafio – que reflete uma crescente complexidade econômica e social –, o Poder Judiciário, concebido, na clássica tripartição de Montesquieu, para aplicar as leis e assegurar a supremacia da Constituição, embora tradicionalmente avesso a alaridos e holofotes, veio sendo constantemente chamado a protagonizar um papel que foge à sua missão primordial, suprimindo lacunas legislativas e efetivando políticas públicas que não lhe caberia implementar.

A Justiça brasileira, ao longo dos seus dois séculos de existência,<sup>14</sup> evoluiu, tendo se tornado mais acessível e democrática, como se verifica, por exemplo, com a exigência legal hodierna de independência judicial externa e interna, de decisões fundamentadas, de julgamentos públicos, perante um juiz natural e imparcial, que deve assegurar o devido processo legal, além dos deveres de transparência, publicidade e prestação de contas. Entretanto, mesmo com os importantes avanços, ainda não conseguimos afastar a vasta gama de indutores da morosidade da prestação jurisdicional nem renovar e atualizar suficientemente nossos métodos de trabalho, estando o Judiciário ainda despreparado para atender às demandas de massa.

O problema já vindouro da demora dos processos e julgamentos é por muitos

---

<sup>14</sup> Os primórdios da Justiça brasileira remontam ao final do período colonial e início do Brasil Império, com a chegada da família real portuguesa em 1808. Em 1º de abril daquele ano, por Alvará do Príncipe-Regente D. João VI, foi criado o Conselho Supremo Militar e de Justiça, em substituição ao Conselho de Guerra de Ultramar que funcionava em Lisboa e tinha jurisdição sobre o território brasileiro.

apontado como o mais grave do nosso sistema judicial. Reflete-se diretamente na sociedade, trazendo descrédito ao Poder Judiciário,<sup>15</sup> conquanto não seja ele o único responsável por causar essas distorções. O custo do litígio, a insegurança jurídica e a falta de efetividade na concretização das decisões (os “gargalos da execução”) também interferem sobremaneira nessa indesejada realidade.

Não obstante tal desconfiança, encontra-se o Judiciário, paradoxalmente, abarrotado de processos, atuando em alguns setores muito além do seu limite operacional, haja vista as já mencionadas crescentes taxas de congestionamento. Os milhões de processos em trâmite pelo país, mais do que revelar uma profunda desacomodação social – à qual o Direito, nos planos material e processual, não pode, como já salientado, ficar alheio –, está a indicar um abjeto uso predatório do sistema de justiça (há poucos usando-o muito – por vezes, com fins nada republicanos – e muitos procurando-o pouco).

É ainda o próprio Estado brasileiro o maior litigante do Poder Judiciário<sup>16</sup> e um dos *players* mais avessos à cultura da pacificação,<sup>17</sup> por mais paradoxal que isso possa parecer. O avanço no projeto democrático e a redução do déficit civilizatório exigem uma nova postura e a releitura de paradigmas – hoje colocados em xeque – para a efetivação do contrato social.<sup>18</sup>

A superação da “tragédia do acesso”<sup>19</sup> está a exigir empenho em dois frentes: na

<sup>15</sup> O ICJBrasil-2017 (FGV, 2018) revelou que apenas 24% da população confia no Poder Judiciário.

<sup>16</sup> Com base no Relatório *100 Maiores Litigantes 2012* (ano-base 2011), do Conselho Nacional de Justiça, e em pesquisa realizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros em 2015, Sadek (2017, p. 45) aponta: “A grandiosidade dos números relativos à judicialização pode levar à conclusão de que à extraordinária demanda corresponderia um amplo acesso à justiça. Trata-se, contudo, de ilusão. Com efeito, pesquisas do CNJ, com o objetivo de identificar quem são os principais demandantes do Poder Judiciário, mostram que os 5 maiores litigantes na justiça nacional são: o setor público federal; os bancos; o setor público estadual; serviços de telefonia; e o setor público municipal. Segundo o relatório de 2012, o setor público e os bancos lideram a lista dos maiores litigantes. Esses dois entes respondem sozinhos por mais do que 3/4 dos processos que estavam em tramitação no período do levantamento. [...] Na Justiça Federal, os 5 maiores setores são: setor público federal; bancos; conselhos profissionais; educação; e serviços. Na Justiça do Trabalho, destacam-se: o setor público federal; bancos; indústria; telefonia; e setor público estadual. Na Justiça Estadual, as primeiras colocações são ocupadas por: bancos; setor público estadual; setor público municipal; telefonia; e setor público federal”.

<sup>17</sup> Confira-se: Watanabe (2019, p. 65-73).

<sup>18</sup> Recordando a origem contratualista do Estado, este – enquanto fruto de manifestação livre e consciente da vontade dos homens, consubstanciada no *contrato social* – deve servir seus integrantes (e não o contrário). Há que se ter em destacado relevo, continuamente, que “[...] todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (art. 1º, parágrafo único, CF/88). Legitima-se, pois, o Estado tanto mais quanto promover o aperfeiçoamento do indivíduo, por meio da coexistência social harmonicamente organizada. Este corpo moral e coletivo, segundo Rousseau (1999, p. 71), é “[...] composto de tantos membros quantos são os votos da assembléia, e que, por esse mesmo ato, ganhou a sua unidade, seu *eu* comum, sua vida e sua vontade. Essa pessoa pública que se forma, desse modo, pela união de todas as outras, tomava antigamente o nome de *cidade* e, hoje, o de *república* ou de *corpo político*, o qual é chamado por seus membros de Estado quando passivo, *soberano* quando ativo, e *potência* quando comparado a seus semelhantes. Quanto aos associados, recebem eles, coletivamente, o nome de *povo* e se chamam, em particular, *cidadãos*, enquanto partícipes da autoridade soberana, e *súditos* enquanto submetidos às leis do Estado”. O Estado, que se comprometeu a ser o veículo da expressão da vontade de seus cidadãos – que, frise-se, optaram por lhe instituir, custear e nele depositar sua confiança –, não deve adotar posturas que desvirtuem o seu fim.

<sup>19</sup> A superexploração da Justiça enquanto bem comum e o cenário de “tragédia do acesso” ou de “tragédia

quebra do monopólio judiciário na distribuição da justiça e no (re)equilíbrio das condicionantes ao acesso.

Do primeiro, espera-se o fortalecimento do pluralismo participativo, do sistema multiportas, dos meios adequados de resolução de disputas e da cultura da pacificação e o reposicionamento do Poder Judiciário como via subsidiária ou residual no quadro geral de *administração de conflitos*. Cogita-se que uma redução do acesso ao Poder Judiciário (para quem o superexplora) importe em uma ampliação do acesso à justiça (para quem também o custeia mas subutiliza ou nunca o acessou). Com seu papel repensado, os tribunais, para além de julgar os conflitos, são instados a preveni-los, deslocá-los, transformá-los.<sup>20</sup>

Do segundo, conjectura-se a construção de desenhos de solução de disputas (arranjos), que, a partir da implementação de novos (des)incentivos financeiros, processuais e reputacionais, eliminem disfuncionalidades decorrentes da universalização do acesso à justiça – como a litigância frívola e a litigância habitual –,<sup>21</sup> equacionem problemas outros como o da excessiva dispersão jurisprudencial (jurisprudência lotérica)<sup>22</sup> e promovam o acesso isonômico à justiça. Sem os estímulos corretos não se altera o comportamento. Sem alterar o comportamento, nem as ideias, nem as leis mudam a prática.

Dentre as muitas condicionantes do acesso à justiça, o tempo do processo, o custo do litígio e a (im)previsibilidade jurídica estão entre as que mais influenciam na decisão de ajuizar uma demanda ou de construir um acordo. Conforme a calibragem que receberem no fluxo de administração de conflitos, podem funcionar como condicionantes legítimas ou ilegítimas ao acesso, dificultando ou facilitando a reverberação intraprocessual das abismais desigualdades extraprocessual.

Tais (re)equilíbrios podem ocorrer no bojo de uma ampla gama de medidas pré-processuais, processuais e gerenciais<sup>23</sup> há muito descritas pela doutrina nacional e estrangeira, muitas já testadas no direito comparado e em experimentação no ordenamento interno, refletindo movimento mundial de confluência entre os sistemas de *common law* e de *civil law*.<sup>24</sup>

---

da Justiça” é uma analogia à “tragédia dos comuns” descrita por Hardin (1968). Sobre o tema, ver adiante o capítulo 2, em especial o item 2.2.2.

<sup>20</sup> Sobre esse papel ampliado das Cortes, confira-se: Galanter (1983).

<sup>21</sup> Sobre tais (des)incentivos, confira-se: Marcellino Junior (2018) e Wolkart (2019).

<sup>22</sup> À qual alude Cambi (2001).

<sup>23</sup> A ideia de fluxo de administração de conflitos e a da utilização de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais para ampliar o acesso à justiça são trazidas por Cunha e Gabbay (2013).

<sup>24</sup> Sobre o tema, confira-se: Taruffo (2003).

Assim, além de se repensar o conceito de jurisdição,<sup>25</sup> de se estimular a solução negociada (não adjudicada), de revisitar o interesse de agir (condição da ação) e de estender as faixas de insindicabilidade judicial,<sup>26</sup> também se vislumbra ser possível redistribuir o acesso à justiça ao se prestigiar o *case management*, o modelo cooperativo de processo, o sistema de precedentes e o *judicial management* (com incorporação de práticas de gestão próprias do setor privado na administração judiciária), ao se adotar uma hermenêutica de cunho econômico consequencialista do tipo custo-benefício para admitir ações e recursos, ao se redimensionar as custas, os subsídios e a gratuidade processual,<sup>27</sup> entre tantas outras medidas.

A maioria dos (re)equilíbrios dinâmicos das condicionantes ao acesso – quando não a sua totalidade – depende essencialmente de *decisões políticas*. Vale dizer, as mais relevantes decisões, para se determinar (ou não) a ampliação do acesso à justiça, são de natureza política, cuja qualidade, supõe-se, pode ser elevada por meio da *governança*.

A construção de um país desenvolvido e com qualidade de vida para sua população exige um crescimento sustentável, cujo alcance, por sua vez, requer, dentre outros fatores, um investimento público pautado por regras de transparência, economicidade, qualidade de gestão e integridade, bem como a entrega à população, por meio de políticas públicas bem-concebidas, avaliadas e monitoradas, de produtos e serviços compatíveis com o volume de recursos auferidos por meio dos tributos.

No momento em que a carga tributária chega ao seu limite, torna-se ainda mais desafiador equilibrar crescimento econômico e melhores indicadores sociais, efetivação dos direitos humanos e livre mercado.<sup>28</sup> Também se torna ainda mais premente a construção articulada de um propósito com uma visão estratégica que englobe metas de curto, médio e longo prazo, estabeleça prioridades, melhore a comunicação entre as várias instâncias de governo e a sociedade, alinhando um e outro para possibilitar uma definição consistente de papéis e responsabilidades nos diferentes níveis de gestão pública.<sup>29</sup>

Traçar um horizonte, definir um propósito, alinhar as estruturas, desdobrar os objetivos e metas e ter um sistema robusto de processos críticos que sustentem suas estratégias, garantindo uma execução e um controle de excelência, é a síntese de uma *boa governança*.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> Como se propôs Grinover (2016).

<sup>26</sup> Como, dentre outros, sugere Mancuso (2019, p. 319-336).

<sup>27</sup> Sobre o tema, confira-se: Marcellino Junior (2018) e Wolkart (2019).

<sup>28</sup> Como aventa Roberts (2018). Sobre o tema, ver adiante item 3.1.

<sup>29</sup> Sobre a articulação de diversos *players* para a implementação de políticas públicas e a realização de direitos a partir de novos arranjos, confira-se: Stiglitz (2017); Abrucio e Loureiro (2018); Santos e Borges (2018).

<sup>30</sup> Assim como o acesso à justiça, a temática da governança admite inúmeras abordagens. Para uma

Conquanto não seja um instrumento tipicamente jurídico – tampouco processual –, o exame da sua principiologia, de suas principais diretrizes, de seus mecanismos e de suas funções permite vislumbrar o potencial da governança para assegurar que o cidadão esteja no centro das decisões e ações do sistema de justiça.<sup>31</sup>

Em um ambiente de boa governança, a atuação do agente (sistema de justiça) deve espelhar a vontade do principal (cidadão). A qualidade da governança judicial<sup>32</sup> é, pois, diretamente proporcional à capacidade do sistema de justiça de entregar os serviços e produtos (realizar o direito material, concretizar o bem da vida, efetivar a tutela) com o maior grau de aderência possível aos interesses e anseios da sociedade. Um nível avançado de governança, exatamente por sua adaptabilidade e aptidão para produzir soluções policêntricas, transversais e coerentes, facilitadas por um alinhamento de estratégias e objetivos entre os *stakeholders*, exprime possibilidade de refinar as decisões políticas e, conseqüentemente, pode favorecer a ampliação do acesso à justiça. Logo, a hipótese desta pesquisa considera que a governança judicial pode ser útil à promoção do acesso isonômico à justiça.

Sem governança, por paradoxal que seja, o sistema de justiça se apresenta como parte do problema e da solução. A atuação de cada *player* (e não só do Poder Judiciário) impacta na ampliação (ou na restrição) do acesso à justiça, isto é, na concretização dos direitos, sobretudo os sociais básicos. Mensurar tal atuação é um primeiro passo para que se avance na qualidade da informação, passando de indicadores quantitativos para indicadores qualitativos e do eficientismo numérico para a efetividade distributiva. Boas práticas de governança, na medida em que atacam as causas e não só as conseqüências da litigiosidade e litigância excessivas, fazem parecer possível não só promover o acesso isonômico à justiça, como, também, fomentar uma acomodação do bloco de Poderes,<sup>33</sup> melhor compreendidos

---

compreensão inicial, confira-se: Levi-Faur (2011); Peters (2012); Rhodes (2012).

<sup>31</sup> Tal sistematização de princípios, diretrizes, mecanismos e funções foi apresentada pelos organizadores do *Referencial Básico de Governança* do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014b), tomando por base documentos nacionais e internacionais, sobretudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Banco Mundial. Tal *Referencial* serviu de parâmetro para o Decreto nº 9.203/2017 (alterado pelo Decreto nº 9.901/2019) e para o Projeto de Lei nº 9.163/2017. Sobre a temática da governança pública e a construção de capacidades estatais, na doutrina nacional, confira-se: Gomide e Pires (2014); Cavalcante e Pires (2018); Nardes, Altounian e Vieira (2018).

<sup>32</sup> Tema ainda incipiente, especificamente sobre a governança judicial, confira-se: Akutsu (2012, 2015).

<sup>33</sup> Nesse novo cenário, Executivo e Legislativo voltam à ribalta da cena pública, deixando o Judiciário o lugar de destaque que passou a ocupar no século XX devido à judicialização da política e à politização da justiça. O Poder Judiciário, que é o poder moderador, onde deve residir a maior segurança – dada por seus órgãos colegiados –, não deve ter tamanha proeminência. Sua atuação, em geral, deve ser residual. O ativismo judicial ocorre na exata medida em que os Poderes Legislativo e Executivo não cumprem o seu papel, valendo frisar que a jurisdição só se exerce mediante provocação da parte (princípio da demanda ou da inércia) e, uma vez provocado, não pode o Judiciário deixar de atuar (princípio da proibição de não julgar

como funções do Estado, corresponsáveis por conduzir o País a um novo patamar civilizatório.

Eis o pano de fundo (fatos, problematização e hipótese) para o desenvolvimento desta dissertação que se enquadra preponderantemente no projeto acadêmico *Novas Tendências do Direito Processual Civil* e na linha de pesquisa *Mecanismos aceleratórios do processo* da área de concentração Direito Processual Civil do curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

A grande importância desta pesquisa reside na mudança de enfoque no estudo dos problemas que afetam o sistema de justiça, desviando o ponto fundamental de análise da aplicação e alteração das leis processuais para uma análise mais abrangente (e inevitavelmente mais geral) do *modus operandi* do sistema de justiça. Aferir o potencial da governança judicial para a ampliação do acesso à justiça torna-se uma questão central.

Pesquisas na área do Direito Processual Civil com tal enfoque – menos dogmático e mais sociológico – são relevantes para que se formulem reflexões práticas sobre a governança do sistema de justiça e do processo, as quais permitam identificar pontos de sobreposição, de convergência ou de estrangulamento e eventualmente propor reduções, ampliações ou diversificações. Para essa análise, é necessário indagar em que medida os paradigmas do acesso à justiça, da democracia participativa e da efetividade estão sendo preventivamente observados por todos os *players* do sistema de justiça, incluindo seus respectivos governantes e gestores.

O objetivo do estudo é, destacada a função de direito-eixo<sup>34</sup> e de princípio-síntese<sup>35</sup> do acesso à justiça, apenas identificar as múltiplas condicionantes legítimas e ilegítimas ao acesso, os responsáveis por interferir em cada qual e como as ações de cada responsável podem se articular para racionalizar o sistema de justiça no Brasil. Seria mesmo pretensão desmedida – e até ingenuidade –, nos estreitos limites de uma modesta dissertação de mestrado e ante as inescandíveis limitações de seu autor, mais do que identificar e começar a entender algumas das principais variáveis da equação, almejar resolvê-la, solucionando problema secular e global.

A escolha do tema se legitima, portanto, quando pretende ir além da aferição quantitativa de metas estabelecidas a partir de planejamentos estratégicos e/ou decorrentes da positivação de alterações legislativas no processo civil. A investigação mais detida sobre

---

ou do *non liquet*). Sobre o tema, confira-se: Mancuso (2014, 303-418).

<sup>34</sup> À qual se refere Santos (1985).

<sup>35</sup> Apontada por Dinamarco (2009a, p. 253).

a própria aderência de tais metas aos paradigmas acima citados e do próprio processo à realidade social subjacente é de fundamental importância para confirmar em que sentido caminhamos: no da manutenção ou no da transformação das desigualdades intra e extraproceto.

As pesquisas sobre a temática do acesso à justiça normalmente elegem uma das inúmeras razões pelas quais ele não é pleno e efetivo e a exploram por múltiplos ângulos no âmbito processual, concluindo, não raras vezes, que as soluções dependem muito mais de decisões políticas do que propriamente jurídicas. De fato, as razões da falta de acesso claramente extrapolam as medidas jurídicas (pré-processuais, processuais e gerenciais), atingem o universo político e transbordam para uma seara ético-moral, que é particular e indevassável.

Neste trabalho propomos uma abordagem diferente. Opta-se por apresentar/mencionar com menos profundidade um número maior tanto de razões para a falta de acesso isonômico à justiça como de soluções para promovê-lo, esmiuçando, contudo, uma ferramenta – qual seja, a governança – potencialmente capaz de melhorar a qualidade daquela decisão política. Logo, em dado momento desta empreitada, transbordaremos a seara processual para logo depois a ela retornar com aportes multidisciplinares, capazes, em tese, de promover a mudança que seguramente não virá – a não ser a “conta-gotas” – pela via judicial.

Ao direcionar o enfoque do estudo para o *modus operandi* do sistema de justiça, assume-se como premissas que: a) a lei processual civil brasileira é tecnicamente sofisticada, mas ainda há um considerável déficit de prestação jurisdicional no Brasil (o qual, supõe-se, pode ser reduzido pelo (re)equilíbrio dinâmico das condicionantes ao acesso); b) o processo, com seus escopos sociais, políticos e jurídico, é o microcosmo democrático e precisa manter diálogo em fina sintonia com a profundamente desigual realidade socioeconômica para cumprir com isonomia sua função primordial de servir de instrumento à efetivação dos direitos;<sup>36</sup> c) o Judiciário, no século XXI, reposicionado como instância subsidiária ou residual no fluxo de administração de conflitos, deixa uma postura meramente reativa e

---

<sup>36</sup> Nesse sentido, Dinamarco (2013, p. 11, grifo do autor) muito bem destaca: “É tempo de integração da ciência processual no quadro das instituições sociais, do poder e do Estado, com a preocupação de definir funções e medir a operatividade do sistema em face da missão que lhe é reservada. Já não basta aprimorar conceitos e burilar requintes de uma estrutura muito bem engendrada, muito lógica e coerente em si mesma, mas isolada e insensível à realidade do mundo em que deve estar inserida. Daí a proposta de colocar o próprio sistema processual como objeto de exame a ser feito pelo *ângulo externo*, ou seja, a partir da prévia fixação dos objetivos a perseguir e dos resultados com os quais ele há de estar permanentemente comprometido”.



assume uma nova função de orientação (justiça constitucional de orientação), essencial à concretização da democracia;<sup>37</sup> d) as reformas judiciais e processuais não são substitutos suficientes para as reformas políticas e sociais;<sup>38</sup> e) a promoção do acesso isonômico à justiça, transformada em norte da estratégia de atuação articulada dos *players* do sistema de justiça, depende essencialmente de decisões políticas.

Investigar, no contexto contemporâneo, à luz dos princípios do acesso à justiça e da efetividade, os saberes práticos de governança e gestão capazes de influenciar o funcionamento da Justiça é investigar, em última análise, o grau de compromisso de cada um dos *players* do sistema com o alcance conjunto do já aludido novo patamar civilizatório para o País.

Há excesso de acesso e abundância de direitos? Para quem? Um cenário de processo efetivo e Poder Judiciário eficiente pode coexistir com um cenário de escassez de acesso à justiça? Podemos admitir que mudanças advindas com as reformas processuais têm o potencial de dissipar as vantagens entrelaçadas daqueles “que têm” (os *haves*), ou o que há, em verdade, é uma busca por eficiência a qualquer custo, que apenas perpetua ou até mesmo amplia as vantagens dos litigantes habituais? Qual a função do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito? Como os *players* do sistema de justiça podem harmonicamente colaborar com a formulação e/ou implementação de políticas públicas, respeitando o princípio da separação dos poderes e o da imparcialidade? Qual a responsabilidade (*accountability*) de cada um dos *players* para alcançar um arranjo mais coordenado e dinâmico? Por meio da governança judicial é possível atacar não só as consequências, mas também as causas da falta de acesso isonômico à justiça e prevenir conflitos?

Para responder a tais questões, organizou-se este estudo em três capítulos, fundamentais para oferecer sustentação argumentativa à dedução final. Cada capítulo é rematado com uma pergunta de pesquisa, cuja resposta lhe serve de síntese conclusiva. Tais conclusões parciais serão retomadas na conclusão final, ao mesmo tempo em que se afere a hipótese aqui levantada. No que diz respeito à técnica de pesquisa, foi utilizada a documentação indireta, nas modalidades bibliográfica e documental. O método de abordagem foi o hipotético-dedutivo.

---

<sup>37</sup> Adota-se como real (e desejável) a possibilidade de o Poder Judiciário, assumindo uma postura propositiva, ampliar suas relações com os Poderes Executivo e Legislativo, com as funções essenciais à justiça e com os demais agentes estatais e sociais, orientando e colaborando, em determinados casos, com a formulação de políticas públicas, com vistas não só mais a tratar os conflitos existentes, mas também a diminuir a própria quantidade de conflitos que surgem em sociedade. Ainda que, paradoxalmente, tal função, num primeiro momento, aumente ainda mais sua (já exagerada) proeminência (“super-Poder”).

<sup>38</sup> Conforme advertem Cappelletti e Garth (1988, p. 161).

No desenvolvimento do trabalho serão reunidos vários retratos. Assim, no primeiro capítulo retratamos: a) a evolução da teoria processual; b) a concepção de acesso à justiça adotada nesta pesquisa (construída a partir da revisão da literatura); c) os limites das reformas processuais em sociedades fundamentalmente injustas; e d) as permanentes desigualdades socioeconômicas brasileiras. No segundo capítulo, somam-se outros quatro retratos: a) da concentrada e desigual litigiosidade no Brasil; b) do Poder Judiciário, *player* do sistema de justiça, contrastando seu gigantismo às suas limitações; c) das principais condicionantes ao acesso (tempo, custo e previsibilidade); e d) da necessidade de (re)equilibrá-las dinamicamente. Os últimos quatro retratos expostos no terceiro capítulo são: a) da governança em sentido amplo e da governança pública com maior foco; b) da concepção de governança judicial adotada nesta pesquisa (construída a partir do conceito normativo de governança pública); c) das capacidades a serem construídas para promover os esperados (re)equilíbrios; e d) do potencial dos novos arranjos advindos para atacar as causas da falta de acesso isonômico à justiça.

Na construção desse mosaico, a análise será, como já frisado, desenvolvida no nível dos valores que fundamentaram as alterações legislativas, com algumas incursões dogmáticas pontuais. Assim, no que diz respeito especificamente às técnicas processuais que serão consideradas no desenvolvimento da pesquisa, importa reforçar que tais não serão abordadas com exame aprofundado, pois, dada a amplitude e especificidades de cada qual, requereriam estudos específicos para tanto, não comendo, portanto, suas nuances teóricas, o objeto de investigação deste trabalho. A consideração de tais técnicas será feita, predominantemente, no bojo do exame das possibilidades de (re)equilíbrios das condicionantes ao acesso, a partir de uma perspectiva teleológica com vistas à racionalização do sistema de justiça.

Este, portanto, o recorte epistemológico da presente pesquisa. A análise da racionalidade gerencial permeará o exame de como a ineficiência administrativa deságua no Poder Judiciário, congestionando-o e acabando por ensejar um ativismo judicial, no qual o juiz “Hércules”, equilibrando-se entre o mínimo existencial e a reserva do possível, precisa encontrar soluções para confrontos diários entre os que têm direito e os que têm dever, impondo decisões que impactam orçamentos cada vez mais limitados.<sup>39</sup> Tal análise também servirá de ponto de partida para o estudo de como os cada vez mais numerosos conflitos privados entre os integrantes de uma sociedade de consumo, hedonista, pouco solidária,

---

<sup>39</sup> Confira-se os artigos reunidos em coletânea coordenada por Grinover e Watanabe (2013).

estão a exigir um outro ativismo, de juízes e partes, para que adotem uma postura mais colaborativa no processo civil em prol da jurisdição.

Muitas são as reformas necessárias para que o Estado Social desenhado na Constituição Federal se torne real. No âmbito do sistema de justiça, mais do que alcançar decisões seguras e céleres, socialmente justas, politicamente adequadas e economicamente exequíveis, mostra-se necessária uma investida com foco na causa primeira dos conflitos (e não mais somente nas consequências), com a adoção de soluções conjuntas, sistêmicas, transversais e multidisciplinares para os desafios do nosso tempo.



## 1 ACESSO À JUSTIÇA

### 1.1 DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO À LUZ DA EVOLUÇÃO DA TEORIA PROCESSUAL

Uma análise da evolução da teoria processual, ainda que perfunctória, apresentando as principais características de cada estágio, é fundamental para a compreensão do processo moderno e das diretrizes que o norteiam.

O caráter científico do direito processual e sua autonomia como ciência jurídica são ideias recentes. Durante muito tempo ele foi considerado meramente um apêndice ou um anexo do direito substancial ao qual servia. Ainda sem institutos bem delimitados, o foco era o praxismo forense (atos, formas e procedimentos para o exercício dos direitos), objeto de estudo do então direito judiciário civil. Esta era a fase do *immanentismo sincrético* (ou sincretismo imanente), na qual não se fazia distinção entre a relação jurídica de direito material e a relação jurídica de direito processual.<sup>40</sup>

Essa fase se estendeu até meados do século XIX, constituindo suas principais características: a visão unitária e plana do ordenamento jurídico; a não distinção entre direito material e direito processual; o direito processual figurava como simples "adjetivo" do direito material; a jurisdição era vista como um sistema de tutela de direitos, e não como a capacidade de impor decisões; a ação significava um direito subjetivo material lesado; o processo, em vez de ser encarado como relação jurídica processual, era um singelo procedimento; a defesa, por seu turno, constituía mero aspecto do direito de ação, confundida com a concepção privatista de processo.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Segundo Dinamarco (2013, p. 18), tinha-se nessa fase a remansosa tranquilidade de uma visão plana do ordenamento jurídico, no qual a *ação* era definida como o direito subjetivo lesado (ou ainda, o resultado da lesão ao direito subjetivo), a *jurisdição* como sistema de tutela aos direitos, e o *processo* como mera sucessão de atos (procedimento) sob a condução pouco participativa do juiz. Prevalecia os princípios dispositivo e o da plena disponibilidade das situações jurídico-processuais, os quais aponta como consequências diretas do liberalismo político de então (*laissez faire, laissez passer et le monde va de lui même*).

<sup>41</sup> Conforme Cintra, Grinover e Dinamarco (2015, p. 285-286), a teoria clássica ou imanentista difundiu o tradicional conceito civilista de ação, nos termos da *actio* romana, a qual, segundo definição de Celso, seria o direito de pedir em juízo o que é devido (*ius quod sibi debeat in iudicio persequendi*). Em outros termos, a ação seria uma qualidade de direito ou o próprio direito reagindo a uma violação, resultando daí que: a) não há ação sem direito; b) não há direito sem ação; e c) a ação segue a natureza do direito. Tal teoria, marcadamente privatística, identificando ação e direito material numa mesma realidade – apenas apresentadas sob formas diversas –, foi também defendida por Savigny. Cintra, Grinover e Dinamarco (2015, p. 66) salientam que nessa fase não se tinha consciência da autonomia da relação jurídica processual em face da relação jurídica de natureza substancial eventualmente ligando os sujeitos do processo. Lembram que a expressão *direito adjetivo* é hodiernamente incompatível com a reconhecida independência

A segunda fase, denominada autonomista ou conceitual, iniciou-se na segunda metade do século XIX, em 1856-1857 na Alemanha, com a célebre polêmica entre os romanistas Windscheid (catedrático em Greifswald) e Muther (professor em Königsberg), a partir da qual surgiu a ideia de uma ação autônoma (teoria abstrata do direito de ação), dissociada da relação jurídica de direito material.<sup>42</sup>

Em 1868, também na Alemanha, Oskar von Bülow publicou obra dedicada à teoria das exceções e às condições da ação, marco inicial da renovação científica do processo, iniciando, propriamente, o “*processualismo científico*”. Nela expôs a teoria da relação jurídica processual, o que permitiu explicar o processo como uma relação jurídica autônoma e de direito público, na qual intervém como sujeito principal o juiz, titular da jurisdição – um dos aspectos do poder estatal.<sup>43</sup>

Foi iniciada, então, a definição de um campo teórico específico da ciência processual, com objeto, princípios e métodos próprios, expressos numa linguagem nitidamente original,

---

do direito processual, aludindo que a derrocada do sincretismo se deveu às especulações alemãs acerca da natureza jurídica da ação e da própria natureza jurídica do processo.

<sup>42</sup> Tal polêmica teve início em 1856 com a obra *Die “Actio” des Römischen Zivilrechts, vom Standpunkte des heutigen Rechts* (A *actio* do direito civil romano sob o ponto de vista do direito atual), de Bernhard Windscheid, na qual o autor rechaçou a identidade entre a *actio* romana e a *ação* do direito moderno, consignando que ao que os romanos designavam por *actio* corresponde o que hoje se chama *pretensão*. Em contrapartida, Theodor Muther, combatendo algumas ideias de Windscheid, já em 1857 com a obra *Zur Lehre Von der Römischen “Actio”, dem heutigen Klagrecht, der Litiscontestation und der Singularsucession im Obligationen. Eine Kritik des Windscheid schen Buchs: Die “Actio” des Römischen Zivilrechts, vom Standpunkte des heutigen Rechts* (Sobre a teoria da *actio* romana, o atual direito de ação, a *litiscontestatio* e a sucessão singular nas obrigações: uma crítica ao livro de Windscheid “A *actio* do direito civil romano sob o ponto de vista do direito atual”), distinguiu nitidamente direito lesado e ação, afirmando que desta última nascem dois direitos, ambos de natureza pública, quais sejam, o direito do ofendido à tutela jurídica do Estado (dirigido contra o Estado) e o direito do Estado à eliminação da lesão (contra aquele que a praticou). Na réplica, também de 1857, denominada *Die Actio: Abwehr gegen Theodor Muther* (A ação: réplica contra Theodor Muther), Windscheid concordou com algumas ideias de Muther, admitindo um direito de agir, exercível contra o Estado e contra o devedor. Segundo Cintra, Grinover e Dinamarco (2015, p. 286), as doutrinas dos dois autores antes se completam do que propriamente se repelem, desvendando verdades até então ignoradas e dando nova roupagem ao conceito de ação. Conforme aduz Dinamarco (2013, p. 18-19), essa história polêmica, reflexo do Iluminismo sobre a ciência processual, foi o marco inicial do inconformismo do jurista moderno, principiando todo um movimento de adequação do processo ao modo de ser da conjuntura político-social em que se insere.

<sup>43</sup> Dinamarco (2013, p. 19) salienta que não coube a Oskar von Bülow, em sua obra *Die Lehre von den Prozesseinreden und die Prozessvoraussetzungen* (Teoria das exceções processuais e as condições da ação), a criação da ideia de relação jurídica processual e sua configuração tríplice, mas sim a sua racionalização e desenvolvimento. Informa que antes dele, já em Roma, Búlgaro afirmara que *judicium est actus trium personarum: judicis, actoris, rei* (o processo é ato de três personagens: do juiz, do autor e do réu). Também as Ordenações do Reino já diziam que “[...] três pessoas são por Direito necessárias em qualquer Juízo, Juiz que julgue, autor que demande e réu que se defenda” (L. III, XXX, pr.). Além desses, lembra que igualmente na obra de Bethmann-Holweg, citada por von Bülow, havia alusão à relação jurídica processual.

epistemologia essa que se consolidou primeiro entre os processualistas alemães, em seguida entre os franceses e os italianos. Havia nascido uma nova ciência.<sup>44</sup>

Caracterizam essa fase: a absoluta separação entre direito material e direito processual; visão dualista do ordenamento jurídico; a autonomia da ação (o que veio a preceder a autonomia do processo); a ação era tida como o poder de exigir do Estado a prestação jurisdicional, diante de um direito violado;<sup>45</sup> a autonomia do processo, concebido

<sup>44</sup> Dinamarco (2013, p. 20) atesta: “Fundada a ciência, definido seu objeto, estabelecidas as suas grandes premissas metodológicas e traçada a sua estrutura sistemática, chegou-se afinal a um ponto de *maturidade* mais do que satisfatório no direito processual”.

<sup>45</sup> Aqui cabe menção ao labor e à disputa de estudiosos das correntes concreta e abstrata para explicar a natureza do direito de ação a partir dos novos desdobramentos advindos com a obra de Oskar von Bülow, com o intuito de demonstrar irrefutavelmente a autonomia do direito de ação. Para a *teoria do direito concreto à tutela jurídica*, capitaneada por Wach, na Alemanha, a ação é um direito autônomo, não pressupondo necessariamente o direito subjetivo material violado ou ameaçado, como demonstram as ações meramente declaratórias (em que o autor pode pretender uma simples declaração de inexistência de uma relação jurídica). Dirige-se contra o Estado, pois configura o direito de exigir a proteção jurídica, mas também contra o adversário, do qual se exige a sujeição. Entretanto, como a existência de tutela jurisdicional só pode ser satisfeita por meio de proteção concreta, o direito de ação só existiria quando a sentença fosse favorável. Consequentemente, a ação seria um direito público e concreto (ou seja, um direito existente nos casos concretos em que existisse direito subjetivo). Filiaram-se à teoria concreta, sem embargo de algumas particularidades próprias, Giuseppe Chiovenda na Itália, Schmidt, Hellwig, Pohle, bem como Celso Agrícola Barbi entre nós. Por seu turno, para a *teoria da ação como direito abstrato de agir* – criada em 1877, na Alemanha, por Degenkolb –, o direito de ação independe da existência efetiva do direito material invocado: não deixa de haver ação quando uma sentença justa nega a pretensão do autor, ou quando uma sentença injusta a acolhe sem que exista na realidade o direito subjetivo material. A demanda ajuizada pode ser até mesmo temerária, sendo suficiente, para caracterizar o direito de ação, que o autor mencione um direito seu, protegido em abstrato pelo direito. É com referência a esse direito que o Estado está obrigado a exercer a função jurisdicional, proferindo uma decisão, que tanto poderá ser favorável como desfavorável. Sendo a ação dirigida ao Estado, é este o sujeito passivo de tal direito. Não obstante haver algumas divergências e peculiaridades em suas respectivas construções, filiaram-se à teoria abstrata Plósz na Hungria, Alfredo Rocco e Francesco Carnelutti na Itália, bem como Eduardo Juan Couture no Uruguai. Conquanto conglomerem processualistas de escol, inclusive brasileiros, nem a teoria abstrata, nem a teoria concreta sobrevivem ilesas às consistentes críticas que lhes são feitas. *Teorias ecléticas da ação* surgiram, dentre as quais a de Enrico Tullio Liebman, inspiradora do Código de Processo Civil de 1973 e do Código de Processo Civil de 2015. Segundo essa, o direito de ação não está vinculado a uma sentença favorável (teoria concreta), mas também não é completamente independente do direito material (teoria abstrata). A ação é definida como direito subjetivo instrumental, conexo a uma pretensão material, sendo a função jurisdicional exercida somente quando o juiz profere uma sentença de mérito, de procedência ou improcedência, estando presentes as condições da ação – possibilidade jurídica do pedido, legitimidade *ad causam* e interesse de agir (reduzidas, agora, ao interesse e à legitimidade, cf. art. 17, CPC/2015). Essa doutrina privilegia tais condições, consideradas como verdadeiras pontes entre a ação e o direito material propriamente dito. No apontamento da natureza jurídica da ação, predomina na doutrina, conforme apontam Cintra, Grinover e Dinamarco (2015, p. 291), a concepção de que a ação se caracteriza como “[...] uma situação jurídica de que desfruta o autor perante o Estado, seja ela um direito (direito público subjetivo) ou um poder”. Consignam que a ação tem inegável natureza constitucional, apontando o art. 5º, XXXV, da CF/88, sendo dirigida apenas ao Estado – embora, uma vez apreciada pelo juiz, vá ter efeitos na esfera jurídica de outra pessoa. Elucidam, por fim, tratar-se o direito de ação “[...] de direito ao provimento jurisdicional, qualquer que seja a natureza deste – favorável ou desfavorável, justo ou injusto – e, portanto, direito de natureza abstrata, autônomo (que independe da existência do direito subjetivo material) e instrumental, pois sua finalidade é dar solução a uma pretensão de direito material, sendo, nesse sentido, conexo a uma situação jurídica concreta”. Na mesma vertente, Watanabe (2000, p. 22, grifo do autor) reforça que ao se ajustar a pretensão processual à exigência da pretensão material não se perderia “[...] a perspectiva processual, nem seria sacrificada a autonomia do Direito Processual e, tampouco, haveria retrocesso ao imanentismo, pois o que se acentua é que à pretensão material *afirmada*, e não efetivamente existente, deve corresponder uma pretensão processual”.

como relação jurídica processual, que não se confunde com a relação jurídica material (controvertida); o processo, por sua vez, era somente um instrumento técnico, limitado ao escopo jurídico, sem conotação ética também voltada para os demais escopos da jurisdição (políticos e sociais).

Merece registro uma compreensível euforia dos processualistas diante das descobertas iniciais de sua ciência, o que acarretou uma exacerbação das formas e ritos em detrimento, por vezes, do próprio direito material em litígio. Um novo passo nesse evoluir se fazia mister, dosando o formalismo e impulsionando o processo para a sua finalidade última, qual seja, propiciar a justiça substancial, a adequada realização do direito material no caso concreto, ou, em síntese, o acesso à ordem jurídica justa.<sup>46</sup>

A terceira fase, ou fase instrumentalista, ou ainda *fase da instrumentalidade do processo*, teve seu início registrado por volta de 1960. As posturas imanentistas, de um lado, e as excessivamente autonomistas, de outro, cederam lugar à visão instrumentalista, que relativiza o binômio direito-processo e cuja preocupação se dá com a efetiva produção da justiça.<sup>47</sup>

São suas características: existência de dois planos, relativamente separados, sendo que o plano do direito processual é um instrumento do direito material;<sup>48</sup> autonomia do

---

<sup>46</sup> Leonel (2016, p. 28) destaca que “[...] o reconhecido e o necessário desenvolvimento do processo e sua autonomia não bastaram por si sós. Foi percebido posteriormente que a técnica não pode existir como um fim em si, mas, sim, como um meio, que deve ser ajustado ao alcance de metas relacionadas à realização dos anseios dos destinatários da prestação jurisdicional. Imperativo tornou-se observar que havia a premência no sentido de abandonar o tecnicismo puro e simples, isto é, o conceitualismo vago e despidido de maior finalidade e conteúdo a que se acabou aportando como resultado da exacerbação da evolução ocorrida na fase anterior. A conclusão inevitável foi no sentido de que a técnica, reconhecida na ciência do processo, não pode dissociar-se de sua finalidade última, qual seja, a realização do direito material e finalmente a implementação do acesso à ordem jurídica justa”.

<sup>47</sup> Ao se estudar a evolução da teoria processual, em especial essa terceira fase, é *sine qua non* a menção à tese de Dinamarco, um dos discípulos de Enrico Tullio Liebman na Escola Processual de São Paulo, defendida no concurso à cátedra de Direito Processual Civil na Faculdade de Direito do Largo São Francisco da Universidade de São Paulo, intitulada *A Instrumentalidade do Processo*. Nesta, logo de início, Dinamarco aponta que na linha da tendência da processualística moderna não se justifica mais a clássica postura metafísica consistente nas investigações conceituais destituídas de endereçamento teleológico. Afirma que “[...] é a instrumentalidade o núcleo e a síntese dos movimentos pelo aprimoramento do sistema processual, sendo consciente ou inconscientemente tomada como premissa por aqueles que defendem o alargamento da via de acesso ao Judiciário e eliminação das diferenças de oportunidades em função da situação econômica dos sujeitos, nos estudos e propostas pela inafastabilidade do controle jurisdicional e efetividade do processo, nas preocupações pela garantia da ampla defesa no processo criminal ou pela igualdade em qualquer processo, no aumento da participação do juiz na instrução da causa e da sua liberdade na apreciação do resultado da instrução” (DINAMARCO, 2013, p. 24-25).

<sup>48</sup> Não assiste mais razão ao processualista nesta fase priorizar em seus estudos a polêmica em torno da natureza privada, concreta ou abstrata da ação, ou a conceituação detalhada do *jus exceptionis* à luz da concepção de ação. Watanabe (2000, p. 20) pondera, em tempo, que as “[...] longas e profícuas discussões doutrinárias em torno dos institutos fundamentais, como jurisdição, ação, exceção, processo, coisa julgada, objeto do processo e outras mais, deram frutos importantes para a afirmação do Direito Processual como ramo autônomo da Ciência do Direito”.



direito processual para com o direito material em termos relativos, e não absolutos, verificando-se uma conexão entre eles;<sup>49</sup> o processo deixou de ser mero instrumento técnico de resolução dos conflitos de interesses, constituindo, também, um instrumento ético capaz de realizar, além dos fins jurídicos, também os sociais e os políticos;<sup>50</sup> é marcante a preocupação com o resultado (foco finalístico ou teleológico) e com a efetividade do processo, com decisões úteis e que sejam cumpridas;<sup>51</sup> o sistema processual é concebido a partir da visão dos consumidores dos serviços jurisdicionais, e não dos operadores do Direito;<sup>52</sup> o acesso à ordem jurídica justa;<sup>53</sup> processos sem óbices econômicos; relatividade do valor das formas;<sup>54</sup> existência de processos de massa (coletivos); concepção do direito

<sup>49</sup> Ao estudar a influência do direito material sobre o direito processual, tomando “[...] a relativização do binômio direito-processo como meio de acesso à ordem jurídica justa”, Bedaque (2011, p. 17-19) destaca: “Sustenta-se, aqui, que os aspectos fundamentais do direito processual são concebidos à luz da relação jurídica material. As questões maiores do processo são solucionadas com dados inerentes à relação da vida e ao direito substancial que a regula. Daí por que, embora fenômenos distintos, há entre processo e direito material evidente nexos unindo o meio ao fim. Quanto mais consciência tiver o processualista desse fenômeno, maiores serão as possibilidades de construção de mecanismos aptos a alcançar os escopos do processo. Trata-se de um passo adiante à fase instrumentalista. [...]. Implica reconhecer que a distância entre direito e processo é muito menor do que se imaginava e que a reaproximação de ambos não compromete a autonomia da ciência processual. O reconhecimento da necessidade de os institutos processuais serem concebidos a partir do direito material resulta da inafastável coordenação entre tais ramos da ciência jurídica. Preserva-se a autonomia do processo com a aceitação de se tratar de realidades que se referem a patamares dogmáticos diferentes”.

<sup>50</sup> Verifica-se a permeabilidade do processo às pressões axiológicas exteriores, havendo uma grande necessidade deste de guardar fina sintonia com as mutações políticas, constitucionais, sociais, econômicas, jurídico-substanciais e também culturais da sociedade (cf. DINAMARCO, 2013, p. 25).

<sup>51</sup> Adverte Bedaque (2011, p. 18, grifo do autor): “Em nenhum instante pode o processualista esquecer-se de que as questões internas do processo devem ser solucionadas de modo a favorecer os resultados pretendidos, que são exteriores a ele. [E reforça:] Depois de longo período caracterizado por preocupações endoprocessuais, volta-se a ciência para os resultados pretendidos pelo processo. Trata-se, sem dúvida, de nova visão do fenômeno processual, instrumento cuja utilidade é medida em função dos benefícios que possa trazer ao titular de um interesse protegido pelo ordenamento jurídico material. A conscientização de que *o processo não vale tanto pelo que é, mas fundamentalmente pelos resultados que produz*, tem levado estudiosos a reexaminar os institutos processuais, a fim de sintonizá-los com a nova perspectiva metodológica da ciência”.

<sup>52</sup> Tal como bem proposto por Cappelletti (1983, *passim*), ao examinar o sistema processual pela ótica do consumidor (consumidor do serviço jurisdicional), seguindo o eixo metodológico do acesso à justiça. Segundo o autor, não se pode perder de vista uma postura solidária no trato do processo, devendo-se estabelecer um novo método de pensamento capaz de transformar completamente temas e modos de análise científica do jurista moderno. O estudo do processo por essa nova perspectiva é corroborado por Dinamarco (2013, p. 11) ao propor o exame do próprio sistema processual pelo ângulo externo, ou seja, “[...] a partir da prévia fixação dos objetivos a perseguir e dos resultados com os quais ele há de estar permanentemente comprometido”.

<sup>53</sup> *Litigiosidade contida, molecularização* (ou *atomização*) *de demandas, cultura da sentença* (ou *da pacificação*) são algumas das famosas expressões concebidas com didática e genialidade por Watanabe. Dentre todas, todavia, a que mais marca sua carreira é a *ordem jurídica justa*, sendo impraticável mencioná-la sem imediatamente associá-la ao seu mentor. Já em 1988, Watanabe (1988, p. 128 e 135; republicado em 2019, p. 3 e 10, grifo do autor) assinalava: “A problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal; e sim de viabilizar o *acesso à ordem jurídica justa*. [...]. Em conclusão: a) o *direito de acesso à Justiça* é, fundamentalmente, *direito de acesso à ordem jurídica justa*”. Os dados elementares desse direito apontados por Watanabe serão abordados no item 1.2.

<sup>54</sup> Tem-se que a forma serve ao processo, que serve ao Direito, o qual, por sua vez, serve à Justiça.

processual como sistema técnico e de natureza política e social;<sup>55</sup> e ondas renovatórias do direito processual normativo.<sup>56</sup>

Essa terceira fase está em desenvolvimento e ainda tem muito a realizar. Nas últimas décadas, soluções práticas para se alcançar uma instrumentalidade substancial<sup>57</sup> vêm sendo propostas e implantadas, como aquelas voltadas para a efetivação dos propósitos das ondas renovatórias, dentre eles, o estabelecimento de novas formas de tutela capazes de equacionar os conflitos de massa.

Um quarto momento da evolução da teoria processual – o qual, todavia, não chega a ser apontado pela doutrina como propriamente uma quarta fase deste aprimorar, posto que não diverge com a fase anterior, na realidade, ao contrário, confundindo-se com ela, permeando-a – é o do chamado processo constitucional ou *direito processual constitucional*,<sup>58</sup> como se convencionou nos últimos lustros.

De fato, um instrumentalismo substancial apto a efetivar a realização dos direitos não dispensa um exame do processo sob o pálio constitucional. Há espaço e mesmo acaba por trazer generoso aporte ao aprimoramento do próprio processo a condensação metodológica e sistemática dos princípios constitucionais a ele referentes.<sup>59</sup> A oportuna aproximação de

---

<sup>55</sup> Conferiu-se ao processo uma conotação deontológica com fim de se aprimorar o serviço jurisdicional prestado por meio dele, dando efetividade aos seus princípios informativos, que são, segundo Cintra, Grinover e Dinamarco (2015, p. 74-75), “[...] normas ideais que representam uma aspiração de melhoria do aparelhamento processual”. Sobre tais princípios, ver adiante o item 1.4.

<sup>56</sup> As três ondas renovatórias, apresentadas por Cappelletti e Garth (1978) no relatório final do *Projeto Florença*, representam movimentos de eliminação das barreiras ao acesso à justiça. A primeira foca na assistência judiciária aos menos favorecidos. A segunda, na representação jurídica para os interesses metaindividuais. A terceira, que abrange as anteriores, volta-se para o novo enfoque do acesso à justiça. Sobre as decorrências de cada uma dessas frentes de renovação e suas limitações, ver o item 1.5.1.

<sup>57</sup> Entenda-se por esta uma instrumentalidade diferente do instrumentalismo meramente formal, capaz de fazer com que “[...] o processo tenha plena e total aderência à realidade sócio-jurídica a que se destina, cumprindo sua primordial vocação que é a de servir de instrumento à efetiva realização dos direitos” (WATANABE, 2000, p. 20-21).

<sup>58</sup> Leonel (2016, p. 200) conceitua o Direito Processual Constitucional “[...] como o segmento da ordem jurídica superior do Estado de Direito, composto pelo conjunto de princípios, garantias e regras de direito processual que foram, por escolha do constituinte originário ou derivado, inseridos no texto da Constituição”. O autor, após fazer referência à evolução doutrinária do Direito Processual Constitucional e realçar a sua segmentação em Direito Constitucional Processual (estudo dos princípios e garantias constitucionais do processo, dentre elas a garantia da inafastabilidade da jurisdição ou garantia do acesso à Justiça – art. 5º, XXXV, CF/88) e Direito Processual Constitucional *stricto sensu* (estudo de regras processuais ou procedimentais inseridas diretamente na Constituição), analisa a possibilidade futura de tal ramo alcançar sua autonomia entre nós, cotejando-o no ordenamento alemão (no qual a autonomia de tal ramo é manifesta, embora com objeto distinto), ressaltando que mais útil no presente momento é a compreensão do seu objeto de estudo.

<sup>59</sup> Dinamarco (2013, p. 25-26) aponta o Direito Processual Constitucional como moderna visão metodológica. Cintra, Grinover e Dinamarco (2015, p. 104) entendem não se tratar “[...] de um ramo autônomo do direito processual, mas de uma colocação científica, de um ponto de vista metodológico e sistemático, do qual se pode examinar o processo em suas relações com a Constituição”. Afirmam mesmo que além de seus pressupostos constitucionais, comuns a todos os ramos do direito, o direito processual é fundamentalmente determinado pela Constituição em muitos de seus aspectos e institutos característicos como o do juiz natural, o da publicidade das audiências, o da posição do juiz no processo, o da

institutos processuais com institutos constitucionais possibilitou uma evolução da participação e integração do cidadão com o processo, acentuando o papel dos operadores do Direito como agentes de transformação.<sup>60</sup>

São traços deste momento: elevação das garantias processuais ao nível máximo da hierarquia das leis; preocupação com os princípios e garantias constitucionais, sobremaneira a liberdade, a igualdade e a justiça, bem como com a derrubada dos obstáculos de acesso à ordem jurídica justa e a consequente concretização dos direitos;<sup>61</sup> o processo como instrumento a serviço da ordem constitucional, sofrendo intensa infiltração da carga axiológica e da ideologia desta, sem prejuízo da garantia e segurança como elementos essenciais do sistema;<sup>62</sup> os vetores Constituição-processo (Direito Constitucional Processual ou tutela constitucional do processo) e processo-Constituição (Direito Processual Constitucional *stricto sensu* ou jurisdição constitucional das liberdades públicas);<sup>63</sup>

---

subordinação da jurisdição à lei, o da declaração e atuação do direito objetivo, bem como os poderes do juiz no processo, o direito de ação e de defesa, a função do Ministério Público, a assistência judiciária.

<sup>60</sup> Cf. *Conclusões* de Grinover, Dinamarco e Watanabe (1988, p. 412).

<sup>61</sup> Dinamarco (2013, p. 33-34) aponta ser esta a ideia-síntese que está à base dessa moderna visão metodológica do processo constitucional.

<sup>62</sup> Analisando o processo como instrumento ético, Bedaque (2011, p. 27-28) destaca: “O processo não é mero instrumento técnico, nem o direito processual constitui ciência neutra, indiferente às opções ideológicas do Estado. [...]. Os princípios gerais do direito processual sofrem nítida influência do ‘clima’ institucional e político do país. [...]. A regulamentação do processo depende basicamente de concepções filosóficas, políticas e culturais inerentes ao direito material. Daí ser insuficiente o formalismo dogmático, que deve ser complementado pela ideia de valor. Nessa medida, o processo possui valor próprio. As formas e a técnica processuais expressam as opções axiológicas, inspiradas na ideia fundamental de adequação do instrumento ao objeto”. Bedaque ressalta, em tempo, que em nenhum momento se deve abandonar a garantia e a segurança como elementos essenciais do sistema. Nesse sentido, pondera: “Essa concepção, bem como o reconhecimento do papel do juiz na identificação do significado da regra substancial, não implica o abandono do valor *segurança*. A técnica processual tem como característica fundamental a garantia de participação dos interessados no julgamento, a fim de que eles possam influir na convicção do juiz. O contraditório constitui elemento essencial ao processo, pois é fator de legitimação do resultado. A observância desta e das demais garantias inerentes ao devido processo constitucional não pode ser, não é e nunca foi abandonada pelos defensores da visão instrumentalista. Esse *garantismo*, todavia, está também relacionado aos fins do processo e que constituem a razão de ser de tudo. Postura instrumentalista e preocupação com a segurança não resultam de visões antinômicas do fenômeno processual. Ao contrário, vão ao encontro da única preocupação do processualista: construir mecanismos a dotar o processo da efetividade dele esperada” (BEDAQUE, 2011, p. 27-28, grifo do autor).

<sup>63</sup> Conforme Dinamarco (2013, p. 27), “[...] a tutela constitucional do processo tem o significado e escopo de assegurar a conformação dos institutos do direito processual e o seu funcionamento aos princípios que descendem da própria ordem constitucional”. Na lição de Cintra, Grinover e Dinamarco (2015, p. 105), deve ela ser examinada por dois ângulos: a) direito de acesso à justiça (ou direito de ação e defesa); e b) direito ao processo (ou garantias do devido processo legal). Já “[...] a jurisdição constitucional compreende, por sua vez, o controle judiciário da constitucionalidade das leis e dos atos da Administração, bem como a denominada jurisdição constitucional das liberdades, com o uso dos remédios constitucionais-processuais – *habeas corpus*, mandado de segurança, mandado de injunção, *habeas data* e ação popular”. Em vertente similar, Bueno (2007, p. 2-3) aponta que ao lado do que comumente se chama de *jurisdição constitucional das liberdades públicas*, cujas ações são destinadas fundamentalmente a fazer valer os valores da cidadania, há o que se tem chamado de *tutela constitucional do processo*, assim entendidos os princípios e garantias que a Constituição consagra e impõe como modo de institucionalizar critérios e parâmetros democráticos, dos quais não se pode afastar a lei infraconstitucional e segundo os quais os magistrados pautarão suas decisões e a própria interpretação do direito infraconstitucional. No mesmo sentido, após salientar que o direito

extirpação do mito da neutralidade de juízes e tribunais;<sup>64</sup> postura intervencionista do Estado, parte do pacto social.<sup>65</sup>

Nessa evolução do sincretismo ao autonomismo, chegando ao instrumentalismo e avançando para o instrumentalismo substancial, observa-se que virtuosos processualistas dedicaram o melhor de seus esforços – e porque não dizer de suas vidas – para a criação e o desenvolvimento da ciência processual. Preocuparam-se, num momento inicial, com a autonomia do processo, depois com a melhoria da estrutura judiciária, com o aperfeiçoamento da legislação processual, com o acesso ao sistema de justiça e com a efetividade do processo.

Na atual quadra, em que o conceito de acesso à justiça – como veremos a seguir – abarca a garantia substancial dos direitos e o exercício pleno da cidadania, os processualistas são novamente desafiados. Apoiados nos ombros dos gigantes que os antecederam – isto é, na consistente dogmática por eles produzida –, são instados a ir além,<sup>66</sup> a lançar um novo

---

processual se compõe de um sistema uniforme, que lhe dá homogeneidade, Nery Junior (2009, p. 41) pondera: “Mesmo que se reconheça essa unidade processual, é comum dizer-se didaticamente que existe um direito constitucional processual, para significar o conjunto das normas de direito processual que se encontra na Constituição Federal, ao lado de um direito processual constitucional, que seria a reunião dos princípios para o fim de regular a denominada jurisdição constitucional”. A reunião de ambos, segundo o autor, compõe a chamada “justiça constitucional”. Leonel (2016, p. 215-218), na mesma linha, esclarece que o “Direito Constitucional Processual tem como objeto todos os princípios e garantias constitucionais aplicáveis aos processos judiciais e não judiciais, penais e não penais (ou civis em sentido amplo)”, arrolando dentre eles os previstos no art. 5º, incisos XI, XIX, XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XLVIII, XLIX, LIII, LIV, LV, LVI, LVII, LIX, LX, LXI, LXII, LXIII, LXIV, LXV, LXVI, LXXIV, LXXVII e LXXVIII, e art. 93, IX, todos da CF/88. O Direito Processual Constitucional *stricto sensu*, por sua vez, “[...] envolve a análise de ações constitucionalmente previstas, regras de processo e procedimento, bem como de estrutura e organização judiciária e de competência jurisdicional”, arrolando dentre elas as previstas na Constituição Federal nos arts. 93, 98, 101, 102, 104, 105, 106 a 110, 111 a 116, 118 a 121, 122 a 126, 52, I e II, e parágrafo único, (relacionados à estrutura judiciária nacional), além do art. 5º, incisos LXVIII, LXIX, LXX, LXXI, LXXII, LXXIII, arts. 102, I, *l*, 103-A, § 3º, 105, I, *f*, 103-A, 102, I, *a*, § 2º, 103, 102, III, § 3º, 105, III (relativos ao processo e procedimento).

<sup>64</sup> Recordando que “[...] a isenção do magistrado não significa insensibilidade” (cf. *JTA* 74/243), Dinamarco (2013, p. 46) aponta que, “[...] inserido nas estruturas estatais do poder, o juiz é legítimo canal através de que o universo axiológico da sociedade impõe as suas pressões destinadas a definir e precisar o sentido dos textos, a suprir-lhes eventuais lacunas e a determinar a evolução do conteúdo substancial das normas constitucionais”. Estes os traços do juiz-cidadão, apontados também por Morello (1994), Zaffaroni (1995), Dallari (1996), Faria (1996), Gomes (1997) e Nalini (2000).

<sup>65</sup> Conforme alude Dinamarco (2013, *passim*), o Estado percebe que o bem-estar coletivo depende intimamente de sua participação efetiva nos destinos da população, levando-o a intervir nas ordens econômica e social de forma a cumprir sua parte no pacto social firmado na nova ordem constitucional.

<sup>66</sup> Alvim (2003, p. 96), apontando que a dogmática clássica, embora tenha cumprido papel fundamental na autonomia do processo e na própria afirmação da ciência processual, não mais satisfaz as necessidades contemporâneas, adverte: “Por isto é que se pode dizer, com propriedade, que a chamada dogmática clássica, inspirada e construída em função do individualismo jurídico e que resultou no positivismo jurídico, encontra-se superada, e esta situação ocorreu diante dessa não mais poder satisfazer às necessidades contemporâneas, animadas por uma consciência coletiva reivindicante e tendo em vista os reclamos de que todas estas situações viessem a ser protegidas. As construções conceituais do Direito (entendendo-se isto como uma expressão de dogmática rígida, de índole predominantemente ‘dedutiva’, onde era grande a crença na ‘Justiça’ do sistema) mostraram-se abaladas, em largos setores, principalmente nos setores críticos do Direito (e, frisamos, são muitíssimos)”.

olhar (“de baixo para cima”) para problemas reais, de pessoas reais, a questionar a legitimidade das condicionantes ao acesso, a se ocupar do estudo, aprimoramento e manejo de outros meios de prevenção e solução de conflitos para além do tradicional processo estatal e a desenhar novos arranjos, que, integrando todos os *players*, tornem o sistema de justiça mais acessível, isonômico e efetivo.

Esse novo fronte os conduzirá à investigação, também, das causas dos conflitos, exatamente para melhor equacioná-los, tratá-los e, sempre que possível, preveni-los, evitando que sequer surjam. Tal investigação ampliada deve necessariamente ser multidisciplinar, pois, no exame das causas dos conflitos, rapidamente se descobre que o problema transborda o processo civil – em verdade, por vezes, extrapola o próprio Direito –, dá uma volta – durante a qual flerta com aportes de outras ciências – e retorna a ele – em regra, incólume a tais aportes –, num círculo vicioso.

O fato de a problemática ultrapassar os limites da ciência processual não significa que o processualista não deva dela se ocupar. Pelo contrário, para atacar a causa dos conflitos ele precisa de soluções não processuais, multidisciplinares, resultantes da integração da ciência processual no quadro das instituições sociais, do poder e do Estado.<sup>67</sup>

Um acesso à justiça isonômico e democrático é o objetivo a perseguir. Um processo seguro, célere, econômico, previsível, com exteriorizações (*outputs*) fruíveis e um sistema de justiça efetivo são meios para alcançá-lo. A adequada realização do direito material é o resultado com o qual todos os *players* desse sistema<sup>68</sup> precisam estar permanentemente engajados, com crescente e coordenada capacidade de resposta nos respectivos âmbitos de atuação.

## 1.2 ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO-EIXO E PRINCÍPIO-SÍNTESE

Em sua evolução, a ciência processual experimentou fases metodológicas distintas, conforme se estabeleceram as relações entre direito material e direito processual, as quais

---

<sup>67</sup> Nesse sentido, Dinamarco (2013, p. 11, grifo do autor) ressalta: “É tempo de integração da ciência processual no quadro das instituições sociais, do poder e do Estado, com a preocupação de definir funções e medir a operatividade do sistema em face da missão que lhe é reservada. Já não basta aprimorar conceitos e burilar requintes de uma estrutura muito bem engendrada, muito lógica e coerente em si mesma, mas isolada e insensível à realidade do mundo em que deve estar inserida. Daí a proposta de colocar o próprio sistema processual como objeto de exame a ser feito pelo *ângulo externo*, ou seja, a partir da prévia fixação dos objetivos a perseguir e dos resultados com os quais ele há de estar permanentemente comprometido”.

<sup>68</sup> Quais sejam, integrantes (agentes políticos, servidores públicos e auxiliares) do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia (pública e privada), árbitros, conciliadores, mediadores, negociadores e terceiros facilitadores (públicos e privados, físicos e virtuais), além do próprio Poder Legislativo, Poder Executivo (Ministérios, agências reguladoras etc.) e da sociedade civil (Academia, associações civis, instituições financeiras, empresas, mídia, cidadãos individualmente considerados).

ora se apresentaram estreitas (sincretismo), ora mais afastadas (autonomista ou conceitual) e, por último, conectadas, sem, no entanto, confundirem-se os planos material e processual (instrumentalismo, a fase atual).

O polo metodológico utilizado em cada fase guarda relação com a escolha de um dos elementos constitutivos do objeto da ciência processual, quais sejam, *ação*, *processo* e *jurisdição*, apontados pela doutrina como a trilogia estrutural do próprio direito processual.

Ao perquirir a sistematização do direito processual, em especial de sua teoria geral, com fundamento em cada um desses polos, aproximamo-nos da identificação do principal eixo metodológico a ser adotado pelos processualistas modernos.

A ideia de *ação* como elemento central do direito processual é herança individualista e privatística da *actio* romana, pela qual os estudos giram em torno do autor, daquele que vem demandar em juízo, não se relevando que a tutela jurisdicional deve ser dada a quem tiver razão, autor ou réu, e não apenas ao demandante. Tal polo seria aplicável ao direito processual civil, mas não ao direito processual penal – no qual a ênfase é dada à defesa –, nem ao direito processual do trabalho – no qual sobressai a preocupação com o resultado (sentença). Além disso, no direito processual não estatal (arbitral, por exemplo) e no direito processual não jurisdicional (legislativo, administrativo, político) não se admite ação.

O *processo*, por seu turno, igualmente não pode ser polo metodológico do direito processual porque é, em verdade, instrumento da jurisdição. Dinamarco (2013, *passim*) ressalta que o processo não é fonte substantiva de emanção e alvo de convergência de ideias, princípios e estruturas que integram a unidade do direito processual, constituindo mesmo instrumento para o exercício da função estatal, não se mostrando pertinente colocar suas particularidades na teoria geral.<sup>69</sup>

Por último, colocar a *jurisdição*, em sua concepção clássica (poder, função e atividade), como principal elemento estruturante do direito processual significa intervencionismo estatal, excluindo-se o direito processual negocial (na justiça conciliativa,

---

<sup>69</sup> Didier Jr. (2018) coloca o processo como conceito central da teoria geral do processo. Após distinguir conceitos jurídico-positivos e conceitos jurídicos fundamentais, o autor (2018, p. 82) afirma: “O conceito de processo é o conceito fundamental primário da Teoria Geral do Processo (e, conseqüentemente, da Ciência do Processo). O conceito de processo acha-se supraordenado em relação aos demais conceitos lógico-jurídicos processuais.” O próprio Didier Jr., todavia, ressalva expressamente que sua tese (apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para a obtenção do título de livre-docente em Direito Processual) “dará um enfoque maior no processo jurisdicional” (2018, p. 52). Assim, arremata: “Processo jurisdicional é o conceito fundamental primário da Teoria Geral do Processo Jurisdicional, preocupação principal desta tese” (2018, p. 92).

por exemplo, não há exercício de poder).<sup>70</sup> Além disso, ela não aglutina todas as normas do direito processual não jurisdicional (legislativo, administrativo, político).

A partir daí, buscou-se um eixo metodológico capaz de funcionar como ponto de convergência dos distintos ramos do direito processual, com vistas à publicização do processo e que levasse os estudiosos a reexaminar os institutos processuais e sua teoria geral com a finalidade de sintonizá-los com esta nova perspectiva metodológica da ciência.

Na segunda metade do século XX, em Florença, Cappelletti coloca a temática do acesso à justiça no centro de seus estudos. O mestre italiano, apercebendo-se de uma “invasão” sem precedentes dos tradicionais domínios do Direito por sociólogos, antropólogos, economistas, cientistas políticos, psicólogos, entre outros, indagou-se a que preço e em benefício de quem os sistemas jurídicos funcionam. A partir daí entendeu que aqueles “invasores” constituíam, na verdade, aliados bem-vindos na nova cruzada pela radicalização do acesso à justiça.<sup>71</sup>

Consciente dos riscos e limitações desse ousado, porém necessário método de reforma, e negando a natureza absoluta e imutável de quaisquer dos procedimentos e instituições que integram a engrenagem da justiça, Cappelletti promoveu ampla abordagem sobre os problemas referentes ao acesso à justiça,<sup>72</sup> delineando este como próprio eixo metodológico do moderno direito processual.

<sup>70</sup> Ver adiante, neste item, a revisita ao conceito clássico de jurisdição feita por Grinover (2016).

<sup>71</sup> Carneiro (2008, p. 559), fazendo referência à aflição que toma conta do jurista ao não conseguir responder a todos os questionamentos que o agoniavam, reconhece, citando trabalho de Eduardo Couture, que “Toda essa situação leva o jurista a grandes angústias, tanto maiores quando ele percebe que a ciência que ele cultiva, sozinha, não consegue responder a determinadas perguntas que o atormentam. Essa angústia foi revelada com grande intensidade num belíssimo trabalho de Eduardo Couture intitulado ‘Problemas Gerais do Direito’, que escreveu para o livro póstumo em homenagem ao jurista alemão James Goldschmidt, e que foi lido na Faculdade de Direito de Montevidéu, em 1940. São palavras do mestre uruguaio: ‘na vida de todo jurista há um momento em que a intensidade do esforço concentrado nos textos legais conduz a estado de insatisfação. O direito positivo vai se despojando de detalhes e acaba reduzido a algumas grandes teses. Mas, por sua vez, essas grandes teses reclamam um sustentáculo que a própria ciência não lhe pode oferecer. O jurista percebe, então, que algo lhe foge debaixo dos pés e clama pela ajuda da filosofia.’ Essa orientação de Eduardo Couture nos leva a refletir, a verificar a utilidade de sair do universo do processo, enquanto instrumento exclusivamente técnico, e buscar no campo de outras ciências, como a Sociologia, a Comunicação, a Política, a Filosofia, reforço, apoio para um redirecionamento do processo visando, sem jamais perder de vista a técnica, alcançar as finalidades sociais e políticas que antes se falou. Sob esse enfoque, o tema do comportamento ético dos personagens do processo coloca-se em posição de destaque. Isso por uma razão muito simples: se o processo é composto de pessoas, não só aquelas que formam a relação jurídica processual, mas, também, de tantas outras que contribuem para o seu desenvolvimento, é evidente que o comportamento, o modo como elas atuam será absolutamente fundamental. Em outras palavras, de nada valerá qualquer tipo de reforma processual, a criação de qualquer instituto mágico, se os personagens do processo não direcionarem as suas atividades para os fins almejados, pois, como afirmava Platão, ‘não pode haver justiça sem homens justos’. Daí a importância do aprofundamento do estudo da ética”.

<sup>72</sup> A produção de Cappelletti exerce notável influência entre nós, mostrando-se oportuno destacar aqui: Cappelletti (1974, 1983); Cappelletti e Garth (1978); Cappelletti, Gordley e Johnson Junior (1981).

Apontada como a matriz ideológica do denominado “movimento de acesso à justiça”, o *Projeto Florença*, vigorosa pesquisa coordenada nas décadas de 1960 e 1970, com notável influência ao redor do mundo, trouxe um novo modo de compreender a prestação jurisdicional. Ressaltando a necessidade de se estudar o direito processual de forma interdisciplinar, bem como de se tomar o acesso à justiça como um direito-eixo social fundamental, Cappelletti e Garth (1988, p. 13, grifo nosso) enfatizam:

Uma tarefa básica dos processualistas modernos é expor o impacto substantivo dos vários mecanismos de processamento de litígios. Eles precisam, conseqüentemente, ampliar sua pesquisa para mais além dos tribunais e utilizar os métodos de análise da sociologia, da política, da psicologia e da economia, e ademais, aprender através de outras culturas. O “acesso” não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o *ponto central da moderna processualística*. Seu estudo pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica.

Santos (1985), investigando a sociologia da administração da justiça e os vários obstáculos – sociais, econômicos e culturais – para o acesso à justiça, já chamava a atenção para o fato de tal tema ser o que mais diretamente equaciona as relações entre o processo civil e a justiça social, entre igualdade jurídico-formal e desigualdade socioeconômica. Apontando que o problema já naquela quadra não era novo, vindo, todavia, a explodir no pós-guerra, o mestre português salienta que a consagração de novos direitos ao lado da expansão do Estado de bem-estar social tornou o direito ao acesso à justiça num direito charneira, articulador, num *direito-eixo*, em torno do qual todos os demais orbitam. De fato, a aspiração por um Estado de bem-estar social provocou, nos países que atingiram esse bem-estar, problemas no campo do processo.<sup>73</sup>

O tema do acesso à justiça permite inúmeras abordagens, por múltiplas vertentes e perspectivas, que normalmente extravasam a temporalidade e a contextualização da expressão, sendo, pois, essencial, para bem compreendê-lo, delimitá-lo no espaço e no tempo e analisá-lo a partir de suas principais condicionantes, seja para evitar conclusões

---

<sup>73</sup> Recorda Santos (1985, n.p.): “No princípio do século, tanto na Áustria como na Alemanha, foram freqüentes as denúncias da discrepância entre a procura e a oferta da justiça e foram várias as tentativas para a minimizar, quer por parte do Estado (a reforma do processo civil levada a cabo por Franz Klein na Áustria), quer por parte dos interesses organizados das classes sociais mais débeis (por exemplo, os centros de consulta jurídica organizados pelos sindicatos alemães). Foi, no entanto, no pós-guerra que esta questão explodiu. Por um lado, a consagração constitucional dos novos direitos econômicos e sociais e a sua expansão paralela à do Estado de bem-estar transformou o direito ao acesso efetivo à justiça num direito charneira, um direito cuja denegação acarretaria a de todos os demais. Uma vez destituídos de mecanismos que fizessem impor o seu respeito, os novos direitos sociais e econômicos passariam a meras declarações políticas, de conteúdo e função mistificadores”.



antagônicas,<sup>74</sup> seja porque dele decorrem, como adiante se verá, consequências práticas importantíssimas.

Cappelletti e Garth (1988, p. 8), já em 1978, apontavam dificuldade em definir o alcance da expressão *acesso à justiça*, determinando, contudo, duas finalidades básicas do sistema jurídico dela decorrentes: “Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos”. Após se referirem às mutações pelas quais passou o aludido conceito em diferentes conjunturas socioeconômicas,<sup>75</sup> os autores enfrentam a questão e definem: “O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 12).

Após identificarem obstáculos de diferentes ordens ao acesso à justiça, Cappelletti e Garth verificaram que uma intrínseca relação entre eles não permitia simplesmente eliminá-los um por um.<sup>76</sup> Uma série de soluções práticas para os problemas de acesso à justiça foi

<sup>74</sup> Segundo Santos (2013b, p. 38), “[...] a fórmula do acesso à justiça tem acomodado resultados tão diversificados quanto aparentemente contraditórios como: 1 O fortalecimento das instituições jurídicas e administrativas e das carreiras profissionais que integram e o reforço de medidas de *accountability* e participação social nestas instituições. 2 A centralidade do direito do Estado como bem de providência social e medidas de relativização dos fundamentos epistemológicos desse mesmo direito – titularidade coletiva dos direitos, informalização da justiça, etc. 3 O reforço do papel das profissões na assistência jurídica e na entrega de um resultado social justo através do acesso ao direito, a crítica ao encastelamento dos profissionais e a defesa da desprofissionalização da justiça. 4 O protagonismo do Estado na sua democratização, a ampliação da juridificação na vertente do acesso e o desvelar da violência da intervenção do Estado, da utilização ideológica do direito e da insuficiência do direito estatal na regulação das relações sociais”. Em sentido próximo, ressaltando a importância do conceito de acesso à justiça para evitar inconveniências em seu uso, Gabbay, Costa e Asperti (2019, p. 156) exemplificam: “Contudo, no âmbito do direito, especialmente do direito processual civil, o conteúdo que se incluiu na chave ampla de acesso à justiça ganhou tamanha fluidez que passou a comportar valores muitas vezes antagônicos. Hoje, por exemplo, é possível identificar nos debates legislativos uma defesa de que a suspensão de demandas individuais para julgamento das demandas repetitivas por amostragem é ampliadora do acesso à justiça, enquanto vemos claros limites de acesso à justiça e participação dos litigantes mais vulneráveis nessa forma de julgamento”.

<sup>75</sup> Cappelletti e Garth (1988, p. 10-11) ressaltam que no sistema do *laissez-faire*, a garantia de acesso à justiça era apenas formal, à qual correspondia uma igualdade apenas formal também, denotando-se daí a postura passiva do Estado ante os problemas sociais, bem como a difusão de um ensino tipicamente formalista, dogmático e indiferente aos problemas reais do foro. Por outro lado, com os novos ares advindos com o *welfare state*, percebeu-se uma mudança de postura do Estado, que, conferindo novos direitos aos indivíduos, procurou na mesma medida assegurar-lhes o gozo de todos esses, dando sinais de preocupação com a garantia de um efetivo acesso à justiça.

<sup>76</sup> Ao apontarem a influência de tal fator complicador no ataque às barreiras ao acesso, Cappelletti e Garth (1988, p. 29) ressaltam que “[...] muitos problemas de acesso estão inter-relacionados, e as mudanças tendentes a melhorar o acesso por um lado podem exacerbar barreiras por outro”. De fato, uma ampliação da celeridade (como ocorre em julgamentos por amostragem ou com a aplicação de precedentes obrigatórios) pode implicar na redução da participação em contraditório. Uma redução generalizada dos custos pode acarretar um aumento da litigância frívola e repetitiva. Da mesma forma, uma acentuada imprevisibilidade jurídica (jurisprudência lotérica), ao aumentar a insegurança e a disparidade de armas, pode fechar janelas de acordo e estimular aventuras jurídicas. A possibilidade de (re)equilíbrios dinâmicos de algumas das principais condicionantes ao acesso será examinada nos capítulos seguintes.

sintetizada em três proposições básicas por eles denominadas *ondas renovatórias (waves)*.<sup>77</sup> A terceira onda, síntese das duas anteriores, genericamente chamada de “enfoque do acesso à justiça” passou a nortear os processualistas pelo mundo, preocupados “[...] com o conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e, mesmo, prevenir disputas nas sociedades modernas” (BEDAQUE, 2011, p. 69).

Berizonce (1992), após analisar uma série de obstáculos a um efetivo e concreto acesso irrestrito à justiça e propostas trabalhadas em diversos países para superá-los (relativas à assistência jurídica, à informação e difusão dos direitos, aos juizados especiais), salienta a importância de se pensar soluções práticas para as diferentes realidades, ressaltando o papel especial do processualista neste mister ampliado, de transformar as instituições.<sup>78</sup>

Segundo Junqueira (1996, p. 389-390), a concepção de acesso à justiça de Cappelletti e Garth revela a preocupação de então dos países centrais com a expansão do *welfare state* e a necessidade de se tornarem efetivos os novos direitos conquistados principalmente a partir da década de 1960 pelas “minorias” étnicas e sexuais. Já no Brasil, nesse mesmo período histórico, adverte a autora, a preocupação era com a expansão de direitos básicos – como moradia, saúde etc. – para a maioria da população até então deles alijada, em decorrência da histórica marginalização socioeconômica, da exclusão político-jurídica e da tradição liberal-individualista do nosso ordenamento jurídico.

De fato, as aspirações por acesso à justiça no mundo remontam, de forma mais perceptível, ao período pós-Segunda Guerra. Da Revolução Industrial decorreu a ascensão das massas (injustiçadas e postas à margem de um capitalismo sem barreiras), que, ao exigir a construção de um Estado do bem-estar social, expôs a insuficiência do aparato estatal e do sistema tradicional, inclusive no campo do processo.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Cappelletti e Garth (1988, p. 31, grifo do autor) assim as descreveram: “Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso – a primeira ‘onda’ desse movimento novo – foi a *assistência judiciária*; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar *representação jurídica para os interesses ‘difusos’*, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – e mais recente – é o que nos propomos a chamar simplesmente ‘*enfoque de acesso à justiça*’ porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo”.

<sup>78</sup> Nesse sentido, Berizonce (1992) destaca: “Debemos persuadimos acerca de que únicamente con el esfuerzo inteligente y denodado de los hombres de derecho podrán hacerse realidad las tan nobles ideas que anidan en todas estas propuestas. El objetivo se centra en imaginar con lucidez los esquemas apropiados a cada realidad, sin detenerse frente a las carencias y estrecheces económicas que nos acechan. Los juristas y especialmente los procesalistas han de asumir, en esta porfía, que su compromiso no se agota sólomente en interpretar las instituciones, sino que también es su tarea la de transformarlas. Es nuestra esperanza”.

<sup>79</sup> O perfil individualista do processo civil revelou-se insuficiente para fazer frente aos anseios de uma sociedade de massa (produção em massa, consumo em massa, lesões em massa, conflitos em massa)

Esse fenômeno social nos países da América Latina foi protraído no tempo, em razão do descompasso do desenvolvimento do capitalismo em nosso continente. No Brasil, a ascensão social provocou fluxo migratório do campo para a cidade, com aglutinação nos grandes centros.<sup>80</sup>

Com a reabertura política e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o descompasso brasileiro é mitigado em alguma medida – notadamente no plano da igualdade formal –, não sem um “curto-circuito” colateral decorrente da universalização simultânea de direitos de primeira, segunda, terceira e quarta geração, a acentuar a crise de ineficiência do Estado.

Desde então, muitos autores se dedicaram a aprimorar o conteúdo e o alcance da expressão *acesso à justiça*, no intuito de contextualizá-lo e reduzir-lhe a fluidez e vagueza.

Watanabe (1988, p. 128) ensina, desde o início – como já frisado no item anterior –, que:

[...] a problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal, e sim viabilizar o *acesso à ordem jurídica justa*.

Após salientar que a complexidade da sociedade moderna exige pesquisa interdisciplinar permanente para uma organização adequada da justiça, aderente às reais necessidades do país, Watanabe (1988, p. 135, grifo do autor) ressalta que:

- a) o *direito de acesso à Justiça* é, fundamentalmente, *direito de acesso à ordem jurídica justa*;
- b) são *dados elementares desse direito*: (1) o *direito à informação e perfeito conhecimento do direito substancial* e à *organização de pesquisa permanente* a cargo de especialistas e orientada à aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do País; (2) *direito de acesso à Justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa*; (3) *direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos*; (4) *direito à remoção de todos os obstáculos que se antepõem ao acesso efetivo à Justiça com tais características*.

---

aglutinada nos grandes centros. As reivindicações sociais por novos direitos também se refletiram em pressões por instrumentos processuais outros, não individualistas. As *class actions*, por exemplo, foram disciplinadas nas *Federal Rules* no final da década de 1940 nos EUA. Embora não sem críticas e resistências – como a verificada na Alemanha, por parte de seu setor industrial –, o sistema coletivo já se apresentava como o mais apto a promover e realizar em larga escala o direito material, ou, em outras palavras, a ampliar o acesso à justiça.

<sup>80</sup> Recorda Alvim (2003, p. 82): “No Brasil, o fenômeno da aglomeração foi verdadeiramente brutal, em torno dos grandes centros. De 1940 a esta época inverteu-se a proporção que existia. Se em 1940 habitava o campo 70% da população, atualmente o percentual dos que habitam os grandes centros é maior. Vieram em busca de empregos que lhes proporcionassem acesso aos bens da vida e, também, tendo em vista o descaso, principalmente governamental, pelo campo”.

Rodrigues (1994, p. 28), confrontando os dois principais sentidos atribuídos pela doutrina à expressão, conclui que acesso à justiça, para além de acesso ao Poder Judiciário, compreende o acesso a uma ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano.<sup>81</sup>

Cintra, Grinover e Dinamarco (2015, p. 56) ressaltam que, para a integralidade do acesso à justiça, é preciso muito mais do que a mera admissão ao processo, sendo igualmente fundamental a plena observância do devido processo legal e a participação efetiva no contraditório.<sup>82</sup>

Dinamarco, apontando a importância do trinômio qualidade (dos serviços jurisdicionais), tempestividade (da tutela ministrada) e efetividade (oferecer resultados úteis), ressalta que, para a plenitude do acesso à justiça, não basta alargar o âmbito de pessoas e causas (reduzindo ao mínimo suportável a litigiosidade contida), sendo também indispensável aprimorar internamente a ordem processual, removendo os males resistentes à universalização da tutela.<sup>83</sup> Concebendo “[...] o acesso à justiça como princípio-síntese e objetivo final” (DINAMARCO, 2009a, p. 253), adverte que a preocupação com o aperfeiçoamento do processo somente se justifica na medida em que legitimamente conduza à ordem jurídica justa (ou ao processo civil de resultados).<sup>84</sup>

Theodoro Júnior (2015, p. 74), apontando que o direito de acesso à justiça

---

<sup>81</sup> Segundo Rodrigues (1994, p. 28), “[...] é necessário destacar, frente à vagueza do termo acesso à Justiça, que a ele são atribuídos pela doutrina diferentes sentidos, sendo eles fundamentalmente dois: o primeiro, atribuindo ao significante justiça o mesmo sentido e conteúdo que o de Poder Judiciário, torna sinônimas as expressões acesso à Justiça e acesso ao Poder Judiciário; o segundo, partindo de uma visão axiológica da expressão justiça, compreende o acesso a ela como o acesso a uma determinada ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano”.

<sup>82</sup> Cintra, Grinover e Dinamarco (2015, p. 56, grifo do autor) salientam: “A ordem jurídico-positiva (Constituição e leis ordinárias) e o labor dos processualistas modernos têm posto em destaque uma série de princípios e garantias que, somados e interpretados harmoniosamente, constituem o traçado do caminho que conduz as partes à ordem jurídica justa. O acesso à justiça é, pois, a ideia central a que converge toda a oferta constitucional e legal desses princípios e garantias. Assim, (a) oferece-se a mais ampla *admissão de pessoas e causas* ao processo (universalidade da jurisdição), depois, (b) garante-se a todas elas (no cível e no criminal) a observância das regras que consubstanciam o *devido processo legal*, para que (c) possam participar intensamente da formação do convencimento do juiz que irá julgar a causa (princípio do *contraditório*), podendo exigir dele a (d) efetividade de uma *participação em diálogo* –, tudo isso com vistas a preparar uma solução que seja justa, seja capaz de eliminar todo resíduo de insatisfação. Eis a dinâmica dos princípios e garantias do processo, na sua interação teleológica apontada para a *pacificação com justiça*”.

<sup>83</sup> Ressalta Dinamarco (2009a, p. 117): “Um eficiente trabalho de aprimoramento deve pautar-se por esse trinômio, não bastando que o processo produza decisões intrinsecamente justas e bem postas mas tardias ou não traduzidas em resultados práticos desejáveis; nem sendo desejável uma tutela jurisdicional efetiva e rápida, quando injusta”.

<sup>84</sup> Nessa linha, Dinamarco (2009a, p. 253, grifo do autor) é enfático: “As *promessas e limitações* residentes nas diversas garantias constitucionais e interligadas pelo fio condutor que é o devido processo legal têm um só e único objetivo central, que é o *acesso à justiça*. O processo justo, celebrado com meios adequados e produtor de resultados justos, é o portador de tutela jurisdicional a quem tem razão, negando proteção a quem não a tenha. Nem haveria justificativa para tanta preocupação com o processo, não fora para configurá-lo, de aperfeiçoamento em aperfeiçoamento, como autêntico instrumento de condução à *ordem jurídica justa*. Tal é o que se propõe quando se fala em *processo civil de resultados*”.

compreende o direito a uma “*tutela efetiva e justa*”, reforça, com base no escólio de Greco (2010), a importância de se assegurar um *processo justo* – isto é, todo o conjunto de garantias fundamentais do processo – para se promover tal acesso. Recordando, ainda, lição de Comoglio, Ferri e Taruffo (2006), salienta a imprescindibilidade da adequação e da funcionalidade, não mais bastando uma tutela formal que não se adequa à crise de direito a resolver para a promoção do acesso à justiça.<sup>85</sup>

Marinoni (1999, p. 28) salienta que o direito de acesso à justiça, para além de um processo justo, envolve também valores como imparcialidade, participação, isonomia, adequação, efetividade, informação/orientação e pluralismo jurídico.<sup>86</sup>

Carneiro (2003, p. 54), destacando a principiologia que deve informar o real significado da expressão, aponta que o acesso à justiça deve nortear os fins a que se destina o processo moderno.<sup>87</sup>

Galdino (2006, p. 431-465), tomando o acesso à justiça como um dos temas centrais da moderna Teoria do Direito, descreve, por uma perspectiva histórica feita a partir de 1946 com base na literatura brasileira, a evolução ideológica do acesso à justiça.<sup>88</sup> Este, segundo

---

<sup>85</sup> Os trabalhos referenciados são: GRECO, Leonardo. Justiça civil, acesso à justiça e garantias. In: ARMELIN, Donaldo (coord.). *Tutelas de urgência e cautelares*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 831; e COMOGLIO, Luigi Paolo; FERRI, Corrado; TARUFFO, Michele. *Lezioni sul processo civile. I – Il processo ordinario di cognizione*. 4. ed. Bologna: Il Mulino, 2006, p. 61-62. Theodoro Júnior (2015, p. 74, grifo do autor), ao detalhar o conteúdo do direito ao acesso à justiça, elenca: “Nele se englobam tanto as *garantias* de natureza *individual* como as *estruturais*, ou seja, o acesso à justiça se dá, *individualmente*, por meio do direito conferido a todas as pessoas naturais ou jurídicas de dirigir-se ao Poder Judiciário e dele obter resposta acerca de qualquer pretensão, contando com a figura do *juiz natural* e com sua *imparcialidade*; com a garantia do *contraditório* e da *ampla defesa*, com ampla possibilidade de *influir* eficazmente na formação das decisões que irão atingir os interesses individuais em jogo; com o respeito à esfera dos direitos e interesses *disponíveis* do litigante; com prestação da *assistência jurídica* aos carentes, bem como com a preocupação de assegurar a *paridade de armas* entre os litigantes na disputa judicial; e com a *coisa julgada*, como garantia da segurança jurídica e da tutela jurisdicional efetiva”. Em vertente similar, Jayme (2008, p. 248-249), concebendo o acesso à justiça como “proteção judicial por meio de um processo justo”, assinala: “Sob o aspecto formal, haveria acesso à justiça se não se apresentassem óbices para que o cidadão ingressasse com a demanda judicial. (...) Sob o aspecto material, o acesso à justiça associa-se à noção de efetividade do processo enquanto instrumento hábil para realizar o direito material, o que conduz o enfoque da questão para a análise da duração dos processos”.

<sup>86</sup> O direito fundamental ao acesso à justiça, segundo Marinoni (1999, p. 28), significa “[...] acesso a um processo justo, a garantia de acesso a uma justiça imparcial, que não só possibilite a participação efetiva e adequada das partes no processo jurisdicional, mas que também permita a efetividade da tutela dos direitos, consideradas as diferentes posições sociais e as específicas situações de direito substancial”. Complementa, afirmando que “[...] significa, ainda, acesso à informação e à orientação jurídicas e a todos os meios alternativos de composição de conflitos”.

<sup>87</sup> Destaca Carneiro (2003, p. 54): “Tais princípios procuraram refletir o novo direcionamento dos fins a que o processo modernamente se propõe como instrumento ético, acessível a todos, operoso, proporcional e útil do ponto de vista prático, a serviço do justo, e terão as seguintes denominações: princípio da acessibilidade, da operosidade, da utilidade e da proporcionalidade”.

<sup>88</sup> Galdino (2006, p. 435, grifo do autor) resgata: “Assim é que o conceito em questão é produto de maturação teórica, tendo sido desenvolvido a partir do (i) *princípio da ubiquidade da jurisdição*, passando pelo (ii) *princípio da garantia do direito de ação*, pelo (iii) *princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional*, tornando-se um (iv) *princípio do acesso à justiça* e, quase concomitantemente, referido como (v) *princípio*

o autor, ao final e mais recentemente, passa do direito de acesso à justiça ao direito à tutela jurisdicional adequada ou tutela jurisdicional integral, dimensionada por fatores como tempestividade, efetividade e adaptação da tutela ao direito material.

Sousa Júnior (2008, p. 6), na esteira do pensamento de Boaventura de Sousa Santos (*Introdução à sociologia da administração da justiça*), ao apontar os benefícios que podem advir do alargamento do conceito, concebe o acesso à justiça como uma estratégia de tradução/mediação de saberes, culturas e práticas sociais distintas para a superação dos conflitos a partir de experiências plurais.<sup>89</sup>

Machado (2009, p. 96, grifo do autor), ressaltando que mais do que acesso a juízes e tribunais, a expressão acesso à justiça implica no acesso a uma ordem jurídica *social e concretamente* justa, capaz de promover uma efetiva *distribuição igualitária* de direitos básicos nos planos individual e coletivo, ensina:

De modo que ter acesso à justiça significa ter acesso a provimentos jurisdicionais com conteúdos sociais concretos e efetivamente justos. Ou seja, decisões judiciais que tenham consequência efetiva para os interessados, que produzam resultados eticamente aceitáveis e socialmente equânimes. Não basta, portanto, a decisão célere, formalmente correta e legalmente perfeita. É preciso, para significar verdadeiro acesso à justiça, que essa decisão seja consequente, que ela entregue uma prestação jurisdicional cujos resultados sejam substancialmente justos.

Assim, é importante ressaltar que o desafio do acesso à justiça significa muito mais do que o simples aprimoramento das técnicas processuais visando a desenvolver procedimentos ágeis e formalmente corretos. Significa, isto sim, a busca de um processo que viabilize a entrega de provimentos jurisdicionais adequados não só do ponto de vista formal, mas, sobretudo, do ponto de vista de seus conteúdos concretos, tanto na perspectiva da *justiça comutativa*, do ‘caso a caso’, quanto na ótica da *justiça distributiva*, a fim de que as decisões possam promover uma efetiva distribuição igualitária de direitos básicos, tanto no plano individual quanto no plano coletivo ou social.

Pode-se dizer, enfim, que a questão do acesso à justiça coloca para a teoria geral do processo pelo menos quatro desafios: (a) garantir a plena acessibilidade às instâncias de distribuição de justiça; (b) viabilizar um processo ágil, capaz de proporcionar decisões rápidas e eficazes; (c) produzir resultados socialmente justos; (d) assegurar o acesso das massas aos tribunais, bem como a distribuição igualitária dos direitos fundamentais, sobretudo aqueles direitos de ‘nova geração’.

Portanova (2013, p. 109-140), apontando a generalidade e o alcance do princípio do

---

*da tutela jurisdicional adequada”.*

<sup>89</sup> Reflete Sousa Júnior (2008, p. 6): “Tudo isso mostra, como o faz Boaventura de Sousa Santos, o quanto o ‘acesso à justiça é um fenômeno muito mais complexo do que à primeira vista pode parecer, já que para além das condicionantes econômicas, sempre mais óbvias, envolve condicionantes sociais e culturais resultantes de processos de socialização e de interiorização de valores dominantes muito difíceis de transformar’. Se, ao limite, a partir de Boaventura de Sousa Santos, e com ele, pudermos alargar o conceito de acesso à Justiça, o plano mais amplo que poderíamos lograr concebê-lo, seria, talvez, pensá-lo como um procedimento de tradução, ou seja, como uma estratégia de mediação capaz de criar uma inteligibilidade mútua entre experiências possíveis e disponíveis para o reconhecimento de saberes, de culturas e de práticas sociais que formam as identidades dos sujeitos que buscam superar os seus conflitos”.

acesso à justiça,<sup>90</sup> ressalta que tal princípio, observada a natureza do direito material em jogo, deve nortear a aplicação dos princípios relacionados à ação e à defesa, dentre os quais o da demanda (ou princípio da ação, da disponibilidade, do *nemo iudex sine actore*), da autonomia da ação (ou da incondicionalidade), do dispositivo (ou da congruência), da ampla defesa, da defesa global (ou da concentração em matéria de contestação), da eventualidade (ou da concentração, da acumulação eventual), da estabilidade objetiva da demanda (ou da imutabilidade da *causa petendi*, da substanciação) e da estabilidade subjetiva da demanda (ou da *perpetuatio legitimationis*).

Grinover (2016, p. 4 e 20), revisitando o conceito clássico de jurisdição, passa a interpretá-lo como garantia de acesso à justiça, a qual se desenvolve sem o elemento poder (isto é, dentro ou fora do âmbito do Estado) e cujo objetivo social precípua é pacificar com justiça.<sup>91</sup> Assim, a autora aponta uma ligação umbilical do acesso à justiça com o renovado conceito de jurisdição que propõe.<sup>92</sup>

Novamente refletindo sobre o conceito de acesso à justiça, sobre o qual já lançara luzes que continuam brilhando com intensidade ao concebê-lo como acesso à ordem jurídica justa, Watanabe (2017, p. 24) aponta que o significado atualizado da expressão passou a alcançar uma dimensão mais ampla, capaz de assegurar o pleno exercício da cidadania. Tal dimensão, sugere o autor, extrapola o âmbito judicial para englobar espaços extrajudiciais outros capazes de oferecer serviços de orientação e de resolução de conflitos por meio de métodos consensuais.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> Ressalta Portanova (2013, p. 109, grifo do autor): “[...] o *acesso à justiça* é um princípio bem geral, pré-processual e até supraconstitucional que, em última análise, informa todos os outros princípios ligados à ação e à defesa. Trata-se de um poder quase absoluto no processo civil, mercê da natureza do direito material a que se visa atuar”. O amplo reflexo da garantia do acesso à justiça sobre as demais também é salientado por Bonicio (2016, p. 137): “Essa garantia está na base de todas as demais e é inerente ao devido processo legal, se assim se preferir, porque de nada adianta falar em contraditório ou em ampla defesa se o jurisdicionado não tem acesso à justiça”.

<sup>91</sup> Nessa nova vertente, Grinover (2016, p. 4 e 20, grifo do autor) sustenta: “[...] a *jurisdição* não pode mais ser definida como poder, função e atividade, pois na justiça conciliativa não há exercício de poder. Ela passa a ser, em nossa visão, *garantia do acesso à justiça*, que se desenvolve pelo exercício de *função* e *atividade* respeitadas pelo corpo social para a solução de conflitos (conforme elementos do ordenamento jurídico) e legitimada pelo devido processo legal. Seu principal escopo social é a pacificação com justiça. E esta se atinge por intermédio do processo e procedimento adequados, que levam à tutela jurisdicional adequada. [...] *Jurisdição*, na atualidade, não é mais poder, mas apenas *função, atividade e garantia*. E, sobretudo, seu principal indicador é o de *garantia de acesso à Justiça, estatal ou não, e seu objetivo, o de pacificar com justiça*”.

<sup>92</sup> Enfatiza Grinover (2016, p. 75 e 84, grifo do autor): “O efetivo acesso à justiça é aquele que gera acesso à ordem jurídica justa, por intermédio de uma tutela adequada que solucione os conflitos e leve à pacificação social. Isso vai além do acesso ao Judiciário, não podendo o tema ser estudado nos acanhados limites de acesso aos órgãos judiciários existentes no país. [...] Assim, o *acesso à justiça concretiza-se pela jurisdição e o elemento essencial da jurisdição é o acesso à justiça*. Fecha-se o círculo entre acesso à justiça e jurisdição, tendo ambos como *objetivo a pacificação com justiça*”.

<sup>93</sup> Watanabe (2017, p. 24, grifo do autor) amplia: “[...] o conceito de *acesso à justiça* passou por uma

Em contraponto perspicaz, Mancuso (2019, p. 235-250), ao atualizar e contextualizar a expressão, adverte para as interpretações ufanistas e irrealistas, que tomam o acesso à justiça como questão fechada, dogma ou cláusula pétrea e que convertem o Poder Judiciário num guichê geral de reclamações ou em instância de sobrepoder, como se o direito de ação não fosse (muito) condicionado, como se não subsistissem certas faixas de insindicabilidade judicial (*verbi gratia*, quanto aos atos puramente políticos) ou espaços refratários outros, imunes ou subtraídos a tal sindicabilidade (como os contingenciamentos impostos pelas contemporâneas vertentes da reserva do possível e do mínimo existencial, que previnem excessos de ativismo judicial), como se os direitos não tivessem custos para serem implementados e como se não houvesse uma litigiosidade explodida fomentada pela cultura demandista (causa) expressa no alarmante acervo de milhões de processos (efeito) a soçobrar/colapsar a estrutura judiciária do país.<sup>94</sup>

Gabbay, Costa e Asperti (2019, p. 157), apontando o acesso à justiça como um direito social ainda escasso, não plenamente universalizável e desigualmente distribuído, ressaltam a importância das *escolhas políticas* e legislativas dialogarem com as determinantes socioeconômicas para se desenhar um sistema redistributivo.<sup>95</sup>

---

importante atualização: deixou de significar mero acesso aos órgãos judiciários para a proteção contenciosa dos direitos para constituir *acesso à ordem jurídica justa*, no sentido de que os cidadãos têm o direito de ser ouvidos e atendidos não somente em situação de controvérsias com outrem, como também em situação de problemas jurídicos que impeçam o pleno exercício da cidadania, como nas dificuldades para a obtenção de documentos seus ou de seus familiares ou os relativos a seus bens. Portanto, o acesso à justiça, nessa dimensão atualizada, é mais amplo e abrange não apenas a esfera judicial, como também a extrajudicial. Instituições como Poupa Tempo e Câmaras de Mediação, desde que bem organizadas e com funcionamento correto, asseguram o acesso à justiça aos cidadãos nessa concepção mais ampla”.

<sup>94</sup> Salienta Mancuso (2019, p. 235): “O inc. XXXV do art. 5º da CF/1988, dispondo que a lei não pode subtrair à apreciação judicial históricos de lesão sofrida ou temida, tem merecido, ao longo do tempo, uma leitura que acabou por descolar aquele dispositivo da realidade judiciária contemporânea, tomando ares tão *ufanistas como irrealistas*. Com isso, daquele singelo enunciado se tem extraído premissas, garantias, deveres, direitos, enfim, proposições diversas, contando-se, dentre essas ilações exacerbadas: a garantia de acesso à Justiça, a universalidade da jurisdição, a ubiquidade da justiça, tudo, ao fim e ao cabo, estimulando o demandismo judiciário e por pouco não convertendo o direito de ação em... *dever de ação!*”.

<sup>95</sup> Nesse sentido, Gabbay, Costa e Asperti (2019, p. 157) assinalam: “Portanto, para este artigo, acesso à justiça deve continuar sendo entendido como um direito social, mas cuja implementação se dá em um contexto social, político e econômico muito diverso daquele em que foi firmado no Projeto Florença. Também se tem clareza que, diversamente do que Cappelletti e Garth tentaram sustentar ao fomentar um ‘movimento universal de acesso à justiça’, esse direito, assim como todos os direitos que demandam uma prestação positiva por parte do Estado, não é plenamente universalizável. Parte-se, portanto, da premissa exposta por Galanter de que acesso à justiça é um recurso escasso (‘cobertor curto’), em um mundo de capacidade social em expansão e que há uma escolha política distributiva, muitas vezes implícita no desenho institucional e normativo de um determinado país, na distribuição deste direito a determinados litigantes (GALANTER, 2010, p. 122-128). Em outras palavras, uma agenda de acesso à justiça que faça sentido no Brasil atual é aquela que analisa as escolhas políticas realizadas que, como tal, são influenciadas pelo contexto social e econômico em que estão inseridas, bem como pelo jogo de interesses travado no processo legislativo que culmina em regramentos de teor tanto substanciais quanto procedimentais”.



Segundo Galanter (2015), a esfera da injustiça percebida se expande dinamicamente com o crescimento do conhecimento humano, com os avanços da viabilidade técnica e os crescentes anseios de amenidade e segurança. O autor aponta que tal fronteira em movimento (do acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão) faz desmoronar a distinção entre justiça corretiva e distributiva, o que aumenta a necessidade de *realizar escolhas de cunho político* no racionamento e na distribuição da justiça na atualidade. Ainda segundo Galanter, informada pela perspectiva da disputa, a noção de acesso à justiça abarca uma rica agenda de reformas. Contudo, essa mesma perspectiva nos adverte de que as mais visíveis e dramáticas reformas podem fazer pouco ou nada para reduzir a disparidade entre os proficientes usuários repetitivos do sistema (*repeat players* ou “*haves*”) e os litigantes eventuais (*one-shooters* ou “*have-nots*”).

Sandefur (2008), também consciente de que *escolhas políticas* são necessárias para definir quais são as disputas mais sensíveis em uma sociedade notavelmente desigual, após frisar que os cientistas sociais e pesquisadores de políticas abandonaram o estudo das *necessidades legais* em favor do estudo da disputa e das questões judicializáveis, salienta que o conceito de *necessidade legal* define muito do que é sociologicamente interessante, bem como do que é relevante para a formulação de políticas (por meio da identificação inicial das questões levadas ao Judiciário). Em sua pesquisa, Sandefur menciona autores que sugerem que o acesso à justiça pode, paradoxalmente, reproduzir ou exacerbar desigualdades que a lei procura ostensivamente destruir. Pondera que, como tantas vezes no campo empírico, a evidência é em grande parte circunstancial. De qualquer forma, aponta que, na maioria das sociedades complexas, o acesso ao Judiciário pode ser graficamente representado por uma pirâmide (generalização empírica): relativamente poucos conflitos são levados ao Judiciário (topo), enquanto a maioria nunca é judicializada (base).<sup>96</sup>

Os apontamentos de Galanter e de Sandefur evidenciam que uma abordagem por uma perspectiva ampliada, identificando fenômenos e processos que acontecem não somente dentro do sistema judicial, mas também fora dele (como o impacto de questões socioeconômicas, de decisões políticas, de práticas empresariais, de zonas cinzentas regulatórias etc.), é essencial para compreender como eles interagem entre si em um trajeto dinâmico no qual atuam diferentes atores, para esmiuçar como surgem as demandas massivas e, assim, buscar soluções que, além de remediar, ataquem as causas da litigiosidade.

---

<sup>96</sup> Observar adiante figura 1 no item 2.1.1.

Colhidas em fontes respeitáveis, as diferentes e abalizadas concepções de acesso à justiça aqui expostas, ora mais universalizantes, ora menos, antes se complementam do que propriamente se antagonizam.<sup>97</sup> Todas, em maior ou menor medida, foram acumulando fundamentos e efeitos importantes para os contornos do conteúdo do acesso à justiça.

Os autores que, com propriedade, defendem dosagens ao acesso (pois o “cobertor é curto”), contextualizam, de forma mais realista (e menos idealizada),<sup>98</sup> a necessidade de distribuir um recurso escasso (justiça, direitos) de forma igualitária entre todos.

Embora seja apontado ora como eixo metodológico, ora como princípio, ora como garantia, ora como direito, para os propósitos deste trabalho, mais do que uma rigorosa classificação científica da natureza jurídica do acesso à justiça, importa a compreensão do seu conteúdo, alcance e condicionantes.

**O acesso à justiça a que nos referimos nesta pesquisa é o acesso isonômico e democrático à ordem social e concretamente justa, fruto de opção política redistributiva, que, embora reconhecendo limitações econômicas conjunturais na promoção da igualdade material, seja capaz de efetivar, pela via adequada, com segurança e celeridade, os direitos sociais básicos, prevenir conflitos (com incentivos à cooperação entre os *players* e desestímulos aos abusos) e reduzir desigualdades, intra e, sobretudo, extraprocessuais.**

O *acesso à justiça*, escolha corajosa para o foco central da moderna processualística, parece se reinventar à medida que a consciência de cidadania e de democracia amadurecem. Não será surpresa, pois, encontrar o seu conteúdo e alcance ainda mais expandidos nas próximas quadras de século, ensejando novas releituras, inspirando novas pesquisas e norteando novas reformas.<sup>99</sup>

### 1.3 MOLDURA CONSTITUCIONAL DO ACESSO À JUSTIÇA

A inclusão da garantia da inafastabilidade do controle jurisdicional – ou princípio da ubiquidade da jurisdição – na Carta Constitucional de 1946 (art. 141, § 4º)<sup>100</sup> foi uma

---

<sup>97</sup> Ainda sobre os diferentes olhares sobre o acesso à justiça, confira-se: Mendonça (2016); Nunes (2013); Ferraz *et al.* (2017); Economides (1999).

<sup>98</sup> Debruçando-se sobre a teoria dos custos dos direitos, Galdino (2005) ressalta que a crença nas prestações ilimitadas do Estado já foi identificada como um modelo teórico utópico.

<sup>99</sup> Oportuna aqui a menção à nova pesquisa global sobre acesso à justiça em curso, cujo objetivo é identificar, a partir de análise empírica e comparativa dos processos legais, soluções práticas para a problemática do acesso. Informações sobre o panorama da obra, a metodologia utilizada e a equipe de pesquisadores por continente podem ser acessadas em: <http://globalaccesstojustice.com>.

<sup>100</sup> Constituição de 1946, art. 141, § 4º: “A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer

resposta aos excessos do autoritarismo instaurado pelo regime anterior.<sup>101</sup>

Não obstante a importância de tal previsão, precipuamente endereçada ao legislador (antes que ao jurisdicionado ou mesmo ao juiz),<sup>102</sup> já em 1946 se reconheciam questões passíveis de serem legitimamente afastadas do controle judicial, como aquelas decididas em sede arbitral, as exclusivamente políticas e as concernentes ao mérito das decisões administrativas.

Na década de 1960,<sup>103 104</sup> tal como antes ocorrido na década de 1930,<sup>105 106</sup> a concentração de poderes no Executivo praticamente anulou o Poder Judiciário durante anos ao lhe retirar a possibilidade de apreciação de determinados atos praticados pelo governo “revolucionário”, ao adotar medidas contra magistrados (punições, aposentadorias) e ao instituir normativamente o contencioso administrativo (sistema em que a própria Administração exerce função judicante), reduzindo a amplitude do controle judicial e evidenciando lacuna irreparável no sistema de prestação e proteção jurisdicional de então.

Nessa quadra, a ideia de inafastabilidade do controle jurisdicional como garantia da separação de poderes foi enfatizada no plano teórico-jurídico, voltando-se o foco dos questionamentos sobre o acesso à justiça novamente para a possibilidade de acesso ao Poder Judiciário e não para as atividades processuais ou mesmo para o resultado efetivo do processo.

Na transição para a Constituição de 1988, houve, na década de 1970, a edição da Emenda Constitucional nº 7/1977, a qual, embora mantendo o contencioso administrativo,

---

lesão de direito individual”.

<sup>101</sup> Mencionando que o arbítrio da ditadura Vargas era agravado sobremaneira pela impossibilidade de controle judicial dos atos praticados pelos demais poderes, Galdino (2006, p. 439) recorda: “De fato, tornou-se pejorativamente célebre o poder ‘concedido’ ao Poder Executivo (entenda-se, à Presidência da República, que era exercida por Getúlio Vargas) de praticar atos não sujeitos ao controle judicial. O exercício do arbítrio chegou ao extremo de haver decisão do Supremo Tribunal Federal revogada – na verdade, todas as decisões emanadas do Poder Judiciário em sentido contrário ao desejado pelo Governo foram revogadas – por um decreto presidencial”.

<sup>102</sup> Os quais, como salienta Galdino (2006), não podiam e não podem elaborar norma legal futura que pudesse eventualmente excluir da apreciação judicial algum direito lesado ou ameaçado. O legislador sim deveria criar condições normativas para o acesso à justiça ou, no mínimo, abster-se de cerceá-lo.

<sup>103</sup> Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1/1969, art. 181: “Ficam aprovados e excluídos de apreciação judicial os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964”. Art. 111: “A lei poderá criar contencioso administrativo e atribuir-lhe competência para o julgamento das causas mencionadas no artigo anterior”.

<sup>104</sup> Ato Institucional nº 5 de 1968, art. 11: “Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos”.

<sup>105</sup> Constituição de 1934, Disposições Transitórias, art. 18: “Ficam aprovados os actos do Governo Provisorio, dos interventores federaes nos Estados e mais delegados do mesmo Governo, e excluída qualquer apreciação judiciaria dos mesmos actos e dos seus effeitos”.

<sup>106</sup> Constituição de 1937, art. 94: “É vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas”.

resgatou a inafastabilidade do controle jurisdicional, condicionando-o, todavia, em determinadas hipóteses, ao prévio exaurimento das vias administrativas.<sup>107</sup>

Com o término do ciclo ditatorial militar e o início da redemocratização do País em 1985, culminando na promulgação da Constituição Federal de 1988, as ideias sobre acesso à justiça parcialmente paralisadas na década de 1960 foram retomadas. Enquanto práticas como a de contencioso administrativo e de exigência de prévio exaurimento de vias administrativas malograram,<sup>108</sup> valores outros foram cumulativamente assimilados ao conteúdo do acesso à justiça, “[...] mais preocupado com a solução dos conflitos com justiça do que com o desenvolvimento técnico do processo judicial ou a preservação de algum pretense monopólio das soluções jurisdicionais ou dos processos judiciais” (GALDINO, 2006, p. 449-450).

O descompasso com os debates feitos nos países centrais sobre acesso à justiça há mais de uma década foi, aos poucos, sendo eliminado. Com a redemocratização, a oscilação das concepções do acesso à justiça, determinada pelas *condições políticas* pelas quais passou o país, cessou e o enfoque institucional – típico dos momentos totalitários – foi ampliado para o enfoque processual – pautado pela busca da igualdade substancial.

Pela regra vigente, prevista no inciso XXXV do art. 5º da CF/88, nenhuma lesão ou ameaça a direito, individual ou coletivo, será excluída da apreciação do Poder Judiciário. A jurisdição é una (isto é, não há um contencioso administrativo) e não pode a lei condicionar o acesso à Justiça ao exaurimento da via administrativa (embora, em algumas situações, a jurisprudência venha confirmando a necessidade de prévio requerimento). No mais, na medida em que não impossibilite o acesso à Justiça, a lei pode condicioná-lo, como o faz ao exigir, por exemplo, o interesse de agir, a legitimidade (*ad processum* e *ad causam*), a observância de prazos (decadenciais, prescricionais), o recolhimento de custas etc. As faixas de insindicabilidade são bastante restritas (existindo tendência de alargamento).<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 7/1977, art. 153, § 4º: “A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual. O ingresso em juízo poderá ser condicionado a que se exauram previamente as vias administrativas, desde que não exigida garantia de instância, nem ultrapassado o prazo de cento e oitenta dias para a decisão sobre o pedido”. Art. 111: “A lei poderá criar contencioso administrativo e atribuir-lhe competência para o julgamento das causas mencionadas no artigo anterior (Artigo 153, § 4º)”. Art. 203: “Poderão ser criados contenciosos administrativos, federais e estaduais, sem poder jurisdicional, para a decisão de questões fiscais e previdenciárias, inclusive relativas a acidentes do trabalho (Art. 153, § 4º)”.

<sup>108</sup> Constituição de 1988, art. 5º, XXXV: “[...] a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

<sup>109</sup> Nos capítulos seguintes serão analisadas possibilidades de (re)equilibrar dinamicamente algumas das principais condicionantes ao acesso à justiça para a construção de novos arranjos com potencial de distribuir tal acesso de forma mais isonômica.

Num momento de reabertura política e de transição de regimes, a eliminação de barreiras ao acesso ao Poder Judiciário representou indubitável avanço democrático. Todavia, transcorridos trinta e dois anos desde então, as transformações na sociedade (agora de massa) e o aumento da litigiosidade (hoje, por vezes, até estimulada), da complexidade das questões e da litigância abusiva (frívola e habitual) acentuaram o contraste entre o gigantismo e as limitações do Poder Judiciário, que, aos poucos, foi se tornando vítima de sua própria receptividade. Ao se analisar as taxas de congestionamento dos últimos dez anos e a concentrada e desigual litigância no Brasil, observa-se que as disfuncionalidades da superexploração do serviço público de Justiça está a exigir, na atual quadra, (re)equilíbrios das suas principais condicionantes.

Embora no plano infraconstitucional, o CPC/2015 trouxe regra que ecoa a concepção hodierna que a doutrina e a jurisprudência majoritárias atribuem ao acesso à justiça. Ao estabelecer em seu art. 3º que a lei não excluirá da “apreciação jurisdicional” lesão ou ameaça a direito, o legislador claramente prestigiou formas de resolução de conflitos outras para além do Poder Judiciário.

Se oferecer ao jurisdicionado a mera possibilidade de ingressar em Juízo representou, outrora, conquista importante, a plena observância do princípio do acesso à justiça entre nós hoje requer mais. Almeja à isonomia substancial e à distribuição igualitária de direitos (sobretudo os sociais básicos), as quais, caso tenham que ser promovidas pela via judicial, devem ser instrumentalizadas por um processo seguro, célere, econômico, previsível, com exteriorizações (*outputs*) fruíveis. A efetividade não só do provimento jurisdicional, como da administração judiciária e do próprio sistema de justiça que a engloba vêm para a linha de frente.<sup>110</sup>

Examinemos, pois, a principiologia e os escopos do processo civil para ter claro o norte que os eventuais aludidos (re)equilíbrios das condicionantes ao acesso à justiça deverão seguir.

---

<sup>110</sup> Referindo-se ao período pós CF/88, Galdino (2006, p. 451) ressalta: “Efetividade é a palavra de ordem do direito processual civil desde então. A preocupação passa a ser no sentido de transformar a realidade da experiência processual, especialmente da experiência forense, passando pelo desenvolvimento de meios de efetivação da tutela, e chegando ao problema da eficiência da administração judiciária. Efetividade tem relação direta com a utilidade que o provimento jurisdicional possa produzir para os jurisdicionados. O processo vive sob a ótica da instrumentalidade, entendido como instrumento de realização de direitos e não apenas linha de produção de decisões judiciais. Assim, a instrumentalidade do processo pode converter-se em um *instrumentalismo substancial*”.

#### 1.4 PRINCÍPIOS INFORMATIVOS E ESCOPOS DO PROCESSO CIVIL

Nenhuma ciência prescinde de princípios, gerais e/ou específicos, que lhe sirvam de suporte legitimador e que orientem a sua aplicação.<sup>111</sup>

Os princípios informativos (formativos ou gerais) do direito processual sofrem nítida influência do “clima” institucional do país, refletindo concepções filosóficas, políticas e culturais. Servem, por outro lado, como fonte de criação, aplicação e interpretação das normas. Ocupam, por assim dizer, uma posição estruturante de extrema relevância para a organização do sistema, estando entre a norma e o valor ético.<sup>112</sup> Cabe à doutrina identificar qual a base axiológica preponderante numa determinada conjuntura e momento histórico.

Os princípios informativos do processo são, portanto, um elo entre o valor e a norma. Ambos precisam estar muito bem engendrados: os valores, pois eventual conflito de princípios é resolvido pela ponderação dos valores priorizados; as normas, pois o não atingimento dos resultados propostos enseja sucessivas reformas.

Há diferença entre norma, princípio, regra, garantia e direito.<sup>113</sup> Nos limites e para os propósitos do presente estudo, não será preciso uma distinção rígida entre uns e outros, sendo suficiente o apontamento dos princípios informativos e de seus conteúdos, com a posterior verificação da coerência ou não entre eles e os escopos do processo, determinadas regras processuais e algumas práticas de governança.

A doutrina aponta certa confluência entre os países ocidentais de *common law* e de *civil law* quanto à escolha dos princípios informativos do processo,<sup>114</sup> sobretudo no que diz

---

<sup>111</sup> Nesse sentido, Leonel (2006, p. 128) salienta: “Toda forma de conhecimento humano pressupõe a existência de princípios, como enunciados que figuram como condição ou base para a validade das demais afirmações que a compõe. Do ponto de vista lógico, os princípios figuram como premissas ou ‘verdades’ emitidas por sua evidência ou após sua comprovação, e também por razões de ordem prática e operacional”. Na mesma vertente, Dinamarco (2009a, p. 196) ressalta: “Sem princípios um conhecimento é desorganizado e só pode ser empírico porque faltam os elos responsáveis pela interligação desses resultados. No que diz respeito às ciências *jurídicas* o conhecimento dos princípios é responsável pela boa qualidade e coerência da legislação e também pela correta interpretação dos textos legais e das concretas situações examinadas”.

<sup>112</sup> Ensinam Cintra, Grinover e Dinamarco (2015, p. 74): “Alguns dos princípios gerais do direito processual colocam-se entre a epistemologia e a deontologia, ou seja, entre a norma e o valor ético, no ponto de encontro entre ambos”.

<sup>113</sup> Existem longas discussões sobre a diferença entre uns e outros. Para uma compreensão inicial sobre a relevante distinção entre norma, princípio, regra, garantia e direito, a partir de estudos de teóricos nacionais (Luis Virgílio Afonso da Silva, Lenio Luiz Streck) e estrangeiros (Robert Alexy, Ronald Dworkin, José Joaquim Gomes Canotilho, Josef Esser), confira-se Nery Junior (2009, p. 21-35).

<sup>114</sup> Cintra, Grinover e Dinamarco (2015, p. 75) indicam: “O estudo comparado das tendências evolutivas do processo tem apontado uma orientação comum que inspira todos os ordenamentos do mundo ocidental, mostrando uma tendência centrípeta de unificação que parece ser o reflexo daquelas normas ideais, a imprimirem uma comum ideologia mesmo a sistemas processuais de diferentes matrizes (v.g., os países do *common law* e os ligados à tradição jurídica romano-germânica)”.

respeito à celeridade do processo e ao grau de justiça das decisões. Essa tendência aumenta o valor de tais princípios e a importância do estudo do direito comparado.<sup>115</sup>

Superada a era mais privatista, em que era tido como verdadeiro contrato entre as partes, o processo civil passou a integrar o campo do direito público.<sup>116</sup> Os princípios informativos do processo refletem, pois, parâmetros publicísticos, prevalecendo o interesse público sobre o privado. Não só o processo civil, mas todo o sistema jurídico deve ser capaz de assegurar, na medida necessária, a primazia do interesse da coletividade sobre os estritamente individuais.<sup>117</sup>

Os princípios informativos do processo são: “a) o *princípio lógico* (seleção dos meios mais eficazes e rápidos de procurar e descobrir a verdade e de evitar o erro); b) o *princípio jurídico* (igualdade no processo e justiça na decisão); c) o *princípio político* (o máximo de garantia social, com o mínimo de sacrifício individual da liberdade); d) o *princípio econômico* (processo acessível a todos, com vista ao seu custo e à sua duração)”<sup>118</sup>  
<sup>119</sup> (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2015, p. 75, grifo dos autores).

<sup>115</sup> Ressaltando o valor dos estudos de direito comparado e os cuidados necessários no transplante de institutos entre países, Dinamarco (2009a, p. 196-197, grifo do autor) adverte: “Tanto maior será o valor dos princípios nas ciências jurídicas, quanto mais forte a tendência à *globalização* dos conceitos na realidade da crescente cooperação internacional. Essa tendência vem conduzindo à valorização dos estudos de *direito comparado*, que enriquecem o conhecimento do direito nacional com sugestões e trocas de experiências, mas a comparação jurídica só poderá ser útil quando se conhecerem os princípios que estão a base de cada uma das legislações comparadas, consideradas as tendências universais ou regionais. O que difere um modelo jurídico de outro, no tempo e no espaço, são os princípios que um adote e outro não, ou um adote com maior ou menor intensidade que o outro (Chiovenda). É fadada ao insucesso, pelo fenômeno da rejeição, qualquer tentativa de transplantar para um país institutos ou soluções vigentes em outro, se não forem coerentes com os princípios vigentes naquele”.

<sup>116</sup> Após ressaltar que jurisdição, ação, defesa e processo constituem o núcleo da ciência processual, Dinamarco (2009a, p. 198), apontando a posição ocupada pelo direito processual na classificação das ciências jurídicas em geral, destaca: “Por isso é que, como dito, o direito processual é ramo do *direito público*, traduzindo-se na disciplina do exercício do *poder estatal* enquanto endereçado à solução de conflitos (jurisdição), com regras sobre o modo desse exercício e limitações a ele. É das grandes matrizes do direito público, portanto, que a ciência processual recebe esses influxos caracterizados como *princípios*”.

<sup>117</sup> Recorde-se, por oportuno, o quanto disposto no art. 5º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), no art. 8º do CPC/2015, no art. 5º, XXIII da CF/88 e no art. 421 do Código Civil (CC). Na doutrina, confira-se: Salles (2017).

<sup>118</sup> Embora assim enunciados, os autores frisam que, em verdade, trata-se de quatro *regras* apontadas sob o nome de *princípios informativos* do processo. Dinamarco (2009a) é mais enfático, chegando mesmo a chamá-los de *falsos princípios*. Conquanto a rigorosa distinção entre princípio e regra não esteja no foco do presente estudo, cumpre apontar a ressalva de entendimento do autor: “Esses *falsos princípios*, enunciados em antiga doutrina italiana e acatados prestigiosamente na brasileira, são na realidade *regras técnicas* e não refletem posições políticas. [...]. Mesmo assim e com toda essa ressalva, podemos continuar falando em *princípios* nesses casos, para evitar inúteis discrepâncias verbais em face da doutrina em geral” (DINAMARCO, 2009a, p. 201-202, grifo do autor).

<sup>119</sup> Rigorosas distinções à parte, quanto aos princípios enunciados e seus respectivos conteúdos, convergem com os autores: Bonicio (2016, p. 25), citando Lima (LIMA, Alcides de Mendonça. Os princípios informativos no Código de Processo Civil. Revista de Processo, São Paulo, n. 34, p. 11, abr./jun. 1984); Alvim (2003, p. 23-31), para quem os princípios informativos são “[...] quase que axiomas, porque prescindem de demonstração maior”; e Portanova (2013, p. 21-58), que acrescenta ao rol o princípio

Para Portanova (2013, p. 21-58), além desses quatro, há outros dois princípios informativos norteando o direito processual civil, quais sejam: o instrumental (“o processo deve cumprir os seus escopos jurídicos, sociais e políticos, garantindo: pleno acesso ao Judiciário, utilidade dos procedimentos e efetiva busca da justiça no caso concreto”); e o efetivo (“o processo civil deve ser impregnado de justiça social”).

Denota-se que os princípios informativos são princípios fundamentais que, por serem universais, balizam todos os demais.<sup>120</sup>

Os vetores de todos esses princípios estão apontados numa mesma direção, qual seja, obter o máximo resultado na realização do direito material com o mínimo emprego possível de atividade processual e de recursos.

Num cenário ideal, os deveres e obrigações seriam voluntariamente cumpridos, assim como os direitos e as garantias seriam naturalmente efetivados, inexistindo conflito.<sup>121</sup> No mundo real, todavia, a existência de conflitos é ínsita à vida em sociedade, sobretudo naquelas mais desiguais. Há na vida dos direitos inúmeras patologias.<sup>122</sup> Parte delas se reflete nos milhões de conflitos que já estão, oportuna ou inoportunamente, no Poder Judiciário.

Cada conflito deve ser resolvido pelo meio mais adequado, devendo a resolução adjudicada pelo Judiciário – na qual é máxima a atividade processual – tornar-se opção subsidiária e residual no leque de meios de resolução de conflitos.

A escolha do meio mais adequado requer, num primeiro momento, conhecimento claro dos princípios informativos e também dos escopos do processo civil. Tal como a concepção de princípios, a fixação de escopos é igualmente importante. Os escopos norteiam as condutas dos agentes estatais, revelam o grau de utilidade do processo e legitimam a existência e inclusão de um sistema processual na ordem jurídica.<sup>123</sup>

Entre os princípios informativos e os escopos do processo civil há uma relação de

---

instrumental e o efetivo. Humberto Theodoro Júnior (2015, p. 43-46), destoando em parte, classifica os princípios informativos como *universais*, destacando dentre eles os princípios da legalidade, lógico, dialético e político.

<sup>120</sup> Nesse sentido, Bonicio (2016, p. 26) ressalta: “O grau de abstração desses princípios informativos é tão alto que é possível dizer que todos os demais princípios processuais possuem alguma raiz ligada a um desses quatro princípios, ou a todos eles, dependendo do caso”.

<sup>121</sup> Com percuciência, Dinamarco (2009a, p. 137) observa: “[...] a realidade da vida mostra que direitos e obrigações nascem, desenvolvem-se, modificam-se e extinguem-se, na grande maioria, sem qualquer interferência judicial e sem a intercessão de qualquer outro meio de pacificação ou composição”.

<sup>122</sup> Segundo Dinamarco (2009a, p. 137), “[...] cumprir obrigações e respeitar direitos constituem, afinal, o que se chama *vida fisiológica* dos direitos. As transgressões são a patologia”.

<sup>123</sup> Nesse sentido, Dinamarco (2013, p. 179) esclarece: “É vaga e pouco acrescenta ao conhecimento do processo a atual afirmação de que ele é um *instrumento*, enquanto não acompanhada da indicação dos *objetivos* a serem alcançados mediante o seu emprego. Todo instrumento, como tal, é *meio*; e todo meio só é tal e se legitima, em função dos *fins* a que se destina”.



complementariedade. Estes devem ser compatíveis com aqueles e ambos, numa perspectiva instrumentalista e teleológica, devem nortear a praxe dos *players* do sistema de justiça para que tal atuação reflita o que há na essência e na vanguarda do atual estágio da ciência processual e para que os resultados planejados sejam alcançados.

Até recentemente acreditava-se que o sistema processual tivesse uma única finalidade, puramente jurídica, consistente na *justa composição da lide* ou na *atuação da vontade concreta do direito*. Duas teorias – unitária (Carnelutti) e dualista (Chiovenda, Liebman) – confrontavam-se<sup>124</sup> para sustentar que a finalidade do processo era servir de instrumento para o direito material, inexistindo, em ambas, qualquer preocupação em “[...] examinar o sistema processual pelo ângulo externo e metajurídico nem de investigar os substratos sociais, políticos e culturais que legitimam sua própria existência e o exercício da jurisdição pelo Estado” (DINAMARCO, 2009a, p. 129-130).

A descoberta dos escopos sociais e políticos do processo veio a preencher essa lacuna,<sup>125</sup> afastar a exclusividade do olhar unicamente jurídico, trazer a visão orgânica e integrada da problemática posta e a ampliar o horizonte de investigação do processualista. A própria possibilidade de racionalização do sistema de justiça por meio da governança judicial, com vistas à efetivação do acesso isonômico à justiça, por não pertencer estritamente ao direito processual em si mesmo (isto é, à sua dogmática clássica), não comporia, outrora, os comumente herméticos estudos de um processualista restrito às tradicionais premissas puramente jurídico-dogmáticas de sua ciência.

Segundo Dinamarco, os escopos sociais são os de “[...] pacificar pessoas mediante a eliminação de conflitos com justiça [...] [e de] [...] educar para a defesa de direitos próprios e respeito aos alheios [...]” (2009a, p. 132-133); os escopos políticos são “[...] (a) a estabilidade das instituições políticas, (b) o exercício da cidadania como tal e (c) a preservação do valor *liberdade* [...]” (2009a, p. 135); e “[...] o escopo jurídico do processo civil não é a *composição da lide*, ou seja, a criação ou complementação da regra a prevalecer no caso concreto – mas a atuação da vontade concreta do direito [...]” (2009a, p. 139).

<sup>124</sup> Recorda Dinamarco (2009a, p. 130): “A grande diferença entre as duas teorias residia em que, enquanto para uma [unitária] a norma do caso concreto receberia da sentença o seu acabamento final e antes desta os direitos inexistiriam (Carnelutti), para a outra o ordenamento jurídico é composto de dois planos distintos (*teoria dualista*, Chiovenda) e os direitos e obrigações preexistem à sentença, sendo por ela revelados com vista à concreta realização prática determinada pela norma também preexistente”.

<sup>125</sup> O reconhecimento dos escopos sociais e políticos do processo decorreu de um avanço na concepção de Estado e das novas funções por este assumidas perante a sociedade. Dinamarco (2009a, p. 131, grifo do autor) salienta: “Como o Estado tem funções essenciais perante sua população, constituindo síntese de seus objetivos o *bem-comum*, e como a paz social é inerente ao bem-estar a que este deve necessariamente conduzir (tais são as premissas do *welfare State*), é hoje reconhecida a existência de uma íntima ligação entre o sistema do processo e o modo de vida da sociedade”.

Decorre de seus princípios informativos e dos três planos de escopos propostos (social, político e jurídico) que o processo civil deve ter por objetivos: a) evitar decisões conflitantes;<sup>126</sup> b) incorporar um clima de economia e racionalização de custos, tempo e atos;<sup>127</sup> c) preocupar-se com a efetividade do provimento jurisdicional, possibilitando ao cidadão a concretização dos direitos sociais que a ordem jurídica lhe prometeu;<sup>128</sup> d) propiciar tratamento isonômico entre as partes,<sup>129</sup> equalizando desequilíbrios econômicos e informacionais, impedindo abusos ou excessos contra cidadãos menos favorecidos na relação jurídica material ou processual;<sup>130</sup> e) realizar o direito material – tanto os interesses individuais como, e de modo especial, os interesses transindividuais (difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos) – numa sociedade de massa, pacificando, fazendo justiça e protegendo o interesse social.<sup>131</sup>

<sup>126</sup> Nesse sentido, Portanova (2013, p. 23) destaca: “O princípio lógico fundamenta, em última análise, a necessidade de reunião de autos, unidade de instrução e decisão conjunta de ações. Trata-se das hipóteses de conexão ou continência, onde o objetivo último é o de evitar-se decisões conflitantes”.

<sup>127</sup> Segundo Portanova (2013, p. 24, grifo do autor), “[...] os processualistas perseguem o ideal de uma justiça barata, rápida e justa. A busca de processo e procedimentos tão viáveis quanto enxutos, com um mínimo de sacrifício (tempo e dinheiro) e de esforço (para todos os sujeitos processuais), interessa ao processo como um todo e, por isso, compreende o que se convencionou chamar de *princípio informativo econômico ou da economia processual*”.

<sup>128</sup> Sinalizando que o direito processual brasileiro é considerado um dos sistemas mais politizados do mundo, Portanova (2013, p. 31-34) ressalta que numa democracia participativa – contraponto de um Estado centralizador de concepções individualistas – o cidadão deve contar com meios processuais para atuar no centro decisório do Estado. Citando trabalho de Ada Pellegrini Grinover (*Novas tendências do direito processual*. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 22), destaca que o princípio político ou participativo engloba amplo conteúdo, que abriga, segundo a processualista, “[...] imensa variedade de formas, desde a simples informação e tomada de consciência, passando pela reivindicação, às consultas, à cogestão, à realização de serviços, até chegar à intervenção nas decisões e ao controle, como a caracterizar graus mais ou menos intensos de participação” (PORTANOVA, 2013, p. 31).

<sup>129</sup> De acordo com o art. 7º do CPC/2015, “[...] é assegurada às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório”. Também o art. 139, I, do CPC/2015 estabelece que “[...] o juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: I – assegurar às partes igualdade de tratamento”.

<sup>130</sup> Segundo Portanova (2013, p. 35-47), ao mesmo tempo em que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (art. 5º, CF/88 – dimensão estática do princípio jurídico, da igualdade, da isonomia, da paridade ou igualizador), é objetivo do País “reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III, CF/88 – sentido dinâmico do princípio). Consoante assevera com propriedade o autor, para além de uma igualdade formal (mera identidade de direitos e deveres outorgados pelos textos legais, propícia ao domínio de classe em que se assenta a democracia liberal burguesa), aspira-se a uma igualdade real ou material (que, reconhecendo igualdades essenciais e desigualdades fenomênicas entre indivíduos, busca igualizar as condições, abolindo privilégios, isenções pessoais e regalias de classe, equilibrando concretamente as posições dos interessados na busca do atendimento do direito substancial). Ao se interpretar o princípio devem, pois, ser levadas em conta as exigências de justiça social, de liberdades individuais e coletivas, os objetivos de ordem econômica e social, entre outras normas constitucionais. Conclui, de forma enfática, que “[...] com desigualdade entre as partes não há imparcialidade judicial, mas conivência na opressão pela via judicial do mais forte sobre o mais fraco. Sem que as partes estejam em igualdade de condições de postular seus direitos (que não raro desconhecem) o contraditório é uma farsa” (PORTANOVA, 2013, p. 47).

<sup>131</sup> Mais do que instrumentalizar a resolução do conflito, deve o processo assegurar a supremacia do interesse social (art. 5º, LINDB; art. 8º CPC/2015), ajudando o Estado a alcançar seus objetivos fundamentais (art. 3º, CF/88). Portanova (2013, p. 54-58) salienta que não há parâmetros dogmáticos e

Os escopos sociais e políticos em nada diminuíram a importância do escopo jurídico. Pelo contrário, acabaram por enriquecê-lo com os novos dados, multiplicaram os desafios dos processualistas na busca da necessária sistematização e ampliaram a legitimidade do próprio processo.

Mais do que um instrumento técnico para o cumprimento formal dos preceitos jurídico-substanciais, o processo, a partir dos contornos dados por seus princípios informativos e escopos, torna-se um instrumento ético de participação política, de afirmação da liberdade e preservação/promoção da igualdade entre os homens.

Nenhuma releitura ou revisita aos institutos do processo pode, portanto, ser feita sem a imprescindível atenção à técnica processual e à sua capacidade de fazer atuar a vontade concreta do direito material, compatibilizando-a com os princípios informativos, com os escopos do processo e com o desiderato de propiciar acesso à justiça, direito-eixo (em torno do qual todos os demais orbitam) e princípio-síntese (por englobar todos os demais princípios e garantias constitucionais do processo).

## 1.5 LIMITES DAS REFORMAS PROCESSUAIS TENDENTES AO ACESSO À JUSTIÇA EM SISTEMAS SOCIAIS FUNDAMENTALMENTE INJUSTOS

### 1.5.1 O acesso à justiça como propulsor das reformas processuais: onde “quebraram” as três ondas renovatórias (avanços legislativos e advertências)

A partir de meados do século XX ocorreu uma mudança de paradigma, traduzida, como salientado, na busca pela efetividade do processo. Os escopos sociais e políticos do processo ganham destaque. A obtenção de resultados justos em tempo razoável (capacidade de resposta efetiva) se torna a principal diretriz do sistema. A fase instrumentalista do direito processual esgotava seu momento de teorização e seguia para um momento de busca de

---

objetivos para definir interesse social, devendo, pois, ser aferido caso a caso. O interesse social (ou público), ressalta, nem sempre coincide com o interesse do Estado (que pode refletir interesses de grupos governantes do momento), tampouco com o interesse da Administração (que pode refletir interesses de grupos poderosos, corporativistas/setoriais, inclusive contrários ao interesse social). Conclui que a *função social do processo* decorre do próprio Estado de Direito, sendo que “[...] não basta pacificar, tem que pacificar com justiça social” (PORTANOVA, 2013, p. 54). Bonicio (2016, p. 29), após fazer referência ao art. 5º, XXIII da CF/88 (“a propriedade atenderá a sua função social”), ao art. 421 do CC (“a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato”) e ao art. 8º do CPC/2015 (preservação da “dignidade da pessoa humana”), destaca: “Essas diretrizes, que dispensam maiores comentários, devem ser vistas não como princípios, já que são de escassa utilidade na resolução de problemas concretos, mas como propostas de uma utilização menos egoísta dos direitos estabelecidos no ordenamento jurídico”.

resultados práticos. A bandeira da efetividade do processo, hasteada entre nós com certo atraso – apenas após o CPC/1973 –, norteou todas as reformas que se sucederam.<sup>132</sup>

O acesso à justiça foi destaque em todos os movimentos reformistas desde então. Seja nas reformas ocorridas sobretudo a partir de 1992, seja na reforma da reforma ocorrida a partir de 2001, seja nas reformas decorrentes do chamado Pacote Republicano,<sup>133</sup> advindas a partir de 2005. Mais do que representatividade e participação democrática, o anseio por efetividade tornou-se o mais proeminente na atividade estatal como um todo, não sendo diferente no que tange à prestação jurisdicional.

Guardadas algumas peculiaridades entre uma década e outra, os objetivos que serviram de norte a estas mudanças, em essência, não foram alterados.

As reformas iniciadas em 1992 foram norteadas por diretrizes como: a) simplificar e agilizar o procedimento; b) evitar ou minimizar os males do decurso do tempo de espera pela tutela jurisdicional; c) aprimorar a qualidade dos julgamentos; d) dar efetividade à tutela jurisdicional.<sup>134</sup>

As reformas de 2004/2005, por sua vez, tiveram por norte: a) conferir celeridade, racionalidade e efetividade ao serviço de prestação jurisdicional, atender ao princípio da economia processual ou da razoável duração do processo – então constitucionalizado; b) reduzir o número excessivo de impugnações; c) valorizar a jurisprudência dos tribunais, buscando sua unificação.<sup>135</sup>

Os óbices ao acesso à justiça (econômicos, sociais, jurídicos, culturais, políticos, psicológicos, éticos etc.), alguns dos quais bastante evidenciados no *Projeto Florença*, foram, nessas reformas, de alguma maneira sendo mitigados. Segundo Cintra, Grinover e Dinamarco (2015, p. 7-8), vistas por uma perspectiva sistemática de conjunto, as reformas processuais ocorridas a partir dos anos de 1980, refletindo as notórias três ondas renovatórias

---

<sup>132</sup> Nesse sentido, Dinamarco (2001a, p. 24, grifo do autor) relembra: “[...] nossos olhos não estavam ainda propriamente abertos, nem nossos sentidos atentos à verdadeira revolução cultural em prol da bandeira da *efetividade do processo*, então brotando em plagas europeias. Isso quer dizer que o legislador brasileiro de 1973 não foi inspirado por aquelas premissas metodológicas de que hoje estão imbuídos os setores progressistas da doutrina brasileira – como a visão crítica do sistema processual pelo *ângulo externo*, a preponderância dada à figura do *consumidor* dos serviços judiciários, a fortíssima guinada para a *tutela coletiva* e, sobretudo, o sublime empenho pela *universalização da tutela jurisdicional* e efetivo acesso à ordem jurídica justa. Fiel ao estado da doutrina brasileira de seu tempo, o Código de 1973 veio a lume como um excelente instrumento técnico. Faltam-lhe, contudo, esses ingredientes de que hoje não se pode prescindir”.

<sup>133</sup> Engloba o I Pacto Republicano (assinado em 2004) e o II Pacto Republicano (assinado em 2009). Por meio destes, os presidentes dos três poderes firmaram acordos de cooperação política para a aprovação de projetos considerados prioritários para a sociedade brasileira. Ambos tiveram por pilares, em linhas gerais, a proteção dos direitos humanos e fundamentais, a agilidade e efetividade da prestação jurisdicional e acesso universal à Justiça.

<sup>134</sup> Cf. Dinamarco (1995, p. 7) e Marcato (2006, p. 135-136).

<sup>135</sup> Cf. *Cadernos do IBDP – Série Propostas Legislativas – Reforma Infraconstitucional do Processo Civil*, v. 4, set. 2005 *apud* Marcato (2006, p. 139).

propostas por Cappelletti na década anterior, buscaram adaptar o processo às necessidades e anseios da vida de então.<sup>136</sup>

O mantra de reformar o processo continuou a ecoar.<sup>137</sup> Hoje, passada mais de uma década desde o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004 (Reforma do Judiciário)<sup>138</sup> e

<sup>136</sup> Relacionando a este movimento renovatório algumas das principais reformas processuais prévias ao CPC/2015, Cintra, Grinover e Dinamarco (2015, p. 7-8, grifo do autor) elencam: “A primeira dessas ondas, de abertura dos canais de *acesso à justiça*, chegou ao processo civil brasileiro mediante o grande impacto causado pela Lei das Pequenas Causas, do ano de 1984 e fortemente inclinada a dar apoio à população carente de recursos, um pouco à moda das disposições integradas ao *direito dos pobres* da ordem jurídica alemã (*Armenrecht*). A primeira onda prosseguiu com a substituição dessa lei pela Lei dos Juizados Especiais e pela Lei dos Juizados Federais, ambas portadoras de significativas ampliações do âmbito de incidência das novas normas trazidas pela primeira delas. A segunda onda renovatória, sempre na linha de Cappelletti, consistiu em uma novidade de imenso significado para o bom aproveitamento do processo e busca de soluções de grande utilidade social – e essa foi a onda representada pela abertura à *tutela coletiva*, superando-se o individualismo exclusivista até então dominante no Código de Processo Civil e na mente dos operadores do direito. Esse segundo impacto foi representado em primeiro lugar pela promulgação da Lei da Ação Civil Pública, no ano de 1985, e depois pelo Código de Defesa do Consumidor, de intensa utilização perante os tribunais brasileiros. A *terceira onda* chegou sem um momento pontual de particular impacto mas mediante sucessivas leis de *reforma interna* do processo penal e do processo civil mediante a implantação de técnicas antes não conhecidas e não praticadas, todas visando à otimização do processo como instrumento de realização da justiça. No processo civil ocupam lugar de extraordinário destaque a tutela das obrigações específicas e a tutela antecipada, e no penal o tratamento das medidas cautelares, substitutivas da prisão preventiva”.

<sup>137</sup> Sucessivas alterações legislativas vieram aperfeiçoando o processo, mitigando aqui e ali sua crise de efetividade. Para ficar em apenas alguns exemplos, oportuno mencionar: a) o *poder geral de cautela* (o art. 273 do Código de Processo Civil de 1973, com a redada dada pela Lei 8.952, de 13/12/1994, expressamente autorizou, uma vez preenchidos os requisitos legais, a concessão de tutela antecipada satisfativa atípica, a qual antes era por muitos considerada anômala, pois autorizar o ingresso no patrimônio do demandado com base na verossimilhança e antes do término da cognição e da formação da coisa julgada afrontava a ideia de segurança de então); b) a valorização da *tutela específica* (com o acréscimo dos §§ 5º e 6º ao art. 461 e a inclusão do art. 461-A no Código de Processo Civil de 1973, por meio da Lei nº 10.444, de 7/5/2002, ficou expressamente prevista a atipicidade dos meios executivos, mitigando a predominância da tutela ressarcitória em obrigações de fazer, não fazer e entregar coisas inadimplidas, as quais frequentemente eram convertidas em perdas e danos, ocorrendo quase sempre execução por quantia certa); e c) o *processo sincrético* (com as alterações trazidas pela Lei nº 11.232, de 22/12/2005, sobretudo nos arts. 475-I a 475-R do Código de Processo Civil de 1973, ficou estabelecida a fase de cumprimento da sentença após sua prolação no processo de conhecimento, revogando as disposições sobre a execução fundada em título judicial, favorecendo a compactação do procedimento).

<sup>138</sup> A partir de tal emenda, garantias processuais alcançaram assento constitucional, institutos processuais foram criados, órgãos do sistema de justiça foram aperfeiçoados, colegiados com função correicional e de controle da atuação administrativa e financeira foram estabelecidos, valendo aqui destacar: a garantia da razoável duração do processo e dos meios que assegurem a celeridade de sua tramitação (art. 5º, LXXVIII); o funcionamento ininterrupto da atividade jurisdicional e a distribuição imediata dos processos (art. 93, XII e XV); o acréscimo do requisito da repercussão geral para a admissibilidade do recurso extraordinário (art. 102, § 3º); a súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e da administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (art. 103-A); a criação do Conselho Nacional de Justiça (arts. 92 e 103-B), do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A) e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (art. 111-A, § 2º, II); a previsão da justiça itinerante no âmbito da justiça federal (art. 107, § 2º), da justiça do trabalho (art. 115, § 1º) e da justiça estadual (art. 125, § 7º); e o fortalecimento da Defensoria Pública, assegurando-lhe a autonomia funcional e administrativa (art. 134, § 2º). Oportuno ainda mencionar o comando do art. 7º da aludida emenda, indicando expressamente que a regulamentação ou alteração da legislação federal deveria ter por objetivo “tornar mais amplo o acesso à Justiça e mais célere a prestação jurisdicional”.

das demais reformas do Pacote Republicano, permanece o sistema de justiça envolto em limitações relativas à excessiva dilação temporal das controvérsias postas em juízo, aos custos do litígio, à (im)previsibilidade jurídica, à inefetividade prática de decisões, ao desequilíbrio informacional, a déficits de participação, situação que fragiliza o direito à adequada tutela jurisdicional, causa prejuízo às partes e à sociedade como um todo. Mantida a estratégia política de se lidar com o efeito e não com a causa da conflituosidade social, o resultado era previsível.

Diante desta situação, que na verdade já se arrasta desde a década de 1960, quando se começou a falar em crise do Poder Judiciário, a solução proposta foi mais uma vez alterar a lei, com diretrizes já um tanto conhecidas, conforme se verifica da Exposição de Motivos do CPC/2015, *in verbis*:

- 1) estabelecer expressa e implicitamente verdadeira *sintonia fina com a Constituição Federal*;
- 2) criar condições para que o juiz possa proferir decisão de forma mais *rente à realidade fática subjacente à causa*;
- 3) simplificar, resolvendo problemas e reduzindo a complexidade de subsistemas, como, por exemplo, o recursal;
- 4) dar todo o rendimento possível a cada processo em si mesmo considerado; e,
- 5) finalmente, sendo talvez este último objetivo parcialmente alcançado pela realização daqueles mencionados antes, imprimir *maior grau de organicidade ao sistema*, dando-lhe, assim, mais coesão. (BRASIL, 2015b, p. 26, grifo nosso).

Qualquer semelhança com as diretrizes das reformas anteriores não é mera coincidência, haja vista que os problemas não desapareceram, apenas se remodelaram ou se acentuaram entre um ciclo de reforma e outro.

Daí porque continuar se falando em simplificar, tornar o processo mais eficiente e efetivo, harmonizá-lo com o espírito da Constituição Federal, torná-lo mais rente à realidade fática, evitar a dispersão excessiva da jurisprudência (regras que induzem à uniformidade e à estabilidade da jurisprudência), imprimir organicidade às regras do processo, desfazer “nós” do sistema, resolver problemas, equilibrar tradição e inovação, privilegiar o conteúdo em detrimento da forma (em consonância com o princípio da instrumentalidade), resolver o conflito com respeito aos direitos fundamentais e no menor tempo possível, realizando o interesse público da atuação da lei material.

A confirmar a perenidade de tais diretrizes, veja-se, por todos, no âmbito doutrinário, os temas que, antes da aprovação do CPC/2015, receberam maior destaque na trigésima primeira (e infelizmente última) edição do prestigiado *Teoria Geral do*

*Processo*,<sup>139</sup> livro que pouco antes, em 2014, completou quarenta anos.<sup>140</sup>

Com a promulgação do CPC/2015 (Lei nº 13.105, de 16/03/2015), o caráter instrumental do processo foi novamente sobrelevado, ressaltando-o não como um fim em si mesmo,<sup>141</sup> mas como um meio para alcançar resultado justo e em tempo razoável, com simplicidade e segurança.

De fato, ao buscar tornar mais simples, enxuto, coeso e célere o instrumento estatal de resolução de conflitos, o CPC/2015 contemplou propostas relacionadas à uniformização da jurisprudência,<sup>142</sup> ao microsistema de precedentes,<sup>143</sup> à cultura de cooperação processual, à primazia do julgamento de mérito, à valorização do contraditório, ao reforço do dever de fundamentação das decisões, à ampliação dos filtros para casos repetitivos e das possibilidades de *case management*,<sup>144</sup> ao regime único para as tutelas provisórias, à dinamização do ônus da prova, à possibilidade de julgamento parcial do mérito, de modulação de efeitos, de celebração de negócios jurídicos processuais,<sup>145</sup> entre outras.

Pode-se perceber que aludidas alterações refletiram as diretrizes da reforma e o método do processo civil de resultados, pautado pelo trinômio efetividade-tempestividade-adequação. Ainda a título exemplificativo, é possível e oportuno citar

<sup>139</sup> Cintra, Grinover e Dinamarco (2015, p. 10) destacam: “Os pontos de maior destaque nessa nova versão podem assim ser relacionados: a) a *instrumentalidade do processo* em relação a superiores valores sociais e políticos da nação; b) a definição da *pacificação de litigantes* como o escopo magno da jurisdição; c) o culto àqueles valores mediante uma íntima aderência aos princípios e garantias integrantes da *tutela constitucional do processo*; d) a fidelidade ao *contexto social* mediante a maior aderência possível às concretas realidades subjacentes ao processo; e) a valorização dos *meios alternativos de solução de conflitos*, notadamente a conciliação, a mediação e a arbitragem; f) a ênfase à *tutela jurisdicional coletiva* mediante exposição do espírito que a norteia e das técnicas aplicadas à sua efetivação; g) ênfase, também, ao novo papel do juiz no desenho institucional do Estado, particularmente mediante as aberturas para sua participação no controle e intervenção em *políticas públicas*; h) a valorização do conceito e práticas das *tutelas jurisdicionais diferenciadas*, como elemento de aceleração da produção dos resultados desejados do sistema processual; i) a busca da máxima *desformalização* dos procedimentos e dos atos que os compõem; j) o correto enquadramento das nulidades processuais mediante acentuada valorização do princípio da *instrumentalidade das formas*; k) o destaque à importância dos *resultados do processo*, segundo os valores inerentes à cultura da nação e as angustiosas realidades de cada conflito posto perante os juízes; l) a atenção à função dos Tribunais Superiores e da autoridade de sua jurisprudência, com tônica no julgamento de recursos repetitivos pelo Superior Tribunal de Justiça”.

<sup>140</sup> Oportuna menção à justa homenagem que a obra recebeu com a publicação da coletânea de ensaios organizada por Zuffelato e Yarshell (2013), denominada *40 anos da Teoria Geral do Processo no Brasil – passado, presente e futuro*.

<sup>141</sup> As necessárias críticas e ponderações sobre o formalismo no processo civil já foram devidamente feitas pela literatura especializada, destacadamente por Dinamarco (2013), Watanabe (2000), Bedaque (2006), Oliveira (1997), dentre outros.

<sup>142</sup> A qual deverá, nos termos do art. 926 do CPC/2015, ser mantida estável, íntegra e coerente.

<sup>143</sup> Contemplando novos instrumentos como o incidente de resolução de demandas repetitivas e o incidente de assunção de competência, além da improcedência liminar do pedido. Sobre o tema, ver adiante o item 2.2.3.

<sup>144</sup> Marcado pela proatividade do juiz e pelo dever de boa-fé das partes e advogados, do início ao fim do processo, mas sobretudo na audiência preliminar, com a imediatidade da comunicação direta do juiz com as partes e seu contato também direto com o material probatório, a permitir a formação de convencimento mais seguro a respeito dos fatos essenciais da causa.

<sup>145</sup> Para, por exemplo, melhor adequar o procedimento à complexidade da causa, estabelecer cronogramas etc.

mais três microssistemas, cujas engrenagens, em maior ou menor medida, continuaram espelhando as ondas renovatórias, a saber: a) o microssistema dos juizados;<sup>146</sup> b) o microssistema do processo coletivo;<sup>147</sup> e c) o microssistema dos meios alternativos.

Especificamente quanto a este último microssistema,<sup>148</sup> releva destacar que a efetivação do acesso à justiça, tal como concebido nesta pesquisa, pressupõe a superação da cultura adversarial (marcada pela litigância concentrada, crescente e desigual), uma reavaliação do papel do Judiciário no Estado Democrático de Direito e também a priorização do uso dos *meios alternativos de resolução de conflitos*.<sup>149</sup>

<sup>146</sup> O art. 98, I, da CF/88 autorizou a criação de *juizados especiais* no âmbito federal e estadual, competentes para o julgamento das causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo. A Lei nº 9.099/1995 disciplina os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Estadual. Oportuno recordar que, anteriormente à CF/88, a matéria era regulamentada pela Lei nº 7.244/1984, que dispunha sobre os Juizados Especiais de Pequenas Causas. A Lei nº 10.259/2001, regulamentando o quanto disposto no art. 98, § 1º, da CF/88, dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Por fim, a Lei nº 12.153/2009 regulamenta o Juizado Especial da Fazenda Pública. Essas três leis formam a base do chamado microssistema dos Juizados Especiais, o qual, pautado pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, corresponde a uma forma menos rígida e mais econômica de ser prestada a tutela jurisdicional pelo Estado.

<sup>147</sup> A Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), a Constituição Federal de 1988 e o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) são os marcos legislativos fundamentais do microssistema dos processos coletivos. Por meio deles houve a ampliação do rol de interesses transindividuais tuteláveis (defesa do meio-ambiente, do consumidor, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, da ordem econômica, da ordem urbanística, da honra e da dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, do patrimônio público e social, e outros), do rol de ações coletivas (mandado de segurança coletivo, mandado de injunção coletivo etc.) e do rol de legitimados para agir em juízo na defesa de tais direitos, a disciplina de novos institutos e técnicas (v.g., inquérito civil, termo de ajustamento de conduta, a coisa julgada *erga omnes*, mas *secundum eventum litis*, com extensão *inter alios* e aproveitamento *in utilibus*, com possibilidade de rediscussão da causa coletiva quando a improcedência for por insuficiência de provas – *secundum eventum probationis*), a conceituação dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, a previsão da inversão do ônus da prova em caso de hipossuficiência do consumidor ou verossimilhança das alegações. Ainda dentre as normas que regem o direito (material e processual) coletivo, importa ressaltar a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65), a Lei nº 7.853/1989 (que disciplinou a proteção das pessoas com deficiência), a Lei nº 7.913/1989 (que dispôs sobre a proteção de investidores no mercado de valores mobiliários), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), a Lei de Defesa da Ordem Econômica (Lei nº 8.884/1994, posteriormente revogada e substituída pela Lei nº 10.529/2011), a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), o Estatuto de Defesa do Torcedor (Lei nº 10.671/2003), a Lei da Biossegurança (Lei nº 11.105/2005), o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012, que revogou a Lei nº 4.771/1965). De se registrar, em tempo, a aplicação complementar e subsidiária do CPC/2015, a elaboração de Projeto de nova Lei da Ação Civil Pública e o movimento em prol do projeto de codificação coletiva (Código de Processo Coletivo, Projeto de Lei nº 5.139/2009; Resolução CNJ nº 152, de 30/9/2019). Segundo Leonel (2017, p. 116), “[...] a opção da via coletiva colima o alcance da economia processual e da efetividade do processo, evitar o conflito lógico de julgados em situações absolutamente similares e permitir a imprescindível implementação do acesso à Justiça”.

<sup>148</sup> Tal microssistema será adiante retomado, no item 2.1.2, no qual o gigantismo do Poder Judiciário será contrastado com suas limitações.

<sup>149</sup> Aqui, uma nota terminológica se faz mister. Neste trabalho, a expressão *meios alternativos de resolução de conflitos* engloba todos aqueles que não sejam o processo estatal, independentemente de serem auto ou heterocompositivos, públicos ou privados, presenciais ou virtuais. Inclui-se aí, portanto, a mediação e conciliação (judiciais ou extrajudiciais, essas em espaços administrativos, comunitários etc.), a negociação, a arbitragem, além de métodos outros como o *ombudsman*, os *dispute boards*, as *online dispute resolutions* (ODRs) etc. Já a expressão *meios adequados de resolução de conflitos* engloba todos os métodos alternativos e também o processo estatal (afinal, há casos em que a via do Poder Judiciário é a adequada



Watanabe (2017, p. 25, grifo do autor), salientando que o papel do Judiciário não deve se limitar à solução dos conflitos de interesses, em atitude passiva, pelo clássico método da adjudicação por meio de sentença, destaca o *direito do jurisdicionado* em ter acesso ao meio adequado e a *obrigação do Estado* em fornecê-lo, inclusive na fase pré-processual, *in verbis*:

Os jurisdicionados têm, hoje, o **direito** ao oferecimento pelo Estado de todos os métodos adequados à solução de suas controvérsias, e não apenas do tradicional método adjudicatório. A esse direito corresponde a **obrigação** do Estado de organizar e oferecer todos esses serviços, inclusive os chamados métodos alternativos de solução amigável de conflitos. Isso não somente na solução dos conflitos judicializados, como também na solução das controvérsias na fase pré-processual, evitando-se, por essa forma, a judicialização excessiva e, muitas vezes, desnecessária dos conflitos de interesses. Esses serviços devem ter qualidade, com a participação de mediadores e conciliadores devidamente capacitados, treinados e em constante aperfeiçoamento. Cabe-lhe também oferecer os serviços de orientação e informação dos jurisdicionados para a solução de problemas jurídicos que estejam impedindo ou dificultando o pleno exercício da cidadania.

A Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça, editada em novembro de 2010, dispôs sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário. Ecoou a doutrina de Kazuo Watanabe, inclusive o conceito atualizado de acesso à justiça (a *ordem jurídica justa* está expressa até em suas justificativas), prevendo em seus dispositivos mais que o *direito* do jurisdicionado à solução dos conflitos pelos métodos mais adequados – em especial a mediação e a conciliação –, como também a *obrigação* dos órgãos do Judiciário brasileiro de oferecer esses serviços, com qualidade e por pessoas devidamente capacitadas e treinadas, além ainda de prestar atendimento e orientação ao cidadão.<sup>150</sup> Também o CPC/2015 contemplou disposições relevantes que

---

para a resolução do conflito no caso concreto). Por sua vez, a expressão *meios consensuais de solução de conflitos* abarca a negociação, a mediação e a conciliação. Justifica-se tal esclarecimento em razão dos diferentes significados que a expressão *meio alternativo* pode assumir, conforme o contexto e o lugar. Nesse sentido, Watanabe (2001, p. 43), distinguindo a visão americana da europeia, salienta: “Quando se fala em meios alternativos de solução de conflitos, os americanos, que usam o termo ADR – *Alternative Dispute Resolution*, têm uma visão, e os europeus, outra. Para os americanos, ao que pude aprender, os meios alternativos são todos aqueles que não sejam o tratamento dos conflitos pelo Judiciário. Nesses meios, incluem-se a negociação, a mediação, a arbitragem e, eventualmente, outros que possam ocorrer para o tratamento dos conflitos. Para alguns cientistas europeus, o meio alternativo é a solução pelo Judiciário, porque, historicamente, os conflitos foram solucionados pela sociedade sem a intervenção do organizado, à época em que não havia ainda a força, um Estado bem organizado”. Justifica-se, também, para que as expressões aqui adotadas (meios *adequados*, *alternativos*, *consensuais*) possam ser distinguidas de outras encontradas na literatura, como *Métodos Extrajudiciais de Resolução de Conflitos ou Controvérsias*, *Mecanismos Complementares ao Poder Judiciário*, *Equivalentes Judiciais*, *Equivalentes Funcionais* etc.

<sup>150</sup> A Resolução trouxe, entre outras, a previsão dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs), das Câmaras Privadas de Conciliação, da Conciliação e Mediação itinerantes, do Comitê Gestor da Conciliação, do Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores, dos Fóruns da Justiça Estadual e da Justiça Federal – cujos enunciados, uma vez aprovados pela Comissão Permanente de Acesso à Justiça e Cidadania *ad*

refletem este conceito amplo e atualizado de acesso à justiça, alinhado com a política pública estabelecida na Resolução nº 125/2010 do CNJ.<sup>151</sup>

A valorização dos meios alternativos de resolução de conflitos também pode ser evidenciada em alterações legislativas outras, igualmente recentes, como as promovidas pelas Leis nº 13.129/2015 e nº 13.140/2015, que ampliaram significativamente o âmbito de aplicação da mediação e da arbitragem, permitindo que inclusive a Administração Direta e a Indireta se utilizem desse instrumento para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.<sup>152</sup>

---

*referendum* do Plenário, integrarão a própria Resolução – e do Portal da Conciliação.

<sup>151</sup> Como, por exemplo, ao ressaltar o dever de juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público de estimular a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos, inclusive no curso do processo judicial (art. 3º, § 3º); o dever do juiz de tentar conciliar as partes a qualquer tempo, fazendo-as antever as possibilidades de sucesso e fracasso de suas pretensões, tudo sem prejudicar a causa ou antecipar seu entendimento acerca do mérito (art. 139, V); ao prever os conciliadores e mediadores judiciais no Capítulo “Dos Auxiliares da Justiça” (arts. 149 e 165 a 175), no qual também está prevista a instalação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs), as regras de funcionamento das sessões e audiências de conciliação e mediação, os requisitos para atuação de mediadores e conciliadores e a criação de câmaras de conciliação e mediação no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios, com a finalidade de fortalecer a solução consensual de conflitos entre entidades da Administração Pública (art. 174); a necessidade de o autor indicar, na petição inicial (art. 319, VII), a sua opção por realizar ou não a audiência de conciliação ou de mediação prevista no art. 334, importando frisar que eventual posicionamento pela não realização não impede o juiz de, em momentos posteriores, tentar conciliar as partes (arts. 139, V, e 359); a possibilidade de imposição de multa em caso de não comparecimento injustificado das partes à audiência de conciliação, que passou a ser considerado ato atentatório à dignidade da justiça (art. 334, § 8º), a indicar a relevância que o tema ganhou no CPC/2015; ainda a espelhar a opção do legislador por enfatizar o acordo em lugar da litigância, a solução célere em lugar da discussão eternizada, a obrigatoriedade da presença das partes ou, no mínimo, de prepostos com poderes especiais para negociar e transigir (art. 334, §§ 9º e 10), não mais se tolerando o mero comparecimento *pro forma* do advogado; a atribuição de *status* de título executivo extrajudicial à transação homologada por conciliador ou mediador (art. 784, IV), devendo, na hipótese, os transatores estarem acompanhados dos respectivos advogados ou defensores públicos (art. 334, § 9º). No que tange aos Cejuscs, Watanabe (2017, p. 26, grifo do autor) salienta que tais centros contam com três seções: “[...] *uma* para a solução dos conflitos na *fase pré-processual* (antes da judicialização), *outra* para solução na *fase processual* (após a judicialização) e a *terceira* de *cidadania*, para a prestação de serviços de informação e orientação aos jurisdicionados em seus problemas jurídicos”. No que se refere à solução negociada no âmbito da administração pública, oportuna a menção à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), da Advocacia-Geral da União (AGU), que, há alguns anos, desenvolve procedimentos conciliatórios com o objetivo de resolver conflitos entre entes da Administração Pública Federal e entre esses entes e a Administração Pública dos Estados, Municípios e do DF. Trata-se de solução endógena concebida no âmbito da Administração Pública para prevenir o ajuizamento de demandas em face do Poder Público.

<sup>152</sup> Nesse sentido, o § 1º do art. 1º da Lei nº 9.307/1996, incluído pela Lei nº 13.129/2015, prevê: “A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis”. O Decreto nº 10.025/2019 regulamentou o uso da arbitragem para dirimir conflitos que envolvam a União em setores relacionados à infraestrutura (portuário e de transporte rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroportuário). No âmbito estadual, algumas unidades da Federação seguiram a mesma linha, editando normas para a resolução de conflitos em que a Administração Pública direta e suas entidades sejam parte, como Minas Gerais (Lei nº 19.477/2011), Rio de Janeiro (Decreto nº 46.245/2018) e São Paulo (Decreto nº 64.356/2019). O uso ponderado e racional da arbitragem pode ser vantajoso para as partes – inclusive para o Estado –, na medida em que permite julgamentos mais céleres, escolha de árbitros especializados na matéria e adoção de foros neutros, reduzindo a desconfiança própria de alguns contratantes, além de reduzir o chamado “custo de transação”, que vem sempre associado aos negócios em que as partes não têm convenientemente definidos os riscos e despesas de um longo contencioso decorrente do possível descumprimento do contrato.

Tais avanços legislativos – impulsionados pela internacionalização da economia e pela presença de empresas estrangeiras no financiamento de grandes obras públicas – sinalizam que o Poder Público, maior litigante da congestionada justiça nacional,<sup>153</sup> vem paulatinamente se tornando menos avesso à adoção dos meios alternativos de resolução de conflitos, chegando mesmo, em alguns casos, a ser o maior incentivador da prática.

Ainda refletindo os anseios por ampliar o acesso à justiça e melhor equacionar o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário, insta ressaltar o Projeto de Lei nº 8.058/2014, em trâmite no Congresso desde novembro de 2014. O projeto<sup>154</sup> traz mecanismos com aptidão para estimular a desejável mudança da cultura da sentença para a cultura da pacificação e da colaboração, exatamente por parte do maior litigante nacional. Prevê, por exemplo, um processo especial, com contraditório e cognição ampliados, por meio da realização de audiências públicas e intervenção de *amicus curiae*, mais apto a promover o alcance de uma solução negociada e factível. Traz, também, a figura do *comissário* para facilitar o diálogo institucional entre os Poderes, bem como entre o juiz, as partes, os representantes dos demais Poderes e a sociedade – refletindo boas práticas de governança –,<sup>155</sup> prevendo a reunião de causas em primeira e segunda instância (para alcançar decisões equânimes e exequíveis, que não comprometam sobremaneira o orçamento) e cuja decisão final, dita estrutural, pode ser alterada até na fase de execução (no caso de ser efetivada posteriormente uma política pública mais eficiente que contemple a primeira).

Já nos conflitos envolvendo bancos, segmento que ocupa a segunda posição entre os maiores litigantes do país, diante da impossibilidade de instituir uma mediação prévia obrigatória, foi autorizada a inserção de uma cláusula nos contratos, inclusive nos de adesão, estabelecendo que as partes passem pela mediação (isto é, ao menos pela tentativa de mediar) antes de ingressar em juízo. Também neste segmento, o projeto do *ombudsman* como forma de solução de conflitos bancários segue sendo aperfeiçoado para se tornar mais viável entre nós. O estabelecimento deste canal de comunicação entre o cidadão e instituições públicas e privadas – exitoso entre alemães, suíços e ingleses –, revela-se como outra interessante opção

<sup>153</sup> Sobre o rol dos maiores litigantes do Brasil, ver adiante item 2.1.1.

<sup>154</sup> Tal projeto é resultado do trabalho do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEJPEJ), aprimorado em seminários ocorridos na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP), na Faculdade de Direito de Vitória, na *Universidad Lomas de Zamora* em Buenos Aires, na Associação dos Advogados de São Paulo (AASP) e na Universidade de Itaúna, sempre com a participação de pesquisadores, magistrados, membros do Ministério Público, defensores, advogados públicos e privados.

<sup>155</sup> Sobre a importância e atuação da figura do comissário no processo administrativo italiano, confira-se: Bonato (2017).

de acesso à justiça ao facultar ao consumidor insatisfeito com o serviço bancário prestado a possibilidade de não precisar ir ao Judiciário para receber uma resposta adequada ao seu problema. O ministro do Superior Tribunal de Justiça Luis Felipe Salomão, que teve importante participação na modernização da Lei de Arbitragem e na promulgação da Lei de Mediação, ao comentar tais possibilidades ressalta a existência de novo e pujante nicho de mercado, bem como a necessidade de se suprir um déficit na formação jurídica em termos de negociação.<sup>156</sup>

No âmbito das Cortes Superiores também se observa o fortalecimento e a institucionalização dos meios alternativos de resolução de conflitos, importando salientar a inserção no regimento interno do STJ<sup>157</sup> de um Centro de Mediação de Conflitos, cuja implementação está sendo coordenada pela Ministra Nancy Andrighi. A Corte, responsável pela interpretação e uniformização da lei federal no país, tem realizado eventos para debater o tema<sup>158</sup> e também poderá colaborar com o estabelecimento de precedentes que confirmem não só a legalidade e a legitimidade, como também a conveniência da adoção dos meios alternativos de resolução de conflitos.

Ainda em termos de não judicialização de conflitos, merecem destaque: a) a utilização dos *dispute boards*, ou Comitês de Resolução de Disputas, para a prevenção e a solução de conflitos envolvendo, principalmente, contratos de construção e grandes projetos de infraestrutura; b) as *Online Dispute Resolutions (ODRs)*, intermediação feita por meio de *sites* como *consumidor.gov.br*, serviço público para solução alternativa de conflitos de consumo via internet, que colabora com o serviço prestado pelos órgãos de defesa do consumidor; e c) o

---

<sup>156</sup> Ressalta Salomão (2017, p. 19-20): “Eu soube, outro dia, que vários bancos já estão inserindo a cláusula de mediação em seus respectivos contratos. Já ouvimos falar abertamente em um mercado de mediação prévia, extrajudicial, seja em nível empresarial, seja em modalidades inovadoras, como mediação *online* e por meio de aplicativos. Falamos também em iniciativas de alguns tribunais, que, para resolver problemas de executivo fiscal e relacionados ao consumidor, estão tentando implementar essas medidas. A própria Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) tem contribuído fortemente para isso ao estabelecer comissões de desenvolvimento no setor de mediação e arbitragem, o que é significativo para o profissional da área, para que o advogado possa perceber aí um nicho de atuação importante. É fundamental que os advogados percebam que há um mercado, e é um mercado pujante. Acredito que o balanço seja extremamente positivo, mas, repito, nada vai funcionar se não mudar a mentalidade. Para isso, as universidades devem contribuir, e é assim que, cada vez mais, elas estão instituindo cadeiras tratando de soluções adequadas de litígio. Alguns concursos públicos já estão exigindo esse conteúdo nos processos seletivos; a própria OAB, no seu Exame de Ordem, também começa a exigir esse conhecimento. É um processo, e estamos caminhando para a frente”.

<sup>157</sup> Por meio da Emenda Regimental nº 23, de 28/9/2016, que disciplina o procedimento da mediação no STJ.

<sup>158</sup> A I Jornada *Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios*, realizada pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal (CEJ/CJF), em parceria com o Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos dias 22 e 23 de agosto de 2016, em Brasília, aprovou 85 enunciados que visam a aprimorar aspectos normativo-jurídicos e estimular políticas públicas e privadas para a mediação, a conciliação e a arbitragem. A comissão de Mediação, coordenada pelo Professor Kazuo Watanabe, aprovou 33 enunciados; a de Arbitragem, coordenada pelo Ministro Antonio Carlos Ferreira, 13; e a de Outras formas de solução de litígios, coordenada pelo Professor Joaquim Falcão, 39.

*Pacto de Mediação* firmado pela Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem Ciesp/Fiesp, por meio do qual várias áreas de atividade econômica – como indústria, comércio, setor bancário – e advogados se comprometeram a adotar práticas de métodos consensuais de solução de conflitos, tais como a mediação e a conciliação, antes de ingressar no Judiciário.

Não há dúvida de que as conquistas decorrentes do “movimento universal de acesso à justiça” representam avanços democráticos dos mais relevantes, aos quais não se pode renunciar nem aceitar qualquer vão retrocesso. Entretanto, é necessário reconhecer que as reformas processuais que surfaram as ondas de acesso à justiça descritas por Cappelletti e Garth, após a ressaca nas praias do sistema de justiça brasileiro, não lograram – talvez por não ser este o escopo das medidas – reduzir as desigualdades de acesso a direitos sociais básicos, tampouco eliminar as vantagens dos litigantes habituais sobre os eventuais.

O acesso à justiça não estará realmente ampliado ou democratizado sem a efetivação dos direitos sociais básicos que formam a cidadania.<sup>159</sup> Diante de desigualdades permanentes, (re)equilíbrios dinâmicos das condicionantes são necessários para promover o acesso à justiça e, quiçá, provocar uma reacomodação do bloco de Poderes da Nação, voltando o Judiciário a ocupar uma posição subsidiária e residual, deixando a ribalta da cena política nacional, onde devem ser protagonistas o Legislativo e o Executivo.

Uma tutela jurisdicional adequada e célere demanda reformas para remediar problemas cuja origem muitas vezes está fora do processo, assim como a sua solução. Soluções extraprocessuais, portanto – como reformas políticas e sociais –, são igualmente relevantes para o contorno da crise do sistema de justiça, sob pena de, hermeticamente, ficarmos no plano processual a burilar a técnica e a “enxugar gelo” em um diminuto campo contra-hegemônico.<sup>160</sup>

A história mostra que grandes mudanças não se operam por meio da aprovação de leis, as quais podem, todavia, incentivá-las, funcionando como indutoras de mudanças mais profundas que se fazem necessárias, como a cultural, com a quebra da cultura demandista,

<sup>159</sup> Ressalta Sadek (1999, p. 11): “Ora, um dos supostos do Estado democrático é a igualdade de direitos. As desigualdades no acesso e na utilização da justiça acentuam as desigualdades econômicas e sociais. A democratização no acesso à justiça constitui-se em pauta fundamental para a efetivação dos direitos que formam a cidadania. Desta forma, o sistema de justiça opera não apenas como garantidor de direitos, mas também como um espaço no qual há a possibilidade de redução das iniquidades decorrentes das desigualdades de renda e prestígio”.

<sup>160</sup> Em ensaio que traz a instigante pergunta se é possível produzir mudanças sociais significativas pela via do processo estrutural, Vitorelli, entusiasta de tal possibilidade, com fundamento em argumentos doutrinários, jurisprudenciais e empíricos, reconhece que há “alguns exemplos (embora não muitos) em que a boa técnica processual, aliada a algum idealismo, produziu resultados que levariam décadas para ocorrer pelos caminhos tradicionais” (2017, p. 422).

da sentença, de um sistema adversarial pouco ou nada cooperativo. A competição crescente, inevitável e desigual pelo uso do serviço público de justiça e os milhões de processos em trâmite no país, mais do que um problema de regulação de conflitos, revelam sim uma intensa desacomodação social, a qual seguramente não encontrará solução satisfatória pela via jurídica.

Nisso talvez, nessa indução a uma mudança de mentalidade e de comportamento, esteja uma das mais importantes contribuições do movimento do acesso à justiça, o qual esperamos se difunda e reilumine o modo de agir e reagir de todos os *players* do sistema de justiça.

### **1.5.2 Desigualdades brasileiras evidenciadas por meio de pesquisas e dados selecionados**

Dentre as diretrizes que nortearam a elaboração do CPC/2015, constantes inclusive de sua Exposição de Motivos, está, como destacado no item anterior, a de “[...] criar condições para que o juiz possa proferir decisão de forma mais rente à realidade fática subjacente à causa” (BRASIL, 2015b, p. 27). Assim como a análise de impacto regulatório prévia e posterior é essencial ao legislador e ao administrador no ciclo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, também os órgãos judiciais e de controle devem, por lei, em suas atividades, considerar as consequências práticas das decisões, indicando, quando o caso, as condições para a regularização proporcional e equânime da questão, sem prejuízo dos interesses gerais. Na interpretação de normas sobre gestão pública, devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências de políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.<sup>161</sup> Conhecer, pois, a realidade fática, conjuntural e estrutural, macro e micro, torna-se fundamental para a atividade prudente e consciente não só do juiz, mas de todos os *players* do sistema de justiça e para a boa governança pública e judicial.

Para que não se incorra no risco de oferecer uma “leitura iluminada” inútil, ofuscada pela realidade e por intuições unilaterais, calcadas de empirismo primário, uma visão panorâmica das condições de vida da população brasileira, a partir de dados estatísticos idôneos, é importante para se analisar, “com os pés no chão”, em que grau as pessoas estão tendo ou não acesso aos meios necessários para garantir um padrão de vida digno, em

---

<sup>161</sup> Nesse sentido, arts. 20 a 24 da LINDB.

consonância com os direitos estabelecidos na Constituição Federal e acordos internacionais firmados. Combinar a perspectiva dos indicadores sociais e econômicos, pela óptica da renda, do acesso a serviços básicos, bens e programas de proteção social, da escolarização, do mercado de trabalho, do empreendedorismo, das finanças públicas e outras dimensões importantes para avaliar o bem-estar da população, de acordo com padrões vigentes em nossa sociedade, é um diagnóstico, mais que pertinente, necessário para que tanto os processos como as decisões possam estar mais rentes à realidade fática.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C)<sup>162</sup> divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 16/10/2019, sobre o rendimento de todas as fontes no período de 1º/1/2018 a 31/12/2018, aponta que havia 207,9 milhões de pessoas residentes no país, mais da metade concentrada no eixo Sudeste-Sul (56,5%).<sup>163</sup>

No mercado de trabalho brasileiro, havia 90,1 milhões de pessoas ocupadas com 14 anos ou mais de idade. A partir de características sociodemográficas da população ocupada investigadas na pesquisa e do respectivo rendimento médio mensal, é possível inferir dos achados da pesquisa: a) quanto ao sexo: embora haja mais mulheres nessa faixa etária, a maioria dos postos é ocupada por homens;<sup>164</sup> mulheres ganham proporcionalmente 21,2% menos que homens;<sup>165</sup> b) quanto à cor ou raça: 88,7% da população ocupada é formada por brancos e pardos;<sup>166</sup> brancos recebem mais que pardos e pretos, cujos rendimentos, por sinal, são mais de um quarto inferiores à média nacional;<sup>167</sup> c) quanto ao grau de instrução: 40,7%

<sup>162</sup> As Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio visam a produzir informações básicas para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do país, bem como permitir a investigação contínua dos indicadores conjunturais de trabalho, rendimento, educação, habitação etc.

<sup>163</sup> Segundo a pesquisa (IBGE, 2019d, p. 2), em 2018, a “Região Sudeste concentrava a maior parte da população (42,2%), seguida das Regiões Nordeste (27,2%), Sul (14,3%), Norte (8,6%) e Centro-Oeste (7,7%)”. Segundo o *site* do IBGE, canal Países@ (disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/dados/brasilz>, acesso em: 20 nov. 2019), a população atual é de 210.867.954 milhões de habitantes, conferindo ao Brasil a 5ª posição entre os países mais populosos do mundo, após China, Índia, Estados Unidos da América e Indonésia.

<sup>164</sup> Segundo a pesquisa (IBGE, 2019d, p. 6), “Mais da metade da população em idade de trabalhar era formada por mulheres (52,3%), entretanto, os homens representavam 56,7% da parcela da população que trabalhava”.

<sup>165</sup> “Enquanto o rendimento médio mensal real de todos os trabalhos foi de R\$ 2.234 em 2018, a desagregação desse indicador, por sexo, mostrou estimativas de R\$ 2.460 para os homens e de R\$ 1.938 para as mulheres, indicando que a proporção do rendimento das mulheres em relação ao dos homens era de 78,8%” (IBGE, 2019d, p. 6).

<sup>166</sup> “A população branca representava 45,2% da população ocupada, a população parda, 43,5% e a preta, 10,1%, em 2018” (IBGE, 2019d, p. 6).

<sup>167</sup> “O rendimento médio mensal real de todos os trabalhos das pessoas brancas (R\$ 2.897) era maior que os rendimentos observados para as pessoas pardas (R\$ 1.659) e pretas (R\$ 1.636). As pessoas de cor branca apresentaram rendimentos 29,7% superiores à média nacional (R\$ 2.234), enquanto as pardas e pretas receberam rendimentos 25,7% e 26,8%, respectivamente, inferiores a essa média em 2018” (IBGE, 2019d, p. 6).

da população ocupada não tinha o ensino médio completo;<sup>168</sup> quanto menor o nível de instrução alcançado, menor o rendimento (as pessoas que não tinham instrução – 25,8% do total – apresentaram rendimento inferior a um salário mínimo,<sup>169</sup> enquanto as pessoas com ensino superior completo ganham o triplo daquelas com nível médio).<sup>170</sup>

A pesquisa revela que a concentração de renda e a desigualdade, já abismais, aumentaram. O rendimento médio mensal de trabalho da população 1% mais rica foi 33,8 vezes maior que o da metade mais pobre em 2018, cuja renda média apurada foi inferior ao salário mínimo vigente.<sup>171</sup> A parcela de maior renda arrecadou R\$ 27.744,00 por mês, em média, enquanto os 50% com menor rendimento médio mensal ganharam R\$ 820,00. Dentre estes últimos, os 5% menos favorecidos receberam, em média, R\$ 153,00 por mês. Nessa estratificação da população em classes percentuais, conforme o rendimento médio, na comparação com 2017 observou-se que em 2018 o rendimento dos mais ricos subiu até 8,4%, enquanto os mais pobres perderam até 3,2%.<sup>172</sup>

**Tabela 1** – Rendimento médio mensal real de todos os trabalhos, segundo as classes de percentual das pessoas, em ordem crescente de rendimento (R\$)

Rendimento médio mensal real de todos os trabalhos, segundo as classes de percentual das pessoas, em ordem crescente de rendimento (R\$)													
	Até 5%	De 5% até 10%	Mais de 10% até 20%	Mais de 20% até 30%	Mais de 30% até 40%	Mais de 40% até 50%	Mais de 50% até 60%	Mais de 60% até 70%	Mais de 70% até 80%	Mais de 80% até 90%	Mais de 90% até 95%	Mais de 95% até 99%	Mais de 99% até 100%
2017	158	361	666	959	1 019	1 198	1 447	1 761	2 236	3 281	5 147	9 663	25 593
2018	153	356	656	951	1 020	1 220	1 463	1 803	2 262	3 341	5 245	9 928	27 744
Varição	↓ 3,2%	↓ 1,4%	↓ 1,5%	↓ 0,8%	↑ 0,1%	↑ 1,8%	↑ 1,1%	↑ 2,4%	↑ 1,2%	↑ 1,8%	↑ 1,9%	↑ 2,7%	↑ 8,4%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2017-2018.

Notas: 1. Rendimento habitualmente recebido, a preços médios de 2018.

2. Rendimento captado somente para as pessoas de 14 anos ou mais de idade.

<sup>168</sup> “Em relação ao nível de instrução mais elevado alcançado, a participação das pessoas ocupadas com, no mínimo, o ensino médio completo foi de 59,3%, contra 57,4% do ano anterior. Do total de ocupados, 25,8% eram sem instrução ou com o ensino fundamental incompleto em 2018, proporção que era de 27,1% em 2017. Frente a 2012, o maior crescimento ocorreu no ensino superior completo, que correspondia a 14,8% dos ocupados em 2012, passando para 20,3% em 2018” (IBGE, 2019d, p. 6).

<sup>169</sup> O salário mínimo vigente em 2018 era de R\$ 954,00. Em 2019, foi de R\$ 998,00.

<sup>170</sup> “As pessoas que não possuíam instrução apresentaram o menor rendimento médio (R\$ 856). Por outro lado, o rendimento das pessoas com ensino fundamental completo ou equivalente foi 67,8% maior, chegando a R\$ 1.436. Por fim, aqueles que tinham ensino superior completo registraram rendimento médio aproximadamente três vezes maior que o daqueles que tinham somente o ensino médio completo e cerca de seis vezes o daqueles sem instrução (R\$ 4.997)” (IBGE, 2019d, p. 7).

<sup>171</sup> A pesquisa (IBGE, 2019d, p. 8) destaca: “A razão de 33,8 vezes o rendimento da metade da população com os menores rendimentos em 2018 foi a maior de toda a série da pesquisa”.

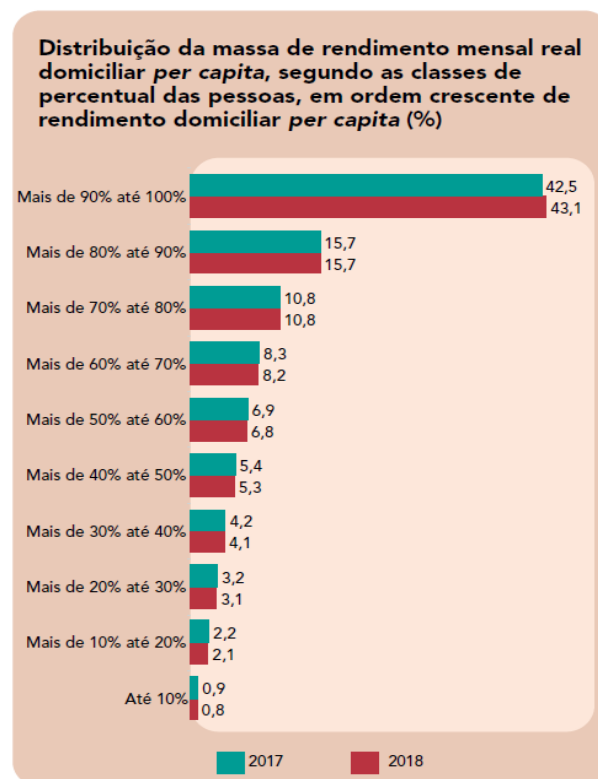
<sup>172</sup> “De 2017 para 2018, as classes compostas por até os 30% com menores rendimentos registraram variação negativa; já aquelas de 30% a 40% em diante, tiveram ganhos que chegaram a 8,4%, como observado para a parcela de 1% da população com rendimentos mais elevados” (IBGE, 2019d, p. 8).



A pesquisa também mostrou que os 10% da população mais pobres detinham 0,8% da massa de rendimento médio mensal real domiciliar *per capita* de todas as fontes,<sup>173</sup> enquanto os 10% mais ricos concentravam 43,1%. Dentre estes últimos, o 1% mais rico recebe 12,2% de todos os rendimentos no país. Em 2017, essa fatia era de 11,7%, confirmando o aumento das históricas e persistentes concentração de renda e desigualdade. São R\$ 33,8 bilhões nas mãos de pouco mais de 2 milhões de pessoas. No outro extremo, são 20 milhões de pessoas que ficaram com apenas R\$ 2,2 bilhões.

Os dados revelam ainda que esses 10% com maiores rendimentos detinham uma parcela da massa de rendimento superior à dos 80% da população com os menores rendimentos (41,2%).

**Tabela 2** – Distribuição da massa de rendimento mensal real domiciliar *per capita*, segundo as classes de percentual das pessoas, em ordem crescente de rendimento domiciliar *per capita* (%)



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2017-2018.

Nota: A preços médios do ano.

<sup>173</sup> “A massa de rendimento médio mensal real domiciliar *per capita* alcançou R\$ 277,7 bilhões em 2018, ao passo que em 2017, esse valor foi de R\$ R\$ 264,9 bilhões. [...]. O rendimento médio mensal real domiciliar *per capita* foi de R\$ 1.337, em 2018 e R\$ 1.285, em 2017” (IBGE, 2019d, p. 9-10).

O índice de Gini<sup>174</sup> do rendimento médio mensal real recebido de todos os trabalhos chegou a 0,509 em 2018, pior marca desde 2012. Em termos regionais, os menores (e, portanto, melhores) índices foram apresentados em 2018 pelas regiões Sul (0,448) e Centro-Oeste (0,486). Na região Sudeste, onde está concentrada a maior parcela da população, da riqueza e da desigualdade entre o 1% da população mais rica e os 50% mais pobre,<sup>175</sup> o índice foi de 0,508. Nas regiões Norte e Nordeste, o índice foi, respectivamente, de 0,517 e 0,520.

A pesquisa mostrou também que o percentual de domicílios particulares que recebia Bolsa Família caiu de 15,9% em 2012 para 13,7% em 2018, enquanto o percentual que recebia o Benefício de Prestação Continuada (o BPC, da Lei Orgânica da Assistência Social – Lei nº 8.742/1993) subiu de 2,6% para 3,6% no mesmo período. Na comparação entre domicílios que recebiam ou não algum programa de transferência de renda do Governo Federal, a pesquisa (IBGE, 2019d, p. 11-12) constatou que os domicílios que não recebiam tinham rendimento médio mensal real domiciliar *per capita* superior, tinham mais acesso a serviços básicos (como abastecimento de água pela rede geral, esgotamento sanitário pela rede geral, rede pluvial ou fossa ligada à rede, coleta de lixo e iluminação pública) e mais acesso à posse de bens (como geladeira, máquina de lavar roupa, televisão e microcomputador).

Ainda no tocante a acesso a bens e serviços, a PNAD Contínua 2017 sobre o tema complementar Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) apontou que em 5,1% dos domicílios particulares permanentes do País não havia telefone (fixo convencional nem móvel celular), em 6,8% não havia telefone móvel celular e em 25,1% dos domicílios não havia utilização da internet (19,9% em área urbana e 59% em área rural).<sup>176</sup> A pesquisa também revelou que 21,8% da população de 10 anos ou mais de idade no País não tinha telefone móvel celular para uso pessoal (equipamento que continuou sendo o principal meio para acessar a internet) e o principal motivo apontado para não tê-lo foi o preço (25,7%).

---

<sup>174</sup> O índice de Gini mede a concentração de renda e desigualdade econômica e varia de 0 a 1, sendo 1 o valor de máxima desigualdade e 0 a perfeita igualdade na distribuição de renda (quando x% da população se apropria dos mesmos x% da renda total).

<sup>175</sup> “Em termos regionais, observa-se que, na Região Sudeste, onde está concentrada a maior parcela da população, o rendimento médio mensal real do 1% da população com os maiores rendimentos foi 34,4 vezes o rendimento médio mensal real dos 50% da população com os menores rendimentos. A Região Sul apresentou a menor razão (22,9 vezes) em 2018” (IBGE, 2019d, p. 8).

<sup>176</sup> “Em área urbana, o percentual de domicílios em que a Internet era utilizada estava em 75,0%, em 2016, e aumentou para 80,1%, em 2017, e, em área rural, subiu de 33,6% para 41,0%” (IBGE, 2018a, p. 5).

Segundo os dados do módulo Educação<sup>177</sup> da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua divulgada pelo IBGE em 19/6/2019, havia, em 2018, 11,3 milhões de pessoas com 15 anos ou mais de idade analfabetas, o equivalente a uma taxa de analfabetismo de 6,8%.<sup>178</sup> A meta nº 9 do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005/2014, previa a redução da taxa de analfabetismo para 6,5%, em 2015, e a sua erradicação até 2024, não tendo o País cumprido a primeira parte da meta.<sup>179</sup> A pesquisa revela que o analfabetismo é maior entre grupos populacionais mais velhos e habitantes da zona rural. Na análise por cor ou raça, a taxa entre pessoas de cor preta ou parda sobe para 9,1%, enquanto a de brancos cai para 3,9%. A taxa de analfabetismo também reflete as desigualdades regionais, apresentando as regiões Nordeste e Norte as taxas mais elevadas (8% e 13,9%, respectivamente).

Mais da metade da população de 25 anos ou mais de idade, no Brasil, não havia completado a educação escolar básica obrigatória em 2018.<sup>180</sup> As desigualdades educacionais também apareceram dentro de cada região, especialmente na análise por cor ou raça.<sup>181</sup> Na outra ponta, não obstante os avanços nos últimos anos,<sup>182</sup> o ensino superior completo continua restrito a menos de 1/5 da população de 25 a 64 anos.<sup>183 184</sup> O principal

<sup>177</sup> A publicação do IBGE *Síntese dos Indicadores Sociais – uma análise das condições de vida da população brasileira 2018* ressalta: “A educação é amplamente reconhecida como a principal variável de acesso às distintas oportunidades das sociedades democráticas, participando de forma inequívoca na determinação dos rendimentos do trabalho, do *status* da ocupação e da mobilidade social. No Brasil, o acesso aos níveis educacionais mais elevados, mais especificamente ao ensino superior, representa um mecanismo importante de reprodução das desigualdades sociais (HASENBALG, 2003; MENEZES-FILHO; FERNANDES; PICCHETTI, 2007; SOUZA; RIBEIRO; CARVALHAES, 2010)” (IBGE, 2018b, n. p.).

<sup>178</sup> Cf. IBGE (2019c, p. 2).

<sup>179</sup> Meta 9 do PNE: “Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional” (nos termos do Anexo da Lei nº 13.005/2014).

<sup>180</sup> “Entre aqueles que não completaram a educação básica, 6,9% eram sem instrução, 33,1% tinham o ensino fundamental incompleto, 8,1% tinham o ensino fundamental completo e 4,5%, o ensino médio incompleto” (IBGE, 2019c, p. 3).

<sup>181</sup> “O Nordeste que, no total, apresentou a menor proporção de pessoas nessa situação (38,9%), teve um padrão similar à Região Sul quando comparamos pessoas brancas (48,6% no Nordeste e 48,9% no Sul) com pessoas pretas ou pardas (35,7% no Nordeste e 34,3% no Sul). O que diferenciava as duas regiões era, no entanto, a composição da população segundo esses grupos: quase 1/4 da população no Nordeste era branca e quase 1/4 da população do Sul era preta ou parda” (IBGE, 2019c, p. 3).

<sup>182</sup> “Uma série de medidas foi adotada a partir dos anos 2000, tanto na rede pública quanto na privada, para expandir e democratizar o acesso ao ensino superior. Essas medidas contemplaram desde o aumento das reservas de vagas nas instituições públicas direcionadas aos alunos de diferentes perfis (pessoas com deficiência, egressos de escolas públicas, com baixa renda familiar, grupos de cor ou raça, etc.) até o incremento dos financiamentos estudantis reembolsáveis (como o Fundo de Financiamento Estudantil – FIES) e não reembolsáveis (como o Programa Universidade para Todos – PROUNI), estes últimos disponíveis aos alunos das instituições privadas” (IBGE, 2018b, n.p.).

<sup>183</sup> “O percentual de pessoas de 25 a 34 anos com ensino superior completo em 2017 era de 19,7% no Brasil, praticamente a metade do percentual médio da OCDE (36,7%)” (IBGE, 2018b, n.p.).

<sup>184</sup> “As melhorias recentes no acesso ao ensino superior não foram suficientes para superar o baixo percentual da população brasileira com ensino superior completo, o perfil de rendimento mais privilegiado de seus

motivo apontado por homens (48,9%) e mulheres (33,6%) de 18 a 29 anos para não terem concluído o ensino superior é o envolvimento com o mercado de trabalho, isto é, por precisarem trabalhar, procurar trabalho ou aguardar início do trabalho.<sup>185</sup>

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2018 sobre as características gerais dos domicílios e dos moradores, divulgada pelo IBGE em 2019, estimou a existência de 71 milhões de domicílios no Brasil em 2018, 43,6% concentrados no Sudeste.<sup>186</sup>

As informações sobre acesso a serviços de saneamento básico de extrema importância para a melhoria das condições de vida e saúde da população – tais como abastecimento de água, presença de banheiro e esgotamento sanitário, destino do lixo e energia elétrica – revelam que: a) quase a totalidade dos domicílios possuía água canalizada, tendo como principal fonte de abastecimento a rede geral de distribuição, da qual, todavia, nem todos dispunham diariamente;<sup>187</sup> b) quase a totalidade dos domicílios possuía banheiro de uso exclusivo, cujo esgoto, entretanto, em cerca de um terço dos domicílios não era escoado pela rede geral ou fossa a ela ligada;<sup>188</sup> c) a coleta de lixo era feita

---

estudantes, a persistente desigualdade nas taxas de ingresso por rede de ensino médio frequentado e as barreiras econômicas impostas aos jovens para dar continuidade aos seus estudos. [...]. De acordo com o *Education at a glance 2018: OECD indicators*, o Brasil é o país que apresenta as maiores taxas de empregabilidade e o maior retorno salarial para a população que possui ensino superior completo em relação a todos os 36 países da OCDE e 10 países parceiros da organização. Uma pessoa com o diploma de graduação no Brasil ganhava, de acordo com a publicação, 2,5 vezes mais do que alguém com diploma de ensino médio, sendo que a média na OCDE era de 1,6 vezes mais. Essa diferença acentuada de prêmio salarial no mercado de trabalho entre níveis de instrução é uma característica comum de sociedades extremamente desiguais e a principal maneira pela qual as pessoas dos estratos mais elevados mantêm seus filhos em posições no topo da hierarquia ocupacional. De acordo com a nota da publicação *Education at a glance 2018: OECD indicators* elaborada para o País, o Brasil figura entre as sociedades mais desiguais do estudo, perdendo apenas para a Costa Rica. Expandir o acesso a esse nível de ensino, ampliando a participação de grupos desfavorecidos, seria uma forma de promover maior igualdade de oportunidades no País, conclui o relatório da OCDE” (IBGE, 2018b, n.p.).

<sup>185</sup> De acordo com os dados do módulo de educação da PNAD-C 2017 (IBGE, 2018b, n.p.). Ainda segundo a publicação, o segundo motivo apontado, também por ambos os sexos, é a falta de dinheiro para pagar as despesas (mensalidade, transporte, material escolar etc.). O terceiro motivo apontado é ter que cuidar dos afazeres domésticos ou de criança, adolescente, idoso ou pessoa com necessidades especiais (para mulheres, 14,7%) e não ter interesse (para homens, 13,9%).

<sup>186</sup> Do total estimado de domicílios, “31,0 milhões situados na Região Sudeste; 18,5 milhões na Região Nordeste; 10,7 milhões na Região Sul; 5,5 milhões na Região Centro-Oeste; e 5,3 milhões na Região Norte” (IBGE, 2019b, p. 2).

<sup>187</sup> “Dos 71,0 milhões de domicílios estimados pela PNAD Contínua em 2018, 97,5% (69,3 milhões) possuíam água canalizada. Em 85,8% deles, a principal fonte de abastecimento de água era a rede geral de distribuição, e, deste contingente, 88,3% dispunham da rede geral diariamente; 5,3%, com frequência de 4 a 6 vezes na semana; e 4,9%, de 1 a 3 vezes na semana” (IBGE, 2019b, p. 4).

<sup>188</sup> “Estimou-se que 97,6% dos domicílios (69,3 milhões) possuíam banheiro de uso exclusivo dos moradores e que, em 47,1 milhões deles, o escoamento do esgoto era feito pela rede geral ou fossa ligada à rede, representando 66,3% do total de domicílios” (IBGE, 2019b, p. 5).

predominantemente por serviço de limpeza;<sup>189</sup> d) a energia elétrica era o serviço mais disponível, seja proveniente da rede geral, seja de fonte alternativa.<sup>190</sup>

A acentuação das diferenças quando da desagregação dos dados por região e renda persistem neste quesito. As regiões Norte e Nordeste ficam abaixo da média nacional em abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo. Entre a população com renda domiciliar inferior a US\$ 5,50 diários *per capita* em Paridade de Poder de Compra (PPC),<sup>191</sup> 28,6% viviam em domicílios com a presença de ao menos uma inadequação (contra 13% da população em geral) e 57,6% viviam em domicílios com ausência de ao menos um serviço de saneamento básico (contra 37,6% da população em geral).<sup>192</sup>

Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, divulgada pelo IBGE aos 4/10/2019, as despesas de consumo correspondem ao mais importante componente da estrutura de despesas das famílias. Analisando-se a distribuição da despesa de consumo monetária e não monetária média mensal familiar, por tipos de despesa no Brasil no período, os três maiores gastos nacionais com consumo são feitos com habitação (36,6%), transporte (18,1%) e alimentação (17,5%).<sup>193</sup>

As famílias com rendimento de até dois salários mínimos (R\$ 1.908,00) comprometem uma parte maior de seu orçamento com alimentação e habitação do que aquelas com rendimentos superiores a 25 salários mínimos (R\$ 23.850,00). Somados, os gastos com alimentação e habitação representam 61,2% das despesas das famílias com menores rendimentos, sendo 22% destinados à alimentação e 39,2% voltados à habitação.

<sup>189</sup> “No Brasil, em 2018, o percentual de domicílios cujo lixo era coletado diretamente por serviço de limpeza foi de 83,0% (58,9 milhões). Em 8,1% dos casos (5,8 milhões), o lixo era coletado em caçamba de serviço de limpeza e, em 7,5% (5,3 milhões), queimado na propriedade” (IBGE, 2019b, p. 5).

<sup>190</sup> “Em 2018, estimou-se que 99,7% dos domicílios possuíam energia elétrica, seja fornecida pela rede geral, seja por fonte alternativa. Em 99,5% do total de domicílios (70,6 milhões) havia energia elétrica proveniente da rede geral e a disponibilidade era em tempo integral em 99,1% dos casos (70,0 milhões)” (IBGE, 2019b, p. 6).

<sup>191</sup> “A Paridade do Poder de Compra - PPC é utilizada para comparar o poder de compra entre diferentes países, ou moedas, e é utilizada como alternativa à taxa de câmbio, que, em geral varia com mudanças nos índices de preços e mesmo a volatilidade do mercado de capitais e especulação. O fator de conversão de PPC é o número de unidades da moeda de um país necessárias para comprar a mesma quantidade de bens e serviços no mercado interno como dólares comprariam nos Estados Unidos. A taxa de conversão da PPC para consumo privado calculada pelo Programa de Comparação Internacional (ICP na sigla em inglês) era de R\$ 1,66 para US\$ 1,00 no ano de 2011. Para chegar às linhas utilizadas aqui, os valores em dólar são convertidos em reais, tornados mensais e deflacionados pelo IPCA no nível das regiões até o ano mais recente (2017)” (IBGE, 2018b, n.p.).

<sup>192</sup> A pesquisa ainda aponta que: “Tal como definido por organismos internacionais (UNITED NATIONS, 1991), o direito à moradia adequada contempla 7 componentes: Segurança de posse; Acesso a serviços, equipamentos e infraestrutura; Acessibilidade econômica; Habitabilidade; Acessibilidade; Localização e Adequação cultural” (IBGE, 2018b, n.p.).

<sup>193</sup> As outras participações nos gastos com consumo, conforme a pesquisa (IBGE, 2019e, p. 43-45), são: assistência à saúde (8%), educação (4,7%), vestuário (4,3%), higiene e cuidados pessoais (3,6%), despesas diversas (3%), recreação e cultura (2,6%), serviços pessoais (1,3%) e fumo (0,5%).

Entre aquelas com os rendimentos mais altos, a soma atinge 30,2%, sendo 7,6% com alimentação e 22,6% com habitação.

O Brasil não possui uma linha oficial de pobreza. Segundo os pesquisadores do IBGE (2018b, n.p.), dentre as várias estratégias para construir linhas, encontram-se: a) linhas de pobreza elaboradas a partir da quantidade de dólares diários, consagradas no nível internacional a partir de diversos estudos feitos pelo Banco Mundial;<sup>194</sup> b) linhas construídas a partir de proporções do salário mínimo, tradicionalmente usadas para balizar critérios de inclusão em programas sociais, por exemplo, 1/4 de salário mínimo *per capita* para conceder o Benefício de Prestação Continuada – BPC; e c) linhas de referência para concessão do benefício do Bolsa Família, segundo os valores vigentes.<sup>195</sup>

Havia no Brasil, em 2017, mais de 15 milhões de pessoas (7,4%) vivendo abaixo da linha de extrema pobreza global, com rendimento familiar *per capita* inferior a US\$ 1,90 PPC diários *per capita* (ou cerca de R\$ 140,00 mensais em valores de 2017). A considerar a linha de US\$ 3,20 (cerca de R\$ 236,00 mensais), havia 13,3% da população na pobreza. Tomando a medida de US\$ 5,50 (cerca de R\$ 406,00 mensais), 26,5% da população vivia com rendimento inferior a esta linha. A região com maior percentual de sua população com renda inferior a esta linha era a Nordeste (44,8%), ao passo que no Sul essa proporção era de 12,8%, diferença que se acentua conforme determinados recortes demográficos.<sup>196</sup>

---

<sup>194</sup> “As Nações Unidas e o Banco Mundial iniciaram o acompanhamento da pobreza global com a medida de 1 dólar por dia em 1990. Essa medida foi consagrada pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e se mantém na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Os valores da linha foram revisados para US\$ 1,08 em 1993, US\$ 1,25 em 2005 e chega a US\$ 1,90 em 2015 (baseada no cálculo do dólar PPC da última revisão, quer dizer, de 2011). A medida de US\$ 1,90 se justifica por representar uma linha válida para os países mais pobres do globo, balizando o mínimo a ser buscado globalmente, o que não impede que haja pessoas abaixo desse mínimo em países de nível médio e alto de desenvolvimento” (IBGE, 2018b, n.p.).

<sup>195</sup> Para estar no Bolsa Família, em 2017, era preciso ter renda por pessoa de até R\$ 85,00 mensais. Se a família tiver na sua composição crianças ou adolescentes de até 17 anos, o patamar passava para R\$ 170,00 mensais. A partir de julho de 2018, esses valores foram reajustados para R\$ 89,00 e R\$ 178,00, respectivamente, permanecendo assim em 2019. Os reajustes do Programa não estão atrelados a nenhum índice de inflação. Mais detalhes podem ser acessados no portal da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, do Ministério da Cidadania (Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona/como-funciona>. Acesso em: 20 nov. 2019).

<sup>196</sup> “Um dos grupos vulneráveis são pessoas que moram em domicílios formados por arranjos cujo responsável é mulher sem cônjuge com filhos de até 14 anos de idade (56,9%), e se o responsável desse tipo de domicílio (monoparental com filhos) é mulher preta ou parda, a incidência de pobreza sobe ainda mais, a 64,4%. Da mesma forma, a pobreza atinge mais as crianças e adolescentes de até 14 anos de idade (43,4%) e a homens e mulheres pretos ou pardos” (IBGE, 2018b, n.p.).

Embora figure como a 8ª economia do mundo<sup>197</sup> e a 2ª maior do continente americano<sup>198</sup> – com um Produto Interno Bruto (PIB) de pouco mais de 2 trilhões de dólares, proveniente, sobretudo, do setor de serviços (76%), da indústria (18,5%) e da agricultura (5,5%) –, o Brasil ocupa a 79ª posição no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH),<sup>199</sup> ficou na antepenúltima posição em estudo de 2017 que mediu a competitividade das empresas que atuam nos países,<sup>200</sup> figurou somente na 80ª posição entre os 137 países analisados no Relatório Global de Competitividade do Fórum Econômico Mundial de 2017,<sup>201</sup> ocupa a 124ª posição no *Doing*

<sup>197</sup> Com base em dados consolidados de 2017 (Fonte: *National Accounts Main Aggregates Database. United Nations*. Disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/snaama/introduction.asp>. Acesso em: 20 nov. 2019), as 10 maiores economias do mundo e seus respectivos PIBs, em dólares, eram: EUA (US\$ 19.485.394.000.000), China (US\$ 12.237.781.802.039), Japão (US\$ 4.872.415.104.315), Alemanha (US\$ 3.693.204.332.230), Reino Unido (US\$ 2.631.228.009.993), França (US\$ 2.582.492.292.090), Índia (US\$ 2.575.666.610.769), Brasil (US\$ 2.055.512.218.230), Itália (US\$ 1.943.835.376.342) e Canadá (US\$ 1.647.120.175.449). Estas 10 maiores economias do mundo representam 67% do PIB mundial (estimado em US\$ 80.505.543.984.503). Os 182 países restantes pelos outros 33%. Em se considerando não o valor nominal, mas sim o dólar PPC (por paridade de compra), a China assume o primeiro lugar e a lista fica assim: China, EUA, Índia, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Brasil, Itália e Canadá. Segundo o IBGE (2019a, p. 23 e 24), em termos nominais, o PIB brasileiro atingiu, em 2017, R\$ 6,6 trilhões. Pela perspectiva da demanda agregada, predomina a participação do consumo das famílias (64,8%). Em comparação ao ano de 2016, o PIB de 2017 cresceu 1,1%, em termos reais, registrando um cenário de baixo crescimento após período de desaceleração e recessão.

<sup>198</sup> Atrás apenas da economia dos EUA. O Brasil representa 50% do PIB da América do Sul (12 países), seguido pela Argentina (14%), Colômbia (11%) e Chile (7%); e 34% do PIB da América Latina (20 países), seguido por México (26%) e Argentina (9,7%).

<sup>199</sup> O IDH é a medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. Com base em dados de 2017, o Brasil, com um IDH de 0,759, fica atrás de países como Venezuela (78ª), México (74ª), Cuba (73ª), Uruguai (55ª), Rússia (49ª), Argentina (47ª), Chile (44ª), Portugal (41ª) e Singapura (9ª); e na frente de países como China (86ª), Índia (130ª) e África do Sul (113ª). O primeiro lugar do *ranking* é ocupado pela Noruega, com um IDH de 0,953. (Fonte: *Human Development Reports. United Nations Development Programme*. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/data>. Acesso em: 20 nov. 2019).

<sup>200</sup> O Brasil ficou em 61º dentre as 63 economias analisadas pelo *International Institute for Management Development* (IMD) em 2017, só ficando à frente de Mongólia e Venezuela. O estudo avaliou as condições oferecidas pelos países para que as empresas que neles atuam tenham sucesso nacional e internacionalmente, promovendo crescimento e melhorias nas condições de vida da sua população. Na análise, os critérios avaliados foram: desempenho econômico, infraestrutura e eficiência dos seus governos e empresas (Fonte: Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/05/1888626-brasil-so-ganha-em-competitividade-de-mongolia-e-venezuela-mostra-ranking.shtml>. Acesso em: 20 nov. 2019).

<sup>201</sup> Para o Fórum Econômico Mundial, competitividade é o conjunto de instituições, políticas e fatores que determinam o nível de produtividade de um país, que por sua vez define o nível de prosperidade. O *ranking* é realizado desde 1979 e analisa 114 variáveis, em 12 categorias: instituições, infraestrutura, ambiente macroeconômico, saúde e educação primária, educação superior e treinamento, eficiência do mercado de bens, eficiência do mercado de trabalho, desenvolvimento do mercado financeiro, prontidão tecnológica, tamanho de mercado, sofisticação empresarial e inovação. No topo deste *ranking*, mantendo a posição há oito anos, está a Suíça. Fazendo o recorte na América Latina, o Brasil aparece atrás do Chile (33º), Costa Rica (47º), Panamá (50º), México (51º), Colômbia (66º), Peru (72º) e Uruguai (76º) e na frente da Argentina (92º). (Fonte: UOL Economia. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2017/09/26/brasil-competitividade-ranking.htm>. Acesso em: 20 nov. 2019).

*Business 2019* do Banco Mundial<sup>202</sup> e responde por apenas 1,2% das transações comerciais mundiais.<sup>203</sup>

Além de perder participação na economia global,<sup>204</sup> o País não cresce. Os indicadores econômicos apresentaram expansão, desaceleração e estagnação até 2014, decréscimo no biênio 2015-2016 e pequena recuperação em 2017-2018. Dentre as causas do aumento da desigualdade em 2018 são apontados o alto índice de desemprego, a estagnação econômica e o aumento da precarização do mercado de trabalho, acompanhado de recordes nos níveis de informalidade,<sup>205</sup> com impacto maior direto entre os pobres, que sofreram com a queda na renda e nas condições de vida.

Conquanto seja um dos países que mais arrecade entre os emergentes, possua reservas cambiais, notação de crédito positiva por agências internacionais, inflação controlada e taxa de juros em baixa histórica, o Brasil acumula déficits no fluxo de caixa do governo, o qual decorre menos de um excesso de investimentos,<sup>206</sup> e mais do seu endividamento,<sup>207</sup> estimado em 78,5% do PIB em 2017, bem acima da média dos Brics, dos

---

<sup>202</sup> Feito entre junho de 2018 e maio de 2019, o *ranking* com 190 países mede como o ambiente regulatório promove ou restringe as atividades empresariais a partir de 10 aspectos (abertura de empresas, obtenção de alvarás de construção, obtenção de eletricidade, registro de propriedades, obtenção de crédito, proteção de investidores minoritários, pagamento de impostos, comércio internacional, execução de contratos e resolução de insolvência). O Brasil aparece atrás de todos os Brics (Rússia em 28º lugar, China em 31º, Índia em 63º e África do Sul em 84º) e de países na América Latina (Chile em 59º, México em 60º, Colômbia em 67º e Costa Rica em 74º). Somente duas economias na África Subsaariana se encontram entre as 50 economias com as melhores classificações quanto à facilidade de se fazer negócios; nenhuma economia na América Latina e Caribe faz parte deste grupo. As economias com pontuação alta tendem a possuir níveis mais altos de empreendedorismo e menores índices de corrupção. (Fonte: *Doing Business*. Disponível em: <https://portugues.doingbusiness.org/pt/doingbusiness>. Acesso em: 20 nov. 2019).

<sup>203</sup> Fonte: Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/01/1947897-brasil-patina-no-comercio-global-com- apenas-12-das-transacoes.shtml>. Acesso em: 20 nov. 2019.

<sup>204</sup> “Dados recém-divulgados pelo FMI (Fundo Monetário Internacional) mostram que o Brasil completou, em 2018, o sétimo ano consecutivo de perda de participação na economia global. A fatia do país na produção de bens e serviços no mundo, que era de 4,4% em 1980, chegou, entre altos e baixos, a 3,1% em 2011 e, desde então, caiu sem parar, atingindo 2,5% no ano passado, o nível mais baixo ao longo das quase quatro décadas na série histórica que mostra as trocas entre o Brasil e o resto do mundo. Os dados se referem à participação no PIB (Produto Interno Bruto) global em dólares ajustados pela paridade do poder de compra (PPC), que reflete as diferenças de custo de vida entre os países.” (Fonte: Participação do Brasil na economia global cai ao menor nível em 38 anos. Folha de São Paulo, 19/4/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/participacao-do-brasil-na-economia-global-cai-ao-menor-nivel-em-38-anos.shtml>. Acesso em: 20 nov. 2019).

<sup>205</sup> Segundo o IBGE (PNAD Contínua divulgada em 27/9/2019), em agosto de 2019, havia 93,6 milhões de ocupados, 12,6 milhões de pessoas em busca de trabalho e 4,7 milhões de desalentados (pessoas que desistiram de procurar trabalho). Do total de ocupados, havia 7,2 milhões de subocupados (pessoas que trabalham menos de 40 horas semanais e gostariam de trabalhar mais). Ainda segundo a pesquisa, 41,4% da população ocupada se encontra na informalidade, a maior proporção desde 2016, quando esse indicador passou a ser produzido. (Fonte: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25534-desemprego-cai-para-11-8-com-informalidade-atingindo-maior-nivel -da-serie-historica](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25534-desemprego-cai-para-11-8-com-informalidade-atingindo-maior-nivel-da-serie-historica). Acesso em: 20 out. 2019).

<sup>206</sup> Como os dados anteriores deixam claro, há desafios históricos na implementação dos direitos sociais básicos que são recorrentemente negligenciados pelo orçamento.

<sup>207</sup> “Dados de julho de 2019 publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional em agosto de 2019 revelam que a dívida



países da América Latina, o maior entre as economias emergentes e ainda com tendência de alta.<sup>208</sup>

Segundo o Raio-X do Orçamento 2018 (Autógrafo) elaborado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados,<sup>209</sup> as despesas com rolagem da dívida (32,4%), juros (8,8%), amortização efetiva (8,5%) e demais despesas financeiras (3,5%) no âmbito da União correspondem a 53,2% do total das despesas previstas<sup>210</sup> e a 26,6% do PIB.<sup>211</sup>

Descontadas as despesas com transferências constitucionais (6,6%) e investimentos das estatais (1,9%), restam para as despesas primárias líquidas<sup>212</sup> 38,3% do orçamento,<sup>213</sup> equivalente a R\$ 1.368,2 bilhões (19,1% PIB). Desse montante, 90,5% corresponde a despesas obrigatórias<sup>214</sup> e 9,5% a despesas discricionárias.<sup>215</sup>

---

pública federal em títulos, que inclui o endividamento interno e externo do Brasil, somava R\$ 3,993 trilhões. Os principais credores da dívida pública interna (equivalente a R\$ 3,846 trilhões) são os fundos de previdência (R\$ 998 bilhões, ou 25,97% do total), os fundos de investimento (R\$ 972 bilhões ou 25,29% do total), as instituições financeiras (R\$ 873 bilhões, ou 22,72% do total). A dívida pública é a emitida pelo Tesouro Nacional para financiar o déficit orçamentário do governo federal, isto é, para pagar por despesas que ficam acima da arrecadação com impostos e tributos.” (Fonte: G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/08/28/divida-publica-sobe-038percent-em-julho-para-r-399-trilhoes.ghtml>. Acesso em: 20 nov. 2019).

<sup>208</sup> Mesmo impedido o governo de se endividar mais do que investe (“regra de ouro”), a Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2019, p. 8-9) salienta: “A ausência de superávits primários e as dificuldades políticas de implementação de uma agenda de reformas nos últimos anos contribuíram para a fragilização do ambiente econômico, culminando na recessão observada entre 2014 e 2016. Houve, assim, reflexo direto na trajetória da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) que representava 51,7% do PIB ao final de 2013 e poderá superar o patamar de 80% do PIB entre 2020 e 2021, segundo o cenário central das projeções, que tem como premissa a implementação de reformas para controle de despesas e o cumprimento do teto de gastos. Para mais informações com relação às projeções de DBGG e aos cenários subjacentes, acesse o Relatório Quadrimestral de Projeções da Dívida Pública”.

<sup>209</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento-previdencia/raio-x-autografo-ploa-2018>. Acesso em: 20 nov. 2019.

<sup>210</sup> Isto é, R\$ 1.902,4 bilhões de uma despesa total de R\$ 3.575,2 bilhões.

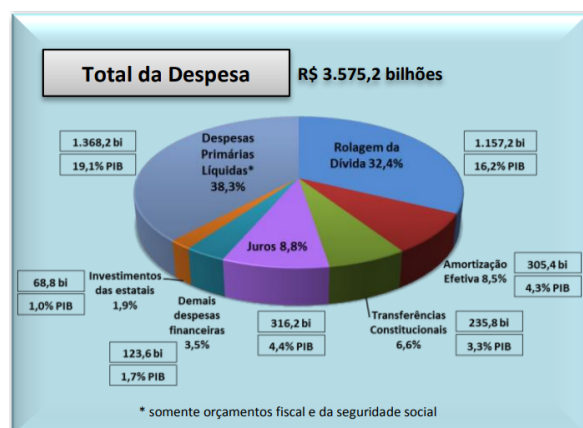
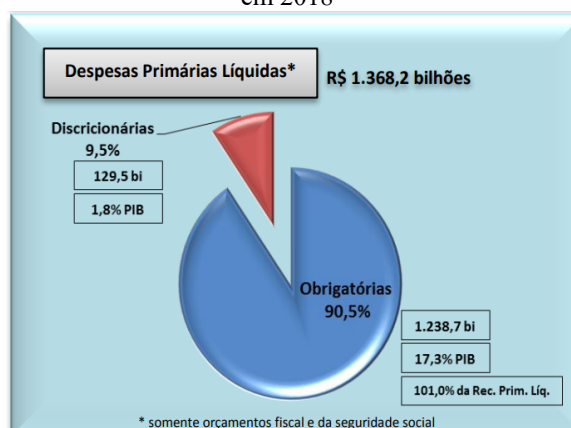
<sup>211</sup> Estimado, no estudo, em R\$ 7,1 trilhões em valor nominal.

<sup>212</sup> Destinadas ao custeio da máquina. As despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social, por órgão orçamentário, dando uma estimativa do custo de cada um dos poderes e das funções essenciais à justiça no âmbito da União, podem ser conferidas no Anexo II da Lei Orçamentária Anual.

<sup>213</sup> Considerando somente os orçamentos fiscal e da seguridade social.

<sup>214</sup> Dentre as despesas obrigatórias destacam-se aquelas com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS urbano e rural) (R\$ 596,3 bilhões, equivalente a 16,6% do orçamento total), com o pessoal ativo (R\$ 175,7 bilhões) e com o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS da União e pensões militares federais; inativos e pensionistas do setor público e contribuição previdenciária da União) (R\$ 147,1 bilhões, equivalente a 4,1% do orçamento total). O percentual de 20,7% com despesas da previdência aqui apurado destoa dos percentuais frequentemente anunciados nesses tempos de reforma, pois tais anúncios excluem do orçamento total os serviços da dívida para calcular os percentuais.

<sup>215</sup> Passíveis de contingenciamento.

**Gráfico 1** – Total da despesa pública em 2018**Gráfico 2** – Total das despesas primárias líquidas em 2018

Fonte (dos dois gráficos): Raio-X do Orçamento 2018 (Autógrafo).  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

Nota: somente orçamentos fiscal e da seguridade social.

Infere-se do estudo que, mesmo deficitária,<sup>216</sup> a União estimava conceder benefícios fiscais da ordem de R\$ 283,4 bilhões em renúncias tributárias (correspondente a 20,4% da arrecadação da Receita Federal e a 4% do PIB) – as quais, em regra, beneficiam os 10% mais ricos<sup>217</sup> – valor pouco abaixo da somatória do total de despesas executadas em 2018<sup>218</sup> para as áreas de saúde (R\$ 108,1 bilhões), educação (R\$ 95,5 bilhões) e assistência social (R\$ 85,9 bilhões).

O Cadastro Central de Empresas (CEMPRE)<sup>219</sup> do Instituto Brasileiro de Geografia

<sup>216</sup> O déficit primário orçamentário foi de R\$ 141,9 bilhões, que, somado aos juros líquidos e aos demais fatores e ajustes, totalizam um déficit nominal de R\$ 429,6 bilhões.

<sup>217</sup> “O Tribunal de Contas da União (TCU) estima que 44% das renúncias previstas para 2018 não contam com qualquer fiscalização, enquanto 85% não têm prazo de validade para acabar. Sem estabelecer contrapartidas que justifiquem a perda de arrecadação para os cofres públicos e sem contar com mecanismos de controle e avaliação criteriosa do impacto econômico e social, tais incentivos podem se tornar gastos extremamente ineficientes. Quanto maior a perda de receita imposta por desonerações ‘descompromissadas’, maior se torna a carga de tributos a ser bancada pelo resto da sociedade – justamente os não beneficiados. Ainda que o fim das desonerações jamais implique na arrecadação integral de toda a receita renunciada e o valor arrecadado não possa ser totalmente investido – pois o governo já opera no limite do teto de gastos, sendo seu destino mais provável o custeio da dívida – a gestão rigorosa da qualidade dos benefícios fiscais concedidos é fundamental para que cumpram sua função redistributiva e seu papel estratégico de estimular a produtividade ao invés de apenas permitir transferências para grupos de interesses.” (cf. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT, “Quanto custam os benefícios fiscais no Brasil?”, notícia de 21/2/2019, disponível em: <https://ibpt.com.br/noticia/2751/Quanto-custam-os-beneficios-fiscais-no-Brasil>. Acesso em: 13 out. 2019). Vale ainda frisar que enquanto em muitos países, pequena e média empresa, para efeito de tratamento fiscal favorecido, é aquela com faturamento anual de até US\$ 150 mil, no Brasil, fazem jus ao Simples Nacional, maior benefício fiscal isoladamente, empresas de pequeno porte com receita bruta igual ou inferior a R\$ 4,8 milhões (valor de 2019).

<sup>218</sup> Fonte: Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes>. Acesso em: 13 out. 2019.

<sup>219</sup> O CEMPRE reúne informações cadastrais e econômicas de empresas e outras organizações formalmente constituídas, e presentes no Território Nacional, inscritas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), da Secretaria da Receita Federal, e suas respectivas unidades locais. Abrange entidades empresariais (com exceção de empresas registradas como Microempreendedoras Individuais – MEI), órgãos da administração

e Estatística (IBGE) continha 5 milhões de empresas e outras organizações formais ativas no ano de referência de 2017,<sup>220</sup> que ocuparam, em 31 de dezembro, 51,9 milhões de pessoas, sendo 45,1 milhões (86,8%) como pessoal ocupado assalariado e 6,9 milhões (13,2%) na condição de sócio ou proprietário. Os salários e outras remunerações pagos totalizaram R\$ 1,7 trilhão. O salário médio mensal foi R\$ 2.848,77, equivalente a 3 salários mínimos.<sup>221</sup>

Desse total, na análise por atividade econômica, observando-se a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0), os maiores percentuais de empresas estão nas seções G (Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas – 37,5%), N (Atividades administrativas e serviços complementares – 9,4%) e C (Indústria de transformação – 7,9%). As seções com maior percentual de pessoal ocupado assalariado (que mais empregam) são: Q (Saúde humana e serviços sociais – 70,8%), P (Educação – 44,9%) e O (Administração pública, defesa e seguridade social – 32,2%).<sup>222</sup> Enquanto as três atividades que pagam salários médios mensais mais elevados<sup>223</sup> absorveram, juntas, somente 1,1 milhão de pessoas (ou seja, 2,4% do pessoal ocupado assalariado), as três atividades que pagaram salários médios mensais menores<sup>224</sup> absorveram, juntas, cerca de 14,8 milhões de pessoas (ou seja, 32,9% do pessoal ocupado assalariado).<sup>225</sup>

---

pública e instituições privadas sem fins lucrativos. A atualização desse Cadastro é realizada, anualmente, a partir das informações do IBGE provenientes das pesquisas anuais por empresas para as atividades de Indústria, Construção, Comércio e Serviços e do Sistema de Manutenção Cadastral do Cadastro Central de Empresas (SIMCAD), bem como de registros administrativos do Ministério do Trabalho, como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). Suas estatísticas são referenciadas nos níveis mais desagregados das atividades constantes da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0), bem como em diferentes níveis geográficos, com disponibilidade, inclusive, para municípios.

<sup>220</sup> Com reduções consecutivas nos últimos dois anos, o número exato apontado é 5.029.109, menor quantidade total de empresas e outras organizações formais ativas desde 2009. Vale observar que o próprio IBGE (2019a, p. 12) aponta, nas informações gerais do relatório, que o “CEMPRE é composto, atualmente, por cerca de 26,8 milhões de empresas e outras organizações formais”, esclarecendo que “[...] para a divulgação das Estatísticas do Cadastro Central de Empresas 2017, foram selecionadas somente as unidades ativas no ano de referência, com endereço de atuação no Brasil e com fundação até 31 de dezembro de 2017. Em virtude da não obrigatoriedade de preenchimento dos registros administrativos do Ministério do Trabalho, os Microempreendedores Individuais (MEI) são desconsiderados das estatísticas do Cadastro”. Dados da consultoria Empresômetro apontam para 19,6 milhões de empresas ativas no Brasil (Disponível em: <https://www.empresometro.com.br/Home/Home>. Acesso em: 20 nov. 2019).

<sup>221</sup> Cf. IBGE (2019a, p. 28).

<sup>222</sup> Cf. *Ibidem*, p. 30 e 32.

<sup>223</sup> As seções com os maiores salários médios mensais são: D (Eletricidade e gás – R\$ 7.643,38), K (Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados – R\$ 6.299,76) e U (Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais – R\$ 5.276,61), que representam valores 168,3%, 121,1% e 85,2%, respectivamente, acima da média. (IBGE, 2019a, p. 32).

<sup>224</sup> Já as seções com os menores são: I (Alojamento e alimentação – R\$ 1.476,34), N (Atividades administrativas e serviços complementares – R\$ 1.769,79) e G (Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas – R\$ 1.871,15), com valores 48,2%, 37,9% e 34,3% abaixo da média, respectivamente. (IBGE, 2019a, p. 32).

<sup>225</sup> Cf. IBGE (2019a, p. 32).

No que tange ao porte, do total de empresas e outras organizações, 87,6% tinham até 9 pessoas ocupadas; 10,7%, 10 a 49 pessoas; 1,3%, 50 a 249 pessoas; e 0,4%, 250 pessoas ou mais. Em 2017, observa-se que 55,4% do pessoal ocupado assalariado era formado por homens e 44,6%, por mulheres. Em termos salariais, os valores apresentam relação direta com o porte<sup>226</sup> e com o nível de escolaridade,<sup>227</sup> sendo que os homens absorveram 59,9% dos salários e outras remunerações, enquanto as mulheres, 40,1%.<sup>228</sup>

Segundo a natureza jurídica, 90% do conjunto é formado por entidades empresariais,<sup>229</sup> 9,6% por entidades sem fins lucrativos<sup>230</sup> e 0,4% por órgãos da administração pública,<sup>231</sup> os quais pagam os salários médios mensais mais elevados.<sup>232</sup> Enquanto as primeiras apresentaram ampla diversidade de atividades econômicas, as duas últimas concentraram-se nas atividades relacionadas aos serviços.

A análise regional revela que pouco mais da metade dos 5,5 milhões de unidades locais que as 5 milhões de empresas e outras organizações ativas no País possuíam estavam concentradas na região Sudeste, seguida pelas regiões Sul, Nordeste, Centro-Oeste e Norte.<sup>233</sup> São Paulo (30,4%), Minas Gerais (10,7%), Rio Grande do Sul (8,4%), Paraná

<sup>226</sup> “Os salários médios mensais mais elevados foram pagos pelas empresas e outras organizações com 250 pessoas ou mais (R\$ 3.651,18), enquanto os menores valores, por aquelas com até 9 pessoas ocupadas (R\$ 1.544,97), o que representa uma diferença de 136,3%. Considerando o valor médio (R\$ 2.848,77), apenas as empresas e outras organizações com 250 pessoas ou mais pagaram salários acima desse patamar” (IBGE, 2019a, p. 34).

<sup>227</sup> Na análise por escolaridade, verifica-se que “77,4% do pessoal ocupado assalariado não tinha nível superior, e 22,6% o possuía. Entretanto, o total de salários e outras remunerações pagos ao pessoal sem nível superior representava somente 53,5% do total, enquanto ao pessoal com nível superior, 46,5%. Assim, o pessoal ocupado assalariado sem nível superior recebeu, em média, R\$ 1.971,82, o que representa 33,8% do valor médio recebido pelo pessoal assalariado com nível superior (R\$ 5.832,38), ou seja: o salário médio mensal do pessoal assalariado com nível superior foi quase o triplo do pessoal sem nível superior” (IBGE, 2019a, p. 35).

<sup>228</sup> “Os homens receberam um salário mensal médio superior ao das mulheres: eles auferiram R\$ 3.086,00, enquanto elas, R\$ 2.555,84, o que representa uma diferença de 20,7%. As mulheres receberam, em média, o equivalente a 82,8% dos salários e outras remunerações dos homens” (IBGE, 2019a, p. 35).

<sup>229</sup> As quais absorveram 74% do pessoal ocupado total, 70,8% do pessoal ocupado assalariado e 61,2% dos salários e outras remunerações. (IBGE, 2019a, p. 39).

<sup>230</sup> As quais absorveram 6,8% do pessoal ocupado total, 7,1% do pessoal ocupado assalariado e 6,8% dos salários e outras remunerações pagos no ano. (IBGE, 2019a, p. 40).

<sup>231</sup> Os quais absorveram 19,2% do pessoal ocupado total, 22,1% do pessoal ocupado assalariado e pagaram 32,1% dos salários e outras remunerações. (IBGE, 2019a, p. 40).

<sup>232</sup> “Em termos salariais, apesar de serem predominantes, as entidades empresariais pagaram os salários médios mensais mais baixos (R\$ 2.469,54) [...]. Os órgãos da administração pública, por sua vez, pagaram os salários médios mensais mais elevados (R\$ 4.088,04), seguidos das entidades sem fins lucrativos (R\$ 2.716,54)” (IBGE, 2019a, p. 40).

<sup>233</sup> “A Região Sudeste destacou-se, concentrando 2,8 milhões das unidades locais do País (50,5%); 25,8 milhões das pessoas ocupadas (49,6%); 22,2 milhões das pessoas assalariadas (49,3%); e R\$ 888,6 bilhões dos salários e outras remunerações (52,7%). A Região Sul foi a segunda colocada em participação no número de unidades locais (22,2%), pessoal ocupado total (18,2%), e salários e outras remunerações (16,8%), contudo, em relação ao pessoal ocupado assalariado, ficou na terceira posição (17,5%). A segunda colocação em pessoal ocupado assalariado correspondeu à Região Nordeste (18,7%), que, entretanto, ficou na terceira colocação em número de unidades locais (15,5%), pessoal ocupado total (18,1%), e salários e

(8,2%) e Rio de Janeiro (7,4%) são as unidades da Federação com mais unidades locais, enquanto Roraima (0,1%), Amapá (0,1%) e Acre (0,2%) aquelas com menos.

As históricas e permanentes desigualdades<sup>234</sup> são muitas vezes atribuídas ora à corrupção, ora à irresponsabilidade dos políticos, ora à crise econômica globalizada (que afetou as exportações brasileiras), ora à Constituição Federal (que criou obrigações sociais com as quais o Estado não podia arcar), ora aos ricos e privilegiados (que não pagam tributos proporcionais a seus ganhos, não contribuindo adequadamente para o sustento da Nação) etc. Dependendo da posição ideológica e partidária, cada um irá dar mais peso a um fator ou outro na explicação do problema. Por serem aventadas, nenhuma das hipóteses se mostra totalmente despropositada, sendo importante, todavia, separar o que realmente é causa e o que é apenas fruto de um equívoco na formulação do problema.

Olhar o Brasil a partir de contornos de sua conformação socioeconômica – como a concentração de renda, os rendimentos médios mensais, o acesso a serviços básicos, bens e educação, os gastos com as primeiras necessidades, o percentual da população que vive abaixo da linha da pobreza, PIB, IDH, nível de endividamento, distribuição das receitas etc. –, evidenciando empiricamente o peso de cada dimensão, propicia um retrato das desigualdades estruturais da sociedade nos seus mais distintos aspectos, fruto de seu processo de formação histórica e social.

---

outras remunerações (14,8%). A Região Centro-Oeste, por sua vez, figurou na quarta colocação em todas as variáveis analisadas, e a Região Norte, na quinta colocação, com as menores participações” (IBGE, 2019a, p. 49).

<sup>234</sup> Para um breve apanhado das origens históricas das profundas desigualdades brasileiras, ressaltando que a alta "dívida social" do País é mais grave que sua dívida externa e sua dívida interna (ambas vultosas), confira-se: Passos (1985). Neste artigo, ao descrever o penumbroso ambiente em que se desenvolvia a atividade jurisdicional no país, Calmon de Passos apontava já na década de 1980 que o serviço público de justiça – o qual não era prioridade nas metas de governo – era insuficiente, caro e moroso, havia excesso de Escolas de Direito, de bacharéis e de advogados, além de significativa descrença no aparato judicial e na lei. Após constatar que “se somos cordiais em termos de relacionamento individual, somos quase cruéis em termos de relacionamento social”, o autor assevera: “Não há sensibilidade por parte das elites quanto ao problema, inexistindo, em contrapartida, poder de mobilização e pressão dos interessados. Associações populares hoje em fase de constituição e crescimento ainda se mobilizam para problemas vitais como reivindicação de condições mínimas de saneamento, habitação, saúde e educação, nenhum espaço restando para a luta pelo acesso aos tribunais, o que para muitos se afigura quase como um luxo, ou perda de tempo. [...] Não se consagrou, ainda, em nosso país, distinguir jurisdição de administração dos serviços da Justiça. O juiz é um misto de magistrado e administrador, sendo mal, às vezes, ambas as coisas, por impossibilidade de fazê-las bem as duas. Os próprios Tribunais centralizam em seus presidentes e em suas mesas tarefas que melhor estariam em mãos de administradores com formação especializada para isso. [...] As perspectivas, a curto prazo, não são animadoras. Na verdade o país, agora, está mobilizado, todo ele, para vencer a grave crise econômica e financeira que o agride, superar o abismo que medeia entre os poucos ricos e os muito miseráveis, e acima de tudo, tentar retomar para a sociedade civil a participação no poder que ela perdeu com graves danos para o Brasil e para os brasileiros. No bojo dessas lutas, a luta por uma melhor justiça se faz presente, mas a luta maior, a grande luta é antes por um estado de coisas que possibilite a própria Justiça. Sem esta a outra é uma superfluidade, porque se resumirá sempre a mero instrumento custoso de solução das quizilas dos que podem tentar resolver seus desentendimentos de superfície, em meio ao grande conflito social ainda não solucionado” (PASSOS, 1985).

As correlações entre escolarização, trabalho, renda e qualidade de vida acima expostas revelam um cenário desalentador, de exclusão e desigualdades cumulativas, que se acentuam quando esmiuçadas as variações/desagregações por sexo, cor ou raça, região geográfica, zona urbana ou rural, idade etc.

Sadek (1999, p. 7), analisando o sistema de justiça em 1999, já ressaltava entre as inúmeras causas da intensa conflituosidade, destoante de uma vida minimamente civilizada, as questões estruturais (pobreza, crise econômica, desemprego, má distribuição de renda, complexidade da sociedade brasileira). Alertava para um quadro social dramático, marcado por profundas desigualdades.<sup>235</sup> Ao lado das questões estruturais, apontava como causas igualmente responsáveis pelo alto potencial de conflito – a colocar em xeque a convivência pacífica – a corrupção, a impunidade, os baixos índices de escolaridade, práticas ilegais perpetradas por agentes estatais, a descrença nas instituições e nas leis.<sup>236</sup>

Embora a economia tenha se tornado a principal régua, isto é, parâmetro para aferir o estágio atual de desenvolvimento de um país,<sup>237</sup> as respostas dadas pelos indicadores econômicos isoladamente são insuficientes, sendo imprescindível, para conhecer adequadamente a realidade fática subjacente – tão cara aos órgãos administrativos, judiciais

<sup>235</sup> Alertava Sadek (1999, p. 7): “Segundo dados oficiais, os pobres chegam à casa dos milhões, representando cerca de 30% da população. A distância entre ricos e pobres é abismal e tem aumentado nos últimos anos (em 1960, os 10% mais ricos tinham renda 34 vezes superior à dos mais pobres; em 1990, a diferença mais do que duplicou, passando a ser de 78 vezes; e em 1998, segundo dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento, os 10% mais ricos possuíam quase a metade – 47% – de toda a renda nacional). Por outro lado, houve uma significativa mudança no que se refere aos indicadores de urbanização. Enquanto em 1940 a população urbana representava 31%, em 1970 atingiu a casa dos 68% e em 1990 passou a 79%. Entre os anos 40 e 80 surgiram no país mais de 400 novas cidades (em 1950 o Brasil contava com 96 cidades com mais de 20 mil habitantes, em 1985 já eram 500). Ou seja, em um intervalo de menos de 30 anos, a população brasileira transformou-se de predominantemente rural em urbana. O ritmo e a forma como este processo se verificou provocou desenraizamento, desagregações de famílias, perda de laços primários e a consequente atomização de indivíduos em cidades grandes, inchadas, desordenadas, com cinturões de miséria e gritantes deficiências na prestação de serviços”. Sobre o tema, ainda da mesma autora, em artigo mais recente em que aponta a “face perversa da sociedade brasileira” revelada “na grande distância entre os mais ricos e os mais pobres” e a imprescindibilidade do acesso à justiça para a possibilidade real de inclusão social, confira-se: Sadek (2009).

<sup>236</sup> Nesse sentido, Sadek (1999, p. 8) aponta: “[...] dados revelam que apenas um percentual reduzido – cerca de 33% – entre aqueles que se envolveram em conflitos procuram a justiça e reconhecem nesta instituição a chave para a solução de seus problemas. [...] as leis não são vistas como universais, como balizadoras de comportamentos, mas, sobretudo, como instrumentos para punir os ‘fracos’ e redimir os poderosos”.

<sup>237</sup> “O conjunto de atividades econômicas de um país retrata um dos principais traços de sua estrutura, pois permite conhecer seu perfil produtivo, identificando aspectos como nível de industrialização, terciarização, influência da atividade agropecuária e extensão do setor público. Desta forma, pode-se realizar um diagnóstico da economia, que se traduz em nível de desenvolvimento, dinâmica, desigualdades, potencialidades e carências. Conhecer a estrutura econômica brasileira significa compreender traços fundamentais de seu mercado de trabalho, identificando a distribuição dos trabalhadores nesses segmentos, assim como a diferenciação de suas remunerações. A partir desta compreensão pode-se acompanhar os impactos frente à conjuntura social como um todo, assim como estabelecer políticas específicas para determinados setores, levando-se em conta a força de trabalho, a qualificação da mão de obra e as políticas de rendimento” (IBGE, 2018b, n.p.).

e de controle –, o olhar também pelos indicadores sociais, sem o qual o diagnóstico fica incompleto e a efetividade de políticas públicas comprometida.

Não há dúvidas quanto à necessidade de buscar estabilidade fiscal, democrática, das leis e da jurisprudência, de melhorar o ambiente de negócios, de avançar em inovação e de aumentar a participação brasileira nas cadeias globais de comércio. O que se pondera, todavia, é que apenas o crescimento econômico pode não ser suficiente para garantir progresso e avanço civilizatório à Nação, uma vez que alguns aspectos importantes do bem-estar podem ficar para trás, especialmente para os grupos sociais mais vulneráveis. Sem o amplo conhecimento da realidade não há condições de identificar e compreender os problemas e atacar suas causas.

Tão utópico quanto o ideal universalizante do acesso à justiça é pretender proclamá-lo nos tradicionalmente herméticos campos jurídicos sem se considerar toda a ordem de desigualdades já há muito conhecida, revelada e aqui apenas ressaltada a partir de algumas de suas dimensões. As desigualdades e as disputas de interesses precedem a jurisdição e, de regra, encontram nos âmbitos social e político – antes que no tradicionalmente hermético campo jurídico – espaços mais propícios para serem equacionadas. Ainda que o Poder Judiciário e as funções essenciais à justiça exerçam, por vezes, bravamente função contramajoritária no bojo de um processo judicial, é a Política a arena mais adequada para se resolver as grandes questões coletivas numa democracia.<sup>238</sup>

A promoção do acesso à justiça não se limita, pois, a órgãos judiciais ou a métodos e instrumentos processuais. Requer, assim, a construção de soluções transversais integradas, aptas a conferir efetividade ao sistema de justiça como concretizador de mudanças socialmente relevantes. A possibilidade de (re)equilibrar dinamicamente as condicionantes do acesso à justiça conforme as peculiaridades de cada caso concreto – o que, por certo, inclui o grau de desigualdade intra e extraprocessual – pode ser uma boa estratégia para, com a devida segurança e responsabilidade, testar/experimentar a capacidade de novos arranjos institucionais para combater a pobreza, promover a inclusão social, além de observar se os

---

<sup>238</sup> Ressaltando que o reconhecimento e a garantia dos direitos sociais integra a dimensão estruturante do próprio princípio democrático, Canotilho (2008, p. 252, grifo do autor), ao tratar da governança do terceiro capitalismo e a Constituição social, adverte: “A articulação da socialidade com a democraticidade torna-se, assim, clara: só há verdadeira democracia quando todos têm igual possibilidade de participar do governo da *polis*. Uma democracia não se constrói com fome, miséria, ignorância, analfabetismo e exclusão. *A democracia só é um processo ou procedimento justo de participação política se existir uma justiça distributiva no plano dos bens sociais*. A juridicidade, a sociabilidade e a democracia pressupõem, assim, uma base jusfundamental incontornável, que começa nos direitos fundamentais da pessoa e acaba nos direitos sociais”.

direitos previstos na legislação estão sendo fruídos, sobretudo os sociais (art. 6º, CF/88) e evitar o uso predatório do sistema de justiça.

## 1.6 EXCESSO DE ACESSO E ABUNDÂNCIA DE DIREITOS: PARA QUEM?

Neste primeiro capítulo retratamos: a) a evolução da teoria processual; b) a concepção de acesso à justiça adotada nesta pesquisa (construída a partir da revisão da literatura); c) os limites das reformas processuais em sociedades fundamentalmente injustas; e d) as permanentes desigualdades socioeconômicas brasileiras.

Esses primeiros quatro alicerces do mosaico sobre o qual adiante procuraremos sustentar nossa hipótese já nos permite responder uma das perguntas de pesquisa, ao mesmo tempo em que sintetizamos as ideias até aqui trabalhadas antes de avançar.

Na evolução teórica do sincretismo ao autonomismo, chegando ao instrumentalismo e avançando para o instrumentalismo substancial, atual estágio, o processo é tanto mais efetivo não pelo seu requinte técnico-dogmático ou pela sofisticação da estrutura judiciária e da legislação processual, mas fundamentalmente pelos resultados que produz rentes à realidade fática que lhe está subjacente.

Abordagens multidisciplinares são necessárias para se investigar os substratos sociais, econômicos, políticos e culturais, que legitimam a existência do sistema processual – e o próprio exercício da jurisdição –, sendo igualmente essenciais para se lidar, mais que com os efeitos, com as causas dos conflitos.

Em um mundo de capacidade social em expansão (Galanter) e onde escolhas políticas definem a distribuição de um recurso concorrido e escasso (Sandefur), uma concepção abrangente, mas não universalizante (logo, menos idealizada), de acesso à justiça – tomado como princípio-síntese (Dinamarco) e direito-eixo (Santos), projetando os princípios informativos (lógico, jurídico, político e econômico) e escopos (social, político e jurídico) do processo civil (Cintra; Grinover; Dinamarco) –, que combine valores como segurança, tempestividade, adequação, participação, informação e isonomia, precisa ser estabelecida por e para todo o sistema de justiça que almeje mais que ser eficiente, ser efetivo.

O *acesso à justiça* a que nos referimos nesta pesquisa é o acesso isonômico e democrático à ordem social e concretamente justa, fruto de opção política redistributiva, que, embora reconhecendo limitações econômicas conjunturais na promoção da igualdade material, seja capaz de efetivar, pela via adequada, com segurança e celeridade, os direitos sociais básicos, prevenir conflitos e reduzir desigualdades, intra e, sobretudo, extraprocessuais.



Não obstante os muitos e irrenunciáveis avanços decorrentes do “movimento universal de acesso à justiça”, as reformas processuais – talvez por não terem tais escopos – não lograram reduzir as desigualdades de acesso a direitos sociais básicos, tampouco eliminaram as vantagens dos litigantes habituais sobre os eventuais. Em verdade, sem reformas políticas e sociais prévias, o potencial das reformas judiciais e processuais tendentes ao acesso à justiça continuará limitado em sistemas sociais profundamente desiguais (Cappelletti; Garth) – como o nosso.

Para conhecer adequadamente a realidade fática subjacente – tão cara aos órgãos administrativos, judiciais e de controle –, é imprescindível a mescla de parâmetros econômicos e indicadores sociais, sem a qual o diagnóstico fica incompleto e a efetividade de políticas públicas (e do próprio sistema de justiça) comprometida.

Dados estatísticos publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) entre 2017 e 2019 revelaram que a concentração de renda e a desigualdade, já abismais, aumentaram. O 1% da população mais rico concentra 12,2% da renda e recebe 33,8 vezes mais do que a metade mais pobre.<sup>239</sup> Há 11,3 milhões de pessoas com 15 anos ou mais de idade analfabetas (o equivalente a uma taxa de analfabetismo de 6,8%). Entre a população com renda domiciliar *per capita* inferior a US\$ 5,50 PPC (Paridade de Poder de Compra), 57,6% vive em domicílios com ausência de ao menos um serviço de saneamento básico (como abastecimento de água, presença de banheiro e esgotamento sanitário, coleta do lixo e energia elétrica). Havia no Brasil, em 2017, mais de 15 milhões de pessoas (7,4%) vivendo abaixo da linha de extrema pobreza global, com rendimento familiar *per capita* inferior a US\$ 1,90 PPC diários *per capita* (ou cerca de R\$ 140,00 mensais em valores de 2017). A considerar a linha de US\$ 3,20 (cerca de R\$ 236,00 mensais), havia 13,3% da população na pobreza. Tomando a medida de US\$ 5,50 (cerca de R\$ 406,00 mensais), 26,5% da população vivia com rendimento inferior a esta linha.

Embora figure como a 8ª economia do mundo e a 2ª maior do continente americano – com um Produto Interno Bruto (PIB) de pouco mais de 2 trilhões de dólares, proveniente,

---

<sup>239</sup> Conforme examinado no item 1.5.2, o rendimento médio mensal de trabalho da população 1% mais rica foi 33,8 vezes maior que o da metade mais pobre em 2018, cuja renda média apurada foi inferior ao salário mínimo vigente. A pesquisa também mostrou que os 10% da população mais pobres detinham 0,8% da massa de rendimento médio mensal real domiciliar *per capita* de todas as fontes, enquanto os 10% mais ricos concentravam 43,1%. Dentre estes últimos, o 1% mais rico recebe 12,2% de todos os rendimentos no país. Em 2017, essa fatia era de 11,7%, confirmando o aumento das históricas e persistentes concentração de renda e desigualdade. São R\$ 33,8 bilhões nas mãos de pouco mais de 2 milhões de pessoas. No outro extremo, são 20 milhões de pessoas que ficaram com apenas R\$ 2,2 bilhões. Os dados revelam ainda que esses 10% com maiores rendimentos detinham uma parcela da massa de rendimento superior à dos 80% da população com os menores rendimentos (41,2%).

sobretudo, do setor de serviços (76%), da indústria (18,5%) e da agricultura (5,5%) –, o Brasil ocupa a 79ª posição no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ficou na antepenúltima posição em estudo de 2017 que mediu a competitividade das empresas que atuam nos países, figurou somente na 80ª posição entre os 137 países analisados no Relatório Global de Competitividade do Fórum Econômico Mundial de 2017, ocupa a 124ª posição no *Doing Business 2019* do Banco Mundial e responde por apenas 1,2% das transações comerciais mundiais.

Como se observa, embora o País figure como uma das maiores economias do mundo, seus indicadores sociais, de competitividade e de representatividade no comércio mundial deixam muito a desejar. De forma similar, conquanto seja um dos países que mais arrecade entre os emergentes, possua reservas cambiais, notação de crédito positiva por agências internacionais, inflação controlada e taxa de juros em baixa histórica, o Brasil acumula déficits no fluxo de caixa do governo, o qual decorre menos de um excesso de investimentos, e mais do seu endividamento, estimado em 78,5% do PIB em 2017, bem acima da média dos Brics, dos países da América Latina, o maior entre as economias emergentes e ainda com tendência de alta.

As correlações entre escolarização, trabalho, renda e qualidade de vida expostas revelam um cenário desalentador, de exclusão e desigualdades cumulativas, que se acentuam quando esmiuçadas as variações/desagregações por sexo, cor ou raça, região geográfica, zona urbana ou rural, idade etc.

A naturalização dessas desigualdades não se coaduna com uma verdadeira democracia e pode inviabilizar as pretensões de justiça do próprio sistema. Tal regime, que pressupõe uma base que começa no respeito aos direitos fundamentais e segue pela distribuição dos bens sociais, jamais será construído com fome, miséria, ignorância, analfabetismo e exclusão (Canotilho).

Logo, em vista da concepção de acesso à justiça proposta, *não há como se falar em excesso de acesso ou em abundância de direitos*, a não ser que a discussão se restrinja a uma minoria abastada, que não integra os grupos sociais mais vulneráveis e historicamente aliados de seus direitos mais básicos.

As desigualdades e as disputas de interesses em torno da efetivação dos direitos sociais (art. 6º, CF/88) precedem a jurisdição e, de regra, encontram nos âmbitos social e político – antes que no tradicionalmente hermético campo jurídico – espaços mais propícios para serem equacionadas.

Tais direitos, assim como aqueles intimamente ligados à dignidade humana, não

podem ser limitados em razão da escassez, quando esta é fruto das escolhas do administrador. Ainda que o Poder Judiciário e as funções essenciais à justiça exerçam, por vezes, bravamente, função contramajoritária no bojo de um processo judicial – no qual a reserva do possível não é oponível à realização do mínimo existencial, acabando tal atuação por aperfeiçoar a concepção, implementação e controle de determinadas políticas públicas – , é a Política a arena mais adequada para se resolver as grandes questões coletivas numa democracia.

É fácil descobrir as mudanças socialmente relevantes que o sistema de justiça precisa fazer. Difícil é conseguir realizá-las, sobretudo em vista dos múltiplos interesses por trás de como serão feitas. Uma estratégia possível passa pela construção de soluções transversais integradas, pelo (re)equilíbrio dinâmico das principais condicionantes ao acesso à justiça e pela experimentação da capacidade de novos arranjos institucionais desenhados para atingir estas conquistas.



## 2 CONDICIONANTES LEGÍTIMAS E ILEGÍTIMAS AO ACESSO À JUSTIÇA

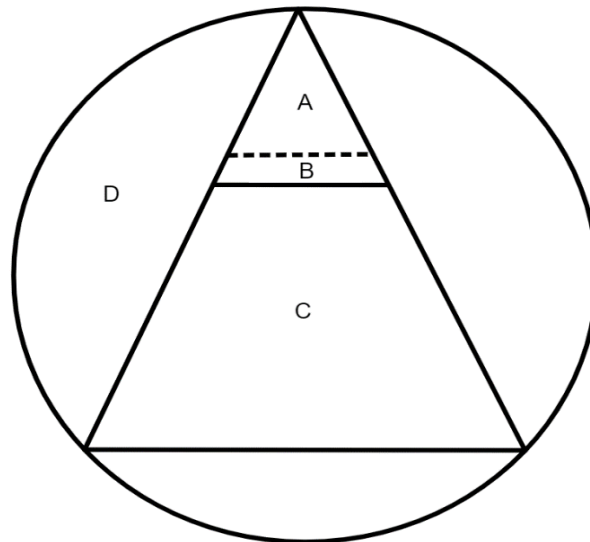
### 2.1 A TRAGÉDIA DO ACESSO (COMO A “TRAGÉDIA DOS COMUNS”)

Antes de examinar três das principais condicionantes ao acesso à justiça e a necessidade de (re)equilibrá-las dinamicamente, revela-se oportuno e necessário esboçar um retrato da concentrada e desigual litigiosidade no Brasil e um panorama do Poder Judiciário, *player* do sistema de justiça, contrastando seu gigantismo às suas limitações.

#### 2.1.1 Os paradoxos da litigiosidade brasileira: vantagens dos litigantes habituais sobre os eventuais e o (in)tolerável uso predatório do Poder Judiciário

Duas ilustrações (uma figura e um gráfico) ajudam a compor a fotografia da atual litigiosidade brasileira. A figura 1 esboça, ainda que sem maiores rigores em termos de proporção, os espaços ocupados pelas diferentes litigiosidades na sociedade brasileira.

**Figura 1** – Esboço dos espaços ocupados pelas diferentes litigiosidades na sociedade brasileira



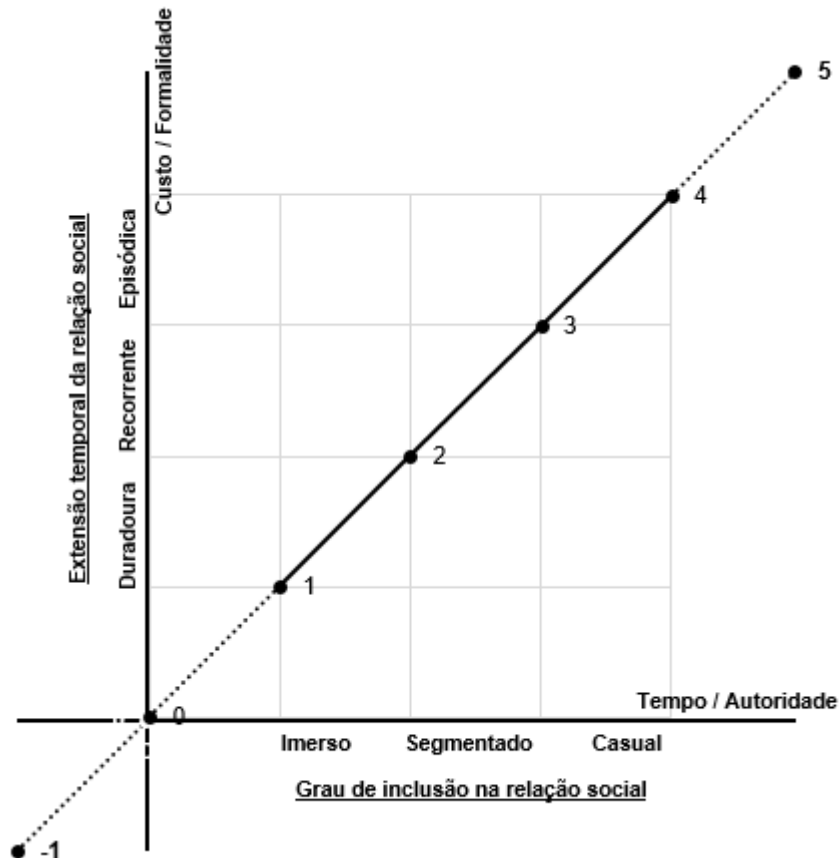
Fonte: Elaboração própria.

- A. Litigiosidade encaminhada ao Poder Judiciário.
- B. Litigiosidade encaminhada a vias de solução negociada.
- C. Litigiosidade latente (desconhecimento dos direitos) e contida (resignação ou desconfiança nas instituições).
- D. Não litigiosidade.

O gráfico 3 traceja uma escala de efetivação de direitos e de uso dos meios de solução de conflitos, variando conforme a densidade da relação social (medida pela extensão

temporal e pelo grau de inclusão) e também conforme algumas condicionantes do acesso à justiça (tempo, custo, formalidade do processo e autoridade da decisão).

**Gráfico 3** – Escala de efetivação de direitos e de uso dos meios de solução de conflitos



Fonte: Elaboração própria, a partir de adaptações das “figuras” 4, 5, 6 e 7 do texto *Why the ‘haves’ come out ahead: speculations on the limits of legal change*, de Marc Galanter (1974, p. 127, 129, 131 e 133).

- 1. Direitos não reconhecidos ou não positivados.
- 0. Litigiosidade latente (desconhecimento dos direitos) e contida (resignação ou desconfiança nas instituições).
- 1. Solução negociada entre as partes, sem auxílio de terceiros.
- 2. Solução negociada entre as partes, com auxílio de terceiros privados.
- 3. Solução negociada entre as partes, com auxílio de terceiros públicos.
- 4. Solução adjudicada.
- 5. Estado hipotético de não conflito (direitos assegurados a todos, formal e materialmente, inclusive a minorias, voluntariamente).

Como visto no item 1.5.2, dados consolidados de 2017 apontam que somos estimados em 207,9 milhões de pessoas residentes no País (IBGE, 2019d) e 5 milhões de empresas ativas (IBGE, 2019a). Esse contingente de pessoas físicas e jurídicas, sujeitos de direitos e obrigações, diariamente encaminham parte de suas disputas de interesses (sociais, empresariais, econômicos, trabalhistas, consumeristas, previdenciários, fiscais, sucessórios, contratuais etc.) para algum método de resolução de conflitos.

Paradoxalmente, o Poder Judiciário, ainda que seja alvo de alto grau de desconfiança por parte da sociedade, é, no sistema multiportas, a porta mais procurada.<sup>240</sup> No Brasil, o grau de confiança (percepção) das pessoas nas leis e na Justiça não parece determinar o comportamento (predisposição) de procura pelo Judiciário, em geral ascendente. Este, aliás, o padrão já constatado pelo ICJBrasil-2017 (FGV, 2018), segundo o qual, a má avaliação do Poder Judiciário não interfere na propensão das pessoas para procurá-lo para solucionar seus conflitos.<sup>241</sup>

Uma outra parte – menor, frise-se<sup>242</sup> – das disputas é encaminhada a outros meios de solução de conflitos e outra parte – bem maior, vale enfatizar<sup>243</sup> – permanece latente ou contida, fruto ou do desconhecimento dos direitos que possui, ou da descrença ou resignação daquele que se sente prejudicado quanto ao sistema de justiça. Este último, mesmo sabendo dos direitos que possui (*naming*) e conseguindo imputar responsabilidade a alguém para efetivá-lo (*blaming*), opta por permanecer indiferente e não o pleitear (*claiming*).<sup>244</sup> Tanto a litigiosidade explodida como a latente e a contida trazem riscos.<sup>245</sup>

Embora escassos, há dados bastante úteis que permitem observar se a sociedade brasileira é mesmo muito litigante, se ela judicializa mesmo muitos dos litígios considerando o total de disputas travadas no seu bojo, quem de fato judicializa suas disputas no Brasil, como esses litigantes se comportam dentro do processo e como usam os instrumentos processuais.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) realizada pelo IBGE em convênio com o CNJ sobre acesso à justiça, divulgada em 2010 referente ao período de 2004 a 2009, 9,4% da população brasileira acima de 18 anos<sup>246</sup> se envolveu em conflito de interesses ou direitos. Ao se desagregar esse percentual por sexo, idade, escolaridade, renda e região, observou-se que os maiores percentuais estão entre homens, acima dos 40 anos, com ensino superior completo, renda acima de 5 salários mínimos e na região Sul. No outro extremo, com baixos percentuais de envolvimento em disputas, estavam

<sup>240</sup> Ver espaço da letra A na Figura 1.

<sup>241</sup> O Relatório ICJBrasil-2017 (FGV, 2018, p. 13) revelou que apenas 24% da população confia no Poder Judiciário.

<sup>242</sup> Ver espaço da letra B na Figura 1.

<sup>243</sup> Ver espaço da letra C na Figura 1.

<sup>244</sup> Cf. Felstiner, Abel e Sarat (1980).

<sup>245</sup> Nesse sentido, Silva (2018, p. 122) alerta: “Se uma pequena parte do contingente de disputas de interesses havidas na sociedade brasileira for encaminhada ao Judiciário, argumenta-se, o sistema oficial de justiça pode vir a colapsar. As reformas legislativas da última década parecem apostar nesse argumento. Por outro lado, haverá sempre o risco de que, se o nível de resiliência diante de situações de conflito for muito grande, a própria sociedade pode vir a colapsar, diante de um insuportável desarranjo de relações sociais e jurídicas materiais”.

<sup>246</sup> Equivalente, à época, a 12,6 milhões de pessoas, dos quais 51% eram homens e 49% mulheres.

jovens entre 18 e 24 anos, pessoas sem qualquer instrução, com menor renda e na região Norte.

Como resultado positivo de políticas de acesso à justiça, entre as quais a assistência judiciária gratuita, constatou-se que em três das cinco regiões (Sudeste, Sul e Centro-Oeste) o percentual de pessoas sem renda assumiu a terceira posição entre os grupos que tiveram situação de conflito entre 2004 e 2009. Segundo Silva (2018, p. 125), “[...] a facilitação do acesso à justiça a esse estrato da população teria permitido a canalização de uma demanda anteriormente reprimida por deficiente educação e baixa renda [...]”, trazendo algum equilíbrio ao desigual acesso à justiça, cujos avanços não devem ser neutralizados por políticas que restrinjam, por exemplo, a assistência judiciária gratuita.

Outro fator a influenciar a litigiosidade judicial é o grau de informação e respeito à autoridade das leis, o qual, por sua vez, varia conforme a aprovação social das condutas nelas descritas. Com base em dados estatísticos, Silva (2018) aponta que o conhecimento sobre as leis no Brasil é baixo, acarretando uma maior judicialização na medida em que se transfere para o Poder Judiciário a regulação preventiva dos conflitos.<sup>247</sup>

A ideia de “jeitinho” – já bem descrita na antropologia nacional – caracteriza o nosso senso de justiça e legalidade, revelando um considerável grau de leniência diante de hipóteses de descumprimento das leis. A naturalização da desobediência legal entre nós mitiga a expectativa de redução da litigiosidade judicial por um eventual incremento da observância voluntária do ordenamento.

As desigualdades socioeconômicas e a legitimidade das autoridades legais e judiciárias influenciam mais o grau de respeito às leis do que propriamente a técnica legislativa e as sanções previstas.<sup>248</sup> Em conjunturas de desigualdades abismais,

---

<sup>247</sup> Aponta Silva (2018, p. 131-132): “Uma outra dimensão que afeta a litigiosidade judicial é o grau de respeito às leis e de cumprimento das regras. Teoricamente, há uma relação entre esses fatores no sentido de que a litigiosidade tende a ser menor quando há respeito às leis, já que seria maior o cumprimento voluntário das regras. O caso brasileiro, mais uma vez, parece colocar em xeque essa relação. O conhecimento sobre as leis é muito baixo e o senso de respeito às leis parece contraditório, no sentido de que um discurso disseminado de autoridade da lei convive com um discurso oposto, de descumprimento. A consequência é que a litigância judicial parece onerada com uma responsabilidade regulatória extraordinária. A lei não consegue desempenhar a atividade de regulação preventiva e, nos casos concretos, esse encargo é transferido para os processos de resolução de disputas. O resultado é o maior uso do processo judicial e o aumento dos litígios judicializados”.

<sup>248</sup> Silva (2018, 134-135) ressalta: “No Brasil, como sintetizam Cunha e Oliveira (2017), o respeito à lei é influenciado menos pelo desenho de regras jurídicas e previsão de sanções do que pelo contexto particular de respeito a lei e à autoridade legal. Elementos como a moralidade pessoal, o controle dos pares e a confiança na honestidade das autoridades compõem este contexto. Por consequência, argumentam as autoras, a desigualdade social e econômica e a alta concentração de renda podem ser mais determinantes dos comportamentos de respeito e cumprimento à lei do que o seu mais perfeito desenho técnico ou o acompanhamento da mais pesada sanção. [...] Além da desigualdade social, a legitimidade depositada nas autoridades legais e judiciárias afetam o grau de respeito às leis. E, neste ponto, há um dado que contribui



concentração de renda e negativa de acesso a direitos sociais básicos – como a brasileira –, a judicialização – que normalmente tende a ser equivocadamente reprimida socialmente<sup>249</sup> – torna-se a alternativa derradeira para assegurar um grau mínimo de justiça e coesão social, sobretudo para os grupos sociais mais vulneráveis. Não devem, pois, as políticas judiciárias do Estado – teoricamente o maior interessado no cumprimento das leis – reprimir, ao invés de incentivar, a mobilização pela concretização de direitos, sobretudo aqueles já formalmente assegurados em lei.

A preferência dentre aqueles que se predispõem a buscar a solução de seus conflitos pela via jurisdicional estatal<sup>250</sup> torna o acesso ao Poder Judiciário ainda mais disputado. Na concorrência pelos espaços dos fóruns e tribunais prevalecem, como seria fácil deduzir, os grupos com mais experiência e recursos (os litigantes habituais), os quais, não raras vezes, fazem uso predatório e oportunista do sistema de justiça. Afinal, aparatos institucionais sobrecarregados e passivos constituem o cenário no qual as vantagens de posição estratégica de litigantes habituais podem operar por completo, servindo de fundamento ao “dualismo” do sistema jurídico.<sup>251</sup>

---

para compor o perfil da litigiosidade no Brasil. No Brasil (CUNHA et al., 2016), a autoridade judicial detém um grau de legitimidade sensivelmente maior do que a autoridade policial – vale dizer, o cumprimento de comandos proferidos por uma autoridade policial é menor (46%) do que quando o comando provém de um juiz (77%) (CUNHA; OLIVEIRA, 2017). Este dado, que é diferente do observado em outros países – no caso, nos EUA, precisamente em Chicago, em que os percentuais são respectivamente de 84% e 74% (TYLER, 2006), permite induzir que, em situações de violações de direito, o brasileiro tende a procurar o Judiciário, mais do que a Polícia, por exemplo”.

<sup>249</sup> Adverte Silva (2018, p. 135): “Em primeiro lugar, o envolvimento das pessoas em conflitos e a mobilização por direitos não necessariamente é e nem sempre é considerado um comportamento patológico. Pelo contrário. Eles refletem o comportamento legalmente previsto para uma situação de violação de direitos e evidenciam um considerável grau de cidadania. Perceber-se vítima de uma violação, seja por que caminho isso aconteça, não é em si um comportamento oportunista, doloso ou ilegítimo. É uma atitude que o direito espera que aconteça para que o ordenamento jurídico se efetive integralmente. Pela mesma razão, resistir a uma reivindicação injusta de direitos é igualmente legítimo. Em ambos os casos, o sistema de justiça deve trabalhar com a possibilidade e a normalidade desses comportamentos, não o contrário. O comportamento ordinário dos cidadãos não deve ser considerado um fator de risco de colapso do sistema oficial de justiça. Ao menos, não o comportamento do cidadão médio”.

<sup>250</sup> Nesse sentido, com base em dados do IBGE de 2010, Silva (2018, p. 136) ilustra: “Por fim, parece haver uma preferência da população brasileira, voluntária ou não, por encaminhar os conflitos aos canais institucionais estatais, particularmente o Poder Judiciário. O encaminhamento de conflitos à Justiça comum, Juizados Especiais e Polícia acumula 76% dos casos. O encaminhamento do conflito a canais organizados pela própria sociedade, como o Procon, sindicatos, associações e amigos ou parentes não chega a 10% das respostas. A Justiça comum é a preferência da maioria – 57,8%, na média. Os juizados especiais são buscados em apenas 12,4% dos casos, seguidos pela Polícia (6,6%), Procon (3,9%). Sindicatos ou associações aparecem menos do que um amigo ou parente (1,5% contra 2,4%) (IBGE, 2010)”.

<sup>251</sup> Contrapondo a universalização simbólica ao particularismo operacional, Galanter (2018, p. 125-126) descreve aludido dualismo do sistema jurídico: “Assim, seu caráter não reformado articula o sistema jurídico às discontinuidades da cultura e estrutura social: ele proporciona um modo de acomodar heterogeneidade cultural e diversidade social enquanto propõe universalismo e unidade; de acomodar vastas concentrações de poder privado enquanto sustenta a supremacia da autoridade pública; de acomodar desigualdade de fato enquanto estabelece igualdade no direito; de facilitar ações de grandes conluios

Por mais que a litigiosidade judicial (isto é, a judicialização de disputas) pareça alta no Brasil, os dados do IBGE de 2010, como visto, revelaram que apenas 9,4% da população brasileira acima de 18 anos se envolveu em conflito de interesses ou direitos e o levou adiante. Desse percentual – que projetado para os dias de hoje representaria cerca de 14,8 milhões de residentes<sup>252</sup> –, 70,2% optou por solucionar o conflito pela via judicial. Logo, em tese, todo o Poder Judiciário brasileiro funcionaria para resolver conflitos que envolvem 10,3 milhões de residentes (ou 4,9% da população total atual), além, claro, dos conflitos envolvendo apenas pessoas jurídicas (de direito público e privado).

Os perfis de disputas judicializadas, em regra, espelham os de disputas em geral na sociedade. Por isso, não é difícil pressupor que no interior desse contingente aproximado de 10,3 milhões de pessoas estejam reproduzidas as desigualdades sociais já expostas (item 1.5.2), não apenas em termos de sexo, idade, escolaridade, renda e região, mas também em termos de raça, gênero, informação/capacidade de mobilização etc. Se apenas 4,9% da população total atual estaria, em tese, envolvida em algum processo judicial, é indutivo que as minorias sociais estejam ainda mais subrepresentadas em termos de acesso à justiça.

Embora se esteja aqui a conjecturar sobre uma projeção feita a partir dos dados de pesquisa divulgada em 2010, tal conclusão parece suficiente para contrapor o alardeado argumento segundo o qual a sociedade brasileira (como um todo) é muito demandista.

Vejamos dados mais recentes. O Relatório *Justiça em Números 2019* (ano-base 2018) do CNJ aponta que a cada grupo de 100.000 habitantes, 11.796 ingressaram com uma demanda judicial no ano de 2018 (CNJ, 2019c, p. 84). Isso, projetado, significa que dos atuais 209,2 milhões de habitantes, 24,6 milhões (ou 11,7% da população total) acionaram o Poder Judiciário para resolver algum conflito. Este percentual, embora seja pouco maior que o dobro do anterior (que não considerava pessoas jurídicas e fazia recorte por idade), ainda nos parece insuficiente para permitir concluir que o brasileiro judicializa excessivamente seus conflitos.

Em verdade, enquanto a maioria da população segue sem acessar o Poder Judiciário,

---

enquanto celebra o individualismo. Assim, a ‘não reforma’ – isto é, ambiguidade e sobrecarga de regras, aparatos institucionais ineficientes e sobrecarregados, desigualdade na oferta de serviços jurídicos e disparidades nas posições estratégicas das partes – é o fundamento do ‘dualismo’ do sistema jurídico. Isso permite unificação e universalismo no nível simbólico e diversidade e particularismo no nível operacional”.

<sup>252</sup> Segundo dados do *site* do IBGE, descontada da atual população total (209,2 milhões) as pessoas de 0 a 13 anos (38,4 milhões) e as de 14 a 17 (12,6 milhões), alcança-se 158,2 milhões de residentes acima de 18 anos. (Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5918#resultado>. Acesso em: 30 out. 2019).

muito menos a ordem jurídica justa, alguns poucos *players* – em especial Estado, bancos e empresas de telefonia – dominam a utilização do caro serviço público de justiça prestado por magistrados e servidores. Tal serviço, além de crescente e inevitável,<sup>253</sup> é distribuído de forma desigual entre os grupos sociais.<sup>254</sup>

Com base no relatório *100 Maiores Litigantes*, do CNJ, de 2011 e 2012,<sup>255</sup> e em pesquisa realizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros em 2015, Sadek (2017, p. 45) aponta:

A grandiosidade dos números relativos à judicialização pode levar à conclusão de que à extraordinária demanda corresponderia um amplo acesso à justiça. Trata-se, contudo, de ilusão. Com efeito, pesquisas do CNJ, com o objetivo de identificar quem são os principais demandantes do Poder Judiciário, mostram que os 5 maiores litigantes na justiça nacional são: o setor público federal; os bancos; o setor público estadual; serviços de telefonia; e o setor público municipal. Segundo o relatório de 2012, o setor público e os bancos lideram a lista dos maiores litigantes. Esses dois entes respondem sozinhos por mais do que 3/4 dos processos que estavam em tramitação no período do levantamento.

[...]

Na Justiça Federal, os 5 maiores setores são: setor público federal; bancos; conselhos profissionais; educação; e serviços. Na Justiça do Trabalho, destacam-se: o setor público federal; bancos; indústria; telefonia; e setor público estadual. Na Justiça Estadual, as primeiras colocações são ocupadas por: bancos; setor público estadual; setor público municipal; telefonia; e setor público federal.

Ainda que com limitações para colheita e validação dos dados, o relatório trouxe avanços ao possibilitar conhecer *quem litiga*. À época em que a pesquisa foi feita ainda não se contava com as tabelas processuais unificadas<sup>256</sup> para se conhecer *sobre o que se litiga*. O estudo, no entanto, contribuiu para investigação do perfil dos litigantes contumazes ao listá-los por setor e também por nome, de acordo com o ramo da justiça (primeiro grau da justiça comum e juizado especial).

<sup>253</sup> Silva (2018, p. 138) sinaliza: “Embora o encaminhamento judicial seja maioria (70,2%), ele se refere aos 10% da população que identificaram um conflito e o levaram adiante. Esse percentual tende naturalmente a aumentar. Como avalia Galanter (2005), nós não viveremos em um mundo livre de disputas e a consciência de que sofreremos uma violação de direitos aumenta em proporção inversa à nossa paciência para suportá-los. Natural e ordinariamente, a reivindicação de direitos aumentará”.

<sup>254</sup> Destaca Silva (2018, p. 140): “No outro extremo, disputando espaço com os ‘litigantes repetitivos’, um contingente disperso de 1 em cada 10 cidadãos tenta, uma vez ou outra, levar seus conflitos para apreciação judicial. Encontram um ambiente já tomado por processos judiciais, conduzidos burocraticamente por servidores desmotivados e pressionados para o cumprimento de metas de produtividade”.

<sup>255</sup> O relatório de 2012, último feito pelo CNJ sobre o tema (CNJ, 2012), considera a litigiosidade existente no período de dez meses, compreendidos entre janeiro e outubro de 2011.

<sup>256</sup> A unificação de tabelas processuais do Poder Judiciário foi iniciada em 2007, objetivando a padronização e uniformização taxonômica e terminológica de classes, assuntos e movimentação processuais. Sobre o tema, confira-se a Resolução CNJ nº 46/2007.

**Tabela 3** – Listagem dos dez maiores setores contendo o percentual de processos em relação ao total ingressado entre 1º/1/2011 e 31/10/2011 por Justiça

Ordem	Setores dos Cem Maiores Litigantes							
	Total		Justiça Estadual		Justiça Federal		Justiça do Trabalho	
1	SETOR PÚBLICO FEDERAL	12,14%	BANCOS	12,95%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	83,19%	INDÚSTRIA	2,03%
2	BANCOS	10,88%	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	9,25%	BANCOS	9,60%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	1,84%
3	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	6,88%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	4,85%	CONSELHOS PROFISSIONAIS	2,76%	BANCOS	1,78%
4	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	3,75%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	3,11%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	0,56%	SERVIÇOS	1,44%
5	TELEFONIA	1,84%	TELEFONIA	2,38%	OAB	0,41%	COMÉRCIO	0,93%
6	COMÉRCIO	0,81%	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	0,93%	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	0,14%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	0,86%
7	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	0,74%	COMÉRCIO	0,92%	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	0,06%	ASSOCIAÇÕES	0,80%
8	INDÚSTRIA	0,63%	INDÚSTRIA	0,44%	OUTROS	0,06%	TELEFONIA	0,60%
9	SERVIÇOS	0,53%	SERVIÇOS	0,42%	EDUCAÇÃO	0,04%	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	0,45%
10	CONSELHOS PROFISSIONAIS	0,32%	TRANSPORTE	0,18%	SERVIÇOS	0,02%	TRANSPORTE	0,40%

Fonte: Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ. (CNJ, 2012, p. 8).

**Tabela 4** – Parte da listagem dos 100 maiores litigantes contendo o percentual de processos em relação ao total de processos ingressados entre 1º/1/2011 e 31/10/2011 no 1º grau da Justiça Comum

Ordem	Cem Maiores Litigantes no 1º Grau							
	Consolidado das três Justizas		Justiça Estadual		Justiça Federal		Justiça do Trabalho	
1	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	4,38%	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	3,09%	INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	34,35%	CNA - CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL	0,72%
2	B.V. FINANCEIRA S/A	1,51%	B.V. FINANCEIRA S/A	2,04%	FAZENDA NACIONAL	12,89%	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	0,64%
3	MUNICÍPIO DE MANAUS	1,32%	MUNICÍPIO DE MANAUS	1,79%	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	12,71%	UNIÃO	0,56%
4	FAZENDA NACIONAL	1,20%	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	1,57%	UNIÃO	11,51%	PETROBRÁS - PETRÓLEO BRASILEIRO S/A	0,47%
5	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	1,17%	MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA	1,53%	ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO	2,01%	EBCT - EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS	0,36%
6	UNIÃO	1,16%	BANCO BRADESCO S/A	1,26%	RECEITA FEDERAL DO BRASIL	1,20%	BANCO BRADESCO S/A	0,31%
7	MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA	1,13%	BANCO ITAUCARD S/A	1,13%	IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS	1,19%	BANCO SANTANDER BRASIL S/A	0,28%
8	BANCO BRADESCO S/A	0,99%	BANCO ITAÚ S/A	1,07%	OAB - ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL	1,02%	VALE S/A	0,26%
9	CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	0,95%	AYMORE CRÉDITO FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO S/A	1,06%	INMETRO - INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL	0,89%	BANCO DO BRASIL S/A	0,25%
10	BANCO ITAUCARD S/A	0,85%	BANCO SANTANDER BRASIL S/A	1,01%	CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE	0,71%	FAZENDA NACIONAL	0,24%
11	BANCO ITAÚ S/A	0,82%	FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO	0,99%	CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM - COREN/RN	0,68%	TELESP - TELECOMUNICAÇÕES DE SÃO PAULO S/A	0,24%
12	BANCO SANTANDER BRASIL S/A	0,80%	MUNICÍPIO DE GOIÂNIA	0,95%	INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA	0,50%	FUNCEF - FUNDAÇÃO DOS ECONOMIÁRIOS FEDERAIS	0,22%

Fonte: Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ. (CNJ, 2012, p. 15).

Tais dados explicitam quem são os litigantes habituais no quadro da litigiosidade brasileira. Marcellino Junior (2018, p. 207-208), sintetizando o tipo de litigância habitual que cada qual pratica, ressalta:

Nesse caso da litigância habitual, destacam-se ações, propostas aos milhares, contra conglomerados econômicos, tais como operadoras de telefonia, instituições bancárias, incorporadoras, etc. De regra, são ações ajuizadas contra abusos ou omissões praticadas por essas empresas e que, malferindo direitos consumeristas, ensejam o ingresso de uma enxurrada de ações perante o Poder Judiciário. O Estado, em seus diferentes níveis (União, Estado e Municípios), também figura

como litigante habitual. São milhares de ações propostas contra o poder público, em caráter repetitivo, destacando-se aquelas ações que tratam de questões funcionais, envolvendo servidores públicos. Em muitos casos em que ações coletivas poderiam resolver a situação, inúmeras ações individuais são manejadas.

Pimenta (2000, p. 9-10), ressaltando a importância de diferenciar os litigantes habituais dos eventuais, elenca as vantagens dos primeiros:

As vantagens dos litigantes “habituais” em confronto com os “eventuais” são numerosas:

- a) maior experiência com o Direito, que lhes possibilita melhor planejamento de cada litígio e do conjunto de litígios em que eles estão ou estarão envolvidos;
- b) o litigante habitual tem economia de escala, porque tem mais casos (o que significa que, para cada um deles, ser-lhe-á menos oneroso atuar em Juízo; por exemplo, em se tratando das mesmas lesões eventualmente cometidas contra um número expressivo de empregados, suas defesas e seus meios de prova serão sempre iguais, padronizados ou ao menos semelhantes);
- c) o litigante habitual tem oportunidades de desenvolver relações informais com os membros da instância decisora (que, embora não sejam capazes de influenciar o conteúdo de suas decisões imparciais, não deixam de constituir uma vantagem adicional, ao menos para lhe permitir saber qual a melhor maneira de se conduzir ao longo dos feitos e de se argumentar da forma mais persuasiva possível, em função do seu conhecimento das posições de cada julgador, já manifestadas em casos similares);
- d) ele pode diluir os riscos da demanda por maior número de casos (o que por sua vez vai diminuir o peso de cada derrota, que será eventualmente compensado por algumas vitórias);
- e) ele pode testar estratégias diferentes com determinados casos (de natureza material ou processual), de modo a criar precedentes favoráveis em pelo menos alguns deles e a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros.

Além dos litigantes habituais, outro segmento frequentemente lembrado quando se aborda a “litigância excessiva” é o da população economicamente hipossuficiente, a qual faz jus à assistência judiciária gratuita (AJG). Segundo o CNJ (2019c, p. 84), o percentual de casos solucionados com o benefício foi de 34% no ano de 2018, confirmando uma tendência de aumento do percentual de beneficiados.<sup>257</sup> A alusão, frequentemente equivocada, toma os beneficiários da AJG como se fossem um só litigante habitual, enquanto, em verdade, são milhares de litigantes eventuais, que, fugindo à regra prevalente na base da pirâmide de litigiosidade (v. figura 1), compreenderam que possuem um direito e que este foi violado (*naming*), conseguiram imputar responsabilidade ao violador (*blaming*) e reivindicar o direito (*claiming*).<sup>258</sup> No que se refere aos custos, os gastos com AJG em 2018 equivaleram

<sup>257</sup> “A concessão da AJG tem crescido ao longo dos últimos 4 anos, quando o índice passou a ser calculado. O índice foi de 27% em 2015, de 32% em 2016, 33% em 2017 e de 34% em 2018, ou seja, um aumento de 6,7 pontos percentuais no período” (CNJ, 2019c, p. 84). Sobre os impactos da concessão da AJG no âmbito da Justiça Federal, confira-se: Conselho da Justiça Federal (2019).

<sup>258</sup> Com base em Felstiner, Abel e Sarat (1980), Silva (2018, p. 137-138) esclarece: “Em segundo, o comportamento de litigar judicialmente é, do ponto de vista da ação social, um ato mais complexo do que em geral supõe a teoria jurídica. Ele exige algum grau de mobilização que não se consegue nem se restringe facilmente, por mera disposição legal. Segundo um dos estudos analisados no capítulo 1, o ato de

a 1,09% do total de despesas do Poder Judiciário (CNJ, 2019a, p. 86), percentual que, vale frisar, não retrata o total da despesa pois há casos em que os pagamentos pela AJG são feitos por órgãos públicos integrantes de outro Poder.

A AJG é conquista histórica do direito brasileiro na marcha pela ampliação do acesso à justiça. Acredita-se que o percentual de casos solucionados com o benefício tem muito a crescer, na medida em que condicionantes como informação (sobre direitos) e confiança (no sistema de justiça) forem (re)equilibrados. Todavia, a sua concessão inautêntica, isto é, em demandas abusivas (frívolas ou habituais), representa um dos principais inconvenientes do sistema judiciário brasileiro.<sup>259</sup> A não adoção de um critério custo-benefício para decidir sobre a admissão de tais ações traz disfuncionalidades ao sistema.<sup>260</sup>

Do mesmo modo, ao se permitir que litigantes habituais que preenchem as condições da ação ingressem em juízo independentemente da análise de custo do processo em relação ao erário, acentuam-se as disfunções, a perpetuação de desigualdades de acesso e a sobrecarga ao Poder Judiciário, que, refém de sua receptividade universalizante, torna-se demasiadamente permissivo com a intolerável litigância predatória.

Apontando o flagrante abuso de direito de ação por parte de litigantes habituais que utilizam da via judicial estatal para defesa de interesses nem sempre republicanos (como protelar prejuízos financeiros ou limitações orçamentárias), Marcellino Junior (2018, p. 30)

---

reivindicar um direito – o *claiming* – depende, antes, da vítima compreender que possui esse direito e que ele fora violado – o *naming* –, seguido da imputação de responsabilidade ao violador – o *blaming* (FELSTINER *et al.*, 1980). Desconhecemos como a população brasileira se comporta em cada uma dessas etapas. Mas não é improvável pensar que, em não poucos casos, as violações são sequer percebidas e, ainda que o sejam, nem sempre valerá investir o custo patrimonial, pessoal ou político de reivindicar publicamente direitos. Os dados da figura anterior sugerem, na linha da ‘pirâmide’, na ‘árvore’ ou no ‘pagode chinês’ das disputas (v. capítulo 1), que o fluxo de resolução de disputas no Brasil seria representado por uma figura de base muito mais larga do que o afinilamento brutal que vem em seguida, de cerca de 9 vezes (9,7% de envolvimento em disputas). E, a partir de então, a figura seguiria quase que linearmente até o topo da litigância judicial (70,2% de encaminhamento a órgãos do Judiciário, somando-se justiça comum e juizados especiais). Ou seja, ainda que o ‘claiming’ e o ‘blaming’ pareçam intensos, e dirigidos ao sistema oficial de justiça, o ‘naming’ pode estar abaixo da média desejável para sociedades desenvolvidas”.

<sup>259</sup> Tal observação foi expressamente assinalada por Teori Albino Zavascki, em prefácio de Marcellino Junior (2018, p. 26).

<sup>260</sup> Ao descrever a “gratuidade inautêntica”, ressaltando a distorção dos propósitos da criação do benefício e o potencial prejuízo àqueles que realmente dele precisam, Marcellino Junior (2018, p. 236) salienta: “Contudo, reconhece-se que o excesso de litigância gera externalidades com sérias consequências. É que, quando a gratuidade é concedida como benefício à parte em hipótese de demandas frívolas, cria-se, de certa forma, uma *gratuidade inautêntica*. Em outras palavras, o instituto da gratuidade acaba sofrendo distorção em relação aos propósitos estabelecidos na Constituição da República. Quando se permite que alguém se beneficie da gratuidade processual, transferindo ao erário o ônus financeiro do processo, em situações de demandas frívolas, acaba-se por ferir de morte o próprio instituto e prejudicar a possibilidade de sua efetivação plena, eis que inúmeros outros demandantes não frívolos também beneficiados com a gratuidade sofrerão pelo excesso de litigância e pela dificuldade de o Poder Judiciário assimilar todas as ações que lhe são apresentadas”. As decorrências da concessão inautêntica da gratuidade serão retomadas no item 2.2.2.

ressalta o prejuízo advindo de tal conduta à massa de litigantes não frívolos, além de prejuízos ao erário:

No caso de ações com litigantes habituais, percebe-se com destaque a presença de grandes conglomerados econômicos como partes processuais. Os referidos conglomerados eventualmente praticam atos que acarretam prejuízos aos consumidores, e estes acionam as empresas em juízo na tentativa de buscar compensação financeira. Ocorre que as empresas, de alguma forma, usam a lentidão e a burocracia do processo judicial para obter vantagens econômicas frente aos jurisdicionados lesados e, não raro, por meio da realização de acordos judiciais nem sempre favoráveis aos consumidores.

O ponto fundamental a ser considerado é que esse jogo ocorre sob alto custo do erário. Muito embora essas empresas paguem custas judiciais ao final do processo e, em alguns casos, até mesmo antecipem despesas processuais, não se pode deixar de considerar o alto custo indireto (funcionários, salários, estrutura, etc.) acarretado pelo processo judicial, que se arrasta por vários anos.

Os entes públicos (Município, Estado e União) também figuram, em muitos casos, como litigantes habituais e usam do processo como parte de um jogo econômico, considerando os limites de seus orçamentos anuais. São milhares de ações que abarrotam o Judiciário brasileiro e que implicam altíssimos custos aos cofres públicos.

Vê-se que a litigiosidade judicial no Brasil, ao envolver – em estimativa – 11,7% da população e estar concentrada em estratos específicos da pirâmide social, apresenta um inegável componente socioeconômico, relacionado à capacidade de as pessoas mobilizarem seus direitos, o qual não pode ser ignorado quando da regulação da litigiosidade se o propósito dos sistemas (de justiça e processual), mais que retórico, for concretamente voltado para o acesso isonômico à justiça.<sup>261</sup>

Se ao olhar para o fenômeno da litigiosidade pela lupa dos litigantes (*quem litiga*) identifica-se certa homogeneidade, pela lupa do conteúdo das disputas (*sobre o que se litiga*) o mesmo não ocorre.

Segundo o Relatório *Justiça em Números 2019* (ano-base 2018), na Justiça Estadual, que recebeu cerca de 70% dos casos novos ingressados no Poder Judiciário no período de referência, os assuntos mais demandados foram *Obrigações/Espécies de Contratos* (3,81%), *Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral* (3,74%), *Família/Alimentos* (2,07%), *Responsabilidade Civil/Indenização por Dano Moral* (1,90%) e *Obrigações/Espécies de Títulos de Crédito* (1,88%).<sup>262</sup>

<sup>261</sup> Nesse sentido, Silva (2018, p. 126) enfatiza: “A litigiosidade, como tem ficado claro, apresenta um componente social integrado ao seu aspecto jurídico. A maior ou menor propensão de uma sociedade à reivindicação de direitos resultará em maior ou menor litigiosidade. E se a preferência das pessoas for pelo encaminhamento das suas disputas de interesses ao Judiciário, maior será a litigância judicial. Por isso, a regulação da litigiosidade precisaria tomar em conta as características e os graus de mobilização formal por direitos da sociedade”.

<sup>262</sup> Cf. CNJ (2019c, p. 205).

Já na Justiça Federal, os assuntos centrais referem-se a *Benefícios em Espécie/Auxílio-Doença Previdenciário* (1,90%), *Benefícios em Espécie/Aposentadoria por invalidez* (1,23%), *Benefícios em espécie/Aposentadoria por idade* (0,55%), *Organização Político-Administrativa/Administração Pública/FGTS* (0,55%) e *Dívida Ativa* (0,53%).<sup>263</sup>

Não há muitos pontos comuns na origem dos conflitos judicializados atinentes às grandes áreas de Direito Civil, Direito do Consumidor, Direito Tributário, Direito Previdenciário e Direito Administrativo. Os grupos sociais geralmente neles envolvidos também variam (idade, renda etc.). A maior frequência de determinada questão de direito material nos processos judiciais pode significar uma falha do sistema regulatório estatal naquela relação social. A diversificação de assuntos – sobretudo na justiça comum (estadual e federal), que concentra 92,8% do estoque nacional e 84,8% dos casos novos<sup>264</sup> – e a distribuição heterogênea dos casos nas diferentes instâncias (juizados, justiça comum, órgãos de segundo grau e tribunais superiores) e regiões geográficas, permite inferir que há mais variedade do que unidade de matérias e pessoas envolvidas, sobretudo quando considerado o Poder Judiciário como um todo e não um órgão isoladamente.

Quanto ao comportamento processual, dados revelam que os litigantes judiciais preferem mais atomizar do que molecularizar as demandas,<sup>265</sup> além de se mostrarem ainda bastante avessos à conciliação.<sup>266</sup> Não bastasse tal aversão, os meios alternativos de solução de disputas, embora possam trazer benefícios relevantes sob os pontos de vista social, econômico e jurídico, não estão imunes às estratégias dos litigantes habituais, nem sempre muito interessados na qualidade dos acordos.<sup>267</sup>

---

<sup>263</sup> Cf. CNJ (2019c, p. 205).

<sup>264</sup> Cf. *Ibidem*, p. 84.

<sup>265</sup> Com base em dados dos *painéis* de consulta dos sistemas *Justiça em Números* do CNJ, Zaneti Júnior e Lino (2019) apontam: “Apenas em 2017, ingressaram no Judiciário 62.210 ações coletivas, sendo 41.686 ações civis públicas, 14.119 ações de improbidades administrativa, 4.211 ações civis coletivas e 2.194 ações populares. Desse total de ações coletivas, 46.738 (75,13%) ingressaram na Justiça estadual (TJs) e 15.472 (24,87%) ingressaram na Justiça Federal e na Justiça do Trabalho (TRFs e TRTs).” O total de 62.210 ações coletivas encontrado por Zaneti Júnior e Lino representa menos de 0,21% do total de casos novos que ingressaram no Poder Judiciário em 2017 (o total atingiu 29.113.579 casos novos, segundo o Relatório *Justiça em Números 2018 – ano-base 2017*) (CNJ, 2018a, p. 33). Ainda sobre a incipiente utilização das ações coletivas, confira-se: *Relatório analítico propositivo*. Direitos e garantias fundamentais. Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva. (CNJ, 2018b).

<sup>266</sup> Segundo o Relatório *Justiça em Números 2019* (ano-base 2018) (CNJ, 2019c, p. 143), as sentenças homologatórias de acordo representaram, em 2018, apenas 0,9% do total de processos julgados. A Justiça que mais faz conciliação é a Trabalhista, que solucionou 24% de seus casos por meio de acordo. Na fase de conhecimento dos juizados especiais, o índice de conciliação foi de 16%, sendo de 18% na Justiça Estadual e de 11% na Justiça Federal. Na execução dos juizados especiais, os índices são menores e alcançam 13%. Como se vê, escapa a tal percentual os casos encaminhados à solução negociada entre as partes, com ou sem auxílio de terceiro privado, cujo montante, estima-se, não seria suficiente para infirmar a aversão generalizada aos meios alternativos.

<sup>267</sup> Em avaliação empírica do uso da mediação e da conciliação (cf. CNJ, 2019c, p. 178), os pesquisadores constataram: “Os participantes argumentaram, de forma geral, que pessoas físicas têm mais chances de



As atuais restrições processuais na admissão de demandas (condições da ação, regime de custas/sucumbência, jurisprudência excessivamente dispersiva) não têm sido suficientes para impedir o uso predatório e abusivo do assoberbado serviço público de justiça. Marcellino Junior (2018, p. 229) aponta como principais faces da litigância abusiva, responsáveis por grande parte do inchaço da máquina judiciária, a litigância frívola e a litigância habitual, assim as descrevendo:

Quando se fala em litigância abusiva refere-se mais especificamente à litigância frívola e à litigância habitual. O primeiro caso diz respeito àquelas demandas propostas com baixíssima probabilidade de êxito e/ou com custo negativo, isto é, com custo processual superior aos benefícios que possam ser alcançados pelo proponente ou, nos casos em que, mesmo que o custo não seja negativo, impõem ao erário dispêndio desarrazoado.

A litigância habitual, por sua vez, refere-se às ações de massa, ou seja, àquelas demandas repetitivas em que, normalmente, figuram como partes grandes conglomerados econômicos. Tais demandas tratam, na maioria das vezes, de questões consumeristas, em que o processo serve como instrumental de um jogo econômico para obtenção de vantagens. O poder público também figura com destaque na condição de litigante habitual.

A utilização dos instrumentos geradores de precedentes, atrelados ou não à ocorrência de repetição de causas, visando a conferir maior segurança, isonomia e eficiência ao sistema de justiça, colocou à prova a capacidade das cortes de equilibrar o ritmo de afetação ao ritmo de admissibilidade e de julgamentos de mérito para fixar as teses de observância obrigatória no prazo legal.<sup>268</sup> O percentual de processos sobrestados, que aguardam decisão do caso-piloto e definição de precedente judicial obrigatório, é ainda relativamente baixo.<sup>269</sup> Se, por um lado, o microssistema de precedentes pode influenciar

---

sucesso na conciliação. Pessoas jurídicas, principalmente bancos e pessoas jurídicas de grande porte em relações de consumo (telecomunicações, por exemplo), são apontadas como mais resistentes à conciliação. Como justificativas, afirmam que essas pessoas jurídicas não aceitam abrir precedentes e enviam prepostos sem poder algum de decisão para as audiências. Quando foi criado o expediente de aplicação de multas para obrigar que uma proposta fosse feita, as partes começaram a levar propostas não factíveis, com o intuito exclusivo de não receberem a multa. O poder aquisitivo também foi indicado como fator influenciador do desfecho. Nesse contexto, há a percepção de que quanto maior o poder aquisitivo, mais difícil é a realização do acordo. Fatores como personalidade e o envolvimento emocional com a causa foram também mencionados como influenciadores do acordo final". Sobre o tema, confira-se, na doutrina: Menkel-Meadow (1999, p. 19-61); Fiss (2017b, p. 133-150).

<sup>268</sup> Confira o *Relatório do Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios* (BNPR) do CNJ, 2018c, p. 8-14.

<sup>269</sup> Segundo o Relatório do BNPR (art. 979, CPC/2015), o número total de processos sobrestados vinculados a temas geradores de precedentes judiciais obrigatórios – que podem tanto ser recursos extraordinários com repercussão geral, repetitivos ou não, recursos especiais ou de revista repetitivos ou, ainda, incidentes de resolução de demandas repetitivas ou incidentes de assunção de competência – era, em 2017, de 2.133.045 de feitos em todo o País (2,5% do total de processos pendentes ao final de 2016) (cf. CNJ, 2018c, p. 19). Dados do Painel de Consulta ao BNPR do CNJ (Disponível em: <https://paineis.cnj.jus.br/>. Acesso em: 1º nov. 2019) apontam a existência de 2.795.206 processos sobrestados vinculados a 2.991 temas geradores de precedentes judiciais obrigatórios (dos quais 1.071 decorrem de repercussão geral, 1.048 de recurso repetitivo, 371 de IRDR, 229 de controvérsia de caráter repetitivo ainda não decidida pelo STF ou pelo STJ, 166 de grupo representativo da controvérsia encaminhados pelos tribunais locais para os

positivamente na adoção dos meios consensuais de solução de conflitos<sup>270</sup> e na gestão do demandismo,<sup>271</sup> por outro, a etapa de formação dos precedentes pode funcionar como amplificadora das vantagens dos grandes litigantes, desde a maior influência que exercem na escolha do caso-paradigma e dos temas afetados, até déficits de participação durante o procedimento que culminará com uma decisão vinculante.<sup>272</sup>

Em vista dos dados expostos, não se pode imputar o fenômeno da judicialização excessiva ao todo da sociedade brasileira. Parece-nos que repetitivos são mais os litigantes (habituais), não tanto a litigiosidade judicial.<sup>273</sup> A expressiva presença de alguns poucos litigantes habituais como parte na maioria dos processos judiciais em trâmite pelo país, a grande dispersão dos temas verificada na classificação por assunto e o ainda relativamente baixo percentual de demandas repetitivas apontam que a litigiosidade é menos homogênea e repetitiva do que rotineiramente se afirma.

A observação do perfil dos litigantes em cada caso concreto e do modo como a legislação e a jurisdição (des)consideram a questão da falta de isonomia revela a aptidão para neutralizar ou potencializar os efeitos das desigualdades que comprometem a justiça que se busca por meio do processo.

Silva (2018, p. 174), ressaltando que “[...] o principal desafio das políticas judiciárias no Brasil, em termos de acesso à justiça, não é tanto o acesso ao Judiciário ou à ordem jurídica justa, mas a *desigual distribuição* desse acesso”,<sup>274</sup> aponta que a opção de política

---

tribunais superiores e 106 de IAC).

<sup>270</sup> “Nesse sentido, basta citar a homologação de acordo entre representantes dos bancos e de poupadores com relação às controvérsias representadas pelos temas de repercussão geral 264, 265, 284 e 285, os quais, somados, possuem 442.338 processos (20,7% de todos os processos sobrestados) paralisados em todo o Poder Judiciário brasileiro” (CNJ, 2018c, p. 26).

<sup>271</sup> Dados do BNPR (CNJ, 2018c) apontam que os assuntos mais recorrentes – conforme cadastrados nos processos paradigmas segundo as tabelas processuais unificadas do CNJ – são temas relacionados ao Direito Público (em especial Direito Administrativo e Direito Tributário). O tema 731 STJ, que trata da aplicação da TR como índice de correção monetária de saldos de contas do FGTS, era aquele com maior número de processos sobrestados em janeiro de 2018 (407.280 processos). O TJSP era o tribunal com maior número de processos sobrestados sobre sua jurisdição, em 1º e 2º grau (536.241 processos). A repercussão geral e o recurso repetitivo, até por serem anteriores aos CPC/2015, eram os institutos aos quais estavam vinculados o maior número de processos sobrestados (2.181.270 processos, 92,6% do total de processos sobrestados em janeiro de 2018).

<sup>272</sup> Sobre o tema, confira-se: Asperti (2018); Francisco (2018).

<sup>273</sup> Ressalta Silva (2018, p. 140): “A litigiosidade, nesses casos, possui origem comum, derivada da atuação regional ou mesmo nacional de órgãos de estado ou empresariais, o que levaria a uma outra hipótese para explicar a percepção da litigiosidade: o fenômeno que se tem identificado como ‘judicialização em massa’, ‘litigância de massa’ ou repetitiva seria, na verdade, consequência de políticas centralizadas e de amplo espectro; práticas ou políticas governamentais ou empresariais ‘de massa’ que, segundo os demandantes, violariam seus direitos. Seriam, alegadamente, ‘violação em massa de direitos subjetivos’, menos do que ‘litigância de massa’ ou ‘litigiosidade repetitiva’”.

<sup>274</sup> Com base em autorizada doutrina, alerta o autor: “A ideia original de acesso à justiça, segundo esclarecido, sustenta-se sobre a premissa de que a desigualdade social pode inviabilizar as pretensões de justiça do

legislativa do legislador processual brasileiro merece reconhecimento por optar por estruturar o sistema a partir da neutralização das desigualdades.<sup>275</sup>

Entretanto, o próprio Silva adverte que a efetividade da novel legislação processual em termos de acesso isonômico à justiça depende de um novo olhar para o fenômeno da litigiosidade, diferente do que está presente nos discursos de senso comum, que, para além da perspectiva “de cima para baixo” (*top-down*), mais difundida e familiar, também enfatize a “de baixo para cima” (*bottom-up*),<sup>276</sup> seja reconhecendo novas arenas de resolução de disputas,<sup>277</sup> seja afinando a sintonia entre os mecanismos processuais e o perfil da litigância no Brasil.<sup>278</sup>

De fato, as reformas do sistema de justiça tendentes à ampliação do acesso à justiça devem ter em conta não somente a litigiosidade manifestada (no Poder Judiciário e nas demais portas do sistema), mas também as litigiosidades latente e contida. A jurisdição estatal e o processo judicial, porque de natureza técnica, tendem a intensificar a desigualdade entre os litigantes, privilegiando aqueles com mais experiência e recursos, isto é,

---

sistema jurídico (CARLIN, HOWARD; MESSINGER, 1966; GALANTER, 1974, CAPPELLETTI; GARTH, 1978)” (SILVA, 2018, p. 120-121).

<sup>275</sup> Nesse sentido, Silva (2018, p. 174) aponta: “A adesão das leis processuais a essa missão é uma opção de política legislativa, evidentemente. Os exemplos variam desde uma menção retórica no bojo das justificativas até uma estruturação completa de suas técnicas. [...]. O legislador brasileiro felizmente reconhece essa sua incumbência. As exposições de motivos dos códigos anteriores fazem menção às características da Justiça brasileira e o código atual se reconhece potencialmente ‘mais justo, porque mais rente às necessidades sociais’ [...]. Esse é um passo fundamental para que o sistema se estruture a partir da neutralização das desigualdades que comprometem o escopo de justiça e merece o devido reconhecimento”.

<sup>276</sup> Mencionando Sandefur (2008), Silva (2018, p. 121) descreve tal perspectiva: “Neste estudo, a seleção dos dados e a estrutura da exposição são adaptados para privilegiar o que Sandefur (2008) chamou de perspectiva *bottom-up* (de baixo para cima) de análise do acesso à justiça: ênfase em dados sobre disputas e litigantes, em detrimento dos dados sobre estrutura e funcionamento do sistema (v. cap. 1). Serão privilegiados os dados sobre a natureza das demandas judiciais, o perfil dos conflitos e dos litigantes, as preferências dos atores do sistema quanto ao uso de diferentes instrumentos processuais e a estrutura e movimentação judiciária”.

<sup>277</sup> Após ressaltar que o desenho dos métodos e técnicas de resolução de disputas pode ser feito tanto no âmbito de instituições oficiais instituídas como no âmbito da própria sociedade, Silva (2018, p. 172) aponta para a complementariedade entre tais esferas e para a necessidade de articulá-las: “Ambas perspectivas oferecem caminhos válidos e não necessariamente excludentes. Pela perspectiva ‘de cima para baixo’ (*top-down*), que nos é mais familiar, o direito processual trabalha na construção de instrumentos e órgãos formais, geralmente no âmbito do Estado. Pela ‘de baixo para cima’ (*bottom-up*), a lei processual precisaria investir em mecanismos de articulação entre os sistemas social e judicial formal de resolução de disputas – o que passa, por exemplo, por concordar que existem etapas prévias de resolução de disputas e optar por não as regular expressamente ou, mais explicitamente, criar dispositivos específicos para articular o fluxo integrado da solução do conflito”.

<sup>278</sup> Descrevendo sua hipótese de pesquisa, Silva (2018, p. 175) aponta: “[...] a nova legislação processual brasileira, a par de oferecer um repertório de novos mecanismos capazes de instituir um novo modelo processual, tem baixa correspondência ao nosso perfil de litigância judicial, desigual e concentrado em alguns atores. Há, no discurso legislativo, uma compreensão equivocada do fenômeno da ‘litigiosidade’, o que dificulta a sua regulação normativa e compromete a própria efetividade da nova legislação, sobretudo em termos de acesso à justiça”.

exponenciando as vantagens dos litigantes habituais sobre os litigantes eventuais, ou dos *repeat players* sobre os *one shooters* na conhecida taxonomia de Galanter.

O total da população custeia o Poder Judiciário, que, embora formalmente a todos acessível, é intensamente dominado por poucos litigantes habituais, mais preparados para disputar tal arena do que os muitos litigantes eventuais. Daí se afirmar que o Poder Judiciário é muito utilizado por poucos e pouco utilizado por muitos. No ponto, Sadek, Lima e Araújo (2001b, p. 40-41) sustentam:

[...] defrontamo-nos com uma situação paradoxal: a simultaneidade de demandas demais e de demandas de menos: ou, dizendo-o de outra forma, poucos procurando muito e muitos procurando pouco. Assim, o extraordinário número de processos pode estar concentrado em uma fatia especial da população, enquanto a maior parte desconhece por completo a existência do Judiciário, a não ser quando é compelida a usá-lo, como acontece em questões criminais. Desta forma, a instituição seria muito utilizada exatamente por aqueles que sabem tirar vantagens de sua utilização [...]. Tornou-se lugar comum afirmar que sem uma Justiça acessível e eficiente coloca-se em risco o Estado de Direito. O que poucos ousam sustentar, completando a primeira afirmação, é que, muitas vezes, é necessário que se qualifique de que acesso se fala. Pois a excessiva facilidade para um certo tipo de litigante ou o estímulo à litigiosidade podem transformar a Justiça em Justiça não apenas seletiva, mas sobretudo inchada. Isto é, repleta de demandas que pouco têm a ver com a garantia de direitos – esta sim uma condição indispensável ao Estado Democrático de Direito e às liberdades individuais.

A ideia de que todos pagam, mas poucos utilizam – e ainda, muitas vezes, de forma oportunista e predatória –, reflete a má distribuição do uso desse serviço (de justiça) e a “tragédia do acesso”. Ao instituir mecanismos de controle da litigiosidade judicial, equacionando condicionantes ao acesso (como tempo, custo, previsibilidade, informação, participação etc.), a lei processual aponta qual tipo de acesso (legítimo ou ilegítimo) irá admitir e está, em última análise, espelhando a complexa decisão que determina quais litígios devem ocupar a agenda do Poder Judiciário e quais terão que ser resolvidos em outras arenas. Em outras palavras, a promoção do acesso isonômico à justiça é muito mais uma *escolha política* do que propriamente jurídica ou de capacidade estrutural.<sup>279</sup>

---

<sup>279</sup> Apontando os reais desafios das políticas judiciárias, Silva (2018, p. 138) ressalta: “Em terceiro, ainda não temos muita clareza sobre os fatores que levam o brasileiro a litigar judicialmente. Os dados recentes sugerem alterações no volume total de processos sem uma razão específica aparente. Em 2015, por exemplo, a quantidade de processos entrados sofreu uma retração de 4,2%, seguida de aumento da ordem de 5,6% no ano seguinte (CNJ, 2016; CNJ, 2017). Na teoria, o que desencadeia pedidos de intervenção judicial são os comportamentos das pessoas em relação a seus *direitos* e em relação a suas *obrigações*. A grande questão é, e sempre foi, diferenciar, dentre esses, os legítimos e os ilegítimos. Em um ponto da cadeia social, há aqueles que não demandam seus direitos quando poderiam e que deixam de oferecer resistência quando isso seria legítimo. Em outro ponto, há aqueles que demandam direitos que sabidamente não têm ou que resistem injustificadamente a demandas legítimas de direitos. O desafio imposto às políticas judiciárias não é, portanto, a de controlar a demanda por direitos conforme o que o sistema pode receber, mas a de saber quais desses tipos de comportamento ele tem admitido e quais ele deve admitir. Em última análise, não é apenas uma questão de capacidade estrutural, mas de opção política”.

Sadek, analisando o sistema de justiça em 1999, já destacava, com base em dados oficiais então disponíveis, que quanto mais eficiente fosse para compor este ou aquele tipo de conflito, mais procurado era o Poder Judiciário para resolvê-lo.<sup>280</sup> A autora também já ressaltava que a falta de eficiência nesta ou naquela questão igualmente estimulava a procura pelo Poder Judiciário por aqueles que adotavam a estratégia de se valer exatamente de sua ineficiência para ganhar tempo na resolução de suas disputas.<sup>281</sup>

Em não se considerando – seja na práxis, seja no ensino jurídico – todas as principais condicionantes do acesso à justiça e as peculiaridades da (concentrada e desigual) litigiosidade brasileira corre-se o risco de se reverberar intraproceto as abismais desigualdades extraproceto, ampliando-as ao invés de se combatê-las.<sup>282</sup> A qualidade dessa decisão política – sobre promover ou não uma justiça mais distributiva do que corretiva – pode ser diretamente influenciada por uma boa governança.

O retrato da litigiosidade brasileira aqui esboçado (a partir das ilustrações, dados e argumentos da doutrina) revela seus paradoxos e permite inferir: a) o aperfeiçoamento da técnica processual, voltado tradicionalmente para a solução adjudicada, beneficia uma parcela reduzida da população que consegue reconhecer violações aos seus direitos, imputar

---

<sup>280</sup> Atesta Sadek (1999, p. 10): “Em outras palavras e resumindo: os dados oficiais revelam que o Judiciário é mais procurado exatamente para arbitrar aquelas questões em que sabidamente sua resposta é mais eficiente e mesmo imprescindível; e é menos procurado precisamente quando se trata de solucionar problemas para os quais sua eficiência tem sido muito baixa. [...] Ou seja, o ideal de uma justiça eficiente e igual para todos está menos distante da realidade quando se trata de questões para as quais o judiciário está mais equipado e vem demonstrando maior eficiência”.

<sup>281</sup> Nesse sentido, Sadek (1999, p. 11) ressaltava: “Por fim, não se pode descartar a hipótese segundo a qual para alguns setores da população é exatamente a falta de eficiência da justiça que estimula a sua procura. Isto é, como se sabe que a justiça é lenta, muitos preferem transferir para o judiciário a solução de suas disputas, uma vez que, desta forma, ganham tempo. Questões que envolvem dívidas e trabalhistas representam os melhores exemplos para o exame desta hipótese”. Passados vinte anos, pesquisadores da Universidade de São Paulo (CNJ, 2019d, p. 16), em avaliação empírica do uso da mediação e da conciliação, apontaram, no mesmo sentido, que: “As observações de Castelar (2009), entretanto, levam à conclusão de que nem todas as empresas entendem como negativa essa lentidão. Causas podem ser iniciadas com o intuito de proteger direitos, mas também por má fé, explorando-se o mau funcionamento do sistema. Tribunais lentos (ou imprevisíveis) estimulam as partes a litigar em casos injustificáveis. Empresas financeiramente fortes usam o mecanismo de liminares para prejudicar as mais fracas, de modo a forçar soluções que lhes sejam mais favoráveis. Empresas deixam de pagar tributos para conseguirem liquidez e pagarem na justiça com prazo bastante dilatado. A morosidade da justiça brasileira, portanto, não se mostra completamente prejudicial às empresas”.

<sup>282</sup> Silva (2018, p. 125-126) arremata: “Conjugados, esses dados renovam as hipóteses para explicação da litigiosidade no Brasil. Em primeiro, o fenômeno pode não ser tão amplo e enraizado na cultura brasileira como se tem afirmado, uma vez que a taxa de envolvimento em conflitos de menos de 10% da população não pode ser considerada alta – sobretudo diante da complexidade das sociedades contemporâneas somada, no nosso caso, ao alto grau de desigualdade. Em segundo, parece válida a relação entre litigiosidade formal, conhecimento sobre direitos e exercício de atividade econômica, o que sugere que seu aumento é uma consequência natural de estágios mais avançados de desenvolvimento. No Brasil, o envolvimento formal em conflitos é maior entre pessoas no ápice da atividade econômica e com grau maior de escolaridade. Em terceiro e nada menos importante, o acesso à justiça no Brasil reproduz a desigualdade que caracteriza a sociedade brasileira. A litigiosidade cível parece relacionada à maior renda e escolaridade e a criminal, à cor e menor renda”.

responsabilidade ao violador, reivindicá-los perante o Poder Judiciário e nele competir; b) quanto mais informação/educação/participação e quanto mais confiável e eficiente o Poder Judiciário, menores as litigiosidades latente e contida e maior a mobilização pela efetivação de direitos; c) quanto mais assoberbado o Poder Judiciário, mais propício o cenário para as estratégias dos litigantes habituais terem êxito e menores as possibilidades de sucesso dos litigantes eventuais e de diminuição das desigualdades sociais reproduzidas intraprocesso, restritas a episódicas decisões contramajoritárias; d) embora as soluções negociadas demandem, em regra, menores custo, tempo, formalidade e autoridade e melhor preservem as relações sociais subjacentes aos conflitos, é grande ainda a aversão à adoção dos métodos consensuais; e) uma diminuição do acesso ao Poder Judiciário para os litigantes habituais por meio de (re)equilíbrios dinâmicos das principais condicionantes ao acesso (tempo, custo e previsibilidade) pode ampliar a adoção dos meios alternativos de resolução de disputas; e f) uma melhor distribuição do acesso à justiça, tal como concebido nesta pesquisa, requer uma decisão política, cuja qualidade pode ser diretamente influenciada por uma boa governança.

### **2.1.2 O gigantismo (e limitações) do Poder Judiciário, outro *player* do sistema de justiça**

A busca pela eficiência do processo e da máquina judiciária muitas vezes coloca de escanteio, inadvertidamente, a busca pela redução das desigualdades e pela distribuição de justiça social, fontes históricas de legitimação do Direito e do próprio sistema de justiça.

A escassez de acesso à justiça decorre da ineficiência não de um só Poder, mas de todos os *players* do sistema de justiça. A crise de eficiência do Poder Judiciário, protagonista desse sistema, todavia, é a mais alardeada. Os acertos e desacertos do Poder responsável pela jurisdição, por dizer o direito no caso concreto, por resolver lides e dissuadir conflitos, por pacificar com justiça, por prover segurança jurídica – fundamental para o desenvolvimento econômico e social do País – são apontados desde os anos de 1990.<sup>283</sup>

Dentre os avanços obtidos a partir da criação do CNJ em 2005,<sup>284</sup> destaca-se a

---

<sup>283</sup> Dentre as referências desta época, confira-se: Sadek e Arantes (1994); Zaffaroni (1995); Vianna *et al.* (1999); Sadek (2001a). Um mapeamento dos trabalhos sobre o sistema de justiça brasileiro pautados por metodologias empíricas, com ênfase nos produzidos nas décadas de 1990-2010, pode ser encontrado em: Sadek e Oliveira (2012). Ainda sobre a produção neste período sobre o tema, Marcellino Junior (2018, p. 235) recorda: “O diagnóstico sobre os problemas de funcionamento do Poder Judiciário já havia sido estabelecido na década de 90 do século XX pelo Banco Mundial, algo que foi detalhado no Documento Técnico nº 319, no sentido de reconhecer que aquele Poder precisava de um ‘choque de gestão’ voltado à eficiência e à rapidez no trâmite das ações”.

<sup>284</sup> O CNJ é órgão administrativo-constitucional que integra o próprio Poder Judiciário, nos termos do art.

produção e publicação de dados sobre o Poder Judiciário brasileiro, como se dá, por exemplo, com a série *Justiça em Números*, relatório estatístico produzido e publicado anualmente, que agrega informações sobre a estrutura (física, humana e tecnológica), o alcance, o custo, a gestão (indicadores de produtividade, de desempenho, metas, resultados, gargalos), dados relativos à litigiosidade (casos novos, baixados, pendentes) por segmento de justiça, por tribunal, por instância, por fase processual (fase de conhecimento, de execução e pré-processual, com um índice de conciliação total) e por unidades especializadas em determinadas matérias (varas exclusivas de execução fiscal ou de Fazenda Pública, exclusivas cíveis, exclusivas criminais, exclusivas de violência doméstica), o tempo médio de tramitação dos processos e as demandas mais recorrentes na Justiça segundo classes e assuntos padronizados.

Tal iniciativa, refletindo adesão a um movimento de modernização da gestão pública,<sup>285</sup> influenciada pela ideia de *good governance*, tem permitido melhores diagnósticos da realidade deste *player*, o planejamento estratégico baseado em evidências empíricas, a definição de metas mais precisas para os diferentes segmentos, a contínua avaliação dos resultados e constante aprimoramento. Os dados, conquanto ainda afeitos a aspectos mais quantitativos do que qualitativos, são de grande importância para se compreender o Judiciário seja enquanto Poder, seja enquanto órgão da Administração. Tais informações – de qualidade, de fácil acesso, com dez anos de série histórica (período de 2009 a 2018) e que se pretendem cada vez mais uniformes, seguras e fidedignas<sup>286</sup> – tornaram-se um grande diferencial na governança do Judiciário e para o desenho de políticas de gestão judiciária – como aquelas relacionadas às “metas nacionais do Poder Judiciário” –, ainda não encontrado nos demais *players*.<sup>287</sup>

Há 14.877 unidades judiciárias no primeiro grau do Poder Judiciário, das quais

---

103 da Constituição Federal. Apresenta composição política e híbrida, capaz, em tese, de ser o interlocutor da sociedade, tendo como finalidade o controle, o planejamento e a garantia da independência do Judiciário.

<sup>285</sup> A renovação gerencial do Estado de 1998 e a Reforma do Judiciário de 2004 foram os pontos de partida para o reconhecimento da eficiência como parâmetro balizador da política pública de gestão. A Emenda Constitucional nº 19/1998 trouxe à Constituição Federal a inserção do princípio da eficiência dentre os princípios da administração pública.

<sup>286</sup> Nos termos do art. 4º da Resolução CNJ nº 76/2009.

<sup>287</sup> Para consulta de dados de gestão de outros *players*, embora com menor ou sem série histórica, confira-se, entre outros: *Ministério Público: um retrato* (CNMP, 2018), *IV diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil* (BRASIL, 2015a), *Mapa da Defensoria Pública no Brasil* (Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria>. Acesso em: 30 out. 2019), *I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil* (BRASIL, 2011).

10.708 são varas estaduais, trabalhistas e federais (72%). A justiça estadual – ramo de maior capilaridade – tem sede em 2.702 municípios brasileiros, a justiça do trabalho em 624 e a justiça federal em 279. Apesar de menos da metade (48,5%) dos 5.570 municípios brasileiros serem sedes de comarcas estaduais, 90,3% da população brasileira reside em município-sede da justiça estadual. Predominam os juízos únicos, de jurisdição plena: 69,2% das comarcas brasileiras são providas com apenas uma vara, com atribuição para processar todos os tipos de feitos. (CNJ, 2019c, p. 20, 22, 165 e 219).

A capilaridade das unidades judiciais segue o critério de concentração populacional. Todavia, ainda hoje há cerca de 19,4 milhões de brasileiros (9,7%) que, embora participem do custeio do aparato oficial de justiça, não têm acesso ao Poder Judiciário de forma fixa em suas municipalidades.

O aparato estatal dedicado à prestação do serviço jurisdicional custou, em 2018, **R\$ 93,7 bilhões**,<sup>288</sup> o que corresponde a 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional.<sup>289</sup> Desse total, aproximadamente 57% foram despesas com a justiça estadual (onde tramitam 80% dos processos), 20% foram despesas com a justiça do trabalho (onde tramitam 6,2% dos processos) e 12% foram despesas com a justiça federal (onde tramitam 12,8% dos processos). (CNJ, 2019c, p. 62).

---

<sup>288</sup> Inclui 90 órgãos do Poder Judiciário, elencados no art. 92 da Constituição Federal, excluídos o Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional de Justiça, que possuem relatórios próprios (dentre os quais, oportuno mencionar: *Supremo em ação 2018: ano-base 2017*, produzido pelo CNJ; e o *Supremo em números*, mantido pela FGV). Em tal valor também não estão incluídos os gastos com as funções essenciais à justiça (Ministério Público, Defensoria Pública e Advocacia Pública).

<sup>289</sup> Segundo o Painel de Avaliação da Justiça na União Europeia de 2019 (COMISSÃO EUROPEIA, 2019), em 2017 a Alemanha e o Reino Unido gastaram com o respectivo sistema de justiça 0,4% do PIB, Espanha, Itália e Portugal gastaram 0,3% do respectivo PIB, enquanto a França gastou 0,2% do PIB. No Brasil, o já alto percentual de gastos restaria ainda maior se fossem considerados na conta os gastos com outros *players* como o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Advocacia Pública. O Painel de Avaliação da Justiça na União Europeia, publicado pela Comissão Europeia desde 2013 (e apresentado ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões), traz um panorama de relevantes indicadores objetivos e de interesse comum para examinar comparativamente a independência, a qualidade e a eficiência da justiça nos Estados-Membros. Grande parte dos dados quantitativos são fornecidos pela Comissão para a Eficácia da Justiça na Europa (CEPEJ) do Conselho da Europa. Também fornecem dados o grupo de pessoas de contato nos sistemas judiciais nacionais, a Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (REJ), a Rede dos Presidentes dos Supremos Tribunais de Justiça da UE (RPSTUE), a Associação dos Conselhos de Estado e dos Supremos Tribunais Administrativos da UE (ACA-Europe), o Eurostat (Serviço de Estatística da UE), a Rede Europeia de Formação Judiciária (REFJ), entre outros. A Comissão apoia financeiramente determinadas reformas para aumentar a efetividade dos sistemas judiciais por meio dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEL), incluindo introdução e desenvolvimento de sistemas de gestão, de sistemas de tecnologia da informação e comunicação, formação de juízes, procuradores, funcionários dos tribunais, oficiais de justiça, notários públicos, advogados e sensibilização dos cidadãos para os seus direitos. Para mais dados sobre medidas de eficiência dos sistemas de justiça em outros países e no Brasil, confira-se: OECD (2013); Yeung e Azevedo (2009).



Os gastos com recursos humanos<sup>290</sup> correspondem a 90,8% do total das despesas do Poder Judiciário, 7% são destinados a outras despesas correntes e 2,2% para despesas de capital.<sup>291</sup> Os recolhimentos com custas, fase de execução, emolumentos e eventuais taxas somam **R\$ 12 bilhões** (equivalente a 20,4% da arrecadação) (CNJ, 2019c, p. 65). Quem realmente usufrui do aparato estatal de justiça (participando de um processo como parte) recebe um subsídio de aproximadamente 87,2%, uma vez que contribui apenas com **12,8% do custeio**, enquanto o restante provém diretamente dos cofres públicos, ou seja, dos tributos em geral.<sup>292</sup>

Em 2018, o Poder Judiciário contava com um total de 450.175 pessoas em sua força de trabalho, sendo 18.141 magistrados (4%),<sup>293</sup> 272.138 servidores (60,5%),<sup>294</sup> e 159.896 trabalhadores auxiliares (35,5%).<sup>295</sup> Na Justiça Estadual estão 68,8% dos magistrados e 64,1% dos servidores. Observou-se uma média de 8,1 magistrados a cada cem mil habitantes. (CNJ, 2019c, p. 72-73).

O Brasil processou em 2018 cerca de 110,5 milhões de processos judiciais, dos quais 78,7 milhões são de casos pendentes que, em 31/12/2018, aguardavam alguma solução definitiva. Excluídos desse montante os processos que estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura (14,1 milhões), havia, ao final de 2018, 64,6 milhões de processos judiciais em trâmite. Durante o ano de 2018, em todo o Poder Judiciário, ingressaram 28,1 milhões de processos e foram baixados 31,8 milhões (ou seja, 13,7% a mais que os casos novos). O Índice de Atendimento à Demanda (IAD)<sup>296</sup> em 2018 foi de 113,7%. (CNJ, 2019c, p. 79).

<sup>290</sup> Compreendem, além da remuneração com magistrados, servidores, inativos, terceirizados e estagiários, todos os demais auxílios e assistências devidos, tais como auxílio-alimentação, auxílio-saúde, diárias, passagens, entre outros encargos sociais e obrigações patronais.

<sup>291</sup> Despesas com veículos, equipamentos, *softwares*, imóveis, inversões financeiras etc.

<sup>292</sup> Sobre o custo do litígio no Brasil, ver adiante item 2.2.2.

<sup>293</sup> Abrange os 15.618 juízes de direito, os 145 juízes substitutos de 2º grau, os 2.304 desembargadores e os 74 ministros.

<sup>294</sup> Inclui o quadro efetivo (233.169), os requisitados e os cedidos de outros órgãos pertencentes ou não à estrutura do Poder Judiciário (21.840), além dos comissionados sem vínculo efetivo (17.129), excluindo-se os servidores do quadro efetivo que estão requisitados ou cedidos para outros órgãos.

<sup>295</sup> Sendo 73.926 terceirizados (16,4%), 64.609 estagiários (14,4%) e 21.361 conciliadores, juízes leigos e colaboradores voluntários (4,75%).

<sup>296</sup> Indicador que verifica se o tribunal foi capaz de baixar processos pelo menos em número equivalente ao quantitativo de casos novos. O ideal é que esse indicador permaneça superior a 100% para evitar aumento dos casos pendentes. O IAD reflete a capacidade das cortes em dar vazão ao volume de casos ingressados.

**Tabela 5** – Litigiosidade total no Poder Judiciário em 2018, com a movimentação processual de casos novos, julgados, baixados e pendentes, e a variação (acréscimo/decréscimo) em relação ao ano anterior.

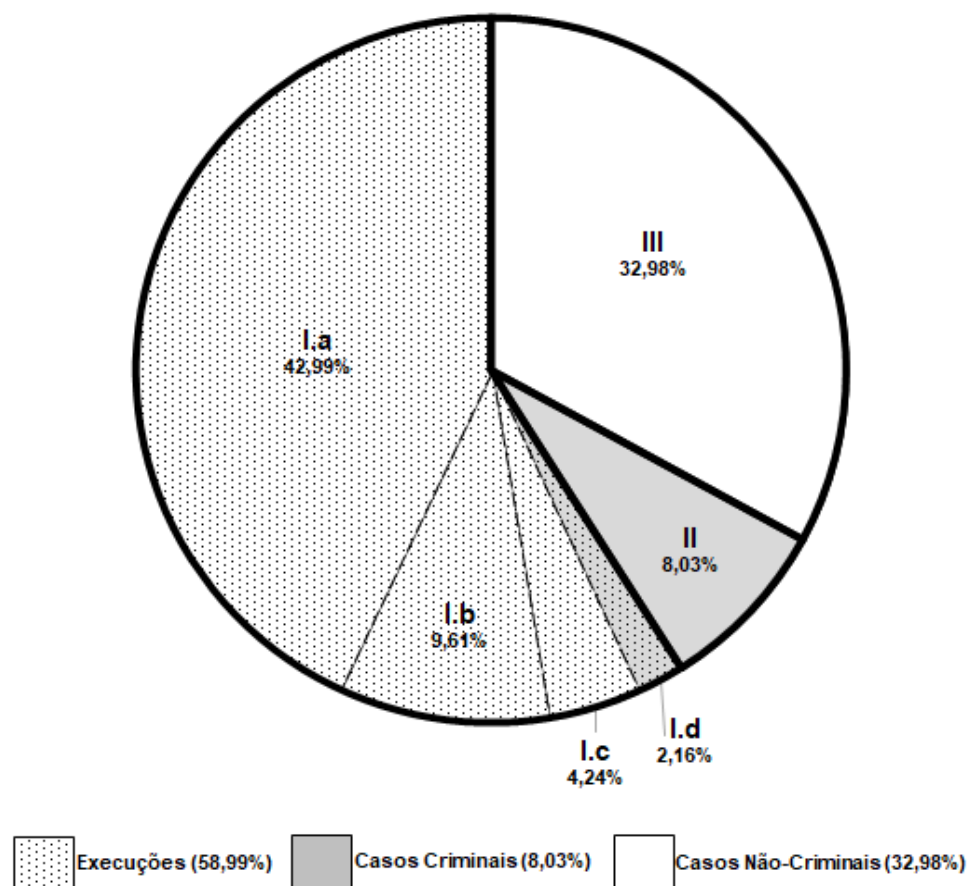
<b>Litigiosidade</b>		
	<b>Total</b>	
<b>Movimentação processual</b>		
<b>Casos novos</b>	28.052.965	↓ -1,9%
Criminal	2.675.156	↑ 1,1%
Não-criminal	25.377.809	↓ -2,2%
<b>Julgados</b>	32.399.651	↑ 3,0%
Criminal	3.006.765	↑ 1,7%
Não-criminal	29.392.886	↑ 3,1%
<b>Baixados</b>	31.883.392	↑ 3,8%
Criminal	3.137.565	↑ 2,0%
Não-criminal	28.745.827	↑ 3,9%
<b>Casos pendentes</b>	78.691.031	↓ -1,2%
Criminal	7.812.933	↑ 1,6%
Não-criminal	70.878.098	↓ -1,5%

Fonte: Adaptação da tabela “Litigiosidade” do *Relatório Justiça em Números 2019* (CNJ, 2019c, p. 37).

Dos 78.691.031 de casos pendentes em 31/12/2018, 72.276.504 (91,8%) estavam no 1º grau (64.906.883 na justiça comum e 7.369.621 nos juizados especiais).<sup>297</sup> Desse total em 1º grau, 42.640.426 (58,9%) estavam na fase de execução e 29.636.078 (41,1%) estavam na fase de conhecimento (CNJ, 2019c, p. 128). No gráfico abaixo, pode-se observar a distribuição dos processos pendentes no 1º grau em 31/12/2018, conforme os seguintes quantitativos (CNJ, 2019c, p. 128):

<sup>297</sup> As informações detalhadas estão nos painéis em *dashboard* do CNJ disponíveis no [link painéis.cnj.jus.br](http://painéis.cnj.jus.br), campo *Justiça em Números*, aba *Gestão Judiciária* (Acesso em: 30 out. 2019). Os demais processos pendentes estavam assim distribuídos por instância: 4.197.670 no 2º grau; 602.693 nos tribunais superiores; 1.610.326 nas turmas recursais; e 3.838 nas turmas regionais de uniformização. Para tais processos, os painéis não trazem informações sobre quantos estavam na fase de conhecimento e quantos na fase de execução, nem quantos eram criminais e quantos não criminais, tampouco sobre os tipos de execução.

**Gráfico 4** – Processos pendentes no 1º grau (justiça comum e juizados especiais) em 31/12/2018.



Fonte: Elaboração própria, com dados do *Relatório Justiça em Números* (CNJ, 2019c, p. 128).

I – 42.640.426 execuções pendentes (58,99%):  
 I.a – 31.068.336 execuções fiscais (72,8% das execuções pendentes);  
 I.b – 6.947.998 execuções não criminais;  
 I.c – 3.061.728 execuções não fiscais;  
 I.d – 1.562.364 execuções criminais.  
 II – 5.801.563 casos pendentes criminais (8,03%).  
 III – 23.834.515 casos pendentes não criminais (32,98%).

Com base nos dados pesquisados, não se conseguiu identificar quantos, dentre os casos pendentes não criminais na fase de conhecimento (fração III), estavam na justiça comum ou nos juizados especiais, nem quantos (neste recorte) eram coletivos, quantos eram repetitivos, tampouco quantos estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório e nem como esta fatia (de 32,98%) se dividia por classe, assunto e matéria. Tais informações são importantes para se conhecer a dimensão dos desafios da magistratura industrial e da magistratura artesanal, para a definição de políticas judiciárias com foco nos processos em fase de conhecimento da área não criminal e para a própria regulação normativa.

Durante o ano de 2018, foram proferidas 32 milhões de sentenças e decisões

terminativas, com aumento de 939 mil casos (3%) em relação à 2017. Observou-se um crescimento acumulado de 36,8% da produtividade em 10 anos. Ainda assim, considerando a diferença entre o volume de processos pendentes e o volume que ingressa a cada ano, mesmo que não houvesse ingresso de novas demandas e fosse mantida a produtividade dos magistrados e dos servidores, seriam necessários aproximadamente 2 anos e 6 meses de trabalho para zerar o estoque. (CNJ, 2019c, p. 80).

Em 2018, para os magistrados, o volume de processos médio sob sua gestão foi de 6.775 (aumento de 4,2%). Entre 2014 e 2018, a produtividade aumentou em 10,7%, alcançando um Índice de Produtividade dos Magistrados (IPM)<sup>298</sup> de 1.877 processos baixados, o que equivale a uma média de 7,5 casos solucionados por dia útil do ano, sem descontar períodos de férias e recessos. Ainda quanto aos indicadores de desempenho, a taxa de congestionamento<sup>299</sup> na justiça estadual foi de 73,9%; na justiça do trabalho, 52,8%; na justiça federal, 69,6%. (CNJ, 2019c, p. 88-89).

O Poder Judiciário concentra, no 1º grau de jurisdição, 94% do acervo processual, sendo que mais da metade desses processos (54,18%) se referia à fase de execução. A série histórica mostra que os casos pendentes na fase de execução apresentam aumentos regulares numa clara tendência de crescimento do estoque. As execuções fiscais representam 72,8% do total de execuções pendentes e 39,4% do total de casos pendentes, sendo as principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário (congestionamento de 90% em 2018,<sup>300</sup> a maior taxa entre os tipos de processos constantes do Relatório)<sup>301</sup>, ainda que 92,1% do acervo tramite em varas especializadas. (CNJ, 2019c, p. 106, 126 e 168).

---

<sup>298</sup> Indicador que computa a média de processos baixados por magistrado em atuação.

<sup>299</sup> Taxa de congestionamento: indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados). Cumpre informar que, de todo o acervo, nem todos os processos podem ser baixados no mesmo ano, devido a existência de prazos legais a serem cumpridos, especialmente nos casos em que o processo ingressou no final do ano-base. Quanto maior o índice, maior a dificuldade do tribunal em lidar com seu estoque de processos.

<sup>300</sup> Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2018, apenas 10 foram baixados.

<sup>301</sup> Os gargalos da execução revelam que a sua crise não é propriamente jurídica, mas sim de solvência. Por mais sofisticado que seja o processo executivo, sem patrimônio não há o que expropriar. Nesse sentido, mitigando o papel de vilã comumente atribuído às execuções (decorrente da dificuldade em reduzir estoque), os próprios elaboradores do Relatório ressaltam: “Há de se destacar, no entanto, que há casos em que o Judiciário esgotou os meios previstos em lei e ainda assim não houve localização de patrimônio capaz de satisfazer o crédito, permanecendo o processo pendente. Ademais, as dívidas chegam ao judiciário após esgotados os meios de cobrança administrativos – daí a difícil recuperação. [...]. O executivo fiscal chega a juízo depois que as tentativas de recuperação do crédito tributário se frustraram na via administrativa, provocando sua inscrição na dívida ativa. Dessa forma, o processo judicial acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas, sem sucesso, pela administração fazendária ou pelo conselho de fiscalização profissional. Acabam chegando ao Judiciário títulos de dívidas antigas e, por consequência, com menor probabilidade de recuperação” (CNJ, 2019c, p. 126 e 131).

O maior impacto das execuções fiscais está na Justiça Estadual, que concentra 85% de tais processos. A Justiça Federal responde por 15% e a Justiça do Trabalho por 0,28% das execuções fiscais. O impacto desses processos nos acervos é mais significativo na Justiça Federal – onde os processos de execução fiscal correspondem a 45% do seu acervo total (conhecimento e execução) –, na justiça estadual (42% do total) e na justiça do trabalho (2%). (CNJ, 2019c, p. 131).

As Reformas Constitucionais nº 19 e nº 45, as quais programaram, respectivamente, a Reforma Administrativa do Estado (Emenda nº 19/1998) e a Reforma do Poder Judiciário (Emenda nº 45/2004), seguiram uma mesma diretriz economicista neoliberal,<sup>302</sup> segundo a qual o Estado precisava ser objeto de um “choque de gestão” para tornar a máquina mais produtiva e eficiente.

A produtividade e a celeridade foram estabelecidas como parâmetros vinculadores de mensuração de desempenho do Estado e, também, do Poder Judiciário. Assim como as reformas do Estado não podem subverter o núcleo duro dos direitos e garantias fundamentais, a crescente pressão sobre o sistema judiciário no sentido de reduzir a sua carga e encontrar procedimentos mais baratos não pode subverter os fundamentos de um processo justo. Em outras palavras, o “choque” não pode matar o paciente.

A lógica efficientista tem reflexos diretos na promoção do acesso isonômico à justiça. Utilizada como meio de persuasão e erigida a parâmetro ético-legitimador, não por acaso a eficiência (que está atrelada a meios) passou a ser confundida com efetividade (que visa a fins), potencializando e redimensionando a relação entre meios e fins. Desvia-se o foco do cidadão (isto é, do povo) para o consumidor-cliente do serviço de justiça, tomando-se a parte (qual seja, o seletivo grupo que ocupa a pauta não criminal de fóruns e tribunais) pelo todo (isto é, a sociedade brasileira).

Segundo Marcellino Junior (2018, p. 60-66 e 158), a falsa equiparação do significado dos vocábulos eficiência e efetividade contribui para se naturalizar no imaginário coletivo – altamente alienado política e ideologicamente em tempos atuais – a ideia desenvolvimentista que, desde a modernidade, tem por base uma racionalidade dominadora, excludente, que encobre a indiferença e a alteridade, e que enquadra os servidores e agentes públicos num

---

<sup>302</sup> Marcellino Junior (2018, p. 154) aponta a visão das instituições financeiras internacionais sobre o Estado brasileiro na década de 1990, evidenciada no Documento Técnico nº 319 do Banco Mundial: “Essa visão das instituições financeiras, que reconhecem que o Estado brasileiro é agigantado, burocrático e caro, interfere, segundo elas, diretamente no mercado. Afirmam que o risco-Brasil é muito alto para investidores exatamente por conta daquelas razões. Sustentam, ademais, que o excesso de independência da base do Judiciário gera insegurança jurídica, haja vista a ausência de padronização das decisões judiciais. Referem-se, mais especificamente, à garantia dos contratos”.

modelo de inspiração taylorista, calcado na celeridade e na produtividade. Um perfil de magistrado no padrão “gestor de qualidade” vai se consolidando a partir da lógica de gestão eficiente da Justiça exigida pelo CNJ.<sup>303</sup>

Não há dúvidas quanto à grande importância do controle e monitoramento estatístico do Poder Judiciário e do uso correto de técnicas de boa governança e gestão para o aprimoramento do serviço público de justiça.<sup>304</sup> Como ressaltado, tais dados têm permitido conhecer melhor o Judiciário seja enquanto Poder, seja enquanto órgão da Administração. Entretanto, a ideia segundo a qual “se não posso ser efetivo, serei ao menos eficiente” preocupa.

Ao se admitir o efficientismo como uma lógica absoluta ou prevalente, equiparando indevidamente unidades jurisdicionais a unidades fabris, há um risco elevado de se continuar reverberando intra-processo as históricas e permanentes desigualdades existentes extra-processo.

A resposta do Poder Judiciário não pode ser uma resposta qualquer, desprovida de cuidados igualitários e distributivos, projetada num ponto indefinido futuro, descompromissada com a efetiva realização/fruição do direito, valor ou bem da vida reconhecido no julgado. É dever do Estado prestar jurisdição de modo universal e integral, a todas as classes sociais e sem deixar resíduos conflitivos periféricos.

Segundo Mancuso (2019, p. 528, grifo do autor), a tutela jurisdicional de qualidade a ser ofertada aos jurisdicionados deve revestir-se de seis atributos:

---

<sup>303</sup> Nesse sentido, ressalta Marcellino Junior (2018, p. 64): “O novo paradigma da ação eficiente se volta com foco e atenção para dois alvos privilegiados. Primeiro, os membros da máquina estatal, ou seja, os funcionários públicos. Estes funcionam, em lembrança a Arendt, como dentes de engrenagem. Imaginando-se excelentes e exemplares servidores públicos, juízes, advogados, promotores, técnicos judiciários, assistentes administrativos cumprem suas funções e ordens administrativas, muitas vezes, de modo irrefletido, acrítico e, inconscientemente, vilipendiam Direitos Fundamentais. A eficiência torna a relação de trabalho no serviço público uma atividade matematizada. O que importa não são os fins que um serviço público efetivo poderia alcançar, mas sim a produtividade numérica e estatística que se poderia verificar, voltada, é claro, para otimização de gastos. Como lembra Rosa, pela eficiência, busca-se um padrão de qualidade total em nome da melhor satisfação não mais do cidadão, mas sim do consumidor-cliente, transformando as unidades administrativas e jurisdicionais muitas vezes ‘em objeto de ‘ISOs’, ‘5ss’ e outros mecanismos articulados para dar rapidez às demandas”.

<sup>304</sup> Já se concluiu há algum tempo que a oferta de mais do mesmo (mais estrutura física, humana, material e tecnológica) apenas retroalimenta a demanda, fechando um perverso círculo vicioso (MANCUSO, 2019, p. 5). Wolkart (2019, p. 312-313), na mesma linha, acrescenta que a única exceção seriam os investimentos em tecnologia, os quais podem reduzir os custos de transação e os gastos sociais: “Nem se diga que a melhor solução seria, ao invés de restringir direitos, aumentar o tamanho da Justiça, ampliando a estrutura administrativa, física e de recursos humanos. Como provam as ciências econômicas clássicas, aumento de estrutura, nesses casos, estimula aumento de demanda e, conseqüentemente, aumento daqueles já citados custos sociais. A exceção fica por conta do investimento em tecnologia, porque, como veremos, ele tende a diminuir todos os custos de transação da atividade jurisdicional e aumentar a produtividade, impactando positivamente a redução dos custos sociais. A tecnologia é o caminho mais curto para a conquista de algo próximo do que seria um *sistema ideal de justiça*”.

[...] ser *justa* (resolução da pendência de modo equânime), *jurídica* (tecnicamente hígida e convincente), *econômica* (boa relação custo-benefício), *tempestiva* (prolatada num processo sem dilações excessivas), *razoavelmente previsível* (apta a permitir um verossímil prognóstico sobre o desfecho da causa) e *efetiva* (idônea a assegurar a exata fruição do direito, valor ou bem da vida reconhecidos no julgado).

Ressaltando estar a pauta da questão judiciária nacional dominada pelo mote da obsessiva redução do estoque de processos – por meio da qual se combate o efeito, deixando em aberto a causa (localizada no demandismo judiciário excessivo)<sup>305</sup> –, Mancuso (2019, p. 9-11) adverte para o aumento do risco de infringência ao núcleo duro dos direitos processuais das partes, sintetizado no binômio contraditório – ampla defesa.<sup>306</sup>

Recordando o teor do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e do art. 22, *caput*, do Código de Defesa do Consumidor, Mancuso reafirma a nota de eficiência que sobrepara e impregna o serviço público como um todo, ponderando, contudo, que a pragmática finalidade reducionista pode apenas substituir um problema por outro (“a *morosidade processual*, ficando substituída pela *injustiça célere*”). Ao destacar a importância de uma estratégia que conjugue qualidade e quantidade, o autor afirma:

Salta aos olhos que uma prestação jurisdicional *de qualidade* (que, para nós, é aquela que se apresenta *justa, jurídica, econômica, tempestiva, razoavelmente previsível e idônea a assegurar a efetiva fruição do bem da vida, valor ou direito reconhecidos no julgado*) não tem como se realizar em remanescendo o formidável volume de processos em trâmite na Justiça brasileira [...]. Isso, pela boa e curial razão de que a *quantidade afeta à qualidade*, sendo inócuo esperar que juízes sobrecarregados possam produzir satisfatoriamente (assim como é ingênuo insistir na *estratégia meramente quantitativa, na obsessiva aceleração de ritos*, e na sumarização da cognição, sem a identificação das *concausas* do problema, em ordem ao seu enfrentamento eficaz e satisfatório). (MANCUSO, 2019, p. 12-13, grifo do autor).

Silva (2018, p. 119-120) sinaliza para um certo esgotamento do programa de metas de desempenho ante a estabilização da produtividade e o aumento da demanda, com consequente aumento do estoque, da taxa de congestionamento e da duração dos processos.

<sup>305</sup> Nesse sentido, enfatizando os limites dessa obsessão reducionista, Mancuso (2019, p. 10-11) aponta: “A política judiciária obsessivamente focada na padronização/agilização dos procedimentos, embora possa, a curto prazo, contribuir para amenizar a sobrecarga de processos, não parece apta a representar solução permanente ou duradoura, pela boa razão que por aí se está a combater o *efeito* da questão judiciária nacional – a *crise numérica de processo* – deixando em aberto a causa, localizada no demandismo judiciário excessivo, insuflado, de um lado, pela crescente litigiosidade social e, de outro, pela parca oferta e divulgação de *outros meios e modos* de prevenir ou resolver controvérsias, fora e além da decisão judicial de mérito, dita *solução adjudicada estatal*”.

<sup>306</sup> Segundo Mancuso (2019, p. 12), tal núcleo duro também inclui “[...] o respeito à igualdade no processo e perante ele; o direito à prova em simetria com a natureza dos fatos da lide; o direito à congruência entre a decisão e o objeto litigioso; o direito a que a lide, uma vez preenchidas as condições da ação e os pressupostos da relação processual, seja *efetivamente dirimida*, em modo consistente e com carga cognitiva suficiente para ser, oportunamente, imunizada com a agregação da coisa julgada material”.

De fato, tal como as reformas processuais, as reformas na gestão judicial também são limitadas, sobretudo em sistemas fundamentalmente injustos, carentes de reformas políticas e sociais distributivas.

Os dados do *Justiça em Números*, não obstante os avanços e méritos da iniciativa, refletem a crise quantitativa, mas não a qualitativa da justiça. Não há tantos dados sobre a qualidade das decisões, dos acordos, sobre grau de satisfação dos jurisdicionados, tampouco sobre o perfil dos conflitos, suas causas e origens, sobre os fatores que mais influenciam na escolha do método de resolução de conflito, sobre as preferências de uso dos diferentes instrumentos processuais, sobre o custo de efetivação dos principais direitos sociais etc.

A adequação de uma política de acesso isonômico à justiça material requer mais. Isso significa não só a obtenção de avaliação mais aprofundada do desempenho do Poder Judiciário e a elaboração de relatórios mais detalhados e precisos por classe, assunto, fase do processo, unidade judiciária, partes etc. Requer também o conhecimento e a articulação de dados fidedignos de todos os *players* do sistema de justiça, isto é, de todo o aparato dedicado à solução judicial ou extrajudicial de conflitos, com foco nas necessidades do principal (sociedade) e nas respectivas entregas dos agentes.

Em outras palavras, é preciso mensurar o quanto a atuação de cada *player* (e não só do Poder Judiciário) impacta na ampliação (ou na restrição) do acesso à justiça, isto é, na concretização dos direitos, sobretudo os sociais básicos. Este é um primeiro passo para que se avance na qualidade da informação, passando de indicadores quantitativos para indicadores qualitativos. Embora o Poder Judiciário seja importante caixa de reverberação dos anseios sociais, nele não se pode medir as litigiosidades latente e contida. Vale dizer, é possível que uma diminuição do acervo (isto é, uma redução de casos pendentes) – amplamente festejada como evidência de eficiência – promova um acesso à justiça restrito a um grupo privilegiado de litigantes habituais. Assim, um salto de produtividade na solução de conflitos judicializados não necessariamente se traduz na ampliação do acesso equitativo à justiça e nem no atendimento às principais demandas da sociedade.

Conquanto o acesso ao serviço estatal de justiça seja um projeto ainda inconcluso,<sup>307</sup> os dados sobre sua estrutura, custo e taxa de congestionamento, associados à constatação prévia de que a litigiosidade que aporta ao Poder Judiciário representa apenas a ponta da pirâmide de conflituosidade, descortinaram um cenário de esgotamento da via judicial. A superexploração (frise-se, por poucos) e a inefetividade do Judiciário impôs *duas estratégias*:

---

<sup>307</sup> Como visto, 9,7% da população brasileira não dispõe deste serviço de maneira contínua em seu município.



repensar sua natureza monopolística e (re)equilibrar as condicionantes ao acesso à justiça.

No que toca à primeira, a expansão de métodos de resolução de disputas para meios extrajudiciais,<sup>308</sup> no âmbito da própria sociedade, vem colocando por terra a vetusta pecha que desavisadamente lhes foi outrora atribuída de “justiça de segunda classe”, promovendo o abandono do *fetichismo da jurisdição*<sup>309</sup> (agora compartilhada) e a quebra do monopólio estatal na distribuição de justiça<sup>310</sup> (admitindo-se e incentivando-se a desjudicialização dos conflitos e o sistema multiportas).<sup>311</sup>

A leitura do art. 3º do CPC/2015 à luz do inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal permite inferir que o legislador infraconstitucional já não mais reduz a jurisdição ao Poder Judiciário. Tal opção reflete, em alguma medida, o esgarçamento da outrora rígida

<sup>308</sup> Sobre o tema, confira-se: Oteiza (2018); Costa e Silva (2018); Andrews (2018); Salles (2006).

<sup>309</sup> A expressão é de Dinamarco (2001b, p. 836-837), segundo o qual: “Constitui tendência moderna o abandono do *fetichismo da jurisdição*, que por muito tempo fechou a mente dos processualistas e os impediu de conhecer e buscar o aperfeiçoamento de outros meios de tutela às pessoas envolvidas em conflitos. Os *meios alternativos* para a solução destes ocupam hoje lugar de muito destaque na preocupação dos processualistas, dos quais vêm recebendo especial ênfase a *conciliação* e a *arbitragem*”.

<sup>310</sup> Apontando para um processo de estrutura cooperatária, num ambiente de justiça coexistencial, Mancuso (2019, p. 11 e 13, grifo do autor) destaca os arts. 3º, 139, V, 537, II, III, IV e §§ 2º e 3º, 539, § 1º, 610, § 1º e 733 e §§, todos do CPC/2015, além da Resolução CNJ nº 125/2010, assinalando: “Da leitura dessa peça é lícito intuir que por aí se começa, enfim, a tocar na *origem dos males* (ao invés de prosseguir lidando com a consequência), na medida em que vem sinalizada a desconstrução do arraigado (e defasado) conceito de *monopólio estatal* na distribuição da Justiça, sob a égide da contemporânea proposta de uma *jurisdição compartilhada*”. Na mesma vertente, reposicionando o Poder Judiciário – que deve estar sempre acessível – no fluxo de administração de conflitos, Bueno (2017, p. 49) ressalta: “É incorreta essa compreensão totalizante do Poder Judiciário e, por isso mesmo, que o estudo dos chamados meios *alternativos* (no sentido de *não jurisdicionais* e *não estatais*) é tão importante, inclusive para a formação do estudante e do estudioso do direito processual civil como quis frisar, não por acaso, desde o n. 1 supra. Assim, evitar o acesso à justiça é correto no sentido de se buscar (e, até mesmo, incentivar, como faz o CPC de 2015) a solução de conflitos por outros métodos. Nunca, no entanto, no sentido de afastar, impedindo ou obstaculizando, o acesso à solução jurisdicional estatal quando malogradas aquelas tentativas ou, simplesmente, porque os interessados por ela não se interessam”.

<sup>311</sup> Desde que o *multi-door courthouse* foi idealizado por Frank Sander e apresentado em 1976 na *Pound Conference* a convite da Suprema Corte dos EUA, inúmeros meios de solução de conflitos ganharam destaque na doutrina, visando, em linhas gerais, a maximizar os sistemas de resolução de conflitos nos diversos ordenamentos. Dividindo tais métodos entre métodos heterocompositivos e métodos autocompositivos, Calmon (2013) elenca, dentre os primeiros (nos quais a solução é adjudicada, imposta por um terceiro desinteressado): a jurisdição estatal; a arbitragem; a perícia arbitral; a arbitragem *final-offer*; a arbitragem *night final-offer*; a arbitragem *bounded*; a arbitragem *court-annexed*; e o *rent a judge*. Quanto aos segundos (nas quais a solução é negociada entre os interessados), Calmon subdivide-os em métodos autocompositivos vinculados à justiça estatal (avaliação neutra de terceiro; o *confidential listener*; o *summary jury trial*; o *neutral fact-finder*; o *expert fact-finder*; o *joint fact-finder*; o *special master*; o *focused group*; a conciliação; e a *court-annexed mediation*) e métodos autocompositivos que funcionam pela iniciativa privada (a arbitragem não vinculante; a arbitragem *incentive*; o *mini-trial*; o *ombudsman*; os programas de reclamações; a negociação; e a mediação). Além desses, foram desenvolvidos muitos outros mecanismos de solução de conflitos de naturezas distintas, para diferentes circunstâncias e especificidades do caso, importando mencionar os *dispute boards* (mecanismo utilizado no âmbito de contratos de construção civil de grande porte) e as *online dispute resolutions* (ODRs). Para um exame do potencial e dos limites das ODRs, podendo-se checar um levantamento de 59 sistemas de resolução de controvérsias com mecanismos de ODR, confira-se: Arbix (2015). Toda essa multiplicidade de vias permite ao especialista conceber um *design* para a solução de conflitos que abarque um ou vários métodos simultânea ou sucessivamente. Sobre o desenho de soluções de conflitos, confira-se: Rogers *et al.* (2013).

separação entre os Poderes,<sup>312</sup> cuja legitimidade passa a ser haurida por atuações e entregas que se pautem pelos valores da justiça, da razoabilidade, da legalidade, da eficiência e da isonomia. Mancuso (2019, p. 526, grifo do autor), ao salientar que os pontos em comum entre o Estado-juiz e o Estado-administrador predominam sobre suas diferenças, atesta:

[...] o Judiciário perdeu o antigo monopólio da distribuição da justiça, hoje se reconhecendo que *jurisdição* é uma expressão polissêmica, aderente a todo agente, órgão ou instância com aptidão para prevenir ou resolver um conflito com justiça, em tempo razoável e sob uma boa equação custo-benefício, permitindo falar-se num ambiente de *jurisdição compartilhada*. Por conta desse renovado contexto, foram ficando esbatidos os tantos pontos que antes distinguiam e singularizavam, claramente, as funções estatais, verificando-se, no que mais interessa, que os apanágios típicos da função judicial ficaram reduzidos à *reserva de sentença* e à agregação de *coisa julgada material* às suas decisões de mérito; em contrapartida, foram se *expandindo* os pontos comuns entre as funções de administrar e de julgar: ambas aplicam o texto de regência aos fatos, com a só diferença de que o administrador procede de ofício, ao passo que o juiz atua mediante provocação.

Seja porque a realidade impôs o reconhecimento das limitações do Poder Judiciário para atender ao ritmo de crescimento da demanda<sup>313</sup> e para absorver determinados conflitos, seja porque o acesso à justiça pode, conforme as características do conflito, ser promovido com mais eficiência e efetividade por meio de outras portas, de solução negociada, o pluralismo jurídico avançou.<sup>314</sup> Tal avanço, por óbvio, não exclui a via judicial, a qual deve passar a ser vista como uma etapa apenas do fluxo integrado de resolução de disputas,<sup>315</sup> reposicionada como uma instância subsidiária ou residual, ofertada para conflitos de média e alta complexidade.

Comoglio (2007, p. 601-602), analisando a experiência inglesa dos *pre-actions*

<sup>312</sup> Para uma revisita à teoria da separação dos Poderes e uma releitura do Judiciário enquanto função do Estado contemporâneo, confira-se: Mancuso (2014, especialmente as páginas 303-418). Sobre o atual predomínio da face funcional do Estado (dimensão dinâmica) sobre a tradicional divisão de Poderes (dimensão estática), consentindo-se com uma dispersão de atribuições antes centradas ou monopolizadas em determinado Poder, órgão ou instância, confira-se: Mancuso (2019, p. 425-441 e 529-530).

<sup>313</sup> Na avaliação de Sadek (2004, p. 88): “A despeito de se verificar tendências ascendentes na demanda e na oferta de serviços em todas as justiças, a imagem é de absoluta inoperância, com descompasso expressivo entre a procura e a prestação jurisdicional”.

<sup>314</sup> Concebendo o acesso à justiça como o acesso ao meio (ou ao *design*) mais adequado à solução de conflitos, Marzineti (2018) aponta que a Constituição Federal prevê dois sistemas distintos, equivalentes e complementares: um explícito (pautado na preservação da harmonia social e na obtenção da solução pacífica para os conflitos) e outro implícito (aquele previsto no art. 5º, XXXV, da CF/88). Apontando a necessidade de equilibrar condicionantes e de um novo rumo político para viabilizar o acesso à justiça democrático, ressalta: “O acesso à justiça enquanto direito fundamental abarca os dois sistemas previstos em tese no âmbito da Constituição brasileira, estando ambos em equivalência e não podendo um prevalecer sobre o outro no plano teórico, de modo que a implementação de filtros e condicionantes expressas para o acesso ao Poder Judiciário não viola a disposição do artigo 5º, XXXV. [...] Diante disso, é também de se constatar que a política que orienta a gestão e administração do Poder Judiciário brasileiro segue rumo oposto ao necessário para implementação de um acesso à justiça democrático. Não se necessita de mais Poder Judiciário, na medida em que isso representará reforço ao déficit democrático existente. Urge que se pense o acesso à justiça no Brasil com menos Poder Judiciário, ao menos em seus moldes e com suas premissas atuais, e menos processo judicial e que este, pelo seu déficit democrático intrínseco, funcione pela premissa da subsidiariedade” (MARZINETTI, 2018, p. 130-131).

<sup>315</sup> Cf. Cunha e Gabbay (2013).

*protocols*, ressalta o caráter preventivo dos meios alternativos e a necessidade de se considerar a via judicial como uma última opção.<sup>316</sup> Na mesma vertente, Mancuso (2019, p. 303, grifo do autor), ao projetar as externalidades positivas decorrentes dessa “[...] vertente *subsidiária* ou *residual*, que propõe um *Judiciário mínimo* [...]” e consagra o pluralismo decisório, aponta:

[...] (i) ainda quando as tentativas suasórias não resultem exitosas, os debates travados sobre a controvérsia, permitindo que os interessados, assim informados quanto às suas respectivas *chances*, poderão deliberar quanto ao melhor caminho a seguir, de modo que, havendo opção pela propositura da ação, o conflito já terá, quando menos, alcançado o desejado *ponto de maturação*, o que contribuirá para acelerar os trâmites, facilitando a final resolução, seja por meio de transação ou de sentença; (ii) com a adoção dessa estratégia, a justiça estatal se poupa de alocar tempo e recursos na resolução de controvérsias que, já antes poderiam e deveriam ter *estagiado* em certas instâncias ou órgãos intermediários, com boa probabilidade de serem resolvidas; (iii) como resultado dessa *vera economia*, o Judiciário fica liberado para se ocupar das crises jurídicas efetivamente singulares, complexas e transcendentais, e/ou que se revelaram impossíveis de outros modos, o que, presumivelmente, contribuirá para uma melhor *qualidade* da resposta ofertada ao jurisdicionado.

Se a opção política for favorável ao acesso isonômico à justiça, é necessário repensar os fundamentos de distribuição do acesso ao Poder Judiciário e à ordem jurídica justa. O acesso à justiça não envolve a ideia de monopólio estatal sobre a Justiça. Se o aprimoramento do Poder Judiciário é tarefa árdua – e, por vezes, não desejado politicamente –, não há razão para não se valer dos meios alternativos para distribuir justiça. A ênfase deve estar na realização do direito material, na entrega do bem da vida, na efetividade da tutela, não sobre a estatalidade da via. Nesse sentido, Vigoriti (1986, p. 147, grifo do autor), mitigando a ideia de inconstitucionalidade dos meios alternativos, já indicava:

Nem se poderia temer um contraste com a garantia constitucional da ação e da defesa em juízo (art. 24 da Constituição italiana), porque a norma impõe que seja concedida aos particulares uma possibilidade concreta e efetiva de agir e de se defender, mas não que a ação e a defesa devam necessariamente desenvolver-se diante de órgãos estatais. A ênfase é colocada sobre a *concretidade da tutela*, mas não sobre a estatalidade. Poder-se-ia até dizer que se a tutela estatal fosse inócua (não acessível), seria inconstitucional obrigar alguém a dela lançar mão, obstando-se qualquer outra alternativa.

A boa convivência entre justiça estatal e meios alternativos significa, em um ambiente de justiça multiportas, estreitar as portas caras e menos eficientes e abrir/alargar

<sup>316</sup> Nesse sentido, Comoglio (2007, p. 601-602, grifo do autor) aponta: “[...] cui scopo precípua è quello di evitare o, comunque, di prevenire l’instaurazione di determinate categorie e di liti giudiziali, si da favorire la stipulazione di accordi transattivi *ante causam* o eventualmente l’esperimento del tutto volontario, di *procedure alternative* di risoluzione *extra iudicium* delle controversie, ove disponibile. Posto che, nell’ottica e nello spirito de questi *protocols*, l’esercizio dell’azione giurisdizionale dovrebbe essere considerato quale una *extrema ratio* [...]”.

outras mais adequadas,<sup>317</sup> visando sempre à promoção do acesso equitativo à justiça.<sup>318</sup> Não se trata, pois, de privatizar a Justiça, tampouco o processo,<sup>319</sup> mas de não fechar outras portas, tanto ou mais aptas a pacificar conflitos. Sustentar o monopólio da solução adjudicada, cujo acesso é concentrado e seletivo e cuja efetividade (entrega efetiva do bem da vida) é baixa, é inibir de modo irrefletido o avanço da solução negociada obtida em diferentes *locus* sociais a partir de um sistema multiportas.

Vigoriti (2007, p. 99-101), após ressaltar que tempo e custo referem-se à fisiologia do processo (e não à sua patologia), aponta que o objetivo das *ADRs* não se limita a reduzir tais obstáculos, abrangendo também uma gestão conjunta da controvérsia, sempre tomando por referência o acesso à justiça.<sup>320</sup> Ao contrapor as expectativas dos indivíduos às limitações do aparato judicial, o autor referenda a busca por soluções alternativas.<sup>321</sup> Aponta que o ordenamento italiano sobre o assunto se orienta em sentido favorável à obrigatoriedade da tentativa, a qual pode ocorrer em momentos diversos, principalmente no início do processo, antes das relações entre as partes se deteriorarem. Sustenta que a conciliação deve poder ser realizada em qualquer espaço social, sem exigir qualquer percurso burocrático, nos escopos da autonomia de negociação.<sup>322</sup> No mais, concebe como positiva a concorrência entre os espaços, salientando que o acesso às vias alternativas é sempre informal e o procedimento não é custoso, exceto quando envolve controvérsia de elevado valor, requerendo o trabalho de especialistas.

Na quadra em que vivemos, importa mais resolver o conflito do que julgar o litígio. Torna-se fundamental, pois, a escolha do modo mais seguro para garantir os direitos. Nesse sentido, Bobbio (1992, p. 25) salienta:

[...] o problema mais grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não (é) mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los. [...]. Com efeito, o

<sup>317</sup> Tal como visto no capítulo 1, a adequação de outras portas, que não a da atividade jurisdicional clássica, implica a necessária atualização do conceito de acesso à justiça, na linha defendida por Kazuo Watanabe, ou seja, acesso à justiça como acesso à ordem jurídica justa, e não mero acesso a órgãos judiciários. Sobre a atualização do conceito de acesso à justiça e sobre a transformação da “cultura da sentença” em “cultura da pacificação”, confira-se: Watanabe (2017, 2019).

<sup>318</sup> Sobre a ausência de violação do princípio do acesso à justiça no modelo multiportas, considerando acessível o Poder Judiciário quando esta for a porta adequada, confira-se: Zaneti Junior e Cabral (2018).

<sup>319</sup> Sobre o tema, confira-se: Barbosa Moreira (2001).

<sup>320</sup> Nesse sentido, Vigoriti (2007, p. 99) salienta: “*Non è così: durata e costo appartengono alla fisiologia e non alla patologia del processo; l’alternativa non è la risposta alla constatazione che i processi durano e costano sempre ‘troppo,’ ma è desiderio di diversità, per cui anche se questi elementi fossero trascurabili, in ogni caso vi sarebbe motivo per l’alternativa*”.

<sup>321</sup> Ressalta Vigoriti (2007, p. 101): “*Nell’insieme, l’organizzazione dell’apparato di tutela è problema assai complesso. Lo Stato è costretto a fare promesse di efficienza, tempi brevi, gratuità, che semplicemente non potrà mai mantenere. Le aspettative dei singoli saranno talvolta esagerate, magari perché basate su leggi di carattere solo promozionale e di scarsa effettività, ma resta che il diniego oposto è netto e pare davvero non criticabile che si cerchino alternative*”.

<sup>322</sup> Ressalta Vigoriti (2007, p. 103): “*Il compito di promuovere la conciliazione deve poter essere devoluto dai pascenti a chiunque, nell’ambito della loro autonomia negoziale*”.

problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

A busca por decisões justas, obtidas em tempo razoável e a custo suportável pelas partes, conquanto utópica, revela-se indispensável à manutenção da crença na Justiça. Logo, para além de (re)equilíbrios dinâmicos das principais condicionantes ao acesso, um redimensionamento da função do Judiciário no Estado Democrático de Direito, inclusive na sua inter-relação com os demais Poderes, sobretudo com o Executivo, faz-se necessário.<sup>323</sup> A escolha consciente do método adequado para resolução do conflito leva em consideração o contexto e as particularidades de cada controvérsia.

Embora, como visto, existam diversas soluções alternativas ao processo estatal, tão ou até mais eficientes – inclusive em termos de custo e tempo –, tais continuam relegadas a um segundo plano. Além de serem rotineira e inadvertidamente vistas entre nós como uma “justiça de segunda classe” ou como uma “válvula de escape” para “desafogar” o congestionado Judiciário, com ainda raríssimas exceções os profissionais do Direito não tiveram em sua formação uma disciplina que cuidasse das técnicas de negociação, não sendo assim nada estranha a prevalência da cultura da litigância, para a qual foram instruídos.

É verdade que haverá vários casos em que o meio judicial será o adequado, posto que o conflito só pode ser resolvido por meio de uma decisão impositiva. Entretanto, preconceitos e deficiências de formação à parte, não só a solução adjudicada por meio da sentença, mas também a alcançada pela via dos meios alternativos de resolução de conflitos pode promover acesso à justiça. Os meios alternativos não foram concebidos para substituir o processo judicial, mas sim para com ele coexistir, complementando-o dentro do sistema de justiça.

A não judicialização dos conflitos acarreta, no mais das vezes, soluções mais céleres, por vezes menos custosas, mais eficazes (por resolver a causa e não somente uma faceta do problema, isto é, não atacar somente a ponta do *iceberg*) e menos suscetíveis de revisão

---

<sup>323</sup> Sobre essa necessidade de um novo *design* para o Poder Judiciário, Marcato (2013, p. 29) pondera: “A inserção do Poder Judiciário nesse contexto exige, portanto, em primeiro lugar, a compreensão de sua estrutura e organização e das relações de interdependência político-econômica com os demais poderes do Estado, notadamente o Executivo; depois, o sistema jurídico vigente em cada país e, finalmente, a ‘expectativa de justiça’ de cada povo, assim entendida não apenas a visão que se tenha da atividade jurisdicional e de seus fins (visão que pode ser fortemente influenciada por valores culturais e pelo grau de desenvolvimento social), mas, sobretudo, o respeito e a confiança depositada em seus agentes e no resultado de seu trabalho”.

(menor possibilidade de se recorrer de uma decisão construída pela própria parte).<sup>324</sup>

Ao explorar tais vantagens, deve o advogado ser capaz de avaliar as reais possibilidades do caso para, conjuntamente com seu cliente, discutir as soluções possíveis e desejáveis e eleger a melhor estratégia na defesa dos interesses deste. Nessa análise, devem ser levados em conta, dentre outros, critérios como a natureza do conflito, a existência de vedação legal, a complexidade da matéria, o nível da controvérsia, a relação entre as partes, a existência de relação continuada entre elas ou não, os interesses envolvidos, a existência de interesse público, a probabilidade de resolução amigável, o equilíbrio ou não de poder entre as partes, a celeridade da decisão e os custos de uma possível demanda.

Ao monetizar, os incentivos para a solução consensual devem ser mais atrativos do que os custos do processo. Quanto à sua própria remuneração, advogados podem transformar em ganho significativo sua atuação na solução consensual dos conflitos estabelecendo no contrato de prestação de serviços, por exemplo, que seus honorários corresponderão a uma porcentagem do quanto seu cliente deixou de gastar ao firmar o acordo e não litigar.

De outra parte, mas na mesma linha de priorização do uso dos meios alternativos de resolução de conflitos, necessário que também os magistrados sejam mais rigorosos ao exigir a observância do dever de cooperação, efetivamente punindo sujeitos processuais por comportamentos desleais e por abuso do processo, condutas que precisam ser veementemente inibidas para que o processo não se torne um lugar de chicanas. Além disso, o Judiciário também pode contribuir para a consolidação do uso de meios alternativos de resolução de conflitos, ampliando a cultura da pacificação, ao promover a uniformização de sua jurisprudência, mantendo-a estável, íntegra e coerente (art. 926, CPC/2015), firmando bons precedentes, respeitando e fazendo respeitar sua força vinculativa.<sup>325</sup>

A proposta, enfim, é de uma integração entre os mecanismos adjudicatórios e os meios alternativos de resolução de conflitos, com ampla participação da sociedade, do Poder Público, da área jurídica, política, educacional, dos setores industrial, comercial, de serviços, financeiro e da mídia, para que o novo impulso seja decisivo para a escolha do meio

---

<sup>324</sup> Ao comentar as vantagens da não judicialização, Watanabe (2017, p. 29) ressalta: “[...] a sociedade brasileira ainda não despertou para a grande vantagem da solução amigável dos conflitos, em termos de economia de tempo e dinheiro, de celeridade, de previsibilidade da solução, de confidencialidade, de autonomia das partes na busca de solução mais adequada para seus conflitos, de preservação dos vínculos que unem as partes e de outros benefícios mais”.

<sup>325</sup> Oportuna, aqui, a menção à experiência inglesa, cujo sistema – mais avançado em termos de previsibilidade, decorrente do historicamente construído sistema de precedentes – permite ao juiz punir com as custas do processo mesmo quem venceu a demanda se aquela determinada causa poderia ter sido resolvida por mediação ou arbitragem. Eis dois fatores primordiais para os altos índices de acordo: previsibilidade e alto custo do litígio. Tais condicionantes serão analisadas nos tópicos adiante (2.2.2 e 2.2.3).

adequado para resolução dos conflitos, para a ampliação do acesso à justiça e, conseqüentemente, para a afirmação da cidadania.

Vale enfatizar: promover o acesso à justiça não significa promover o acesso ao Poder Judiciário. O Judiciário é apenas um dos *players* (interessado) do sistema de justiça e, embora conte com ótimos mecanismos de controle contramajoritários, também pode atuar de forma conservadora, bloqueando a transformação social. Em outras palavras, aumentar o acesso ao Poder Judiciário, que tradicionalmente atua para manutenção do *status quo*, pode significar, se não houver a distribuição do acesso, a perpetuação das históricas desigualdades, sobretudo em grupos vulneráveis sem acesso à informação.<sup>326</sup>

Em suma, no atual cenário trágico – no qual o aparato judiciário, funcionando em um país continental, em meio a tantas diferenças culturais, acentuado déficit civilizatório e profunda desigualdade de renda, riqueza e oportunidades, tem se mostrado incapaz de dar adequada e tempestiva resposta à tarefa que lhe impôs a Constituição, missão esta que traduz a própria razão de ser do Poder Judiciário –, mais do que desejáveis, a quebra do monopólio da jurisdição estatal e o fortalecimento do pluralismo participativo se tornaram necessários à melhor distribuição do acesso.

Já quanto à segunda estratégia, cada ponto do fluxo da administração de conflitos pode ser mais ou menos prestigiado conforme a calibragem que se dê às condicionantes do acesso. Embora não seja o papel prioritário da lei processual eliminar privilégios de litigantes habituais, tolerar o uso predatório do sistema de justiça é se curvar a um eficientismo meramente quantitativo em um sistema profundamente desigual, incapaz de fazer atuar o direito material de forma isonômica, e negar o princípio-síntese do acesso à justiça.

A Constituição Federal assegura a inafastabilidade do controle jurisdicional no inciso XXXV do art. 5º. Porém, é igualmente certo que o exercício do direito de ação não é absoluto, sujeitando-se a determinadas condicionantes (precipuamente as condições da ação), a serem estabelecidas pelo legislador. O direito de ação não pode ser convertido em dever de ação, isto é, a permissão de submeter uma lesão ou ameaça de lesão à autoridade judiciária não pode ser confundida com obrigatoriedade.

O Supremo Tribunal Federal já se debruçou sobre o interesse de agir, conferindo-lhe, conforme bem salientado por Mancuso (2019, p. 315-316, grifo do autor),

[...] um conteúdo mais fecundo e contextualizado, permitindo entender-se que para a configuração do trinômio *necessidade-utilidade-adequação* do acesso ao

---

<sup>326</sup> Sobre o acesso como promessa e forma de manutenção de estruturas de dominação, confira-se: Santos (2013b, p. 101-104).

Judiciário – elementos que compõem aquela condição da ação –, impende a demonstração de que, ou a pretensão fora antes submetida à contra-parte, sem resultado positivo, ou esgotaram-se os meios auto ou heterocompositivos disponíveis e adequados à espécie, tirante, naturalmente, as situações que, por singularidades da matéria ou de pessoa, impõem judicialização, como se dá com as ações justamente chamadas *necessárias*.

No caso das ações previdenciárias, por exemplo, nas quais se busque obter uma prestação ou vantagem inteiramente nova ao patrimônio jurídico do autor, a exigência de comprovação de prévio requerimento administrativo – que se satisfaz com a mera postulação, não se exigindo o exaurimento da via administrativa – mostra-se, em regra,<sup>327</sup> como um pressuposto para que se possa acionar legitimamente o Poder Judiciário.

Conforme decidido pelo STF, somente se houver efetiva análise e indeferimento total ou parcial do pedido, ou ainda, se houver excessiva demora em sua apreciação há a caracterização de ameaça ou lesão a direito e surge a *necessidade* de se recorrer à via judicial. Vislumbra-se, assim, não cercear, mas racionalizar o acesso à justiça, evitando-se que se transforme a Justiça em guichê de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), bem como que haja abuso do direito de demandar.<sup>328</sup>

O interesse de agir não macula, mas sim concretiza a regra constitucional prevista no inciso XXXV do art. 5º da CF/88, sobretudo no que diz respeito aos direitos potestativos (isto é, aqueles que enquanto não forem efetivamente exercidos pelo seu titular não podem ser satisfeitos espontaneamente pelo sujeito passivo).

Também o Superior Tribunal de Justiça, ao discutir a existência de interesse de agir nas ações cautelares de exibição de documentos e/ou dados relativos a histórico de cadastro e/ou consultas concernentes ao sistema *scoring* de pontuação mantidos por entidades de proteção ao crédito, concluiu ser necessário, para a caracterização da condição da ação, tanto o requerimento dos dados ou ao menos a tentativa de fazê-lo perante a instituição responsável

<sup>327</sup> Por exemplo, em localidades onde não haja posto de atendimento do INSS a regra pode ser mitigada.

<sup>328</sup> No julgamento do Recurso Extraordinário nº 631.240-MG, que teve a repercussão geral reconhecida e que contava com mais de oito mil processos sobrestados, o Ministro Luís Roberto Barroso, relator do caso, ao comparar a quantidade de atendimentos realizados nas agências da Previdência Social, o percentual de concessão administrativa de benefício (55%) e o tempo médio de concessão (abaixo do prazo legal de 45 dias), com o fato de o INSS ser um dos maiores litigantes do País (conforme a pesquisa “100 Maiores Litigantes” do CNJ) e o tempo médio de tramitação dos processos nos juizados especiais (superior a um ano e oito meses), permitiu concluir que a instância administrativa, não obstante suas falhas e carências, é mais célere, gratuita e integrada por servidores especializados. Nesse sentido, destacou: “Como se percebe, o interesse em agir é uma condição da ação essencialmente ligada aos princípios da economicidade e da eficiência. Partindo-se da premissa de que os recursos públicos são escassos, o que se traduz em limitações na estrutura e na força de trabalho do Poder Judiciário, é preciso racionalizar a demanda, de modo a não permitir o prosseguimento de processos que, de plano, revelem-se *inúteis*, *inadequados* ou *desnecessários*. Do contrário, o acúmulo de ações inviáveis poderia comprometer o bom funcionamento do sistema judiciário, inviabilizando a tutela efetiva das pretensões idôneas.” (Voto do Relator, Ministro Roberto Barroso, no Recurso Extraordinário nº 631.240-MG, Tribunal Pleno, m.v., j. 3/9/2014, DJe 10/11/2014).



pela pontuação, como a prova de que a recusa na obtenção do crédito decorreu da pontuação atribuída pelo sistema *scoring*.<sup>329</sup>

Além do âmbito jurisprudencial, também no ordenamento positivo podem ser colhidos exemplos de que a porta da via judicial deve restar subsidiária e residual,<sup>330</sup> ratificando que a exigência de alguns requisitos para regular o exercício do direito de ação é compatível com a garantia de amplo acesso ao Poder Judiciário.

Apesar dos filtros de acesso, barreiras, demais elementos de contenção (como o trancamento *ab initio* de ações e recursos, a partir da improcedência liminar do pedido e da ampliação dos poderes do relator) e das iniciativas calcadas fundamentalmente em critérios quantitativos (como mutirões e julgamentos em bloco), o volume de processos no Poder Judiciário continua ascendente. Transformá-lo em um “guichê geral de reclamações” ou associar o acesso irrestrito a ele como manifestação de cidadania são equívocos que podem, ao invés de ampliar, reduzir o acesso à justiça a quem realmente precisa se socorrer de tal via. Ao ressaltar que “[...] o direito de ação não é absoluto, nem potestativo, mas (muito) condicionado [...]”, Mancuso (2019, p. 513-514, grifo do autor) adverte para as consequências negativas de se desassociar o direito de ação da necessidade-utilidade da ação judicial, *in verbis*:

À força de ser entendido (e propalado) como *manifestação de cidadania*, o direito de ação foi se sacralizando e se dogmatizando, assim gradualmente infundindo nos jurisdicionados, efetivos ou potenciais, a percepção de que todo e qualquer interesse contrariado ou insatisfeito deve, de pronto, ser submetido a um órgão judicial. Não é difícil intuir algumas das externalidades negativas que essa equivocada concepção projetou ao longo do tempo: (i) formação de uma arraigada e disseminada *cultura demandista*, que, de um lado, desestimula a busca por outros meios, auto e heterocompositivos, e, de outro, sobrecarrega a pauta do Judiciário, assim convertido num *balcão genérico de reclamações*; (ii) criação de uma expectativa social exagerada e irrealista quanto à eficácia da intervenção jurisdicional, a qual, em verdade, a despeito do *gigantismo* implantado, não consegue responder de modo eficiente à demanda exacerbada; pior que isso, ao tentar fazê-lo, o Judiciário envereda pelo equívoco da produção massificada em modo de uma linha de montagem (já se chegou a aludir a um *fordismo judicial*), com evidente risco para a *qualidade* do comando jurisdicional e em detrimento da credibilidade da função judicial. Hoje impende reconhecer que se tornou insustentável (porque inconsistente e impraticável) a *ligação direta* entre um

<sup>329</sup> A tese, firmada no bojo do Recurso Especial nº 1.304.736-RS (STJ, Segunda Seção, Relator Ministro Luis Felipe Salomão, v.u., j. 24/2/2016, DJe 30/3/2016), foi assim enunciada (Tema repetitivo 915): “Em relação ao sistema ‘credit scoring’, o interesse de agir para a propositura da ação cautelar de exibição de documentos exige, no mínimo, a prova de: i) requerimento para obtenção dos dados ou, ao menos, a tentativa de fazê-lo à instituição responsável pelo sistema de pontuação, com a fixação de prazo razoável para atendimento; e ii) que a recusa do crédito almejado ocorreu em razão da pontuação que lhe foi atribuída pelo sistema ‘scoring’”.

<sup>330</sup> Nesse sentido, Mancuso (2019, p. 514) recorda: “Há sinalizações diversas no ordenamento positivo, nesse sentido, v.g., nos conflitos desportivos, que primeiro devem ser submetidos aos Tribunais especializados (CF, art. 217, § 1º), ou o *habeas data*, cuja petição inicial deve ser instruída com a demonstração de que a pretensão fora, antes, exposta à contraparte (Lei 9.507/97, art. 8º) e ainda, nas lides encaminhadas à arbitragem, opção que opera como pressuposto processual negativo à intervenção da justiça estatal (CPC, art. 485, VII)”.

histórico de dano sofrido ou temido e a intervenção de um órgão judicial.

Da mesma forma, admitir que qualquer crise jurídica (de certeza, de segurança, de satisfação) possa ser imediatamente judicializada é intuir, equivocadamente, que o Poder Judiciário tem mais aptidão técnica do que qualquer outra agência, órgão ou instância para prevenir ou resolver um conflito e promover o acesso isonômico à justiça. A complexidade de determinados conflitos contemporâneos coloca em xeque a clássica e singela fórmula da “subsunção dos fatos à norma de regência”. Tais conflitos complexos e multifacetados estão a demandar melhor capacidade de resposta dos *players* do sistema de justiça, externalizada por meio de soluções estruturadas, conjuntas e policêntricas, fruto de atuação harmônica e integrada dos vários órgãos e instâncias.

Surgem, pois, segundo Mancuso (2019, p. 325, grifo do autor), “[...] certas áreas ou matérias que, por sua própria natureza, ou ainda pelo largo espectro do objeto litigioso, não se dispõem a serem resolvidas pela solução adjudicada estatal, permitindo então falar-se em *faixas de insindicabilidade judicial*”. Concebendo tais faixas como “[...] válvulas de segurança do sistema democrático, que se pretende pluralista e participativo, levando a que se deva reconhecer que *nem tudo pode ser submetido à Justiça estatal*”, Mancuso (2019, p. 325) aponta que, para além do âmbito da discricionariedade administrativa (onde incide o binômio conveniência-oportunidade) e dos atos e condutas puramente políticos (também ditos atos de governo), há hoje situações de tal modo complexas e abrangentes que desnudam os limites e a inaptidão da via judicial.<sup>331</sup>

O fenômeno bifronte da judicialização da política e da politização do Judiciário, exponenciado pela crescente “interpenetração” das funções estatais, ao acarretar um progressivo avanço do controle judicial sobre áreas e temas antes infensos a tal perquirição, também expõe as limitações da via judicial estatal para resolver lides que vão muito além de uma crise estritamente jurídica.

Não obstante, essa distensão das faixas de insindicabilidade é admitida pela

---

<sup>331</sup> Nesse sentido, Mancuso (2019, p. 518) aponta: “Assim como a função monogenética não mais está centrada exclusivamente no Poder Legislativo, mas vem compartilhada por outras fontes normativas, também a distribuição da justiça não mais se encontra monopolizada pelo Judiciário, mas vem sendo igualmente exercida por outros órgãos e instâncias, não raro com notável proficiência, havendo mesmo um incentivo para a busca desses alvitres (CPC, § 3º do art. 3º). Tem contribuído para esse renovado panorama a constatação de que as *faixas de insindicabilidade judicial*, outrora ocupadas, basicamente, pelos atos meramente discionários e por aqueles puramente políticos, hoje se alargaram, passando a abranger situações que, por sua própria natureza ou ainda por envolverem conflitos multiplexos de largo espectro, não se vocacionam a serem resolvidas pela *solução adjudicada estatal*, havendo mesmo propostas no sentido de *autocontenção*, justificada pela inaptidão institucional para intervir em determinadas controvérsias”. Sobre a possibilidade de o Poder Judiciário proferir decisão procedural, ver as medidas gerenciais sugeridas adiante no item 3.2.3.3.

jurisprudência em casos de descumprimento, pelos órgãos estatais competentes, de encargos político-jurídicos que comprometam a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional<sup>332</sup> e omissão de outros órgãos ou instâncias e para equilibrar a reserva do possível com o mínimo existencial no controle judicial de políticas públicas,<sup>333</sup> o qual, conforme pondera Mancuso (2019, p. 518), “[...] não pode ir além do crivo técnico-jurídico e da avaliação quanto à eficiência e economicidade, vedado ao Judiciário impor à Administração Pública opções políticas e escolhas primárias, as quais demandam legitimidade de base popular”.

O limitado sistema de justiça permanece, assim, à procura por caminhos de articulação e aprimoramento para a concretização da promessa de acesso à justiça. Costa (2015), analisando o impacto da litigância sobre o direito à educação infantil, como mecanismo de transformação social e efetivação de direitos pelo exercício da jurisdição,

---

<sup>332</sup> Confira-se, *verbi gratia*, o Recurso Extraordinário nº 410.715-SP, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/11/2005, v.u., o qual restou assim ementado: “RECURSO EXTRAORDINÁRIO – CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE – ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA – EDUCAÇÃO INFANTIL – DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) – COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO – DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) – RECURSO IMPROVIDO. – A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). – Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das ‘crianças de zero a seis anos de idade’ (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. – A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. – Os Municípios – que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) – não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. – Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório – mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à ‘reserva do possível’.” Sobre o tema, na doutrina, confira-se: Costa (2015); Watanabe (2013).

<sup>333</sup> Conforme destaca Mancuso (2019, p. 334, grifo do autor), “[...] já decidiu o STF que descabe invocar a exigência da *reserva do possível* quando estejam em discussão questões atinentes ao *mínimo existencial* (RE 482.611/SC, rel. Min. Celso de Mello). No mesmo senso, já decidiu o STJ (REsp 1.185.474/SC, rel. Min. Humberto Martins): ‘Aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez, quando esta é fruto das escolhas do administrador. Não é por outra razão que se afirma que a reserva do possível não é oponível à realização do mínimo existencial’”.

aponta para os limites da arena judicial como espaço de discussão de interesses públicos predominantes, salientando advertência de Galanter (1983) no sentido de que as Cortes não somente resolvem conflitos, elas os previnem, mobilizam, deslocam e transformam.<sup>334</sup>

Não obstante o gigantismo dos números acima apresentados, as limitações do Poder Judiciário reforçam a ideia segundo a qual a eficiência numérica deve ceder espaço para a efetividade distributiva, em que o custo-benefício surge como critério objetivo central da atividade hermenêutica. O papel dos *players* do sistema de justiça, nessa perspectiva, volta-se também para a neutralização de assimetrias, mediante uma análise consequencialista do problema, para reconduzir as partes em litígio ao equilíbrio.

Nem as conclusões alvitradas pelo *Projeto Florença*, nem o gerencialismo incentivado pelo CNJ foram suficientes para garantir a plenitude do direito de acesso à justiça. O Poder Judiciário tornou-se excessivamente tolerante com os maus litigantes. Tornou-se vítima de sua própria receptividade por não efetivar/aprimorar técnicas de contenção do exercício abusivo do direito de ação. A utópica tendência de universalizar o acesso à justiça acarreta disfuncionalidades traduzidas nos fenômenos da litigância frívola (processos com pouquíssimas chances de êxito ou com proveito final inferior aos custos do processo) e da litigância habitual (demandas repetitivas).<sup>335</sup>

Por mais generosa que seja a destinação de recursos públicos para o serviço estatal de justiça, é evidente a limitação de sua estrutura para assegurar uma oferta de procedimentos que dê plena resposta à demanda potencial (encontrada, sobremaneira, nos campos de litigiosidade latente e contida).<sup>336</sup> De todo excluída a ideia segundo a qual o acesso à justiça possa ser institucionalmente proibido e pensando-se que todos têm o direito de agir em juízo

---

<sup>334</sup> O trabalho de Galanter referenciado neste ponto por Costa é *The Radiating effects of Courts, Empirical Theories About Courts*. O trecho destacado (e traduzido livremente) por Costa (2015, p. 20) foi: “[...] a relação entre as Cortes (arenas oficiais) e os conflitos é multidimensional. A resolução decisiva, enquanto importante, não é a única (nem, eu entendo, a principal) ligação entre Cortes e conflitos. Conflitos podem ser prevenidos pelas decisões das Cortes (p. ex. por permitir ao litigante se planejar para evitar um conflito ou para juridicamente desarmar um potencial litigante contrário). Ainda, as Cortes podem aumentar e mobilizar conflitos, como ocorre quando suas decisões declaram a existência de direitos e legitimam o aumento de expectativas sobre as chances de êxito da propositura de uma demanda, ou quando as mudanças de interpretações de regras sobre legitimidade de agir sugerem uma nova possibilidade de ajuizar uma demanda com sucesso. Além disso, Cortes podem deslocar os conflitos para arenas alternativas e legitimar essas arenas com poder decisório. Por fim, as Cortes podem transformar os conflitos, na medida em que questões decididas são objeto de interpretações que ampliam, restringem ou transformam os enquadramentos inicialmente trazidos pelas partes. Em suma, Cortes não somente resolvem conflitos, elas os previnem, mobilizam, deslocam e transformam. (GALANTER, 1983, p. 123)”.

<sup>335</sup> Nesse sentido, ao investigar a litigância abusiva, suas implicações e as possibilidades de enfrentamento pelo Poder Judiciário, Marcellino Junior (2018, p. 237) constatou “[...] que o acesso à justiça pleno é um mito e que o modelo tradicional abre flanco importante para fenômenos processuais que desequilibram por completo a oferta desse acesso”.

<sup>336</sup> Ver Figura 1 no item 2.1.1.

para tutelar as suas próprias posições, há que se recorrer a outros elementos para incentivar a efetivação dos direitos – sobretudo os sociais básicos – por outras vias e desencorajar o abuso do direito de ação. Dentre estes elementos, incluem-se, sobretudo, o tempo do processo, o custo do litígio e a (im)previsibilidade jurídica.

Examinemos, pois, possibilidades de (re)equilibrar algumas das principais condicionantes para amenizar a “tragédia do acesso”.

## 2.2 (RE)EQUILÍBRIOS DINÂMICOS DAS CONDICIONANTES AO ACESSO

### 2.2.1 O tempo do processo

O fenômeno tempo é dos acontecimentos da natureza que mais inquietam o homem, tendo mesmo constituído o tema por excelência de Bergson e Heidegger, expoentes pensadores do século passado. Pela mera administração o tempo não se multiplica. Ao contrário, segundo o monge beneditino alemão Anselm Grün, quem sempre procura administrar o tempo logo descobre estar lidando com um adversário, havendo, por consequência, uma grande pressão, já que a reserva de tempo precisa ser gasta sempre integralmente a fim de conseguir alcançar produção máxima no tempo determinado.

Num mundo de relações globalizadas, de distâncias relativizadas, de contínuo aperfeiçoamento tecnológico, de acelerado avanço das ciências, a nos exigir uma permanente atualização e (re)aprendizagem, é cada vez mais presente a queixa por falta de tempo. Não resta dúvida de que o tempo e a informação representam os dois principais ativos da atualidade.

O tempo do processo é diferente do tempo da vida, do tempo real, do tempo concreto e qualitativo, existencial, tal qual trabalhado por Heidegger em seus estudos ao retornar às raízes aristotélicas.<sup>337</sup> Tolerar a comumente longa marcha de um processo exige, além de muita paciência, a compreensão dos paradoxos e contradições próprias de países com sistemas sociais fundamentalmente injustos, como é o nosso caso.

Entretanto, pedir para alguém pacientemente aguardar enquanto vive premido por variadas circunstâncias da vida e compreender o que, por vezes, é racionalmente inexplicável

---

<sup>337</sup> Ressaltando tal distinção, Tucci (1997, p. 26, grifo do autor) aponta que: “O tempo do processo, sob o aspecto intrínseco, não é um tempo ordinário. Da mesma maneira que o espaço judiciário reconstrói um interior que encarna a ordem absoluta, o tempo do processo interrompe o desenvolvimento linear do tempo cotidiano. Ele se insinua como uma ação temporária que, por sua ordem e regularidade, compensa as lacunas do tempo profano. O tempo do processo é um tempo inteiramente ordenado que permite à sociedade regenerar a ordem social e jurídica”.

é o mesmo que pedir para tolerar o intolerável. Cintra, Grinover e Dinamarco (2015, p. 26, grifo do autor) destacam que “[...] tudo toma *tempo* e o tempo é inimigo da efetividade da função pacificadora. A permanência de situações indefinidas constitui, como já foi dito, fator de angústia e infelicidade pessoal”.

Vigoriti (1986, p. 142-143) recorda que o estudo do tempo e dos custos dos processos foi, por longo período, relegado a segundo plano pela doutrina, que não os considerava “propriamente científicos”. Tributa tal posicionamento à formação cultural jurídica, pouco familiarizada com o estudo e emprego de metodologias de natureza econômica e estatística um tanto complexas.<sup>338</sup> Salienta, por oportuno, que duração e custo sempre foram as ferramentas utilizadas para dosar o acesso aos tribunais.<sup>339</sup>

A excessiva duração do processo é, na atualidade, um dos poucos aspectos sobre o qual a opinião dos especialistas e da população em geral converge notavelmente. Conquanto se insira entre os velhos problemas da sociologia jurídica, o senso comum de que há excessiva demora na tramitação do processo judicial força concluir que o desempenho do sistema de justiça se encontra muito aquém de atender as expectativas e aos anseios sociais.

O fator tempo é, de fato, um dos principais motivos da crise da justiça, aqui e alhures. Numa inversão completamente danosa a qualquer ordem jurídica que se pretende democrática, a morosidade processual tornou-se regra e a celeridade, exceção. A morosidade processual “[...] estrangula os direitos fundamentais do cidadão [...]” (MARINONI, 1999, p. 31) e acentua a já combalida confiança dos jurisdicionados no sistema de justiça. O clima de insatisfação se traduz num estado de perene decepção.

Ao examinar o conjunto da problemática que circunda a intempestividade da tutela jurisdicional, Tucci (1997), ponderando ser tarefa praticamente impossível estabelecer, com aproximado grau de precisão, quais são e em que medida atuam os males da demora da

---

<sup>338</sup> Nesse sentido, apontando o quão hermético e avesso era o campo jurídico aos aportes multidisciplinares, Vigoriti (1986, p. 142-143) evidencia: “Assim, uma parcela mínima de atenção tem sido prestada às contribuições oferecidas por economistas ou estatísticos ao fenômeno ‘justiça’, ou às tentativas que algum jurista possa fazer, utilizando-se de instrumentos típicos de outras ciências, pesquisando no nosso campo. Daí a reafirmação exaustiva, fruto de um nítido isolamento, dos antigos princípios, segundo os quais a duração do processo não deve existir em prejuízo do autor, que tem razão, e segundo os quais o processo deve dar, o quanto possível, praticamente, àquele que tem o direito, tudo aquilo, exatamente tudo aquilo, em que o direito consiste. Esta afirmação deixa transparecer uma concepção puramente negativa dos fatores custo e duração do processo, e uma percepção parcial dos múltiplos aspectos e das múltiplas funções que a estes elementos se costuma atribuir. As elaborações que vêm de outros ambientes suscitam a dúvida de que tais princípios, sejam, pelo menos hoje em dia, um mito, e que, na verdade, a duração do processo exista sempre em detrimento da parte que tem razão, e que esta parte muitíssimo raramente consiga obter ‘tudo aquilo e exatamente aquilo’ a que tinha direito”.

<sup>339</sup> Assevera Vigoriti (2007, p. 99): “*Gli strumenti usati per filtrare e ridurre l’accesso alle Corti sono sempre stati quelli della durata e del costo*”.

tutela, bem como quais são os setores da sociedade mais atingidos sem que se disponha de estatísticas minudentes e atualizadas, reúne, com base em dados empíricos colhidos na praxe forense e na literatura especializada, as causas da demora no Brasil em três grupos: a) fatores institucionais; b) fatores de ordem técnica e subjetiva; e c) fatores derivados da insuficiência material.

Assim, pode-se afirmar que *o tempo de um processo judicial* depende, entre outros fatores, da complexidade do caso (matéria de fato e/ou de direito; assunto/objeto do processo; existência de súmula, jurisprudência, precedente), da participação mais ou menos ativa do juiz na gestão do processo, de quem são as partes (litigantes habituais e/ou eventuais) e da maior ou menor predisposição delas para colaborarem entre si, dos remédios apropriados disponíveis para combater a violação a tal direito (classe processual), da existência ou não de uma fase de execução, dos recursos apresentados, das instâncias percorridas, do porte do tribunal (aferido no Relatório *Justiça em Números* do CNJ conforme as despesas totais, o número de casos novos, de processos pendentes, de magistrados, de servidores e de trabalhadores auxiliares), do ramo de justiça (estadual, federal, do trabalho, eleitoral, militar, superiores) etc.

Ainda que com alguns desvios decorrentes de limitações metodológicas,<sup>340</sup> o Relatório *Justiça em Números 2019* apresenta três indicadores de tempo de tramitação dos processos: o tempo médio da inicial até a sentença, o tempo médio da inicial até a baixa e a duração média dos processos que ainda estavam pendentes em 31/12/2018.

Os dados revelam que: a) o tempo médio de sentença é de 2 anos e 2 meses; b) o tempo médio de baixa é de 3 anos; e c) o tempo médio do acervo era de 4 anos e 10 meses.<sup>341</sup> (CNJ, 2019c, p. 151)

Mostram também, ao distinguir o tempo médio da inicial até a sentença nas fases de execução e de conhecimento, que, em média, leva-se mais que o triplo do tempo para concretizar o direito já reconhecido na sentença ou no título executivo extrajudicial (4 anos e 9 meses) do que para superar as fases postulatória, instrutória e decisória (1 ano e 6 meses). (CNJ, 2019c, p. 154).

Essa relação não é muito diferente quando se toma por base os outros dois

---

<sup>340</sup> Os elaboradores do Relatório ressaltam que o uso da média como medida estatística para representar o tempo não está isento de distorções, exatamente por tal ser fortemente influenciada por valores extremos e informações muito heterogêneas advindas de processos não semelhantes. (CNJ, 2019c, p. 148).

<sup>341</sup> Ao desconsiderar os processos suspensos por Repercussão Geral ou Recursos Repetitivos, ou seja, computado o tempo médio entre a distribuição e a data do sobrestamento/suspensão dos autos, o tempo médio reduz para 3 anos e 8 meses. (CNJ, 2019c, p. 155).

indicadores. O tempo médio dos processos pendentes na fase de execução no 1º grau (6 anos e 4 meses) é quase o dobro do tempo médio dos processos pendentes na fase de conhecimento no 1º grau (3 anos e 4 meses). Já o tempo médio de processos baixados na fase de execução no 1º grau (5 anos e 11 meses) é mais que o quádruplo do tempo médio dos processos baixados na fase de conhecimento (1 ano e 4 meses). (CNJ, 2019c, p. 156-157).

Não é difícil concluir que os processos de execução pendentes no 1º grau são os que mais demoram.<sup>342</sup> Não por acaso corresponderam a mais da metade (54,2%) do total de casos pendentes no Poder Judiciário no final de 2018. (CNJ, 2019c, p. 126).

Tão importante quanto a obtenção do provimento jurisdicional (*ganhar*) é a sua efetivação (*levar*).<sup>343</sup> O conhecido “gargalo da execução” recomenda que se continue medindo em separado o tempo do processo em sua fase executiva (cumprimento de sentença), bem como contabilizar em separado a velocidade das ações autônomas de execução, para melhores diagnósticos e aprimoramentos. A longa crise do processo de execução é muito mais de solvência (para litigantes privados), de orçamento e de escolhas políticas (para litigantes públicos) e cultural (para ambos) do que propriamente jurídica, isto é, a solução mais célere de casos antigos e novos de execução depende mais de aspectos econômicos, financeiros, orçamentários, políticos e culturais do que propriamente da técnica processual.

A distância entre uma decisão e a ocasião tecnicamente propícia para a sua prolação é inversamente proporcional à eficácia de tal decisão, de modo que quanto mais tardia, menos eficaz, isto é, mais fraca e ilusória.<sup>344</sup>

A duração do processo, segundo Vigoriti (1986, p. 145-146), deve ser medida da

---

<sup>342</sup> As maiores faixas de duração estão concentradas no tempo do processo pendente, em específico na fase de execução da Justiça Federal (8 anos e 1 mês) e da Justiça Estadual (6 anos e 2 meses). (CNJ, 2019c, p. 151).

<sup>343</sup> Não por acaso o art. 4º do CPC/2015 proclama: “As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”.

<sup>344</sup> Nesse sentido, Bielsa e Graña (1994, p. 189-190 *apud* TUCCI, 1997, p. 65, grifo do autor) apontam que: “[...] um julgamento tardio irá perdendo seu sentido reparador, na medida em que se postergue o momento do reconhecimento judicial dos direitos; e, transcorrido o tempo razoável para resolver a causa, qualquer solução será, de modo inexorável, injusta, por maior que seja o mérito científico do conteúdo da decisão. [...] [A oportunidade do provimento] – a *tempestività* a que se referem os italianos, como resultado do equilíbrio entre *os tempos de progresso e tempos de espera (tempi di sviluppo e tempi di attesa)* – constitui um dos primordiais elementos para determinar o grau de eficiência dos tribunais. [...] [O resultado de um processo, assim] não apenas deve outorgar uma satisfação jurídica às partes, como também, para que essa resposta seja a mais plena possível, a decisão final deve ser pronunciada em um lapso de tempo compatível com a natureza do objeto litigioso, visto que – caso contrário – se tornaria utópica a tutela jurisdicional de qualquer direito. Como já se afirmou, com muita razão, para que a Justiça seja injusta não faz falta que contenha equívoco, basta que não julgue *quando deve julgar*”.



propositura até a decisão definitiva (trânsito em julgado), não compreendendo a fase executiva. Pela óptica temporal estrutural, aponta que modificações na organização judiciária e na disciplina do processo podem impactar na duração do processo. Já pela óptica temporal funcional, destaca a intenção reformadora que decorre do relatório de Denti-Taruffo, tendentes às práticas da *common law*.<sup>345</sup>

Tucci (1997) elenca três frentes bem definidas que visam a erradicar ou minimizar os efeitos deletérios produzidos pela intempestividade da tutela jurisdicional, assim classificadas: a) mecanismos endoprocessuais de repressão à chicana; b) mecanismos de aceleração do processo; e c) mecanismos (jurisdicionais) de controle externo da lentidão. Após examinar cada uma dessas frentes, conclui que a tutela judicial efetiva enseja uma decisão num lapso de tempo razoável, entendido este como aquele proporcional e adequado à complexidade do processo.

O direito a um processo sem dilações indevidas<sup>346</sup> foi aos poucos sendo consagrado como garantia fundamental do cidadão em vários textos legislativos, nacionais e supranacionais.<sup>347</sup> A partir da introdução do inciso LXXVIII no art. 5º da Carta Magna pela EC 45/2004,<sup>348</sup> a garantia do processo, judicial e administrativo, sem dilações indevidas ganhou assento constitucional também entre nós. Nenhum desses textos, todavia, chegou a determinar qual seria o prazo razoável para se prestar a tutela jurisdicional. Isso, provavelmente, ante a grande dificuldade de se fixar *a priori* uma regra específica ante a generalidade dos casos que aportam diuturnamente ao Judiciário, os quais, além disso, podem terminar de várias maneiras, sendo que nem todas elas efetivam o direito.<sup>349</sup>

<sup>345</sup> Nesse sentido, Vigoriti (1986, p. 146) destaca: “Os autores dizem não querer indicar remédios aos vícios denunciados. Todavia, da própria denúncia, transparece discretamente a intenção reformadora. Transparece, de fato, de todo o ensaio, a aspiração a uma mudança global e o pendão em direção a estruturas processuais próximas à da *Common Law*, que começam numa fase preliminar efetiva (*discovery* e *pretrial*), debate (*trial*) e sentença imediatamente executiva, sob direção de um juiz monocrático, de capacidade e experiência. A análise é impiedosa mas exata; e as conclusões são desencorajadoras”.

<sup>346</sup> Por *dilações indevidas* deve-se entender, conforme José Antonio Tomé Garcia (*Protección procesal de los derechos humanos ante los tribunales ordinarios*, Madrid, Montecorvo, 1987, p. 119 *apud* TUCCI, 1997, p. 67), “[...] os atrasos ou delongas que se produzem no processo por inobservância dos prazos estabelecidos, por injustificados prolongamentos das etapas mortas que separam a realização de um ato processual de outro, sem subordinação a um lapso temporal previamente fixado, e, sempre, sem que aludidas dilações dependam da vontade das partes ou de seus mandatários”.

<sup>347</sup> Como no art. 6º, 1, da Convenção Europeia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, subscrita em Roma, Itália, aos 4/1/1950; no art. 8º, 1, da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, subscrita em San José, Costa Rica, aos 22/11/1969; nos ordenamentos jurídicos de países como Itália (art. 111 da Constituição italiana), Espanha (art. 24, nº 2, da Constituição espanhola), Portugal (art. 20, nº 4 e 5, da Constituição portuguesa; art. 2-1 do CPC português), EUA, Canadá e outros.

<sup>348</sup> Art. 5º, LXXVIII: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

<sup>349</sup> Os processos podem ser extintos, sem resolução de mérito, nas hipóteses previstas no art. 485 do CPC/2015, podem ser julgados liminarmente improcedentes nas hipóteses do art. 332 do CPC/2015, podem terminar rapidamente em razão de algum tipo de composição entre as partes (art. 3º,

Bielsa e Graña (1994), apoiados no escólio de Augusto Morello, ressaltando que o processo justo é aquele cuja duração é razoável, destacam a importância de prevenir e de prontamente enfrentar dilações indevidas.<sup>350</sup>

Segundo Tucci (2008, p. 340), “[...] de um modo geral, pela inarredável falta constante de recursos materiais destinados ao Poder Judiciário, a justiça no Brasil é lenta [...]”. Concluindo que o direito ao processo sem dilações indevidas, corolário do devido processo legal,<sup>351</sup> deve ser uma realidade durante as múltiplas etapas do processo judicial, estando expressamente assegurado ao membro da comunhão social por norma de aplicação imediata, o autor assevera:

Não basta, pois, que se assegure o acesso aos tribunais, e, conseqüentemente, o *direito ao processo*. Delineia-se inafastável, também, a absoluta *regularidade* deste (*direito ao processo*), com a verificação efetiva de todas as garantias resguardadas ao consumidor da justiça, *em um breve prazo de tempo*, isto é, dentro de um *tempo justo*, para a consecução do escopo que lhe é reservado. (TUCCI, 2008, p. 342, grifo do autor).

O processo, para produzir efeitos, demanda tempo. Embora a população, em geral, deseje uma justiça imediata, fulminante, quase um julgamento sem processo, ou seja, algo muito diferente daquilo que o Judiciário pode oferecer, não há justiça instantânea.<sup>352</sup> Sua distribuição exige, por parte dos operadores do Direito, atividade cognitiva, exercício de inteligência, seja para postular, seja para decidir.<sup>353</sup> A razoável duração do processo está

---

CPC/2015), outros podem percorrer longos caminhos recursais até o trânsito em julgado, enquanto outros podem alcançar decisão definitiva e irrecorrível na instância de origem. Nas demais instâncias, recursos podem não ser admitidos ou serem monocraticamente improvidos (art. 932 do CPC/2015).

<sup>350</sup> Nesse sentido, ressaltam os autores: “*Hemos querido mostrar con este trabajo que, de la mano de nuevos principios, viene afirmándose el derecho a la terminación del proceso con una sentencia oportuna en un lapso razonable de acuerdo con la naturaleza del litigio, rumbo a lo que Morello ha llamado el proceso constitucionalmente debido, el proceso justo, así como en qué condiciones, de acuerdo con la normativa y la jurisprudencia específicas de determinados países que hemos tomado como ejemplo, emerge la responsabilidad del Estado o, inclusive, la del magistrado. También hemos querido mostrar que la demora tiene abordajes a hechura, que pueden dar lugar a remedios aplicables de inmediato. Ambos senderos deberían confluir: por un lado, ir afinando las garantías para enfrentar dilaciones indebidas; por el otro, tratar por todos los medios de que no se produzcan*”.

<sup>351</sup> Observando-se, conforme adverte Tucci (2008, p. 342), as garantias de acesso à justiça, do juiz natural ou preconstituído, do tratamento paritário das partes, da plenitude de defesa (com todos os meios e recursos a ela inerentes), da publicidade dos atos processuais, da motivação das decisões judiciais.

<sup>352</sup> Alertando para a necessária dosagem da celeridade, isto é, que ela não é um valor que deva ser perseguido a qualquer custo, Barbosa Moreira (2004a, p. 5) aponta: “Se uma Justiça lenta demais é decerto uma Justiça má, daí não se segue que uma Justiça muito rápida seja necessariamente uma Justiça boa. O que todos devemos querer é que a prestação jurisdicional venha a ser *melhor do que é*. Se para torná-la melhor é preciso acelerá-la, muito bem: não, contudo, a qualquer preço”.

<sup>353</sup> Nesse sentido, bem observa Carneiro (2003, p. 79): “Esse ideal de justiça instantânea, evidentemente, é impossível de ser alcançado, na medida em que as partes precisam de tempo para postular, demonstrar seus respectivos direitos e, finalmente, é preciso também um tempo para que o juiz possa decidir. É, justamente, entre este dilema da rapidez de um lado e da segurança de outro que os grandes debates sobre a atividade jurisdicional vêm acontecendo através dos tempos”.

constitucionalmente assegurada, mas, como visto, tal não foi definida, admitindo-se aqui e acolá o cabimento de indenização pela demora excessiva do Estado, o que, aliás, gera mais conflito e mais processo.

Entre os ideais de rapidez e certeza oscila o processo.<sup>354</sup> Deseja-se que as regras processuais, pautando-se pelo contraditório (dialética), sejam seguras e ao mesmo tempo céleres. Se tais regras não puderem ser a tônica de todos os ritos processuais (tutela padrão), espera-se que mecanismos processuais outros deem vazão, ainda que a título precário (tutela provisória), a legítimas demandas levadas ao Poder Judiciário, as quais não podem aguardar o normalmente demorado trâmite, sob pena de o direito material ser fulminado com o perecimento do bem da vida pleiteado.<sup>355</sup>

O processo, em regra, projeta-se para trás. Não é como uma fotografia, capaz de captar e congelar determinada situação para a posteridade. Precisa, no mais das vezes, reconstruir, por meio de elementos de prova, uma situação já consumada, na qual uma parte tem razão ou a razão está em parte com ambas. É preciso, assim, como salienta Marinoni (1998, p. 15),

[...] que ao tempo do processo seja dado seu devido valor, já que, no seu escopo básico de tutela dos direitos, o processo será mais efetivo, ou terá uma maior capacidade de eliminar com justiça as situações de conflito, quanto mais prontamente tutelar o direito do autor que tem razão. De nada adianta a doutrina continuar afirmando, retoricamente, que a justiça atrasada é uma injustiça, se ela não tem a mínima sensibilidade para perceber que o processo sempre beneficia o réu que não tem razão.

A capacidade de proferir uma decisão final de mérito em um lapso de tempo compatível com a complexidade do caso concreto, equilibrando segurança e celeridade, isto é, ampla defesa e razoável duração, ambas garantidas pela Constituição Federal, exprime o potencial para oferecer a tutela jurisdicional adequada.<sup>356</sup>

<sup>354</sup> Tucci (1997, p. 66) salienta que, ao se obter “[...] um equilíbrio destes dois regramentos – segurança/celeridade –, emergirão as melhores condições para garantir a justiça no caso concreto, sem que, assim, haja diminuição no grau de efetividade da tutela jurisdicional”.

<sup>355</sup> Nesse sentido, Marinoni (1998, p. 18) ressalta que as legislações processuais modernas “[...] devem construir procedimentos que tutelem de forma efetiva, adequada e tempestiva os direitos. O ideal é que existam tutelas que, atuando internamente no procedimento, permitam uma racional distribuição do tempo do processo”. Também Grinover (2005, p. 11-37), ao analisar relatórios de processualistas de diversos países de tradição romano-germânica, aponta a necessidade de coexistirem dois tipos de tutela, *in verbis*: “Em geral os relatórios admitem a necessidade dos dois tipos de tutela – a do procedimento ordinário, de cognição profunda e exauriente, culminando com a sentença e a coisa julgada; e, ao seu lado, a tutela sumária, destinada aos casos de urgência ou àqueles em que a natureza do bem a ser protegido demanda uma resposta mais célere e eficaz. A tutela sumária jamais poderá substituir completamente o procedimento ordinário, mais seguro e adequado aos casos mais complexos, nem poderá a simplificação e aceleração do procedimento ordinário dispensar completamente a tutela sumária. Quase todos os relatórios salientam a diversa função, e conseqüentemente, a necessidade de coexistência das duas formas de tutela”.

<sup>356</sup> Nesse sentido, ensina Tucci (1999, p. 237): “Impende reconhecer que a garantia da ampla defesa e o respectivo direito à tempestividade da tutela jurisdicional são valores constitucionalmente assegurados.

Há, pois, que se compreender e respeitar os tempos/dilações devidas do processo. O desejo de celeridade (por vezes de imediatidade) não pode simplesmente desconsiderar a necessária maturação e a qualidade da decisão de mérito, sob pena de transformar a justiça tardia em injustiça célere.<sup>357</sup>

Por outro lado, não se pode tolerar quer a litigância de má-fé, quer a litigância abusiva (frívola e habitual). A primeira, passível de punição com multa (arts. 79 a 81, CPC/2015). A segunda, reprimível por meio da criação de incentivos cooperativos, oferecendo estímulos ao litigante probo e desincentivos ao ímprobo, evitando que aquele continue a suportar o ônus do tempo do processo, ante a conduta desleal deste. Conforme adverte Marinoni (2004, p. 88), “[...] a morosidade do processo caminha na razão proporcional do uso arbitrário do poder e da desconsideração das normas que consagram garantias e direitos da sociedade”.

A celeridade pode, assim, comportar-se como uma condicionante legítima ou ilegítima ao acesso à justiça.<sup>358</sup> O (re)equilíbrio dinâmico do tempo do processo deve ser feito no caso concreto, levando em conta os fatores que influenciam a razoável duração – acima indicados<sup>359</sup> –, evitando-se apreciação *in abstracto*. Deve, ainda, considerar as mudanças da sociedade, dos próprios direitos, da tecnologia, as dificuldades do Estado em

---

É até curial que o direito de acesso à ordem jurídica justa, consagrado no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, não exprima apenas que todos podem ir a juízo, mas, também, que todos têm direito à adequada tutela jurisdicional, ou melhor, ‘a tutela jurisdicional efetiva, adequada e tempestiva’”.

<sup>357</sup> Recorrer ou suscitar incidentes não caracterizam, em regra, dilações indevidas, a não ser que totalmente impertinentes e irrelevantes. Nesse caso, há que coibir o flagrante atentado ao direito subjetivo da parte que tem razão, cometido por quem usa da resistência processual apenas por espírito de emulação ou abuso de defesa. Na mesma vertente, há que se desestimular a inércia do órgão encarregado de dirigir as diversas etapas do processo, qual seja, o juiz, não se podendo considerar o excesso de trabalho como justificativa, aplicando-se o quanto disposto no art. 143 do CPC/2015 e/ou gerando consequências negativas às suas perspectivas de promoção.

<sup>358</sup> Marcellino Junior (2018) sustenta que, à luz dos princípios constitucionais da eficiência e da razoável duração e do modelo quantitativo do Justiça em Números, a celeridade tornou-se indiretamente mais uma condição da ação, indispensável para se alcançar um processo democrático e eficiente. Nesse sentido, argumenta: “A partir deste protótipo, a eficiência no julgamento de determinada ação assume papel preponderante e nunca antes visto. Ocorre que há um deslocamento discursivo importante em relação ao processo judicial, bem como um redimensionamento no tocante ao lapso temporal de uma ação. A celeridade é, definitivamente, reconhecida como um fenômeno intrínseco da demanda, tornando-se, pela via indireta, mais uma condição da ação judicial. Em outras palavras, o processo somente será democrático e eficiente se for célere. Entretanto, destaca-se que esse entendimento é estabelecido somente a partir de um raciocínio quantitativo” (MARCELLINO JUNIOR, 2018, p. 235).

<sup>359</sup> Quais sejam, a complexidade do caso (matéria de fato e de direito; assunto/objeto do processo; existência de súmula, jurisprudência, precedente), a participação mais ou menos ativa do juiz na gestão do processo, quem são as partes (litigantes habituais ou eventuais) e a maior ou menor predisposição delas para colaborarem entre si, os remédios apropriados disponíveis para combater a violação a tal direito (classe processual), a existência ou não de uma fase de execução, os recursos apresentados, as instâncias percorridas, o porte do tribunal (aferido no Relatório *Justiça em Números* do CNJ conforme as despesas totais, o número de casos novos, de processos pendentes, de magistrados, de servidores e de trabalhadores auxiliares), o ramo de justiça (estadual, federal, do trabalho, eleitoral, militar, superiores), entre outros.

se estruturar de modo a atender a todos de forma efetiva e sempre, sempre tendo como norte a promoção do acesso isonômico à justiça.<sup>360</sup>

O modelo cooperativo de processo, fruto de construção doutrinária, reflete o que a Constituição Federal objetiva com o sistema de justiça. Por significar a união de esforços em prol de benefício comum, traduz também parte da principiologia da boa governança.<sup>361</sup> Partes, advogados e juízes devem cooperar para obterem a tutela jurisdicional justa, efetiva e em tempo razoável, o que compreende o cumprimento dos deveres de esclarecimento, consulta, prevenção e auxílio. A autocomposição deve ser buscada com prioridade por todos. Não sendo possível, há que se desestimular – por meio de desincentivos financeiros e processuais – demandas frívolas, alegações genéricas ou contraditórias, atos/recursos protelatórios ou qualquer ato que retarde indevidamente a prestação jurisdicional e a entrega do bem da vida. Uma forma de (re)equilibrar a condicionante tempo é, pois, gerenciando o caso.

O tema do gerenciamento dos processos judiciais ganhou espaço na literatura processual brasileira. Significa, linhas gerais, a delimitação de técnicas para a otimização dos instrumentos processuais mais eficientes para resolução de conflitos. Pressupõe uma participação mais ativa do juiz que, junto com as partes e incentivando-as a assumir uma postura mais cooperativa do que adversarial,<sup>362</sup> elege a melhor estratégia, potencializando os recursos disponíveis, de tal modo que se aproveite do sistema judicial já em funcionamento, com vistas a uma prestação jurisdicional célere, não dispendiosa e justa.

Ao debruçar-se sobre o tema, realizando pesquisa teórica e prática, Silva (2010, p. 35) assim conceitua-o:

O ‘gerenciamento de processos’ pode ser compreendido como planejamento da condução de demandas judiciais em direção à resolução mais adequada do

<sup>360</sup> Marinoni (2004, p. 88) descreve uma tentativa de “redistribuir” a carga do tempo do processo numa situação concreta, que, ao restringir o acesso à justiça, felizmente restou frustrada: “Tudo isso é tão evidente que se pretendeu que um recente plano econômico do Governo Federal, editado no início da última década que bloqueou a possibilidade do povo retirar o seu dinheiro das contas bancárias não pudesse ser questionado por meio de procedimentos que continham a previsão de liminares e de sentenças que podiam ser executadas na pendência do recurso de apelação. Ou seja, vedou-se, em relação a tal plano econômico, o uso da ação cautelar e do mandado de segurança, instrumentos reconhecidos como céleres e rápidos para a correção de eventuais injustiças. Ora, não é preciso dizer a razão de referida tentativa de proibição: é lógico que o detentor do poder apostou na morosidade do processo para tentar usá-lo de forma indevida”.

<sup>361</sup> Como se verá no capítulo 3.

<sup>362</sup> Silva (2010, p. 90) recorda que “[...] nos sistemas inquisitoriais, o poder de controlar o andamento do processo é partilhado entre a lei e o juiz. [...]. Nos sistemas adversariais, adotado nos países de *common law*, o poder de condução do processo é partilhado não entre a lei e o juiz, mas entre a lei e as partes. O processo é impulsionado pelo embate e ‘o juiz é o organizador do duelo das partes’ (Lopes, 2001). A reforma da justiça daqueles países adotou o *case management* como mecanismo para transferir para o juiz o poder de condução do processo que as partes detinham”.

conflito, com o menor dispêndio de tempo e custos. Depende de uma postura ativa do juiz no controle do andamento dos feitos e organização da unidade judiciária. Seus mecanismos básicos são o envolvimento imediato do juízo com as questões da lide, a abertura para a resolução alternativa do conflito e o planejamento do andamento e dos custos do processo.

O gerenciamento dos processos judiciais – nos países onde praticado – pode ser exercido ao longo de todo o processo, tendo início antes mesmo do ajuizamento da ação, até o seu provimento final, mantendo sempre, juiz, advogados e partes, a preocupação com a adequada e efetiva solução da controvérsia.

Dentre as técnicas mais presentes para o gerenciamento dos processos judiciais, Silva (2010, p. 141) aponta as seguintes:

As técnicas normalmente presentes em modelos de gerenciamento de processos são: o envolvimento imediato do juiz com o processo, a seleção e triagem das demandas, a abertura para meios alternativos de resolução de conflitos (mediação, conciliação, arbitragem, avaliação de terceiro neutro, etc.), o planejamento do andamento, do custo e do tempo do processo, a desformalização das regras processuais, a adaptação do procedimento às circunstâncias do caso, a organização da estrutura judiciária e criação de novas funções de apoio ao juiz, o controle do fluxo de rotinas internas dos cartórios, a gestão e o aproveitamento dos recursos humanos, materiais e tecnológicos do juízo, etc.

Em sentido similar, aproximando práticas de gerenciamento de processos judiciais de práticas de governança judicial,<sup>363</sup> Corrêa (2012, p. 252-253) assinala:

Tais meios podem ser sintetizados, basicamente, em diferentes aplicações dos princípios antes descritos (cooperação, ativismo judicial, economia e duração razoável do processo, e adaptabilidade do procedimento). Cada um desses princípios tem a peculiaridade de orientar a utilização da técnica processual em um determinado sentido (maior participação, direção material do processo, dispensa de fases inúteis e redução da complexidade do procedimento). Não obstante, todos podem ser aplicados com vistas a orientar a técnica processual a produzir os escopos do processo civil que ainda não estejam sendo produzidos (superação dos resquícios do liberalismo, o combate à morosidade na prestação jurisdicional e a legitimação do processo pelo aumento da participação do Juiz e das partes). As aplicações que gerarem modificações na técnica processual aptas a produzir os resultados esperados podem ser denominadas de boas práticas de governança judicial.

Ao dispor destas e de outras técnicas, o juiz – condutor do processo –, os advogados e partes planejam cada fase do processo, visando a uma decisão mais equânime e célere e à racionalização dos recursos disponíveis.

---

<sup>363</sup> Neste ponto, uma nota terminológica se faz mister. A concepção de governança judicial trabalhada nesta pesquisa é distinta da utilizada por Corrêa. O autor trata as expressões *gerenciamento de processos judiciais* e *governança judicial* praticamente como sinônimas. Já nesta pesquisa, como se verá no capítulo 3, pautamo-nos no conceito legal de governança pública (previsto no Decreto nº 9.203/2017) para expressar o de governança judicial, descrevendo-o como um instrumental apto a aprimorar a qualidade da decisão política, a mais determinante, cremos, para a promoção do acesso isonômico à justiça.

O gerenciamento dos processos judiciais é de origem anglo-saxônica, tendo sido criado no sistema de *common law*. Para compreender a ainda incipiente aplicação de tais técnicas no ordenamento jurídico brasileiro, salutar um panorama prévio da aplicação do *judicial case management* nos Estados Unidos da América (EUA) e na Inglaterra, em razão da tradição de utilização do *adversarial system*, para observar, entre outros aspectos, como lidaram com a ampliação dos poderes dos juízes para condução dos processos, os riscos inerentes a essa escolha, os resultados alcançados e os novos desafios surgidos.

Nos EUA, o *judicial case management* foi aplicado por meio de reformas pontuais, de acordo com as práticas vigentes nos tribunais federais, como adiante veremos. Já na Inglaterra, foi instituído após uma ampla reforma legislativa, que culminou em um inédito código de processo civil, nos moldes das codificações tão comuns do *civil law*, conhecido como *Civil Procedure Rules (CPR)*.

Oportuno novamente salientar aqui outro ponto de confluência entre o processo civil de *common law* e o de *civil law*. Por enfrentarem problemas comuns, países filiados a um ou outro sistema buscam cada vez mais adaptar as melhores práticas aos seus respectivos ordenamentos. É assim que, não obstante as diferenças sociais, econômicas, políticas, históricas e, sobretudo, culturais, alguns países de *civil law* estão, por exemplo, incorporando a cultura dos precedentes, enquanto outros países, de *common law*, estão introduzindo a cultura das codificações.

A promulgação das *CPR* em 1999 na Inglaterra representou um marco no *common law* ao romper com os procedimentos casuísticos existentes em cada corte inglesa e diminuir, de forma significativa, o *adversarial system*.

A pesquisa feita por Lord Woolf, embasada em extenso levantamento empírico prévio às *CPR*, identificou os principais problemas no Judiciário inglês, em síntese: a) o custo do processo em desproporção com o valor da causa; b) a demora da conclusão das causas; e c) a ausência de igualdade entre os litigantes habituais e os litigantes eventuais.

Para enfrentar tais problemas – comuns a tantos países –, Lord Woolf estabeleceu em seu relatório princípios norteadores para a aplicação das regras procedimentais, essenciais para necessária mudança da cultura adversarial e do próprio paradigma do processo civil inglês. Brito (2013, p. 50) assim os sintetiza:

- [...] (i) o litígio (*litigation*) será evitado sempre que possível (valorização dos meios alternativos de resolução das controvérsias);
- (ii) o litígio será menos adversarial e mais cooperativo (incentivo de procedimento pré-ajuizamento da ação, nos quais as partes comparecerão para tentar o acordo e trocar informações sobre as provas que possuem);

- (iii) o procedimento será menos complexo;
- (iv) haverá uma tabela com o tempo de duração do processo à disposição das partes, que será mais curto e fixado de forma prévia;
- (v) o custo do processo será mais adequado, previsível e proporcional ao valor e complexidade das causas individuais;
- (vi) a estrutura das cortes será adequada para atender as necessidades das partes.

Os resultados do *case management* no direito inglês mostraram-se, de maneira geral, bastante positivos. Além da diminuição do tempo médio de duração e do número de processos ajuizados, verificou-se também melhora na cultura de litigância,<sup>364</sup> na instrução dos casos e na preparação dos procuradores.

Ao analisar o levantamento feito pelos professores John Peysner e Mary Seneviratne, da *Nottingham Trent University*, realizado após a vigência das *CPR* para apurar o sucesso das mudanças introduzidas, Brito (2013, p. 62-63) registra que houve melhora na cultura de litigância, redução do estoque de processos, do tempo de duração e do próprio ingresso de novas ações, tratamento mais justo e equânime das partes, melhora na qualidade da instrução do processo, cooperação mais efetiva entre as partes após a adoção dos protocolos prévios ao ajuizamento da ação, fortalecimento de vias alternativas e reposicionamento da via judicial como residual.<sup>365</sup>

<sup>364</sup> As *CPR* impõem aos litigantes deixar de lado uma postura antagônica, exigindo o atendimento ao novo ideal de colaboração. O primeiro dos poderes de gestão processual elencados na nova regra é exatamente o de estimular a cooperação entre partes e entre estas e o tribunal. Requer-se postura colaborativa. As técnicas obstam que casos sem fundamentos sólidos prossigam. Teses baseadas apenas em argumentos não merecem chegar ao *trial*. Devem ser sustentadas por fatos cuja existência já tenha sido demonstrada ou que serão revelados no decorrer do procedimento. Também há o julgamento sumário quando a prova produzida se apresenta satisfatória à solução da controvérsia, não havendo necessidade de novos elementos para se descartar a verdade dos fatos. Essa nova ideologia, que parece contraditória – a jurisdição buscando primordialmente evitar a utilização da jurisdição – é um dos pilares de todo o novo ordenamento inglês e galês. O equilíbrio das principais condicionantes ao acesso à justiça desestimula os *players* a não se valerem dos métodos alternativos de solução de conflitos.

<sup>365</sup> Nesse sentido, Brito (2013, p. 62-63) aponta: “De acordo com o levantamento capitaneado pelos professores acima mencionados, foram apuradas melhoras na cultura de litigância, com a mudança na forma como as partes, os advogados e os juízes encaram a resolução das controvérsias. Verificou-se também que, ao adotar o *case management*, houve uma diminuição do volume total dos processos judiciais e no tempo de duração dos processos. Os processos judiciais, que até 1997 duravam em média cerca de 639 dias, que correspondia a 21,3 meses, tiveram o seu tempo médio de duração, após a entrada em vigor do CPR, reduzidos para, em média, 498 dias, ou 16,6 meses. Houve uma mudança também na forma como os juízes, advogados e partes interagem com o processo. Para os advogados entrevistados, ficou perceptível que o antigo sistema processual permitia a manipulação por parte dos próprios advogados, o que permitia a deliberada demora no julgamento. Após o CPR, há o sentimento de que as partes são tratadas de forma mais justa e equânime. Por sua vez, os juízes notaram que os casos estavam mais bem instruídos e os procuradores das partes estavam mais bem preparados, o que permitia que o julgamento ocorresse de forma mais célere e eficiente. Por fim, ficou evidente que, após a adoção dos protocolos prévios ao ajuizamento da ação, as partes passaram a cooperar de forma mais efetiva para a resolução da controvérsia. Verificou-se também uma diminuição do número de processos ajuizados nas cortes inglesas. Por óbvio, seria temerário afirmar que tal redução possa ter ocorrido apenas em razão da implantação do *case management* pelo CPR. Entretanto, ainda que existam de fato outras variantes nessa equação, resta claro que um dos objetivos traçados pelo LORD WOOLF foi atingido. A via judicial se tornou a última opção para as partes resolverem os seus litígios. Por meio da utilização dos protocolos prévios, tentativas de acordo e os meios alternativos de resolução das controvérsias (ADR), permitiu-se que diversas lides fossem resolvidas antes



Por outro lado, alguns objetivos das reformas decorrentes da implantação das *CPR* na Inglaterra não foram atingidos. A aplicação da mediação, por exemplo, não foi ampliada da forma como se esperava, enquanto os custos do processo, por sua vez, não foram reduzidos, tendo, em verdade, aumentado em algumas situações.<sup>366</sup>

Ponderando a impossibilidade de impor a mediação para as partes e o já tradicional alto percentual de casos resolvidos por acordo na Inglaterra, Brito (2013), analisando o relatório de pesquisa realizada por Tamara Goriely, Richard Moorhead e Pamela Abrams, sobre o impacto das reformas, salienta a maior variedade de instrumentos disponibilizados ao juiz para incentivar a solução negociada entre as partes e a necessidade de se pensar novas soluções para o custo do processo inglês.<sup>367</sup>

O levantamento empírico realizado na Inglaterra tomou por base pesquisa anteriormente realizada nos EUA. Lá, as *Federal Rules of Civil Procedure (FRCP)*, espécie de regimento interno da Suprema Corte Americana, criadas em 1938, foram atualizadas em 1983, oportunidade em que o *case management* foi inserido e também estabelecido o objetivo principal do sistema judicial, qual seja, assegurar a justa, rápida e não dispendiosa decisão de todas as ações.

Seguiu-se um extenso levantamento empírico dos problemas enfrentados no Poder Judiciário, após o que o Congresso aprovou o *Civil Justice Reform Act (CJRA)*, que entrou em vigor em 1990.

---

mesmo da instauração do processo”.

<sup>366</sup> Na década de 1980, o governo inglês transferiu o financiamento de infraestrutura dos tributos em geral para a verba adquirida com taxa judiciária. Em 1992, ocorreu a mudança mais drástica, pela qual o custeio da jurisdição civil passou a ser integralmente retirado da taxa paga pelos litigantes. Os altos custos envolvidos na jurisdição civil inglesa constituem um grave problema de acesso. Parte da população não tem condições de enfrentar o risco de litigar. Os custos do processo incluem até os honorários contratuais pagos a advogados e peritos no sistema de remuneração por hora trabalhada.

<sup>367</sup> Nesse sentido, Brito (2013, p. 64-65) aponta: “A princípio, o legislador autoriza ao juiz que encaminhe o processo para a mediação, com fundamento na *Rule* no 1.4 e 26.4, podendo a parte recorrer a mediação se possuir alguma justificativa para tanto. Entretanto, conforme o precedente oriundo do caso *Halsey v. Milton Keynes NHS Trust and Steel v. Joy*, julgado em 2004, as cortes inglesas não podem impor a mediação para as partes. Por isso, diversos processos com potencial para a resolução por meio de mediação deixaram de ser encaminhados em razão da recusa de uma das partes. Sendo assim, o objetivo específico do CPR no que toca à mediação restou parcialmente frustrado. Tal conclusão deve, contudo, ser ponderada, destacadamente quando analisada por um observador externo. Isso porque o percentual de processos que são resolvidos por acordo sempre foi alto na Inglaterra, como é tradicional também nos demais países que adotam o sistema de *common law*. O CPR trouxe apenas mais incentivos e instrumentos para que o juiz pudesse facilitar e induzir o acordo entre as partes. Por conseguinte, qualquer afirmativa no sentido de que houve fracasso no objetivo de incrementar a mediação deve ser relativizada. Fracasso também no que toca à redução dos custos do processo. Segundo levantamento empírico, não houve uma diminuição dos custos efetivos do processo. Na verdade, verificou-se o seu aumento, destacadamente quanto comparado o custo ‘caso-a-caso’ no período anterior ao CPR. Além disso, após a verificação junto aos juízes, ficou evidente que os custos do *fast-track* ainda não estão proporcionais ao direito material em discussão. Ou seja, o alto custo do processo permanece um problema na Inglaterra e ainda carece de solução”.

Para um projeto piloto, foram escolhidas dez cortes distritais para aplicar os princípios gerais do *case management* definidos no *CJRA* – orientadores das cortes federais, as quais podem, cada qual, estabelecer o seu procedimento – e incorporar seis técnicas previamente definidas, a saber: a) adoção de diferentes práticas de gerenciamento, adequadas à complexidade do caso e ao tribunal; b) envolvimento imediato do juízo com o caso e fixação de planos de gerenciamento específicos (*early judicial involvement*), com a definição de prazos para cada fase; c) cuidadoso monitoramento e controle de casos complexos, com múltiplas partes e interesses; d) estímulo à cooperação voluntária das partes na descoberta do custo efetivo do processo (*discovery*) e recomendação para que tentem realizá-lo por si, antes de solicitar auxílio ao tribunal; e) conservação dos recursos judiciais por meio da proibição de ajuizamento da demanda a não ser que a parte certifique que procurou a parte contrária mas a tentativa de acordo restou infrutífera; f) autorização para encaminhar, sempre que possível, os casos para os programas de resolução alternativa de controvérsias (*Alternative Dispute Resolutions – ADRs*).

Os resultados do *case management* nos EUA também agradaram. Constatou-se a redução do tempo médio dos processos e o aumento da satisfação das partes, advogados e juízes. Entretanto, também desagradaram, ao revelarem o aumento dos custos dos feitos. Ao analisar tais resultados, Silva (2010, p. 50) assinala que:

O maior envolvimento de juiz e advogados reduziu a duração do processo, mas aumentou seu custo. A fixação de um cronograma com data para o fim do processo também reduziu sua duração, sem aumento de custo ou insatisfação dos advogados. A redução do tempo disponível para produção de provas diminuiu o tempo total e os custos, também sem descontentar os advogados. E o aproveitamento do juiz auxiliar satisfaz os advogados. O inconveniente foi o aumento de custos gerados pelo envolvimento que o gerenciamento exige.

As melhoras na prestação jurisdicional advindas com a redução do tempo, com a percepção de um trato processual mais isonômico e com o incentivo a uma cultura de cooperação tem feito com que a avaliação feita por aplicadores e estudiosos acerca da utilização do *judicial case management* seja positiva. Sobretudo ao se considerar o impacto das alterações legislativas ocorridas na Inglaterra e a dificuldade de se utilizar técnicas previstas para cortes federais nos demais tribunais estadunidenses.

Adequações seguem em curso em ambos os países para tornar o sistema menos oneroso para as partes, para ampliar as opções de meios alternativos para solução dos conflitos e, no caso dos EUA, para que cada tribunal possa estabelecer sua própria prática procedimental, adaptada à sua realidade.

O gerenciamento dos processos judiciais se mostra, assim, uma opção viável para os

necessários (re)equilíbrios dinâmicos da condicionante tempo no enfrentamento da crise do Poder Judiciário em diferentes ordenamentos.<sup>368</sup>

A partir do CPC/2015, além de suspender o andamento do processo, averiguar sua própria competência, promover a conciliação entre as partes durante toda a marcha processual, aplicar multas e antecipar os efeitos da decisão (medidas já antes possíveis com base no CPC/1973),<sup>369</sup> o juiz tem poderes também para: a) dilatar os prazos processuais e alterar a ordem de produção dos meios de prova (carga dinâmica das provas), adequando-os às necessidades do conflito de modo a conferir maior efetividade à tutela do direito (art. 139, VI, CPC/2015); b) determinar o suprimento de pressupostos processuais e o saneamento de outros vícios processuais (art. 139, IX, CPC/2015); e c) quando se deparar com diversas demandas individuais repetitivas, oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se referem o art. 5º da Lei nº 7.347/1985 e o art. 82 da Lei nº 8.078/1990, para, se for o caso, promover a propositura da ação coletiva

---

<sup>368</sup> Onodera (2017, p. 168-169) aponta que a utilização do *case management* direciona o processo civil para a construção da ordem jurídica justa. Nesse sentido, após analisar modelos estrangeiros, ressalta a importância de se observar sempre que possível o princípio da concentração dos atos processuais e a necessária postura proativa do juiz e também das partes e advogados na condução do caso: “Os modelos de gerenciamento do processo (*case management*) português, alemão, japonês, inglês e norte-americano são criados sob um ânimo em comum, qual seja, ao conferir ativa conduta do juiz na atividade processual, buscam um processo mais célere, econômico, eficiente e justo. Sob as mais diferentes matizes, há traços semelhantes em todos os modelos, que procuram concentrar, em algum momento do processo (momento em sua fase inicial), grande parte dos atos processuais. A audiência é compreendida como momento processual adequado para que seja incentivado o acordo. Nesse contexto, as *pretrial conferences* são importantíssimo momento processual para gerenciamento do processo, estimulando, no esclarecimento das questões e das provas a serem eventualmente produzidas, o acordo e a pronta resolução do conflito. [...] Há, em regra, dois ou três momentos processuais próprios, previstos em lei (atualmente), para que o juiz possa agir de forma mais intensa em explícito gerenciamento do processo: a audiência de conciliação, saneamento do processo e audiência de instrução e julgamento. Isso, porém, não exclui ou diminui a importância de que a atividade de gerenciamento do processo seja contínua. Em verdade, cada ato praticado pelo juiz (e pelas partes também) deve, *sempre que possível*, se dirigir à conclusão efetiva e eficaz não apenas do *processo*, mas do *caso* ou *conflito*. Ressaltamos assim o *caráter proativo do juiz na condução do processo*, desde o início até o seu encerramento. Por outro lado, há dever imanente, paralelo e simétrico de boa-fé das partes e advogados para também auxiliarem na condução do processo, de forma cooperativa. Nesse sentir, todos, não só o juiz, como também as partes, colaboram na obtenção da Justiça”.

<sup>369</sup> Escrevendo sobre o *case management* antes do CPC/2015, Cahali (2013) aponta o instituto como suporte procedimental apropriado à tutela jurisdicional adequada e efetiva, pressuposto do acesso à justiça, segundo ela, “primeiro direito fundamental processual” (2013, p. 223). Elencando os benefícios de sua utilização e seus impactos não só no tempo, como também no custo do processo, já apontava: “7. Os objetivos gerais e fundamentais do gerenciamento do processo são: assegurar a igualdade entre as partes e a paridade de armas; garantir o contraditório e a ampla defesa; proibir que as partes sejam surpreendidas com a organização e adaptação procedimental; conferir tratamento adequado à demanda, considerando a natureza do direito material em discussão e a complexidade da causa; tratar a demanda de modo a observar a proporcionalidade do valor do objeto do processo, dos custos processuais e das condições financeiras de cada parte; garantir a tramitação do processo de modo rápido e em respeito ao devido processo legal; tramitar o processo com o menor custo possível; tratar da demanda, considerando a existência de outros processos e distribuindo adequadamente os recursos do aparelho judiciário ao caso; fundamentar as decisões sobre o gerenciamento. 8. A estabilidade jurisprudencial e as técnicas de aceleração do procedimento contribuem para gerar maior eficiência à prestação jurisdicional, e neste aspecto interessam para o gerenciamento do processo” (CAHALI, 2013, p. 224).

respectiva (art. 139, X, CPC/2015). Há também um estímulo maior à autocomposição, logo no início da demanda, com a designação de audiência de conciliação ou de mediação (art. 334, CPC/2015).

As partes plenamente capazes, versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, também estão autorizadas a estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo, ficando a cargo do juiz, de ofício ou a requerimento, controlar a validade de tais convenções (art. 190, CPC/2015). Outrossim, o juiz e as partes, de comum acordo, podem fixar calendário para a prática dos atos processuais, quando for o caso (art. 191, CPC/2015).<sup>370</sup>

A possibilidade de as partes celebrarem negócio jurídico processual amplia sensivelmente a possibilidade de realização do gerenciamento dos feitos, com a alocação do caso ao procedimento a ele adequado, estabelecendo o cronograma de acordo com a complexidade da causa, fixando uma data para julgamento, implicando no planejamento dos atos processuais e dos prazos.

Tal abertura foi apontada por alguns autores como inconstitucional, por entenderem que as regras do processo, decorrentes que são da Constituição, são de ordem pública e, portanto, indisponíveis, não podendo ser objeto de disposição das partes. Outros, porém, mais instrumentalistas, constatando que o Judiciário brasileiro não tem encontrado soluções efetivas e céleres para os litígios de massa, não redutíveis a processos coletivos, admitem, não sem várias interrogações,<sup>371</sup> que a flexibilização é bem-vinda, devendo, todavia, ser tal discricionariedade exercida nos limites da lei e dos princípios e garantias constitucionais.<sup>372</sup>

Mudar hábitos ou costumes por meio de uma nova lei não é uma atividade simples.<sup>373</sup>

---

<sup>370</sup> Sobre o tema, confira-se: Salles (2018).

<sup>371</sup> Cueva (2014), reconhecendo certa estranheza com a mudança de paradigma advindo da gestão compartilhada do processo, destaca uma série de preocupações sobre os limites das convenções processuais: “Entre nós, contudo, a norma projetada suscita inúmeras perplexidades, pois rompe o paradigma do direito vigente, que atribui ao juiz o monopólio da direção do processo (art. 125 do CPC), substituindo-o, em parte, por um modelo de gestão compartilhada do procedimento de caráter aberto e de grande amplitude. Afinal, no projeto do novo CPC, aparentemente inverte-se a atual situação e as partes passam a ter mais poderes que o juiz, que somente poderia flexibilizar o procedimento de dois modos, na fixação de prazos e de ordem das provas, enquanto as partes poderiam convencionar sobre ônus, poderes, faculdades e deveres. A ser assim, quais os limites para os acordos processuais? O que poderá ser neles pactuado? São eles uma fonte normativa de legitimação extraordinária, ativa e passiva, como sustenta Fredie Didier Jr.? Poderão ser objeto de acordo quais os atos processuais deverão ser realizados, sua forma, sua conveniência e oportunidade, sua ordem sequencial e todo e qualquer tipo de procedimento?”.

<sup>372</sup> Sobre o tema, confira-se: Yarshell (2015) e Caponi (2014).

<sup>373</sup> Mancuso (2019, p. 78), citando Jean Cruet (*A vida do direito e a inutilidade das leis*. Lisboa: José Bastos & Cia. Livraria Editora, 1908, página de abertura), atesta: “Tal estado de coisas evidencia ser verdadeira a (desoladora) afirmação de Jean Cruet: ‘Vê-se todos os dias a sociedade reformar a lei; nunca se viu a lei reformar a sociedade’”.

Uma nova lei pode rapidamente dar o norte, mas a mudança cultural pode levar mais de uma geração. O princípio processual da cooperação (art. 6º, CPC/2015), que alcança o juiz, as partes, seus mandatários e também funcionários da justiça, desestimula que o interesse individual se sobreponha à obtenção, com brevidade e eficácia, da justa composição do litígio. Embora incentive a reciprocidade, não espera que uma parte ajude a outra, mas sim que colaborem entre si e com o órgão jurisdicional para que o processo alcance seu objetivo.<sup>374</sup>

Desde o período pós-revolução industrial, o processo deixou de ser visto como meio de solução de conflitos entre partes e passou a ser visto como meio de pacificação social, com escopos, além de jurídicos, também econômicos, políticos, culturais, todos a lhe atribuir uma função social, que não se coaduna com recursos protelatórios, ações propostas por revanchismo ou outras posturas que o transformam em chicana ou aventura.

Hoje, ao buscar segurança, celeridade, justiça e efetividade, deve o juiz, com uma postura mais ativa, atuando quase como um engenheiro do processo, eleger com as partes as melhores técnicas para, no menor tempo e com o menor gasto de recursos, eliminando atos processuais desnecessários, alcançar os fins da jurisdição.

Quanto à preocupação referente à preservação da imparcialidade do juiz ante a celebração de um negócio jurídico processual, continuará o juiz impedido de atuar quando possuir *interesse pessoal em relação às partes em litígio*, sob pena de colocar uma das partes em situação de vantagem em relação à outra.

Todavia, quebrando o mito da neutralidade, durante a sua atuação no gerenciamento dos processos deverá comprometer-se com o emprego das melhores técnicas, que importem em menor dispêndio de tempo e custos, asseguradas todas as garantias processuais previstas na Constituição Federal, sobremaneira o dever de fundamentação das decisões (art. 93, IX, CF/88).

Assim, ainda que participe ativamente não só da instrução, mas de todo o

---

<sup>374</sup> Recordando a origem do dever de cooperação e a relevância de sua previsão expressa, Nery Junior e Nery, ao comentarem o art. 6º do CPC/2015 (2015, p. 208), destacam: “Dever de cooperação (*Kooperationsmaxime*). A cooperação e solidariedade processuais têm sua raiz no princípio de boa-fé (Morello. *Prueba*, p. 58), o qual, por sua vez, norteia a participação das partes no processo (v., p. ex., CPC 81, CPC/1973 16). A cooperação, a rigor, estaria inserida na regra de boa-fé, mas a sua explicitação neste artigo é muito importante, tendo em vista que as partes podem tender a certo individualismo quando da sua participação nos atos processuais, conduzindo-se de forma a privilegiar a sua versão dos fatos em detrimento da versão da outra parte – o que é autorizado pela famosa máxima de que o processo civil não privilegiaria a *verdade real*, ao contrário do que ocorre no processo penal. Com a explicitação da observância do dever de cooperação no CPC, ainda que não se pretenda chegar à verdade real no processo civil, as partes, mesmo assim, não podem privilegiar o seu interesse em desfavor da atividade estatal judiciária”. Para uma análise do dever de cooperação ao longo de todo o procedimento, confira-se: Mitidiero (2015).

gerenciamento do feito, na medida em que fundamentar suas decisões e assegurar o contraditório entre os litigantes, poderá manter-se absolutamente imparcial.

A concessão ao juiz da discricionariedade regradada para o gerenciamento dos processos de acordo com a conveniência e necessidade de cada caso para o seu efetivo resultado revela-se como uma saída economicamente viável, de pronta utilização para contribuir para a melhora dos serviços judiciários. O aumento do poder do juiz vem acompanhado do aumento do dever de fundamentação. Ao passo que o aumento do poder das partes vem acompanhado do aumento do dever de probidade e de lealdade processual.

O ativismo necessário ao gerenciamento dos feitos, tomado este como uma medida de governança judicial para a racionalização do sistema de justiça, não pode em momento algum sacrificar direitos para alcançar números. Em outras palavras, o emprego do gerenciamento só realmente trará efetividade se não se priorizar quantidade em detrimento da qualidade das decisões.

Por fim, cumpre salientar que a utilização do *judicial case management* como instrumento para (re)equilibrar dinamicamente a condicionante tempo no caso concreto, construindo novos arranjos que promovam o acesso isonômico à justiça depende de novos incentivos (e/ou desestímulos) financeiros e processuais, de uma mudança cultural, enfim, depende de uma decisão muito mais política que propriamente jurídica.

Vigoriti, já na década de 1980, com base no relatório de Hazard, indicava que também nos EUA o tempo do processo era considerado excessivo e as soluções propostas – em essência, muito similares com as que são ventiladas ainda hoje – decorriam de reequilíbrios de variáveis internas, que melhor combinassem as forças e recursos já existentes.<sup>375</sup> Destacando a ideia de Hazard, segundo a qual o *delay* é antes uma opção política do Estado do que propriamente um problema jurídico ou fruto do acaso, Vigoriti (1986, p. 147) ressalta:

Na segunda parte, Hazard sublinha a ideia de que o problema do *delay* não é exclusivamente técnico e estrutural, mas é sobretudo um problema político e social. O autor observa que todos, mais ou menos implicitamente, partem da premissa de que cabe ao Estado assegurar a eficiência da administração da Justiça e que o Estado queira fazê-lo e, enfim, de que possa fazê-lo. Segundo o autor, na realidade, não existe uma verdadeira disponibilidade a que se sustentem os ônus de uma Justiça eficiente e o próprio Estado não tem interesse em assegurar tal

---

<sup>375</sup> Nesse sentido, registra Vigoriti (1986, p. 146): “O relatório de Hazard discorre sobre o debate a respeito da duração do processo, considerada como excessiva também nos Estados Unidos da América e se refere a alguns remédios, tradicionalmente propostos a nível estrutural. Tais remédios dizem respeito a um mais rigoroso controle administrativo sobre todo pessoal judiciário, ao aumento deste mesmo pessoal, à melhor organização interna e à adoção de tecnologias modernas, a desincentivos e sanções a cargo do sucumbente, a melhoramentos das normas processuais e substanciais”.

eficiência. Exatamente a excessiva duração dos processos, longe de ser mero acaso, é expressão dessa escolha.

Ao concordar com Hazard nesse ponto, Vigoriti (1986, p. 147) complementa:

Acredito que muitas das ideias fortemente enfatizadas por Hazard mereçam ampla adesão e outras, reflexão. Entre as primeiras, está a de que a demora dos processos seja uma característica ineliminável da Justiça estatal, italiana ou americana. Com exceção de algumas situações – limitadas no tempo, particularmente felizes – a excessiva duração do processo aparece como uma constante da experiência da Justiça moderna. Talvez porque falte uma vontade política de eliminar essa demora, ou talvez, ainda, porque o Estado, na verdade, não consegue fazê-lo: resta que excessiva duração não seja acidental e não se configure em desvio de modelos, mais ou menos míticos, de rápida solução das controvérsias, e que tenha precisamente uma função de limitar o acesso à Justiça.

Se a escolha deve ser favorável ao acesso – e a escolha de Hazard o é – é necessário realmente que se repensem os próprios fundamentos do método de distribuição da Justiça.

A excessiva duração dos processos, longe de ser um mero acaso, é expressão de uma escolha política do próprio Estado. A não ser no campo da retórica, não é de seu interesse assegurar a eficiência da administração da justiça, que, se funcionar bem, não tardará em condená-lo. A decisão por redistribuir o acesso ao Poder Judiciário e o acesso à ordem jurídica justa extrapola os limites jurídicos e processuais. A promoção do acesso isonômico à justiça é uma decisão eminentemente política, cuja qualidade pode ser ampliada por meio de ferramentas interdisciplinares, dentre as quais a governança, objeto do capítulo 3.

### 2.2.2 O custo do litígio no Brasil

Em uma sociedade ideal, onde não houvesse conflito, ou na qual aqueles que eventualmente surgissem fossem solucionados por meio de autocomposição, não haveria necessidade de um Poder Judiciário, de modo que o seu custo poderia ser destinado a outras áreas prioritárias na promoção do bem-estar social. A realidade, contudo, é conflituosa e permitir que se possa fazer justiça com as próprias mãos geraria custos sociais irreparáveis (caos, guerra, prevalência dos mais fortes). Custear o aparato jurisdicional, portanto, é importante para o bem-estar dos indivíduos. Conforme adverte Vigoriti (1986, p. 144, grifo do autor), “[...] o processo, *para funcionar*, ainda que pouco e mal, *deve custar*, ou seja, deve representar uma despesa também àquele que, com fundamento, ativou o mecanismo judiciário”.

Ao tratar do regime financeiro do processo civil, Dinamarco (2009b, p. 651) recorda

que em tempos passados já se cogitou instituir um sistema judiciário inteiramente gratuito.<sup>376</sup> Ressalva, contudo, que prepondera universalmente a onerosidade do processo para as partes, “[...] porque a gratuidade generalizada seria incentivo à litigância irresponsável, a dano desse serviço público que é a jurisdição. Os casos de gratuidade são excepcionais e específicos, estando tipificados em normas estritas” (DINAMARCO, 2009b, p. 651).

A cobrança das custas judiciais, além de se destinarem ao custeio da prestação do serviço jurisdicional, também desempenham uma função educativa mitigadora do uso abusivo do direito de acesso ao Poder Judiciário. Devem, pois, desincentivar a litigância abusiva (frívola ou habitual) sem que, ao mesmo tempo, configurem óbice ao acesso à justiça.

De acordo com os critérios de conveniência financeira e ética escolhidos pelo Estado-legislador, o valor dos serviços prestados pelo Estado-juiz está disciplinado nas leis de organização judiciária e nos regimentos de custas,<sup>377</sup> enquanto a lei processual prevê regras sobre os adiantamentos a serem feitos pelos sujeitos processuais e sobre a responsabilidade final pelo custo geral do processo.

Quem tiver dado causa ao processo responde pelo seu custo (princípio da causalidade),<sup>378</sup> qualquer que seja o modo ou a razão pela qual este venha a ser extinto e independentemente da natureza do processo. Dinamarco (2009b), ressaltando que a sucumbência é apenas um indicador da relação causal, afirma, todavia, que se o vencedor tiver dado causa ao processo, sem necessitar dele para obter o bem a que tinha direito, há que prevalecer o princípio da causalidade sobre o da sucumbência.<sup>379</sup>

---

<sup>376</sup> Vigoriti (1986, p. 143) recorda que, na Itália, a assunção pelo Estado dos custos fixos no plano estrutural tornou-os quase irrelevantes, tendo representado um avanço em relação ao sistema precedente, no qual as despesas processuais eram elevadas, compreendendo significativa parcela do custo do aparato judicial. Já os custos variáveis no plano estrutural, muito mais elevados, eram passíveis de diminuição, ainda que parcial, por meio de instrumentos como o seguro. Nessa linha, posteriormente reafirmou: “*I costi fissi sono quelli per iniziare e perseguire il processo e sono meno importante. A partire dall’inizio del XIX secolo, la linea di tendenza è stata nel senso della riduzione del costo della tutela, che adesso effettivamente, in Italia come in Francia e Spagna, è ridotto ai minimi termini*” (VIGORITI, 2007, p. 100).

<sup>377</sup> Sobre a homogeneidade lógica na cobrança das custas na esfera federal (Justiça Federal e Justiça do Trabalho) e as grandes diferenças e desproporções de metodologias e valores de cobrança praticados na justiça estadual (muito devido à autonomia dos estados para legislar sobre a matéria), confira-se: *Diagnóstico das custas processuais praticadas nos tribunais* (CNJ, 2019a).

<sup>378</sup> Dinamarco (2009b, p. 666) esclarece: “Responde pelo custo do processo aquele que haja dado causa a ele, seja ao propor demanda inadmissível ou sem ter razão, seja obrigando quem tem razão a vir a juízo para obter ou manter aquilo a que já tinha direito. Não se trata de atribuir *ilicitude* ao exercício da ação ou da defesa, que constituem superiores garantias constitucionais, mas somente de encarar objetivamente essas condutas como causadoras de despesas, pelas quais o causador deve responder (Liebman)”.

<sup>379</sup> Nesse sentido, exemplifica Dinamarco (2009b, p. 667, grifo do autor): “Assim, p. ex., quando alguém vem a juízo cobrar algo que o devedor *sempre se dispôs a pagar*, vindo este a reconhecer o pedido e até mesmo a efetuar o pagamento, logo que citado: ordinariamente quem reconhece o pedido deve responder pelo custo do processo porque é um *sucumbente* [...], mas se já antes do processo ele não estava oferecendo resistência alguma à pretensão do credor, não seria eticamente legítimo responsabilizá-lo pelas despesas



Em geral, são dispensados do ônus de preparar os beneficiários da assistência judiciária gratuita,<sup>380</sup> o Ministério Público, a Fazenda Pública, todos os que sejam parte em processos que tramitem no primeiro grau dos Juizados Especiais<sup>381</sup> e os autores nas ações populares, nas ações civis públicas e nas ações coletivas de que trata o Código de Defesa do Consumidor, ressalvada a hipótese de litigância de má-fé.<sup>382</sup> As isenções não abrangem o adiantamento de despesas relativas aos atos dos auxiliares eventuais da Justiça, que não sendo integrantes do Poder Judiciário, não recebem pelos cofres públicos e são remunerados pelos atos que realizam. Estima-se que ao menos 75% das ações tramitem sem ônus ao jurisdicionado.<sup>383</sup>

Segundo Dinamarco (2009b, p. 651, grifo do autor), o “[...] *custo do processo* é a designação generalizada de todos os itens entre os quais se distribuem os recursos financeiros a serem despendidos no processo. Engloba *despesas processuais* e *honorários advocatícios*”. Especificando o conteúdo das despesas processuais,<sup>384</sup> Dinamarco (2009b, p. 652) aponta:

São despesas processuais, na linguagem do Código de Processo Civil, (a) a *taxa judiciária*, ou *custas* devidas ao Estado pelo exercício da jurisdição, (b) os *emolumentos* devidos a eventuais cartórios não-oficializados, (c) o custo de certos atos e diligências, como intimações e citações, (d) a remuneração de *auxiliares eventuais*, não integrantes dos quadros do Poder Judiciário. Não constituem despesas *processuais* outros gastos eventualmente realizados em preparação do processo ou por causa dele, como captação de documentos, viagens e alimentação das partes ou defensores *etc.*; as despesas *extraprocessuais* não são objeto de qualquer interesse para o processo civil.

Já os honorários advocatícios, que podem ser contratuais e/ou sucumbenciais, “[...] são, em si mesmos, a remuneração devida aos profissionais da advocacia pela parte que os constitui” (DINAMARCO, 2009b, p. 652).

---

do processo e honorários advocatícios. Não foi ele quem deu causa ao processo, mas o próprio credor ao ir a juízo sem necessidade. O mesmo se dá quando, em *ação de consignação em pagamento*, o réu prova não haver recusado o pagamento oferecido pelo autor [...]: sem *mora accipiendi* a superar, não seria necessário processo algum e ao devedor bastaria pagar, sem propor a demanda consignatória”.

<sup>380</sup> Assegurada pela Constituição Federal e disciplinada pela Lei nº 1.060/1950 e pelos arts. 98 a 102 do CPC/2015.

<sup>381</sup> Vale frisar que os recursos nos Juizados Especiais requerem capacidade postulatória e estão sujeitos a preparo.

<sup>382</sup> A dispensa é geral e abrange inclusive os recursos (Lei nº 4.717/1965, art. 18; Lei nº 7.347/1985, art. 18; Lei nº 8.078/1990, art. 87).

<sup>383</sup> Aponta o Diagnóstico das custas (CNJ, 2019a, p. 28): “É interessante denotar que, além dos 34% (no mínimo) de processos tramitando com isenção de custas, também os casos de juizados especiais ou de natureza criminal ou de execuções fiscais não estão sujeitos a custas. Considerando que esses processos correspondem a 40,8% da demanda processual (19,6% nos juizados especiais, 9,5% criminais e 11,6% execuções fiscais), infere-se que, no mínimo, 75% das ações corram na justiça sem ônus ao jurisdicionado”.

<sup>384</sup> Sobre a abrangência das despesas processuais, ver art. 84 do CPC/2015.

As despesas processuais podem, linhas gerais, ser tomadas como custos fixos, enquanto os honorários advocatícios, como custos variáveis.<sup>385</sup> O Estado, teoricamente, optou por não custear o exercício da jurisdição e da defesa das partes. Por isso cobra as custas ou taxas judiciárias dos consumidores desse serviço público, os quais também devem arcar com os honorários advocatícios, salvo nos casos de assistência judiciária.

As custas e taxas são modalidade tributária voltadas ao financiamento do serviço estatal de Justiça.<sup>386</sup> Quem ingressa com um processo judicial e move a máquina do Poder Judiciário deve arcar com as despesas processuais (v.g., gastos com citação, publicação de editais, notificações, expedições de alvará etc.), as quais, em tese, devem cobrir os investimentos em estrutura física, humana, material e tecnológica.<sup>387</sup>

Essa correlação entre despesa e valores recolhidos pelos litigantes, contudo, não se verifica na prática.<sup>388</sup> Como salientado no item 2.1.2, em 2018, o Poder Judiciário produziu despesas da ordem de **R\$ 93,7 bilhões**, o que corresponde a 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Por outro lado, os recolhimentos com custas, fase de execução, emolumentos e eventuais taxas somaram **R\$ 12 bilhões** (20,4% da arrecadação<sup>389</sup>) (CNJ, 2019c, p. 62 e 65).

---

<sup>385</sup> Ao distinguir, no plano estrutural, os custos processuais entre custos fixos e custos variáveis, Vigoriti (1986, p. 143-144, grifo do autor) aduz: “Os primeiros são aqueles relativos à propositura da ação e ao desenvolvimento do processo: estes custos são quase irrelevantes em quase todos os ordenamentos modernos, e chegam entre nós, a poucas dezenas de libras, e a somas mais ou menos equivalentes nos Estados Unidos. [...] Os *custos variáveis* são, sobretudo, aqueles que dizem respeito à assistência técnica, e ao bloqueio de bens (capitais etc.) durante o andamento do processo do fator de risco devido à imprevisibilidade da saída dos juízes e outras despesas do gênero”.

<sup>386</sup> Após recordarem o teor do art. 77 do Código Tributário Nacional, os elaboradores do *Diagnóstico das custas processuais nos tribunais* (CNJ, 2019a) apontam que ambas são taxas, distinguindo-se, porém, pelo tipo de serviço estatal que cada qual financia. Nesse sentido, fundados inclusive na jurisprudência do STF, ressaltam: “Tanto as custas judiciais, quanto a taxa judiciária têm natureza tributária de taxa, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) (SILVA, 2005), visto que são valores devidos ao Estado que surgem de uma prestação específica deste. O que diferencia essas duas taxas não é a natureza da cobrança, mas o tipo de serviço que está sendo financiado por cada uma delas. As custas judiciais, sendo devidas pelo processamento do feito, englobam, portanto, o financiamento do serviço prestado pelos distribuidores, escrivães, secretarias de tribunais, oficiais de justiça, contadores etc. A taxa judiciária, por seu turno, é devida em razão da atuação dos serviços dos magistrados e dos membros do Ministério Público. Ainda de acordo com jurisprudência do STF, as taxas resultam da prestação de serviço público específico e divisível, cuja base de cálculo é o valor da atividade estatal deferida diretamente ao contribuinte (BRASIL, 2000)” (CNJ, 2019a, p. 11).

<sup>387</sup> Nesse sentido, Dinamarco (2009b, p. 653) salienta que as custas são “[...] presumivelmente dimensionadas de modo que os recolhimentos fracionários feitos pelos litigantes, quando somados, cubram parte significativa do valor das despesas gerais suportadas pelo Estado para exercer a jurisdição – investimentos em imóveis, remunerações, material empregado etc.”.

<sup>388</sup> Conforme apontado no Diagnóstico feito pelo CNJ (CNJ, 2019a, p. 10): “O financiamento da prestação jurisdicional poderia, teoricamente, ser feito pelos usuários deste serviço, mas, como os valores cobrados destes usuários são, via de regra, insuficientes para o custeio do Poder Judiciário, acaba-se tendo, de fato, um financiamento misto desta prestação, sendo a maior parte financiada pela totalidade da sociedade (REMÍGIO, 2002). Apesar disso, as custas processuais não deixam de constituir uma importante fonte de recursos para a viabilização dos serviços judiciários”.

<sup>389</sup> A arrecadação aos cofres públicos em 2018 decorrentes da atividade jurisdicional foi de R\$ 58,64 bilhões. Além dos R\$ 12 bilhões já referidos, o Relatório considera ainda “[...] as receitas decorrentes do imposto

A partir desses dados, verifica-se que quem realmente usufrui do aparato estatal de justiça (participando de um processo como parte) recebe um subsídio de aproximadamente 87,2%, uma vez que contribui apenas com 12,8% do custeio, enquanto o restante provém diretamente dos cofres públicos, ou seja, dos tributos em geral.<sup>390</sup>

Esse descompasso entre despesas e receitas provenientes do pagamento de custas na Justiça brasileira representa um incentivo para que muitas ações e, sobretudo, recursos sejam ofertados,<sup>391</sup> acarretando o esgotamento/superexploração da atividade jurisdicional, espelhado nas taxas de congestionamento da Justiça e nos tempos médios de tramitação apontados no item 2.2.1.

O controle de custos e o monitoramento estatístico da produtividade permitiram, por um lado, melhorar os diagnósticos a partir de avaliações feitas com base em evidências e aprimorar as estratégias de gestão e planos de metas do Poder Judiciário, com potencial para interferir no alcance do acesso à justiça. Por outro, evidenciaram a saturação da capacidade de resposta do Poder Judiciário.

Considerando o ambiente de escassez orçamentária e de profundas desigualdades socioeconômicas, a estimativa segundo a qual menos de 12% da população acessa o Poder Judiciário, e que uma parcela desses que acessam o fazem apresentando ações de perfil manifestamente abusivo (frívolo e habitual), está desenhado o cenário da “tragédia do acesso”, tornando oportuna a análise da relação custo-benefício para pensar soluções que promovam o acesso isonômico à justiça.

Em microeconomia, a conhecida teoria da “tragédia dos comuns”, popularizada a partir do ensaio de Hardin publicado em 1968 na revista *Science*,<sup>392</sup> ilustra como recursos e

---

*causa mortis* nos inventários/arrolamentos judiciais (R\$ 5,3 bilhões, 9%), a atividade de execução fiscal (R\$ 38,1 bilhões, 65%), a execução previdenciária (R\$ 2,8 bilhões, 4,8%), a execução das penalidades impostas pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho (R\$ 19,2 milhões, 0,03%) e a receita de imposto de renda (R\$ 420,8 milhões, 0,7%)” (CNJ, 2019c, p. 65-66).

<sup>390</sup> Trabalhando com dados de 2016, Wolkart (2019, p. 84-85) aponta que, naquele ano, o subsídio também atingiu quase 90% (88,39%), eis que o montante arrecadado com taxas e emolumentos corresponderam a apenas 11,61% da despesa total.

<sup>391</sup> Nesse sentido, os elaboradores do Diagnóstico das custas feito pelo CNJ (CNJ, 2019a, p. 26) destacam: “Portanto, percebe-se que o sistema de custas pode ser um incentivador da proposição de recursos, uma vez que, em regra, é muito mais barato interpor recursos, seja de segundo grau, ou recursos especiais, extraordinários e de revista, do que propor ações originárias. Assim, para uma parte que despendeu uma quantia significativa para iniciar a litigância, diante de um montante pequeno por ela já devido em termos de custas, tenderá a ser economicamente mais interessante a interposição de recursos”.

<sup>392</sup> Marcellino Junior (2018, p. 173) recorda a origem do conceito: “A Tragédia dos Comuns – também chamada de Tragédia dos Bens comuns – originou-se no final da Segunda Guerra Mundial, como um ramo da matemática aplicada. O conceito foi estendido e popularizado por Garrett Hardin no ensaio *The Tragedy of the Commons*, publicado, em 1968, na revista científica *Science*. O termo utilizado era *Tragedy of the Commons* (*commons* no sentido de ‘público’). O sentido clássico da palavra tragédia diz respeito à impossibilidade de, uma vez em movimento, alterar-se o curso dos acontecimentos. Nas tragédias gregas, o fim terrível é antevisto, mas nada pode ser feito para evitá-lo”. Confira-se: Hardin (1968).

bens de uso comum tendem a ser superexplorados – já que oferecidos sem custos internalizados –, acarretando, não raro, sua extinção ou inutilidade.

No desenvolvimento da teoria, Hardin se vale de uma parábola na qual um grupo de pastores utilizava de um campo localizado nos arredores da pequena cidade medieval onde viviam para criar suas ovelhas. O pasto era público e grande o suficiente para que todas as ovelhas pudessem se alimentar, ao mesmo tempo em que áreas não utilizadas iam se renovando. Com o tempo, um pastor percebeu que, ao adicionar uma ovelha ao seu rebanho, poderia obter um lucro adicional, sem impactar de forma significativa na sustentabilidade da pastagem. A tragédia ocorre quando todos os outros pastores perceberam e agiram da mesma forma. A colocação de mais e mais ovelhas no pasto logo o transformou em um terreno barroso e inútil para todas as ovelhas.

A teoria da tragédia dos comuns é uma das que melhor explica a concorrência dos indivíduos pertencentes a determinado grupo por recursos escassos. Segundo Hardin, o uso descoordenado de recursos de propriedade de todos (ou de livre acesso a todos) tende a levá-los ao exaurimento. Os indivíduos, na ausência de coordenação, têm incentivos a utilizá-los segundo suas necessidades imediatas, ação que se reproduz coletivamente e resulta, ao final, em prejuízo de todos, embora cada um tenha inicialmente se beneficiado de seu ato isolado, racionalmente calculado segundo as condições de uso permitidas.

As propostas de Hardin para evitar a tragédia dos comuns foram assim sintetizadas por Marcellino Junior (2018, p. 176):

Hardin argumenta contra a confiança na consciência como meio de policiar os bens comuns, sugerindo que isso favorece indivíduos egoístas e não aqueles de grande previdência. O autor considera, ainda, dois remédios para travar o mecanismo da tragédia dos bens comuns: a apropriação privada da pastagem comum ou a sua gestão por um serviço de administração política.

Com o intuito de evitar a superexploração dos recursos comuns, Hardin conclui que “a liberdade é o reconhecimento da necessidade”. O autor sugere que a “liberdade”, se interpretada estritamente como a liberdade de alguém fazer o que bem lhe aprouver, completa a tragédia dos comuns. Quando se reconhece que os recursos naturais são bens comuns e que, como tais, precisam ser administrados, Hardin acredita que “podemos preservar e promover outras liberdades mais preciosas”.

Depreende-se da teoria da tragédia dos comuns que na medida em que se tolera a superexploração individual de um bem comum todos podem coletivamente sair perdendo. A divisão dos custos e benefícios é desigual. Os benefícios individuais são conquistados a partir de um custo coletivo, de modo que a liberdade de acesso ao bem comum conduz à sua ruína. Em outras palavras, privatizam-se as vantagens e socializam-

se os custos, sem maiores preocupações em preservar os recursos existentes.<sup>393</sup>

Ao se considerar a Justiça (ou o Poder Judiciário) como bem comum e os litigantes abusivos como os seus superexploradores, surge a metáfora da “tragédia do acesso”, da “tragédia da Justiça” ou da “tragédia do acesso à justiça”. A comparação foi bem descrita pelo Juiz de Direito Alexandre Morais da Rosa (*apud* MARCELLINO JUNIOR, 2018, p. 19) ao indeferir inicial de mandado de segurança<sup>394</sup> no qual se decidia sobre um pedido de justiça gratuita, *in verbis*:

[...] não se pode negar que o exercício do direito de demandar em Juízo “não nasce em árvore”. O manejo de tal direito pressupõe um Poder Judiciário que dará movimentação ao pleito, com custos alarmantes e questões sociais sérias emperradas pela banalização do direito de ação. O exercício do direito de ação, sem custos, deve, para o fim de se acolher pretensões meramente patrimoniais, se dar pela via da Tragédia dos Comuns. A Tragédia dos Comuns é um tipo de armadilha social de fundo econômico, a qual envolve o paradoxo entre os interesses individuais ilimitados e o uso de recursos finitos. Por ela, se declara que o livre acesso e a demanda irrestrita de um recurso finito (Jurisdição) terminam por condenar estruturalmente o recurso por conta de sua superexploração. Em face dos limitados recursos do Poder Judiciário e de sua capacidade de assimilação, a propositura de ações abusivas, frívolas ou de cunho meramente patrimonial e repetitivas, sem custo, pode gerar o excesso de litigância (abusivo ou frívolo). O custo de um processo é assimilado pela coletividade e pelos demais usuários na forma de uma externalidade negativa.

Valendo-se da teoria da tragédia dos comuns, Marcellino Junior (2018, p. 177) afirma que “[...] o abuso de direito de ação, especialmente em casos de litigância de baixa probabilidade de êxito e no caso de demandas repetitivas, poderia acarretar uma tragédia do acesso à justiça”. Salienta haver uma maior tendência à judicialização dos conflitos quando não há restrições processuais na admissão das demandas, de modo que a superexploração do limitado serviço público de justiça pode levá-lo à exaustão ou à inefetividade. Em vista do imenso acúmulo de ações judiciais que não podem ser assimiladas em prazo razoável por uma estrutura limitada em termos de recursos financeiros e humanos, o autor recomenda uma análise menos convencional, de cunho econômico e consequencialista, do tipo custo-benefício, que pode, ao contrário do que eventualmente se pense, ampliar o acesso à justiça.<sup>395</sup>

<sup>393</sup> Nesse sentido, Ost (1997, p. 149-152) esclarece: “E os nossos autores invocam o apoio de Aristóteles: ‘O que é comum ao maior número de indivíduos constitui objeto de menor cuidado. O homem tem maiores cuidados com o que lhe é próprio e tende a negligenciar o que lhe é comum.’ Tradução econômica contemporânea: ‘Quando as vantagens são privatizadas e os custos socializados, pouco incentivo há para a preservação dos recursos existentes.’ Numa tal situação, tudo se passa como se a racionalidade impelisse cada uma a adotar o comportamento do ‘passageiro clandestino’ (*free-rider*), que procura maximizar o seu interesse à conta de outrem”.

<sup>394</sup> Mandado de Segurança nº 4000015-30.2014.8.24.9001, Comarca de São João Batista/Santa Catarina – Tribunal de Justiça. Decisão de 27/3/2014.

<sup>395</sup> Nesse sentido, Marcellino Junior (2018, p. 237) alerta: “Utilizou-se a metáfora ‘tragédia do acesso à

Embora não se possa apontar com precisão qual seria o uso socialmente ótimo do Poder Judiciário, isto é, quantos processos ele poderia julgar de forma justa, tempestiva e efetiva com a estrutura atual, tendo-se constatado que a sua ocupação se dá por conhecidos litigantes habituais,

[...] a lei brasileira pode criar regras que promovam a *internalização das consequências negativas* do uso da atividade jurisdicional, diminuindo a ânsia no ajuizamento de novas demandas ou estimulando comportamentos que levem os processos pendentes a terminar mais rapidamente. (WOLKART, 2019, p. 92, grifo do autor).

Tal como o tempo, o custo também pode se comportar como uma condicionante legítima ou ilegítima ao acesso à justiça. Os (re)equilíbrios dinâmicos da condicionante custo, feitos no caso concreto levando em conta o comportamento das partes em outros processos, bem como o seu volume individual de litigância, podem alterar esse quadro trágico, seja estimulando corretamente a autocomposição, seja tornando bastante desinteressante a via judicial a litigantes abusivos (frívolos e habituais), retirando-lhes o elevadíssimo subsídio supramencionado que lhes serve de incentivo.

Daí porque aqui se sustenta que uma restrição do, como denomina Marcellino Junior, “inautêntico acesso” ao Poder Judiciário (para litigantes abusivos) pode implicar num impulso ao acesso isonômico à justiça.<sup>396</sup> A positivação de técnicas de contenção (desincentivos financeiros e processuais) tem potencial para redistribuir o acesso ao Judiciário e à própria ordem jurídica justa, além de combater o intolerável uso predatório

---

justiça’ a partir da relação que se estabeleceu com a teoria da tragédia dos comuns. Esta teoria tem potencial para auxiliar na compreensão do atual ambiente em que se vive, no qual as relações humanas se estabelecem tendo em conta a limitação de recursos. Defende-se a partir de tal teoria que há uma tendência de os indivíduos judicializarem seus conflitos com mais frequência quando inexistem restrições processuais na recepção das demandas, o que acarreta conflito entre os interesses individuais e a utilização de bens comuns. A consequência que se pode observar é uma superexploração do recurso comum, o que poderá implicar a extinção ou inutilidade do mencionado recurso. No âmbito dos entes públicos brasileiros, há evidente limitação de recursos financeiros. Se o acesso à Justiça for analisado na perspectiva tradicional clássica, de permanente ampliação a par do aumento de estrutura do Poder Judiciário, enfrentar-se-á, em breve, o caos ou uma tragédia na prestação dos serviços judiciários. Por isso fala-se em uma possível *tragédia do acesso à justiça*”.

<sup>396</sup> Esclarece Marcellino Junior (2018, p. 187): “É preciso reconhecer que há manifesta abusividade na propositura de uma parcela de demandas judiciais. Em um primeiro olhar, pode até parecer contraditório defender-se a ampliação de acesso à justiça por meio de uma limitação administrativa de ingresso de ações judiciais. Entretanto, a contradição é só aparente. Basta que se veja a questão a partir de um ângulo diferente para se compreender que o acesso ilimitado ao Poder Judiciário acarreta, em verdade, um ‘inautêntico acesso’, pois o simples fato de poder ingressar com uma demanda não é garantia de acesso pleno. Há um gigantesco número de ações judiciais que são propostas, bem sabem os requerentes, com baixíssima ou quase nula chance de obterem êxito. São ações judiciais que tratam de questões já reiteradamente decididas, manejadas por ações individuais quando deveriam e poderiam ser manejadas em ações coletivas, ações propostas com vícios processuais já conhecidos e rechaçados pelo Judiciário, etc. Existe um nítido abuso do direito de ação nesses casos, mas infelizmente os magistrados não dispõem de mecanismo efetivo de controle de ingresso dessas demandas”.

desta via. No mínimo, tem o condão de fazer com que quem usa mais, pague mais, sem onerar o coletivo na busca por vantagens individuais.

Os baixos custos e riscos (enxergados pela óptica dos litigantes habituais) geram estímulos indesejados à litigância abusiva, altamente pernicioso ao funcionamento do Poder Judiciário.<sup>397</sup> A relação custo-benefício deve ser de tal forma (re)equilibrada que ao monetizar o conflito – avaliando riscos de pagamento de sucumbência e demais custos e a probabilidade de êxito – a opção pelo acordo (via sistema multiportas) se torne mais interessante do que a opção por ingressar com uma demanda (isto é, exercer sua pretensão em juízo).<sup>398</sup> A perspectiva de ganho econômico decorrente do uso inconsequente do bem comum Justiça (normalmente para se ganhar tempo ou honorários sucumbenciais) deve ser anulada por meio de (re)equilíbrios dinâmicos da condicionante custo, imprescindíveis para a preservação do serviço jurisdicional estatal.

O fenômeno da frivolidade e da habitualidade processual infelizmente continua frequente no cotidiano forense, ocupando boa parte do tempo de trabalho dos julgadores, que ainda precisam devotar atenção a inúmeras outras demandas com significativa probabilidade de êxito, não manifestamente contrárias a precedentes e nem repetitivas. Para ficar apenas em um exemplo,<sup>399</sup> mencione-se a ação de reparação de danos materiais e morais, pleiteando compensação por danos extrapatrimoniais no valor de R\$ 5.000,00, ajuizada pela requerente seis meses depois de comprar um pacote de pães de queijo, no valor de R\$ 5,69, e que estariam “mofados” e inconsumíveis, causando-lhe grande frustração. A sentença de parcial procedência que condenou a recorrida à devolução do valor pago pelo produto viciado foi mantida pela Turma Recursal de origem. Ainda inconformada com a improcedência do pedido de indenização por danos morais, a autora, representada pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, submeteu o caso ao STF. O Recurso Extraordinário com Agravo nº 729.870-RJ foi, aos 8/10/2013, decidido monocraticamente pelo Ministro Teori Zavascki, que fez constar expressamente do *decisum*:

---

<sup>397</sup> Tomando-se a Justiça como um bem comum, a sua superexploração gera o cenário de tragédia descrito, elevando sobremaneira o custo social em benefício de poucos. Wolkart (2019, p. 311) afirma que essa elevação “[...] decorre da coletivização das *externalidades negativas* da utilização exagerada da máquina jurisdicional, porque, ainda que os processos durem anos, as custas processuais não se alteram, elevando o subsídio financeiro social, além do próprio congestionamento e ineficiência das vias jurisdicionais”.

<sup>398</sup> Ao investigar as potenciais causas do fechamento da janela de acordo, Wolkart (2019, p. 356) aponta a assimetria de informação – a qual pode decorrer da incerteza quanto aos fatos e/ou quanto ao direito – e a condição de litigância – expressa pelo autor numa fórmula e assim enunciada: “[...] sempre que a diferença de expectativas das partes for maior do que o custo total do processo, não haverá acordo”. Logo, quanto menores os custos do processo, menor a possibilidade de acordo.

<sup>399</sup> Trazido por Marcellino Junior (2018, p. 213). Outros exemplos são mencionados pelo autor no Anexo de sua pesquisa (2018, p. 249-258).

6. Diante do exposto, nego provimento ao agravo em recurso extraordinário.

7. Não há como deixar de registrar, finalmente, que, inobstante o desiderato constitucional de reservar ao STF apenas recursos envolvendo questões constitucionais com manifesta “repercussão geral”, ainda se propiciam caminhos processuais que permitem a chegada, aqui, de causas como a presente. O que a parte recorrente busca ver assegurado é, unicamente, o direito de obter, além da devolução (já assegurada em primeira instância), do preço pago pela mercadoria (R\$5,69), uma reparação moral pela “grande frustração” pessoal de não ter podido consumir imediatamente alguns pães de queijo, que estavam mofados quando foram adquiridos. Por mais honestas e sérias que pretensões como essas se apresentem, não se compreende como, em nosso País, não haja a solução por mecanismos extrajudiciais, e que, depois de judicializadas, não possam ser definitivamente resolvidas no âmbito dos juizados especiais. Só admitindo a falência desses Juizados e dos demais juízos e tribunais estaduais e federais que compõem as instâncias ordinárias é que se poderia admitir a submissão de causas como essas à apreciação do Supremo, obrigando que a mais alta Corte Judiciária do Brasil sobre ela se debruce, ainda que para afirmar que o recurso não deveria ter sido interposto. Sem falar nos custos financeiros que isso representa aos cofres da Nação (milhares de vezes superiores ao valor econômico da causa) e do gasto de tempo que impõe aos serviços judiciários, a insistência em recorrer, em situações da espécie, revela que não basta haver leis no País filtrando o acesso às instâncias extraordinárias. É preciso que haja também uma mudança de cultura, uma séria tomada de consciência, inclusive pelos representantes judiciais das partes – defensores públicos, advogados públicos e privados, ministério público –, de que a universalização de acesso ao STF, antes de garantir justiça, contribuirá ainda mais para a inviabilização do nosso sistema de justiça.

Segundo Marcelino Junior (2018, p. 178 e 180), “[...] a litigância, do ponto de vista econômico, resume-se a um jogo, cuja solução é afetada não somente pelas estratégias e informações das partes envolvidas, mas também por suas regras”. Ao fazerem suas apostas, os litigantes avaliam a relação entre sua riqueza e o que está em jogo no processo, sem maiores preocupações com escolhas socialmente benéficas ou resultados socialmente ótimos. Em outras palavras, “[...] o jogo de litigância é todo estabelecido no esquema vantagem-prejuízo, ainda que se leve em consideração a avaliação de conteúdo moral em alguns casos”.

Para minimizar a tragédia do acesso, também o Poder Judiciário deve fazer a sua avaliação de custo-benefício, a partir do instrumental de controle disponível,<sup>400</sup> analisando a

---

<sup>400</sup> Como, por exemplo, a análise econômica do Direito, análise comportamental, teoria dos jogos, aportes da inteligência artificial etc. Ao responder a tormentosa pergunta “por que as cortes estão assoberbadas?”, Timm (2018, p. 45-46) elenca cinco causas, apresentadas em interessante ensaio no qual ressalta a importância de uma maior interdisciplinariedade entre Direito e Economia: “Em primeiro lugar, porque há incentivo, no sentido econômico, gerado pelas instituições jurídicas. Ou seja, a Constituição Federal e as leis, bem como a jurisprudência, geraram uma série de direitos às pessoas, que necessitam de uma tutela das cortes de justiça. Então inevitavelmente as pessoas precisam recorrer ao Judiciário para garantir seus direitos. Em segundo lugar, porque o sistema judiciário, como um todo, é incapaz de uniformizar entendimentos (com a pequena exceção das súmulas vinculantes). Essa indeterminação e absoluta discricionariedade judicial, incentiva as pessoas – limitadamente racionais – a tentar a sorte, tornando o Judiciário uma ‘roleta russa’. Em terceiro lugar, porque em nome do acesso à justiça, tornou-se a justiça praticamente gratuita. Ora, qualquer bem oferecido gratuitamente a todos tende a um uso à exaustão (‘tragédia dos baldios’ nas palavras do jurista português Fernando Araújo). Além disso, uma justiça gratuita ou muito barata desestimula acordos, pois incentiva o uso da demora dos processos para ‘ganhar



litigância processual por outra perspectiva, a da efetividade. À lógica efficientista deve ser associada essa visão voltada à efetividade – isto é, promover a mensuração qualitativa, e não somente a avaliação meramente quantitativa –, visando ao acesso isonômico à justiça, à concretude dos direitos sociais básicos, a atender as necessidades primárias e reais da maioria da população.<sup>401</sup>

Outra importante consequência desse (re)equilíbrio da condicionante custo seria a elevação dos valores arrecadados a título de despesas processuais, resultando no aumento dos recursos para a modernização e o aprimoramento dos serviços prestados pelo Poder Judiciário. Desse efeito secundário decorre a possibilidade, em um ambiente de boa governança,<sup>402</sup> de redução do repasse da disputada e restrita verba oriunda do orçamento. Por óbvio, não faz nenhum sentido o Judiciário, seja enquanto Poder, muito menos como órgão de uma única Administração Pública, agir como interessado em se manter assoberbado para justificar cada vez maiores quinhões do já bastante comprometido orçamento público, sobretudo em um sistema social fundamentalmente injusto como o nosso.

O acesso à justiça depende de previsão orçamentária e de recursos, que são finitos (“cobertor curto”). Uma maneira de promovê-lo seria, pois, eleger a análise custo-benefício como condicionante do acesso à justiça, de modo que, a partir de um critério econômico, fosse possível obstar o exercício abusivo do direito de ação. Não há sentido em se admitir demandas judiciais economicamente irrelevantes que acarretam um custo de transação que não se justifica. O mesmo raciocínio serve para a interposição de recursos judiciais, muitos dos quais aviados sem qualquer probabilidade de êxito, tão somente visando a protelar a decisão final.

---

tempo’. Nem todos que vão à justiça, buscam seus direitos. Pode ser exatamente o contrário (oportunismo). Em quarto lugar, porque nem juízes, nem advogados, nem partes são desinteressados. Juízes se associam em classes profissionais para melhorar suas condições salariais, sem necessariamente uma preocupação de qualidade em seu trabalho. Advogados, também organizados em classes profissionais, buscam restringir o acesso à profissão e evitar medidas que possam, porventura, diminuir o mercado de trabalho (como a racionalização dos processos). E as partes são aqueles agentes econômicos que ponderam custo benefício antes de propor uma medida judicial ou a entrar em algum acordo. Em quinto lugar, os congressistas fazedores de leis têm também seus interesses e sofrem ações de grupos. Nesse contexto, não há ninguém que possa lutar pelo interesse de todos, que seria um Direito eficiente, previsível, dentro de um sistema de solução de controvérsias barato e ágil. Esse seria o caminho para a melhora do ambiente de negócios e para distribuição da justiça”.

<sup>401</sup> Oportuna uma nota sobre a diferença conceitual entre as categorias eficácia, eficiência e efetividade. Ser *eficaz* é cumprir as ações priorizadas, enfatizar o alcance do resultado, ganhar a partida, baixar a pilha de processos. Ser *eficiente* é realizar as ações da melhor forma possível em termos de custo-benefício, enfatizar a utilização dos meios, jogar com arte, solucionar o conflito pela via adequada com o melhor equilíbrio entre segurança e celeridade. Ser *efetivo* é cumprir as ações priorizadas com a melhor relação custo-benefício, produzindo os efeitos pretendidos de maneira isonômica e sustentável (com preocupação inclusive socioambiental). A eficácia pode ser alcançada com ou sem eficiência. A eficiência pode ser alcançada com ou sem efetividade. A efetividade, todavia, resulta da eficácia e da eficiência simultâneas.

<sup>402</sup> Ver capítulo 3.

Marcellino Junior (2018, p. 238 e 240) aponta que a consideração de tal critério custo-benefício ao lado das demais condições da ação requer uma nova perspectiva interpretativa na fase de admissibilidade das ações judiciais, podendo ser também favorecida com o estabelecimento em lei das categorias frivolidade e habitualidade. Nesse sentido, conclui:

Este estudo propôs uma construção teórica que aponta como alternativa o redimensionamento do papel do magistrado na fase de acolhimento de ações judiciais. Como se disse, no momento da análise do ingresso de ações judiciais, o juiz, a partir de uma nova postura hermenêutica, levaria também em consideração, ao lado das demais condições da ação, o critério de análise custo-benefício nos casos de demandas frívolas e habituais.

Trata-se de uma estratégia a partir da qual o magistrado reconheceria o abuso do direito de ação caso verificasse uma demanda com baixíssima probabilidade de êxito e/ou com custo maior do que o benefício que possa alcançar com a sentença. O juiz, por seu turno, faria isso a partir de uma nova perspectiva interpretativa, que levaria em conta uma abordagem pragmático-consequencialista do processo judicial. Tal conduta seria possível se o magistrado fundamentasse a sua decisão nos princípios que norteiam a economicidade, a eficiência administrativa e o pleno acesso à justiça.

[...]

Por isso é que se propôs também como alternativa a criação de dispositivo de lei específico, que crie objetivamente o mecanismo de enfrentamento à frivolidade processual, dando-se, assim, respaldo legal e legitimidade para a magistratura resguardar o eficiente acesso à justiça, evitando, por consequência, a manutenção do atual estágio de aparente efetividade no acesso à justiça, com milhares de litigantes não frívolos aguardando por uma demorada decisão judicial em regra. (MARCELLINO JUNIOR, 2018, p. 238 e 240).

Como se percebe, apesar do aparente contrassenso, a limitação de acesso ao Poder Judiciário pode ampliar o acesso à justiça. Sem atingir o núcleo duro dos direitos e garantias fundamentais, dentre os quais o devido processo legal, faz-se uma releitura do direito de ação à luz do modelo gerencial de gestão do Poder Judiciário, com vistas a distribuir tal serviço público (de Justiça) de forma mais equitativa. A complacência/leniência do Poder Judiciário na condenação do *improbis litigator* não se coaduna com o altíssimo custo da máquina judiciária arcado pelo contribuinte. O princípio-síntese do acesso à justiça deve ser interpretado em conjunto com os também constitucionais princípios da isonomia e da eficiência.

A tragédia do acesso traduz o esgotamento do aparato jurisdicional e sua incapacidade de prestar tutela justa, efetiva, em tempo razoável, observado o devido processo legal. Segundo Wolkart (2019, p. 232), todo o cenário da tragédia dos comuns “[...] é, em última análise, um problema de cooperação, ou, para ser mais preciso, um caso de *ausência de comportamento cooperativo*”.

Após investigar a cooperação no direito, na biologia, na economia e na psicologia,

Wolkart (2019, p. 266), assinalando que o comportamento cooperativo não é um ato desinteressado e de bondade, aponta como principal premissa de tal comportamento cooperativo o poder de punição. Ao asseverar que só “cooperamos por necessidade”, sugere uma série de desincentivos financeiros e processuais visando à realização dos objetivos do art. 6º do CPC/2015 e à redução do cenário da tragédia da justiça.

Dentre as propostas de Wolkart (2019, p. 439-761) para obtenção de cooperação estão: reestruturação das custas processuais (com aumento substancial das custas judiciais, extinção do teto de custas, redistribuição do valor das custas ao longo do processo, elevação das custas por faixa de sindicância, desvinculação parcial entre pagamento de custas e sucumbência, reestruturação da apreciação ao pedido de gratuidade da Justiça, fim das isenções às pessoas jurídicas de direito público), incentivos aos advogados (alteração do regime de “dupla remuneração sem risco” dos advogados públicos, o regime de honorários na autocomposição), incentivos para o juiz (a reputação como instrumento para a cooperação), incentivos à litigância de boa-fé e utilização da tecnologia (inteligência artificial).

Exige-se o adiantamento das despesas para evitar a litigiosidade irresponsável, levando os possíveis litigantes a pensar sobre a viabilidade de suas pretensões. Tal adiantamento, pressuposto de constituição válida e regular do processo, é feito em dois momentos: o da propositura da demanda inicial e o da interposição dos recursos. Ao concentrar em poucos momentos o recolhimento das custas, o código é coerente com o intuito acelerador, pois facilita para o Estado promover o impulso oficial do processo. Por outro lado, contudo, perde-se um importante fator de incentivo ao comportamento colaborativo do autor.

Wolkart (2019, p. 442, grifo do autor), defendendo que após a elevação das custas seja o seu pagamento redistribuído ao longo do processo, no início de cada uma das três principais fases (postulatória, instrutória – quando houver – e a decisória), assinala:

[...] a *falácia dos custos a fundo perdido (sunk costs fallacy)* nos ensina que os recursos já dispendidos tendem a distorcer a avaliação de posturas futuras. Assim, porque as custas já foram pagas, o autor erradamente tenderá a seguir no processo, turbando-se a avaliação do que poderia vir a ser *um bom acordo* para encerrar o feito logo no início. [...]. Por exemplo, as custas de R\$10.700,00 do exemplo anterior poderiam ser divididas em três momentos: o de ajuizamento da ação; o imediatamente posterior ao saneamento do processo; o anterior ao proferimento de sentença. Essa simples repartição multiplicaria as possibilidades de autocomposição no processo. Haveria incentivos, por exemplo, para que o juiz remetesse as partes para mediação (que pode ser realizada por meio eletrônico) no momento imediatamente anterior a cada uma dessas datas de depósito das custas, ressalvada a primeira. De outro lado, os efeitos da *sunk costs fallacy* ficariam diminuídos pela necessidade de novos desembolsos.

O desalinhamento de comportamentos e interesses entre partes e advogados, conhecido como problema de agência (*agency problem*), torna necessário conceber incentivos e desincentivos financeiros e processuais para o advogado. Desde que não esteja a atuar em nome próprio, o advogado não paga custas ou taxas para ajuizar a ação, recebe honorários sucumbenciais em caso de vitória, além dos honorários contratuais (caso avançados). Ele tem custos administrativos (v.g., com estrutura do seu escritório, tempo para preparar e atuar no caso até o final etc.), mas há vários casos em que o advogado tem incentivos para ingressar com a demanda mesmo que não haja a menor possibilidade de vitória por parte do autor da ação.<sup>403</sup> Caso o advogado sobreponha o seu interesse ao do cliente – por não correr riscos de prejuízo financeiro,<sup>404</sup> por apostar numa jurisprudência lotérica e porque sabedor da baixa utilização do sistema punitivo de litigância de má-fé – uma demanda frívola, sem qualquer chance de êxito, ingressará no lento, custoso e seletivo Poder Judiciário, altamente subsidiado pela sociedade, com evidentes prejuízos ao bem-estar social.

Como salientado no item 2.1.1, a assistência judiciária gratuita é conquista histórica do direito brasileiro na marcha pela ampliação do acesso à justiça. Além disso, como apontam os dados estatísticos vistos em tal item, não são os beneficiários da assistência judiciária gratuita os responsáveis pelo excesso de litigância ou pela litigância abusiva. Todavia, a concessão inautêntica do benefício, em demandas abusivas (frívolas ou habituais), constitui perigoso estímulo à litigância irresponsável.<sup>405</sup>

Na demanda frívola, por exemplo, o advogado – que tem direito, por disposição expressa do Estatuto da Advocacia, a uma remuneração compatível com o trabalho e com o valor econômico da questão (art. 22, § 2º da Lei nº 8.906/1994) –, ao representar um beneficiário da AJG, não corre risco,<sup>406</sup> recebe os valores tabelados por ato praticado no

---

<sup>403</sup> Cf. Wolkart (2019, p. 330-332).

<sup>404</sup> Nesse sentido, Wolkart (2019, p. 332, grifo do autor) explica: “Como o advogado utilizou os honorários contratuais para *cobrir* seus custos operacionais, ele *transferiu* para a parte todos os riscos de sua atividade. Essa é uma *descoberta* fundamental: a *cobrança de um valor fixo de honorários contratuais no sistema brasileiro, desde que ao menos cubra os custos administrativos, retira todos os riscos da atividade do advogado, que terá incentivos para aconselhar o ajuizamento de ações ainda que a chance de vitória seja muito reduzida (demanda frívola)*”.

<sup>405</sup> Adverte Dinamarco (2009b, p. 697): “Teoricamente, o adversário do interessado na assistência judiciária sequer teria interesse jurídico na negativa do benefício, porque este não lhe diz respeito e o exercício da ação e da defesa também é garantido constitucionalmente (Const., art. 5º, incs. XXXV e LV). Mas a interpretação literal dos preceitos sobre a assistência judiciária pode abrir portas à *litigância temerária e irresponsável*, que o sistema de justiça onerosa visa a coibir [...]. Por isso, como toda presunção, essa da insuficiência de recursos deve ser mitigada e adequada à realidade, não se impondo quando houver *razoáveis aparências* de capacidade financeira”.

<sup>406</sup> Salienta Wolkart (2019, p. 453): “Explicando melhor, toda demanda frívola gera prejuízo ao bem-estar social, pois todo processo recebe algum percentual (grande, aliás), de subsídio social. Ocorre que, nos

processo pagos pelo Estado e ainda pode, com “sorte”, ser “premiado” pela imprevisibilidade de um sistema com dispersão jurisprudencial excessiva, e fazer jus, cumulativamente, aos eventuais honorários de sucumbência.

Continua a ser havida por suficiente a mera alegação de hipossuficiência financeira para a concessão do benefício, sendo ônus do adversário provar a capacidade financeira do interessado.<sup>407</sup> Juntando-se a isso a condição favorável de litigância – qual seja, aquela em que o advogado não corre risco de prejuízo –, estão conjugados os fatores necessários para o comportamento não cooperativo, que contribui para o cenário de tragédia acima aludido.<sup>408</sup>

Wolkart (2019, p. 445-464), adotando que restrições à gratuidade da justiça não implicam necessariamente restrições de acesso à justiça,<sup>409</sup> sobretudo quando outras e mais adequadas portas são disponibilizadas, e buscando maior racionalidade nos critérios de concessão de gratuidade da justiça, aponta ser necessário “dar a cada um de acordo com a sua necessidade”, revendo a isenção de custas e despesas processuais dos beneficiários. A solução, segundo o autor, passa pela análise rigorosa da carência financeira para a concessão da gratuidade de justiça, com punição cível e criminal para quem a alega de má-fé.

---

casos de gratuidade, esse subsídio é de 100%, zerando os riscos do autor”.

<sup>407</sup> As razões históricas de a concessão da gratuidade de custas se dar por mera afirmação de hipossuficiência por parte da pessoa natural, refletindo uma migração da legislação brasileira de um sistema burocrático-comprovação para um sistema simplificado-presumicionista, foi recordada por Comissão de Estudos sobre a nova Lei de Custas Judiciais, instituída pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP, 2019), nos seguintes termos: “Rememore-se, nesse sentido, que em sua redação original a Lei nº 1.060/1950 exigia que o postulante especificasse seus rendimentos e encargos mediante atestado de pobreza expedido pela autoridade policial ou pelo prefeito municipal. Com a edição da Lei nº 5.478/1968, passou-se a dispensar a apresentação deste documento nas ações de alimentos, admitindo-se a mera afirmação por escrito da condição de necessitado econômico nesta modalidade de demanda. Posteriormente, a Lei nº 6.654/1979 substituiu o atestado de pobreza pela apresentação da Carteira de Trabalho e Previdência Social, mesmo ano em que a Lei nº 6.707/1979 passou a considerar presumidamente hipossuficiente os trabalhadores que percebessem salário igual ou inferior ao dobro do mínimo legal. Doravante, em meio à desburocratização dos serviços públicos da década de 80, a Lei nº 7.510/1986 foi responsável por alterar a redação do artigo 4º da Lei nº 1.060/1950, instituindo o sistema de presunção de pobreza para fins de concessão da gratuidade de justiça e da assistência jurídica gratuita. A partir desta última alteração, passou a ser dispensada a apresentação de qualquer prova relativa à condição econômica do requerente, bastando a simples afirmação de impossibilidade de prover as despesas processuais e os honorários advocatícios, sem o sacrifício de seu sustento próprio ou de sua família”. A Comissão de Estudos, ao oferecer sugestões científicas de aperfeiçoamento ao projeto de Lei de Custas Judiciais, propõe, para que aludido projeto de Lei Complementar não represente um retrocesso na democratização do acesso à justiça, a manutenção do sistema simplificado (que exige a mera alegação, mas não a comprovação) para não dificultar o acesso à justiça ao litigante hipossuficiente.

<sup>408</sup> Com base em análise de probabilidade, estatística e econômica, Wolkart (2019, p. 451) identifica as seguintes tendências: “Conforme demonstraremos, desse estado de coisas decorrem os seguintes *incentivos* para as partes, advogados e juizes: (i) a pessoa natural que não seja evidentemente rica tende a requerer a gratuidade e a ajuizar a demanda, mesmo que haja pouquíssimas perspectivas de vitória e mesmo que possua suficiência de recursos; (ii) o juiz tende a não determinar a comprovação dos requisitos; (iii) o advogado da parte tende a estimular o pedido de gratuidade; (iv) a parte contrária tende a não impugnar o pedido; (v) o advogado da parte contrária tende a impugnar o pedido; (vi) acolhida a impugnação, o requerente tende a recorrer”.

<sup>409</sup> Sobre o tema, confira-se: Tenemlat (2011, p. 24).

Ressaltando ser o Brasil “[...] um país desigual, no qual o acesso gratuito à justiça é, muitas vezes, a única porta aberta aos *desvalidos, deserdados deste chão [...]*” (2019, p. 445), propõe:

- i. A multa prevista em lei tem de ser direcionada à parte contrária e não ao Estado, de modo a gerar os incentivos necessários para a desincumbência do pesado ônus probatório de demonstração da má-fé do requerente. Tal medida depende de alteração do art. 100, parágrafo único, do CPC/2015.
  - ii. Como qualquer outro caso de falsidade ideológica, a declaração falsa de pobreza deve voltar a ser considerada conduta criminosa pelo Poder Judiciário.
  - iii. O CPC/2015 deveria ser alterado no art. 99, 3º, para prever expressamente a necessidade de prova de insuficiência de recursos, mantendo-se a presunção apenas para quando as circunstâncias da causa indicarem claramente a carência financeira do pleiteante. É o caso, por exemplo, do lavrador que se socorre da Justiça Federal para pleitear o respectivo benefício previdenciário.
- Quanto ao item (iii), note-se: o que se propõe aqui é uma inversão da presunção que existe hoje na lei (presunção *legis*): ao invés de a declaração presumir a pobreza, devendo haver indícios do contrário nos autos para que se exija a respectiva prova, o juiz passaria a requerer essa prova como regra, podendo deixar de fazê-lo quando as circunstâncias da causa indiquem a situação presumível de pobreza (presunção *hominis*). (WOLKART, 2019, p. 445-446).

Quanto à litigância habitual, Wolkart (2019, p. 522-544), apontando que a atual estrutura de custas também a favorece<sup>410</sup> e colabora para a tragédia do acesso, sugere a cobrança de custas elevadas por faixa de sindicância (exclusivamente para o litigante habitual), não reembolsáveis em caso de vitória no processo, de modo a gerar incentivos cooperativos para que tal litigante evite o conflito ou se volte para a autocomposição, poupando recursos do Poder Judiciário e auxiliando na superação do cenário de tragédia.

Considerando a necessidade de melhorias nos regimes de custas, taxas e despesas judiciais, com vistas ao aprimoramento do acesso à justiça e do sistema judicial, o Grupo de Trabalho instituído pelo CNJ em maio de 2019,<sup>411</sup> pautado em pesquisas realizadas pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ/CNJ), sobretudo no *Diagnóstico das custas processuais praticadas nos tribunais*,<sup>412</sup> apresentou o texto de um Projeto de Lei Complementar,<sup>413</sup> que estabelece normas gerais para a cobrança de custas dos serviços forenses no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, e o controle de sua arrecadação.

<sup>410</sup> Ressalta Wolkart (2019, p. 770): “Arbitrando *payoffs* que consideram a estrutura atual das custas processuais, observamos claramente que a dinâmica do jogo favorece a exploração não cooperativa pelo litigante da postura cooperativa do sistema de justiça, que cobra custas baixas mesmo daqueles que utilizam seus recursos à exaustão”.

<sup>411</sup> Nos termos da Portaria CNJ nº 71/2019. Coordena o Grupo de Trabalho o Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, do Superior Tribunal de Justiça.

<sup>412</sup> Cf. CNJ (2019a).

<sup>413</sup> Disponível em: [https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/12/CE0699B5245C3B\\_Proposta-de-projeto-de-lei-com.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/12/CE0699B5245C3B_Proposta-de-projeto-de-lei-com.pdf). Acesso em: 15 dez. 2019.

Referido projeto, atento à necessidade de se (re)equilibrar dinamicamente a condicionante custo para a promoção do acesso isonômico à justiça,<sup>414</sup> contemplou parte das alterações sugeridas pela doutrina, como a distribuição das custas ao longo das fases do processo (art. 5º do projeto), de forma a inibir o abuso sem prejudicar o uso.

Na audiência pública realizada aos 28/11/2019, *players* do sistema de justiça apresentaram propostas para aperfeiçoar o projeto de lei, referentes a parâmetros a serem considerados para a concessão da assistência judiciária gratuita para pessoas físicas e empresas e formas de incentivo ao uso adequado do aparato judiciário (dentre os quais: incentivos econômicos para conciliação e mediação, racionalização dos serviços forenses e prevenção de sobreuso e desperdício). As sugestões colhidas estão a ensejar a reavaliação do texto pelo Grupo, estando prevista uma consulta pública antes da conclusão dos trabalhos, estimada para meados de 2020.

Recordando a experiência do ordenamento inglês promovida após a reforma de Lord Wolf nos anos de 1990 – a qual, como visto, acabou por elevar os custos do processo em alguns casos, promovendo uma espécie de retorno ao passado –, Vigoriti (2007, p. 101) alerta para riscos de retrocesso em termos de acesso à justiça ao se adotar tais aumentos de custos.<sup>415</sup>

O volume imenso de demandas judiciais não pode ser assimilado em totalidade e em tempo razoável pelo Poder Judiciário, que, não obstante o gigantismo dos números apresentados, possui limitações financeiras e de estrutura. O excesso de litigância prejudica a todos, especialmente a litigantes eventuais desafortunados, principais vítimas da custosa lentidão da tramitação processual.

Tanto a gratuidade da justiça como os altíssimos subsídios oferecidos oneram o Estado, que, todavia, não pode aumentar o custo sem arcar com as consequências negativas

---

<sup>414</sup> Nesse sentido, as justificativas (*consideranda*) da Convocação nº 002/2019 (Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/10/edital\\_convocacao-n.-2\\_audiencia-publica-custas.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/10/edital_convocacao-n.-2_audiencia-publica-custas.pdf). Acesso em: 15 dez. 2019) para a audiência pública realizada no dia 28/11/2019 apontam: “Considerando a necessidade de se estabelecer critérios para a fixação das despesas judiciais para todos os segmentos da justiça brasileira, baseados no: a) preço do serviço; b) acesso à justiça e equidade; e c) desincentivo para ações inconsistentes e procrastinatórias; Considerando a necessidade de se fixar limites mínimos e máximos das custas judiciais e distribuir seu custeio ao longo das fases do processo; Considerando a necessidade de se conceder incentivos econômicos para a conciliação e mediação, racionalizando os serviços forenses, com a prevenção de sobreuso e desperdício e reconhecimento das boas práticas sobre esse tema; Considerando, ainda, a necessidade de se fixar parâmetros para concessão da gratuidade da justiça às pessoas físicas e jurídicas, permitindo isenção parcial, parcelamento e diferimento, com previsão de procedimento para impugnação e aplicação de sanções” (CNJ, 2019b).

<sup>415</sup> Nesse sentido, adverte: “*Comunque, transcurando il contingente, il mutamento pare davvero epocale e le implicazioni sono ancora tutte da verificare sul piano dell’accesso alla giustizia, che proprio da quella visione potrebbe essere sacrificato*” (VIGORITI, 2007, p. 101).

de caráter social e político. Novamente o elemento político aparece como decisivo para a promoção (ou não) do acesso isonômico à justiça. Os (re)equilíbrios dinâmicos da condicionante custo no caso concreto devem buscar restringir ao necessário a gratuidade e os subsídios, impondo os custos do processo judicial a quem dele se ocupar.

### 2.2.3 A (im)previsibilidade jurídica

O ato de propor uma demanda ou compor um acordo representa uma decisão racional, realizada a partir da ponderação de inúmeras variáveis. Conquanto não seja possível antever todo o andamento e desfecho de um conflito,<sup>416</sup> sobressaltam em importância as condicionantes tempo, custo e previsibilidade na tomada de tal decisão.

Não é difícil deduzir por que o Poder Judiciário brasileiro – lento, ao mesmo tempo caro (para os cofres públicos) e barato (para litigantes abusivos), e com alta dispersão jurisprudencial (eufemismo para jurisprudência lotérica) – atinge índices tão baixos de acordo,<sup>417</sup> desencoraja investimentos, restringe a abrangência da atividade econômica, acabando por embarçar o próprio crescimento do País.<sup>418</sup>

A perversidade do fenômeno da dispersão jurisprudencial excessiva e a necessidade de mecanismos eficientes para a uniformização das questões de direito já são apontadas há tempos pela doutrina. Ao examinar a questão da *jurisprudência lotérica* como um dos sintomas da dificuldade de acesso à ordem jurídica justa, Cambi (2001, n.p.) chama a atenção

---

<sup>416</sup> Caso o conflito se torne uma lide, pode haver incidentes processuais, preclusão, equívocos, perempção etc.

<sup>417</sup> Segundo o Relatório Justiça em Números 2019 (ano-base 2018) (CNJ, 2019c, p. 143), as sentenças homologatórias de acordo representaram, em 2018, apenas 0,9% do total de processos julgados. A Justiça que mais faz conciliação é a Trabalhista, que solucionou 24% de seus casos por meio de acordo. Na fase de conhecimento dos juizados especiais, o índice de conciliação foi de 16%, sendo de 18% na Justiça Estadual e de 11% na Justiça Federal. Na execução dos juizados especiais, os índices são menores e alcançam 13%. Como se vê, escapa a tal percentual os casos encaminhados à solução negociada entre as partes, com ou sem auxílio de terceiro privado, cujo montante, estima-se, não seria suficiente para infirmar a aversão generalizada aos meios alternativos.

<sup>418</sup> Assinala Mancuso (2019, p. 85), fazendo alusão à Cunha (2007, p. 134-135): “Essa insegurança – *jurisdictional uncertainty*, a que se referem os norte-americanos – é recorrente em nossa experiência judiciária, tendo já sido catalogada dentre os fatores que conspiram contra a ordem econômica do nosso país, notadamente por conta da desconfiança que projeta nos investidores estrangeiros, os quais, antes de aqui aplicarem seus ativos, cuidam de avaliar cumpridamente o perfil ou o traço predominante no desempenho de nosso Judiciário. No caso brasileiro, os dados não são exatamente animadores, como informa Luciana Gross Cunha: ‘[...] o Judiciário brasileiro tende a decidir não com o objetivo de cumprir as previsões contratuais, mas a partir de um ‘viés anticredor’, que, por sua vez, aferraria a previsibilidade do sistema. Assim é que a ausência de regras estáveis e claras e a falta de previsibilidade da interpretação do Judiciário das regras do jogo faz com que os riscos sejam maiores e, portanto, seja maior o custo das transações econômicas, o que afasta os investidores. Sem investimento o desenvolvimento é inviabilizado’. Adiante, remata a autora: ‘[...] a falta de segurança jurídica afeta o sistema de preços, desencoraja investimentos e a utilização do capital disponível, estreita a abrangência da atividade econômica e diminui a qualidade política na área econômica, prejudicando o crescimento do País’”.



para o estado de insegurança, incerteza e injustiça a minar a confiabilidade no Poder Judiciário.<sup>419</sup> De fato, como adverte o autor, “[...] *sub incerto enim iure nemo bonorum aut animae securus vivit* (sob um direito incerto, ninguém vive seguro dos bens ou da vida)” (CAMBI, 2001, n.p.). Ponderando que a necessária liberdade para interpretar o Direito não pode ser absoluta, o autor ressalta:

[...] a efetivação do valor *segurança jurídica* – pela clara previsão dos direitos, deveres e obrigações, bem como dos modos pelos quais devem ser exercidos ou cumpridos – é um valor imprescindível ao convívio social, [também não sendo] justo nem razoável que uns possam obter imediatamente a tutela jurisdicional enquanto outros, em igual situação, tenham que arcar com maiores ônus para conseguir a proteção jurídica adequada. (CAMBI, 2001, n.p.).

É possível que magistrados de primeira e segunda instâncias ou órgãos fracionados de tribunais (Câmaras, Turmas, Grupo de Câmaras ou Seções) tenham uma resposta diferente para a mesma questão jurídica. Em outras palavras, uma determinada lei pode ser interpretada de mais de um modo, o que torna concreta a possibilidade de alguém obter a tutela jurisdicional se tiver a sorte de seu processo ser julgado por determinado magistrado ou Câmara e, ao revés, não a obter se julgado por outro.<sup>420</sup>

Mancuso (2019, p. 77-90), salientando o vintouros vezo brasileiro de “enfrentar” problemas e situações adversas por meio de pronta e incessante emissão de normas (a nomocracia) – ao invés de manejar o fato em seu fulcro ou substância (a telocracia)<sup>421</sup> –,

<sup>419</sup> Nesse sentido, Cambi (2001, n.p., grifo do autor) contextualiza e alerta: “A idéia da *jurisprudência lotérica* se insere justamente nesse contexto; isto é, quando a mesma questão jurídica é julgada por duas ou mais maneiras diferentes. Assim, se a parte tiver a sorte de a causa ser distribuída a determinado Juiz, que tenha entendimento favorável da matéria jurídica envolvida, obtém a tutela jurisdicional; caso contrário, a decisão não lhe reconhece o direito pleiteado. [...]. Ora, quando uma mesma regra ou princípio é interpretado de maneira diversa por Juizes ou Tribunais em casos iguais, isso gera *insegurança jurídica*, pois, para o mesmo problema, uns obtém e outros deixam de obter a tutela jurisdicional. Desse modo, tendo um órgão jurisdicional julgado de um jeito e outro de outro, instaura-se uma atmosfera de *incerteza*, com a conseqüência de retirar a credibilidade social da administração da justiça”.

<sup>420</sup> Cambi e Aranão (2018, n.p.), assinalando que a sorte na distribuição de uma ação não se harmoniza com o princípio da isonomia, ressaltam: “Não é incomum na vivência judiciária brasileira verificarem-se casos semelhantes com decisões distintas. Ao protocolar a petição inicial, o advogado torce para que a demanda proposta seja distribuída a este ou aquele juiz, pois, se cair na porta da direita, o pleito do jurisdicionado será atendido; porém, se cair na porta da esquerda, será denegado. Trata-se, sem dúvidas, de uma *aposta lotérica* e a satisfação da pretensão do demandante está sujeita à álea na distribuição da demanda para julgamento. É evidente que tal situação não se coaduna com o princípio da igualdade e constitui incisiva afronta ao Estado Democrático de Direito. A máxima jurídica de que *onde há a mesma razão deve haver a mesma decisão* está na base do mandamento constitucional de que *todos são iguais perante a lei*. Daí decorre o princípio da universalidade, que constitui a razão fundamental para a criação do sistema de precedentes judiciais vinculantes”.

<sup>421</sup> Segundo Mancuso (2019, p. 78), na telocracia parte-se de um preciso diagnóstico, no qual são identificadas alternativas de atuação, elege-se a mais idônea por meio de critérios consistentes que permitam, com segurança, passar à ação concreta. Salientando o traço de efetividade desta opção, pondera que tal opção requer a maior disponibilidade de tempo, vontade política para promovê-la e gradual mudança de mentalidade.

aponta a fúria legislativa como concausa da jurisprudência lotérica e da própria crise numérica do Judiciário. Nesse sentido, Mancuso (2019, p. 88-89 e 501, grifo do autor) assevera:

Essa *dispersão jurisprudencial excessiva* não é fenômeno isolado, mas se liga à exacerbada produção legislativa, que sobrepõe textos sobre um mesmo assunto, consente dispositivos em discordância com outros, o que muito dificulta a tarefa do juiz, a quem cabe localizar no ordenamento o texto de regência e interpretá-lo em modo tecnicamente consistente e de modo isonômico em face dos demais jurisdicionados reportados à mesma *fattispecie*. [...]. Não se pode, assim, negar que a *fúria legislativa* que assola o país é uma *concausa* da crise numérica de processos que assombra a Justiça brasileira, confunde os jurisdicionados, desorienta o intérprete e aplicador e, em suma, desserve ao sistema como um todo. [...]. Ao fim e ao cabo, instala-se um ambiente propício à temível *loteria judiciária*, com as conhecidas iniquidades e injustiças daí decorrentes.

A uniformização, estabilização, integridade e coerência da jurisprudência visa a proporcionar a certeza jurídica dentro de determinado contexto histórico, cultural, político, social e econômico, mas sem prejudicar, conforme destaca Cambi (2001, n.p.), “[...] a justiça da decisão, já que não impede a evolução do direito pelos Tribunais, os quais devem estar sempre preocupados em rever seus posicionamentos e, inclusive, modificá-los quando alterados os fatores que ensejaram a formação do precedente judicial”.<sup>422</sup>

O aperfeiçoamento do sistema de justiça requer mecanismos capazes de remediar o problema da *jurisprudência lotérica*, para o qual não se pode fechar os olhos, tampouco tentar diminuir sua importância. Tolerar imprevisibilidade e insegurança jurídica significa, em última análise, negar aos cidadãos o acesso à tutela jurisdicional célere, justa, efetiva e adequada, o que implica a negação da Democracia, que é a verdadeira fonte de legitimação do Estado de Direito.<sup>423</sup>

<sup>422</sup> Ilustrando a evolução jurisprudencial no tempo diante de mudanças conjunturais, Cambi (2001, n.p.) recorda, em perspectiva, as alterações de entendimento da Suprema Corte dos EUA no tocante à segregação racial: “Exemplo típico desse fenômeno é o que ocorreu nos Estados Unidos, cuja Constituição vigora desde 1787, mas já foi interpretada pela Suprema Corte de maneiras diferentes, conforme as circunstâncias históricas, culturais, políticas, sociais e econômicas; com relação à segregação racial, por exemplo, a posição da jurisprudência modificou-se, pelo menos, três vezes: i) em 1857, em *Dred Scott v. Sandford*, a Suprema Corte afirmou que os escravos não poderiam ser considerados cidadãos norte-americanos, sendo tutelados, constitucionalmente, pelo direito de propriedade; ii) em 1896, em *Plessy v. Ferguson*, consolidou-se a doutrina do *Separate but Equal* (isto é, não havia violação da Constituição desde que os Estados tratassem igualmente brancos e negros, o que, na prática, significava que deveria haver, v.g., um ônibus distinto para transportar cada uma das raças); iii) em 1954, em *Brown v. Board of Education*, iniciou-se o final da aplicação da doutrina do *Separate but Equal*, quando se considerou que ela não poderia ter aplicação nas escolas públicas”.

<sup>423</sup> Nesse sentido, enfatizando a necessidade de se resgatar o senso de justiça e o papel do Direito e do processo nessa missão, Cambi (2001) conclui: “A ausência de um Estado Democrático de Direito verdadeiramente preocupado com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3.º, I, CF (LGL19883)) serve, tão-somente, para a manutenção do *status quo*, distribuindo miséria, desigualdade e marginalização, das quais todos (não somente os menos afortunados) somos vítimas, já que esses fatores estão refletidos na violência e na destruição sociais. É possível reverter essa situação por intermédio da criação de

O desenvolvimento das ciências humanas é baseado na experiência (não cometer os mesmos erros, o que já é uma valoração, feita conforme uma opção política) e na tradição (transferência de bagagem cultural). Ao olhar para o globo e pensar na geopolítica dos países, é possível observar que algumas sociedades claramente apresentam maior coesão, enquanto outras ainda precisam de muitos ajustes.

O estudo do ordenamento jurídico dos países mais desenvolvidos, muitos bem mais antigos que o Brasil, apontam experiências exitosas que podem nos ajudar no processo de aperfeiçoamento das instituições e de amadurecimento democrático. Deste modo, observar aquilo que já preexiste (precedente) nos ajuda a melhor organizar/estruturar a vida em sociedade.

Nos países de *civil law*, a lei é a principal fonte do Direito. É para ela que os aplicadores olham para analisar o passado e projetar o futuro. Ela nos traz um referencial objetivo de opções feitas no passado. Todavia, e naturalmente, não prevê tudo e também, por vezes, não é clara, exigindo interpretação por parte dos juízes para resolver os conflitos sociais. Numa perspectiva neoconstitucionalista, redefiniu-se o papel do Poder Judiciário na aplicação do Direito, deixando o juiz contemporâneo de ser mero aplicador mecânico dos dispositivos legais (*mera boca da lei*) para ter papel ativo, crítico, preponderante na interpretação e na construção da norma jurídica, que não mais se restringe ao significado semântico e sintático do texto legal. Contudo, o dogma da independência do juiz e uma liberdade extrema de interpretação gera insegurança.<sup>424</sup>

Em épocas passadas, sobretudo pós-revolução francesa, saindo de cenários absolutistas de grandes instabilidades e incertezas quanto a direitos e garantias fundamentais, os revolucionários, preocupados com a interpretação que os juízes aristocratas anteriores à

---

mecanismos jurídicos capazes de recuperar o senso de justiça que deve estar contido na lei e no Direito. Para isso, é imprescindível pensar a Democracia como verdadeira fonte de legitimação do Estado e voltar a ver o Direito como instrumento para a realização da Justiça, não ficando aprisionado a conceitos econômicos que, em uma era globalizante, sacrifica a todo preço a dignidade das pessoas em nome da proteção das sempre confusas regras de manutenção do mercado capitalista, como que nos submetendo a assistir passivamente ao império do lema: mais vale garantir um lucro que evitar uma injustiça! Nesse sentido, o Direito e o processo têm que funcionar de antídoto a esse veneno, com a difícil missão de manter viva a nossa esperança por um mundo mais justo, sob pena de se instalar em nós a indiferença agonizante do incrédulo moribundo à espera do fim dos tempos. Afinal, é certamente essa esperança que nos mantém vivos e permite lutar até conseguir modificar o suficiente para perceber que, na história, nenhuma luta por justiça é vã, porque toda conquista, por menor que seja, é gloriosa e dignificante”.

<sup>424</sup> Nesse sentido, Cambi e Aranão (2018, grifo do autor) ressaltam: “Se, de um lado, o movimento neoconstitucional representou a superação da supremacia absoluta do legislador e contribuiu para a afirmação do conteúdo substancial dos direitos fundamentais, de outro lado, a extrema liberdade conferida ao juiz para a conformação da norma jurídica tem gerado maior insegurança na aplicação do Direito. Expressões como *cada juiz uma sentença* e *jurisprudência lotérica* sintetizam o sentimento de desconfiança dos cidadãos ao se depararem com a incongruência das decisões judiciais em casos semelhantes”.

revolução podiam fazer, pretenderam equiparar Direito à lei e acentuar a interpretação literal (juiz como *bouche de la loi*).<sup>425</sup> A lei, portanto, servia para assegurar conquistas e para evitar amplitude de interpretação que podia ser feita por juízes retrógrados, anteriores à revolução.

As interpretações, feitas com certo grau de liberdade, podem levar a diferentes alternativas de solução, as quais são perfeitamente admitidas para casos diferentes, mas totalmente intoleradas para casos similares. Só quando vier uma decisão judicial de mérito transitada em julgado descobre-se qual interpretação prevaleceu.

Ao comentar as características do sistema jurídico romano-germânico, fortemente alicerçado na lei, a outorga aos juízes de uma liberdade quase que sem limites para a sua interpretação, sem que se exija uma maior fundamentação por parte do julgador em caso de mudança de interpretação, David (1986) salienta:

As ‘regras de direito’ estabelecidas pela jurisprudência, em segundo lugar, não têm a mesma autoridade que as formuladas pelo legislador. São regras frágeis, suscetíveis de serem rejeitadas ou modificadas a todo o tempo, no momento do exame duma nova espécie. A jurisprudência não está vinculada pelas regras que ela estabeleceu; ela não pode mesmo invocá-las, de modo geral, para justificar a decisão que vai proferir. Se numa nova decisão os juízes aplicam uma regra que já tinham anteriormente aplicado, isto não é devido à autoridade que esta regra adquiriu pelo fato de a terem consagrado; com efeito, esta regra não tem nenhum caráter imperativo.

É sempre possível uma mudança da jurisprudência, sem que os juízes estejam obrigados a justificá-la.

Ela não ameaça os quadros, nem os próprios princípios do direito. A regra jurisprudencial apenas subsiste e é aplicada enquanto os juízes – cada juiz – a considerarem como boa. Concebe-se que, nestas condições, se hesite em falar aqui da regra.

Já nos países de *common law*, as principais fontes são a tradição e os costumes.

---

<sup>425</sup> Cambi e Aranão (2018), valendo-se do escólio de Norberto Bobbio e Eros Roberto Grau, recordam: “Na dimensão do liberalismo iluminista, foi conferida primazia ao Poder Legislativo, o que conduziu à instauração do Estado Legal de Direito, e isso implicou na aplicação mecanicista dos mandamentos legais. O Direito foi reduzido à lei, cuja validade era aferida apenas do ponto de vista formal. Ao administrador e ao julgador foi subtraída qualquer possibilidade de interpretação axiológica dos textos legais, que deveriam ser aplicados na sua literalidade. Havendo dúvidas acerca dos enunciados legais, deveria ser consultado o Tribunal de Cassação, órgão criado pelos revolucionários franceses para sustar toda e qualquer decisão judicial que não se limitasse a reproduzir a literalidade da lei (CAMBI, 2016, p. 102). Explicitando tal pensamento, Norberto Bobbio (2006, p. 40) observa que, sob o viés do positivismo jurídico: [...] a decisão do juiz deve ser uma reprodução fiel da lei: ao juiz não deve ser deixada qualquer liberdade de exercer sua fantasia legislativa, porque se ele pudesse modificar as leis com base em critérios equitativos ou outros, o princípio da separação dos poderes seria negado pela presença de dois legisladores: o verdadeiro e próprio e o juiz que poria sub-repticiamente suas normas, tornando assim vãs as do legislador. Em oposição aos desmandos e arbitrariedades praticados sob o viés meramente formal conferido ao Direito, surge, após o fim da Segunda Grande Guerra, o Estado Constitucional, que representa a retomada dos valores éticos no universo jurídico. O Direito não se subsume mais à lei, em sentido formal, que, passa a ter sua validade condicionada à sua adequação aos valores consagrados na Constituição. Essa mudança na compreensão do fenômeno jurídico é sintetizada no movimento neoconstitucionalista, que, entre as suas características, consagra a distinção entre texto e norma jurídica. Explicando tal distinção, Eros Roberto Grau (2006, p. 83) observa que o enunciado legal é alográfico e, por isso, ‘não se completa no sentido nele impresso pelo legislador. A ‘completude’ do texto somente é realizada quando o *sentido por ele expressado* é produzido, como *nova forma de expressão*, pelo intérprete’”.

Partem da premissa de que a sociedade evolui constantemente, sendo mais fácil fazer com que os costumes e precedentes acompanhem tal evolução do que todo um emaranhado de leis, cujo processo de alteração e substituição é bem mais trabalhoso.

Nestes ordenamentos, uma vez estabelecido um precedente judicial, para que seja desconsiderado exige-se do julgador uma ampla fundamentação, justamente para demonstrar os motivos para que ocorra uma decisão distinta para um caso pretensamente igual a um anterior. Tal fundamentação, via de regra, terá como argumento central justamente a existência de um elemento diferencial, que permita o afastamento do precedente.

Durante toda a alta e parte da baixa Idade Média, a Europa continental e a insular partilhavam o mesmo sistema jurídico, decorrente da prática jurídica romana. A separação *common law* e *civil law* em dois ramos distintos do Direito Ocidental tem como referência histórica um momento preciso, que coincide com a ascensão do Rei Henrique II, que, de forma revolucionária, deu início às reformas no poder judiciário e no procedimento judicial inglês. Nesse sentido, Raatz (2011, p. 162-163) recorda:

A divergência entre *common law* e *civil law* é marcada por circunstâncias históricas precisas. Durante toda a Idade Média inicial até meados do século XII, era possível, segundo Caenegem, reconhecer o Direito Inglês e o Direito Continental como pertencentes a uma mesma família jurídica, germânica e feudal na substância e no processo. A ruptura ocorreu de forma incisiva no reinado de Henrique II, que, a partir de reformas na organização da justiça e no processo judicial, veio a blindar, ainda que não intencionalmente, o Direito Inglês da influência romana experimentada pelo restante da Europa nos séculos seguintes.

Ao se levar em conta as numerosas e relevantes transformações – realizadas ou ainda em curso – em muitos ordenamentos processuais de *common law* e de *civil law*, percebe-se a clara mitigação das rígidas contraposições dogmáticas e do contraste de princípios, revelando forte tendência à superação da distinção. Embora continuem existindo diferenças – a ensejar uma nova classificação –, as clássicas contraposições oralidade/escritura e adversarial/inquisitivo já não são mais aceitáveis ou suficientes para distinguir um sistema do outro.

As chamadas “interferências horizontais” entre sistemas distintos tornou complexo o confinamento dos sistemas processuais atuais na estática classificação (*common law*, *civil law* ou misto). Ao tratar da circulação de tendências entre os modelos, Taruffo (2003, p. 153) exemplifica:

Isto é: verifica-se complexo intercâmbio de modelos inclusive entre sistemas de *common law* e sistemas de *civil law*. São numerosíssimos os exemplos, sobretudo se se observa a influência do modelo norte-americano, mas bastará citar alguns para esclarecer o discurso: vários sistemas de *civil law* extraíram daquele modelo

o júri penal (como aconteceu recentemente na Espanha), a técnica do interrogatório cruzado, a idéia de pôr limites ao recurso às cortes supremas, a *class action*, o uso de depoimentos escritos, à semelhança do *affidavit* etc. Não faltam, todavia, conquanto bem menos frequentes, hipóteses em que os legisladores de *common law* olharam para os sistemas da Europa continental: o caso paradigmático é o da Inglaterra, que consagrou, com as *Rules* de 1990, a idéia de um Código Processual, até aquele momento estranha à tradição inglesa, e que parece haver buscado inspiração nos modelos europeus, por exemplo em matéria de medidas cautelares e de poderes do juiz no processo.

Segundo Marinoni (2013, p. 15), a “[...] contraposição entre *common law* e *civil law* cedeu lugar à ideia de que estes sistemas constituem dois aspectos de uma mesma e grande tradição jurídica ocidental”. Embora caracterizados por institutos e conceitos próprios, construídos em realidades políticas e culturais diferentes, a resistência à incorporação de práticas peculiares a um ou outro sistema tem cedido espaço ao desejo de conferir maior efetividade na distribuição da justiça.

Muitas das reformas processuais brasileiras ocorridas nas últimas décadas revelaram a tomada de consciência da necessidade de superação dos “modelos” tradicionalmente usados para descrever e distinguir os dois grupos. Traduziram, por assim dizer, como alude Taruffo (2003, p. 158), a “[...] necessidade de reinterpretar a realidade mutável dos vários sistemas processuais por meio de esquemas cognitivamente mais atualizados e heurísticamente mais eficazes”.

De fato, há tempos a experiência estrangeira tem sido, em alguma medida, aproveitada entre nós, sem simples transposição, com adequações à nossa realidade. Os juizados especiais, os meios alternativos de resolução de disputas, as ações coletivas, a técnica de julgamento de casos repetitivos, as súmulas, o gerenciamento de processos e o microsistema dos precedentes são exemplos desse aproveitamento.

Ordenamentos que desestimulam a litigância abusiva por meio de restrições econômicas e processuais ao acesso ao Poder Judiciário, que têm enraizado culturalmente o *case management* e que contam com sistema de precedentes amadurecido e de *ADRs* estruturados conseguem atingir índices ótimos de solução negociada. Neles, a maioria dos conflitos são solucionados na fase de pré-julgamento (*pretrial*).

A questão da dispersão jurisprudencial excessiva não passou despercebida do legislador processual no CPC/2015.<sup>426</sup> O advento do sistema de precedentes gerou forte

---

<sup>426</sup> Tal aspecto foi assim registrado na Exposição de Motivos do CPC/2015 (BRASIL, 2015b, p. 27 e 29, grifo do autor): “Por outro lado, haver, indefinidamente, **posicionamentos diferentes** e incompatíveis, nos Tribunais, a respeito da **mesma norma jurídica** leva a que jurisdicionados que estejam em situações idênticas tenham de submeter-se a regras de conduta diferentes, ditadas por decisões judiciais emanadas de tribunais diversos. Esse fenômeno fragmenta o sistema, gera intranquilidade e, por vezes, verdadeira perplexidade na sociedade. [...] Se, por um lado, o princípio do livre convencimento motivado é garantia

expectativa quanto à sua decisiva contribuição para a estabilização da interpretação sobre grandes questões de direito replicadas em processos afins. Foi a aposta do legislador para trazer racionalidade jurídica e gerencial a um Poder Judiciário congestionado e, em alguma medida, para reforçar o combate<sup>427</sup> à jurisprudência lotérica.<sup>428</sup> Investigando os escopos que moveram o legislador ao conceber tal sistemática, Leonel (2019, p. 1072) sintetiza:

Os escopos da diretriz legislativa adotada pelo novo CPC, com o incremento do valor atribuído aos entendimentos firmados nos tribunais a respeito de determinadas questões de direito, direcionam-se, quando menos, à isonomia na aplicação da lei, à previsibilidade dos julgamentos do Poder Judiciário, à proteção da confiança e à segurança jurídica.

Inegável, ainda, que esse sistema de valorização dos entendimentos firmados pelos tribunais a respeito de determinadas questões de direito também é utilizado pelo legislador como um mecanismo de gestão da massa de processos que, aos milhões, têm ano após ano chegado ao Poder Judiciário.

Trata-se de tentativa de resposta, eleita pelo legislador, para fazer frente à busca cada vez maior do Poder Judiciário, sem, entretanto, incorrer em alternativa mais drástica e necessariamente inconstitucional de puramente negar-se o acesso à Justiça; reconhece, ademais, a realidade de que o incremento da estrutura do Poder Judiciário encontra limites materiais (inclusive orçamentários) e que, por si só, não responderia à demanda por prestação de Justiça.

Um sistema estável de precedentes, ao menos nos casos em que as questões em debate sejam predominantemente de direito, reduz a assimetria informacional, estimula a autocomposição, incentiva o comportamento cooperativo e evita que a parte que tem razão se obrigue a recorrer para obter a tutela jurisdicional e, destarte, diminui o número de recursos desnecessários e repetitivos, combatendo o abuso do direito de defesa e possibilitando uma prestação jurisdicional mais célere. A jurisprudência lotérica, ao contrário, como salientado, gera insegurança e incerteza, cujos níveis podem praticamente inviabilizar acordos e atravancar o desenvolvimento socioeconômico do País.

Sem maiores aprofundamentos sobre questões teóricas ou constitucionais sobre a posição do precedente como fonte primária do Direito, sobre quais precedentes são vinculantes e o respectivo alcance, sobre procedimentos de formação, aplicação e

---

de julgamentos independentes e justos, e neste sentido mereceu ser prestigiado pelo novo Código, por outro, compreendido em seu mais estendido alcance, acaba por conduzir a distorções do princípio da legalidade e à própria ideia, antes mencionada, de Estado Democrático de Direito. A dispersão excessiva da jurisprudência produz intranquilidade social e descrédito do Poder Judiciário”.

<sup>427</sup> Antes dos precedentes, medidas como o incidente de uniformização de jurisprudência, a súmula vinculante e o regime de julgamento conjunto de recursos especiais e extraordinários repetitivos também estiveram neste frente.

<sup>428</sup> Para justificar a adoção de um sistema de precedentes judiciais vinculantes, Luiz Guilherme Marinoni (2013, p. 118-210) aponta 13 razões, assim sumarizadas: (i) segurança jurídica; (ii) igualdade perante a jurisdição; (iii) coerência da ordem jurídica; (iv) controle do poder do juiz e garantia de imparcialidade; (v) possibilidade de orientação jurídica; (vi) definição de expectativas em relação à decisão judicial; (vii) desestímulo à litigância; (viii) favorecimento de acordos; (ix) despersonalização das demandas e maior facilidade de aceitação da decisão; (x) racionalização do duplo grau de jurisdição; (xi) contribuição à duração razoável do processo; (xii) economia de despesas; (xiii) maior eficiência do Poder Judiciário.

atualização/superação do precedente, pretende-se aqui argumentar que a força normativa e vinculante dos precedentes (re)equilibra a condicionante previsibilidade, imprime maior celeridade aos julgamentos, reduz os custos sociais do processo, aumenta a propensão à solução negociada (no lugar da adjudicada) e promove o desejável tratamento isonômico dos jurisdicionados. Vejamos.

Não é qualquer decisão judicial que gera um precedente, isto é, não é qualquer decisão que permite extrair um núcleo e generalizar. Há critérios. Os casos artesanais, mais simples, com poucos fatos, propiciarão uma decisão, mas não uma tese jurídica. Serão os casos complexos (*hard cases* ou *lead cases*) que estarão aptos a gerar precedentes. Os fatos, portanto, são as variáveis deste equacionamento. Tal como as máximas da jurisprudência italiana, os precedentes também deverão ser extraídos do contexto dos fatos.

O caso que traga o maior número de elementos de fato e de direito dentre uma ampla amostragem, que esteja bem redigido, que demonstre eventual divergência entre órgãos fracionários, em que tenha havido contraditório alargado, preferencialmente com intervenção de *amicus curiae* (representatividade adequada), é o que deve ser selecionado para ser o caso modelo ou piloto. Não só para permitir a gestão dos processos (os demais aguardam aglutinados e sobrestados), como também para se obter uma decisão de melhor qualidade (a partir de um caso em que a causa está mais madura).

A passagem de uma sociedade rural, com poucos conglomerados, para uma sociedade urbana, de massa e consumidora refletiu na quantidade e na qualidade dos conflitos. A variação dos fatos, que era pequena, passa a ser enorme. A lei, confessadamente, não trata de tudo. A consequência é o aumento do poder do juiz, que não mais se resume em ser a boca da lei, devendo agora também interpretá-la para torná-la efetiva.

Além da efetividade, tal interpretação deve preocupar-se também, como apontado, com a segurança jurídica, igualdade, estabilidade, previsibilidade e coerência. Deve ser firme, mas não inflexível, pois pode ser oportunamente afastada ou superada (*distinguishing* e *overruling*). A evolução social e a mudança de hábitos, como visto, é constante.

Assim como no ordenamento italiano e no francês, no brasileiro a definição de precedente não veio na lei. Em verdade, o CPC/2015 não diferencia e oferece tratamento idêntico a institutos essencialmente diferentes, quais sejam, os precedentes, a jurisprudência e os enunciados de súmulas. Leonel (2019, p. 1073) assinala a imprecisão terminológica no emprego da expressão precedentes, a qual “[...] vem ganhando sentido impróprio, de sorte a abranger todas as formas de entendimento consolidado dos tribunais, sejam eles o precedente



(em sentido estrito), a jurisprudência dominante, ou mesmo os enunciados sumulados”.<sup>429</sup> O microssistema dos precedentes, embora esquematizado de modo concentrado nos arts. 926 a 928, impacta vários institutos processuais.<sup>430</sup>

Em linhas bastante gerais, a técnica dos precedentes, sobre a qual se deposita grande esperança de racionalizar o sistema de justiça, compreende dois momentos. Um de formação dos precedentes, a partir de caso modelo, com contraditório ampliado, representativo da divergência, naturalmente mais demorado. E outro, mais acelerado e sumarizado, de aplicação da tese estabilizada, extraída das decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, dos enunciados de súmula vinculante, dos acórdãos em incidente de assunção de competência, em incidente de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos, dos enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional e da orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados os juízes e tribunais.

Não é difícil, pois, imaginar, até em razão de características geográficas, estruturais e sobretudo culturais, que os possíveis benefícios da incorporação desta técnica entre nós só devem começar a ser percebidos após uma longa curva de adaptação do sistema de justiça e de seus diversos atores.

Até lá, além de todos os recursos e sucedâneos com os quais o sistema já convive há décadas, observaremos o emprego – espera-se que moderado – das técnicas que possibilitam a superação e distinção do precedente (*overruling* e *distinguishing*).<sup>431</sup> Além disso, é possível

<sup>429</sup> Ao sinteticamente distingui-los, Leonel (2019, p. 1073) ensina: “[...] a. precedente é o caso concretamente julgado, do qual se pode ou não extrair regra de julgamento (*ratio decidendi*) que, entre outros aspectos, pela sua consistência, valerá como referência para o julgamento de casos futuros; b. jurisprudência é corrente de entendimento jurídico a respeito de determinada questão de direito, formada em razão da reiteração de julgamentos nos quais foi adotada certa posição quanto à matéria discutida; c. enunciados de súmulas são disposições sintéticas, que pretendem exprimir a essência de determinado entendimento referente a específica questão jurídica, que se assentou no âmbito do tribunal que os editou”.

<sup>430</sup> Leonel (2019, p. 1.078), destacando que a chamada “teoria dos precedentes à brasileira” foi adotada pelo legislador como mecanismo de incremento do funcionamento de vários outros institutos, aponta: “Nesse sentido, constata-se que esse mecanismo foi utilizado no contexto dos seguintes institutos: tutela da evidência (art. 311); improcedência liminar (art. 332); reexame necessário (art. 496); dispensa de caução no cumprimento provisório da sentença (art. 521); poderes do relator (art. 932); conflito de competência (art. 955)”. Na mesma vertente, Macêdo (2016, p. 2), defendendo a obrigatoriedade dos precedentes como norma fundamental do processo civil, enumera: “Nada obstante os dispositivos não constem do Capítulo I, do Título Único, do Livro I, da Parte Geral, pode-se afirmar com certa segurança que, ao menos pelo critério substancial, a obrigatoriedade dos precedentes – ou, simplesmente, princípio do *stare decisis* – é uma norma fundamental do processo civil. Isso fica claro ao passar os olhos pelo Código: a tutela de evidência (art. 311), a improcedência liminar (art. 332), a fundamentação (art. 489, § 1º, V e VI), os poderes do relator (art. 932, IV e V) e a caução em cumprimento provisório (art. 521, IV) são algumas figuras processuais, entre tantas outras, que recebem forte influxo da sistemática de precedentes”.

<sup>431</sup> Ainda que fixados os precedentes – e sem aprofundar a questão da indevida aproximação da função jurisdicional da função legislativa, em vista dos escopos deste trabalho –, a parte não pode ter inviabilizado

vislumbrar uma nova onda de litigiosidade contida afluindo ao Judiciário, pois, fixada uma tese, ao invés de diminuir a quantidade de ações pode sim haver o estímulo à sua propositura. Daí a importância de que os precedentes sejam vinculantes.

A legítima vinculação dos precedentes exige refinamento dos tribunais para estabelecê-los e sensibilidade dos juízes para aplicá-los. A autonomia do juiz para interpretar a lei deve ocorrer nos limites dos princípios e valores assegurados na Constituição Federal, à qual todos os *players* do sistema de justiça e a própria lei estão vinculados.<sup>432</sup> Na vigência do Estado Social e Democrático de Direito, submeter o indivíduo ao arbítrio na exegese e aplicação do Direito, representa, em última análise, o retorno aos períodos de desmandos e arbitrariedades estatais.

Ainda no que diz respeito ao alcance da vinculação, embora o art. 927 do CPC/2015 determine que “os juízes e os tribunais observarão” os precedentes judiciais vinculantes, deixando de lado a figura do administrador público, por inferência lógica do sistema jurídico brasileiro, em decorrência do direito fundamental à boa administração pública e da necessidade de se construir e aprimorar boas práticas de governança, defende-se, na esteira de Cambi e Aranão (2018), a vinculação da Administração Pública aos precedentes judiciais.

---

o seu direito de reexame da decisão ou mesmo de um precedente firmado (via *overruling* e *distinguishing*). Nesse sentido, Greco (2005, p. 312) ressalta: “A inovação do sistema de precedentes da *common law* não merece acolhida, porque ali é diferente a função da jurisprudência dos tribunais superiores, que somente fixam um precedente quando consideram a questão suficientemente debatida e madura. Por outro lado, a par da legitimidade da investidura de juízes, que naquele sistema confere ao juiz papel análogo ao do legislador na revelação da norma, a força vinculante do precedente não impede o conhecimento de recursos, mesmo porque, a qualquer tempo, o tribunal que fixou o precedente pode mudá-lo (*overruling*) ou deixar de aplicá-lo, seja porque o novo caso não é idêntico ao anterior (*distinguishing*), seja porque a aplicação do precedente provocaria uma decisão injusta”.

<sup>432</sup> Salientando que a autonomia na conformação da norma jurídica não é irrestrita e o papel atribuído pela Constituição Federal ao Supremo Tribunal Federal, Cambi e Aranão (2018), mencionando lição de Marinoni, asseveram: “A autonomia do juiz para decidir as demandas que lhe são submetidas não lhe confere autoridade para dar às leis o sentido que bem lhe aprouver. Se, de um lado, o enunciado legal deve ser reconhecido como o invólucro da norma jurídica a ser dele extraída por meio de um processo exegético; de outro, esse conteúdo normativo inserto no texto legal está vinculado a valores assegurados na Constituição, que a todos igualmente dirige na busca da efetivação dos direitos fundamentais e da vivência democrática. É certo que a liberdade de julgamento não reside em conferir ao juiz a irrestrita autonomia de conformação da norma jurídica. Afinal, não há tantos *direitos* quantos sejam os juízes. O Direito é um só e é justamente a sua uniformidade, integridade, estabilidade e coerência que garantem a segurança jurídica indispensável à existência do Estado Democrático de Direito. Sob esse aspecto, vale aqui transcrever as reflexões de Luiz Guilherme Marinoni (2016, p. 107): ‘Esse modo irracional de administrar a justiça foi fomentado pela ideia de que o juiz, por ter liberdade para decidir, tem plena autonomia e liberdade para interpretar a lei. Essa forma de pensar esquece que liberdade para formar juízo acerca dos argumentos das partes e das provas não se confunde com liberdade para dizer o que o texto legal significa nem, muito menos, se dá conta de que a liberdade de convicção, indispensável para garantir a independência e a imparcialidade do juiz, obviamente não pode pretender dar ao juiz a possibilidade de atribuir à lei significado diferente daquele que lhe atribuiu a Corte Suprema a quem é constitucionalmente conferida a função de definir o sentido do direito’”.

Segundo os dois autores, a separação de poderes não é um fim em si mesmo e não pode ser elevada à categoria de dogma jurídico que crie espaços intocáveis de poder pleno. Salientam que a Constituição Federal reconhece a independência entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, mas também determina que funcionem de forma harmoniosa, o que, por evidente, vai além do simples respeito entre seus membros. Destacam, então, que a harmonia entre os poderes exige atuação de forma sistêmica, racional e eficiente na consecução dos objetivos constitucionais previstos no art. 3º da Carta Magna. (CAMBI; ARANÃO, 2018).

Nesse sentido, salientando “[...] que a vinculação da Administração Pública aos precedentes judiciais é uma exigência do Estado Democrático de Direito para a garantia da dignidade humana e para a promoção dos direitos fundamentais que lhe são correlatos [...]” e que “[...] o interesse da Administração Pública (interesse público secundário) não se sobrepõe aos direitos fundamentais (interesse público primário) [...]”, Cambi e Aranão (2018, n.p.) fundamentam:

Em síntese, o raciocínio firmado é o seguinte: (i) o administrador público deve interpretar e dar sentido à lei para aplicá-la no exercício das suas atribuições cotidianas; (ii) o sentido conferido pelo administrador público está sujeito à sindicabilidade judicial, o que poderá acarretar na sua correção; (iii) a decisão judicial deve observar o sentido que foi atribuído à lei/Constituição pelo precedente judicial; (iv) assim, é lógico e razoável que o administrador público vincule-se, no exercício da sua atividade administrativa, diretamente ao sentido conferido à lei/Constituição pelo precedente judicial.

Tendo a corte de vértice conferido determinado sentido ao enunciado legal/constitucional, cuja observância é obrigatória aos demais órgãos do Poder Judiciário, não seria lógico nem razoável que o administrador público tivesse a possibilidade de atribuir-lhe sentido diverso, mesmo sabendo que, sujeito à sindicabilidade judicial, o ato administrativo pudesse ser posteriormente corrigido para guardar respeito ao precedente judicial vinculante.

Admitir o contrário seria assentir com a violação dos direitos fundamentais da segurança jurídica, da igualdade e da liberdade. Seria ofender a exigência de racionalidade e de racionalização no funcionamento do sistema de justiça (e não só do Poder Judiciário) e, conseqüentemente, do direito fundamental de acesso à justiça em seu viés material, ou seja, à ordem jurídica justa. Seria ofender o direito fundamental à boa Administração Pública, eficiente e eficaz na proteção e promoção dos direitos fundamentais. Seria, em última (ou primeira) análise, atentar contra o próprio Estado Democrático de Direito.

O mero discurso da relevância do direito fundamental de acesso à justiça – nesse momento sob a perspectiva formal do acesso ao Poder Judiciário – e da sindicabilidade judicial dos atos administrativos não é suficiente para a adequada solução da falta de segurança jurídica e das ofensas aos direitos fundamentais que decorrem da ausência de uniformidade, estabilidade, integralidade e coerência na interpretação e aplicação do Direito.

Não se pode esquecer que a tutela jurisdicional é quase sempre um *a posteriori* à ofensa ao direito fundamental. Quando o administrador público não observa o sentido conferido à lei/Constituição pelo precedente judicial vinculante e pratica ato diverso daquele que seria com ele compatível, atenta contra direito fundamental (à igualdade, à liberdade, à saúde, à educação, à segurança, ao trabalho etc.) que, na melhor das hipóteses, será restaurado ou reparado por meio da tutela jurisdicional.

Entretanto, nada apaga da história de vida do indivíduo ou da sociedade a violação sofrida, que causará prejuízos ou, ao menos, se perpetuará em sua memória.

A dimensão material do Estado Democrático de Direito e do direito fundamental de acesso à justiça pressupõe, ou melhor, exige, conforme Cambi e Aranão (2018), “[...] uniformidade na interpretação e aplicação do Direito, revelando assim a indeclinabilidade do papel das cortes de vértice na conformação da norma jurídica”.

Segundo Leonel (2019, p. 1.075), a “[...] interpretação teleológica e sistemática dos artigos 927, 988, 992 e 993 do CPC/2015 permite a conclusão de que, mesmo sem a afirmação de que são vinculantes tais entendimentos assentados, essa orientação está amalgamada na lei”.<sup>433</sup>

A formação de bons precedentes, por sua vez, pressupõe decisões muito bem fundamentadas. Se a fundamentação não for bem-feita, o sistema de precedentes não funciona.<sup>434</sup> Precisa ser de tal forma pensada e externada que permita a extração da *ratio decidendi*, separando aquilo que não tem importância (*obiter dictum*) para a correta fixação da tese jurídica que definirá o precedente ou a súmula.

Por meio do incidente de resolução de demandas repetitivas, por exemplo, os tribunais de segundo grau vão sobrestar milhares de casos até a decisão/precedente. Advogados terão grande trabalho para, extraíndo a *ratio decidendi* e contrapondo-a aos fundamentos da demanda posta, distinguir o caso de seu cliente para que ele volte a andar e suba para o tribunal superior. A distinção (*distinguishing*) há que ser feita em cada caso concreto para aplicar ou

---

<sup>433</sup> Sopesando os argumentos favoráveis e contrários à tese da inconstitucionalidade, bem ainda reconhecendo as peculiaridades do momento social e político, Leonel sinaliza a provável tendência de reconhecimento, pelo STF, da constitucionalidade do efeito vinculante trazido no CPC/2015. Dentre os argumentos apresentados pela constitucionalidade da atribuição de eficácia ou efeito vinculante aos acórdãos proferidos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos, Leonel (2019, p. 1.077) destaca, entre outros: “[...] a. o exemplo das ações de controle concentrado de constitucionalidade não serve. A Constituição foi modificada apenas para que o efeito vinculante nas ações diretas de inconstitucionalidade ou declaratórias de constitucionalidade fosse além dos órgãos do Poder Judiciário, alcançando órgãos da Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. Idêntico raciocínio pode ser aplicado ao caso das súmulas vinculantes; [...] d. sequer seria necessária regra expressa prevendo o efeito vinculante. Ele decorre da estrutura judiciária nacional, que tem assento na Constituição. Não faz sentido que os órgãos jurisdicionais inferiores sequer tomem conhecimento dos entendimentos firmados pelos órgãos jurisdicionais superiores, que têm competência para rever as decisões daqueles”.

<sup>434</sup> Apontando a importância da motivação para a correta utilização do sistema de precedentes, Leonel (2019, p. 1.081), frisando a indissociabilidade entre os dois temas (motivação e precedentes), ressalta: “A exigência de maior rigor e adequação quanto ao requisito da motivação é inerente a qualquer sistema que pretenda utilizar a técnica de valorização dos entendimentos já assentados nos tribunais quanto às questões de direito. O correto emprego da técnica de valorização dos precedentes deve necessariamente ser acompanhado do adequado exercício do ônus argumentativo do juiz e das partes. Para tal fim, simples remissões a enunciados de súmulas, trechos de acórdãos, ementas, etc., revelar-se-ão insuficientes, mostrando-se indispensável o exame das circunstâncias de fato e de direito dos precedentes e dos casos em análise, a fim de verificar a efetiva possibilidade de aplicação dos entendimentos já assentados”.

não tal precedente. Deve considerar as perspectivas das partes e a do Estado, garantindo segurança e previsibilidade, sobretudo quando da modulação dos efeitos.

Entretanto, há atualmente acórdãos fundamentados com vários votos vencedores. Também há súmulas ampliativas e restritivas, isto é, que vão além e aquém dos precedentes que as originaram. Há súmulas baseadas em um único precedente. E há súmulas cujo enunciado é contrário ao decidido nos precedentes que as originaram.

Ao prever e valorizar os precedentes entre nós, o legislador vislumbra promover uma mudança cultural em todos os *players* do sistema de justiça pela lei. E mais, pretende que tal mudança já seja geral, desde a primeira instância. Tal previsão tem o efeito imediato de servir de estímulo aos tribunais a sumular e a não alterar drasticamente sua jurisprudência. Por outro lado, na prática, essa mudança vem sendo paulatina, exigindo muitas adaptações para que funcione.

Diferente de seu nascedouro nos países da *common law*, onde foi criado e aperfeiçoado de forma gradual e constante por centenas de anos, adaptado a uma dada conjuntura e estrutura sócio-política, e onde há uma cultura de respeito, por partes e juízes, ao quanto estabelecido na tese jurídica, o sistema de precedentes entre nós foi uma novidade introduzida por meio de lei, num contexto de longa tradição de *civil law*, no qual os juízes, embora com autonomia (dogma do juiz independente) para interpretar a lei – ante a incapacidade desta prever tudo –, raras vezes conseguem verificar o caso concreto no detalhe, devido ao volume exponencial de processos oriundos de sociedade de massa cada vez mais complexa.

A formação de bons precedentes, valorizados, não se harmoniza com a missão de julgar dezenas de milhares de processos. A tentativa de sumular teses jurídicas reveladas pela jurisprudência reiterada e dominante em verbetes sintéticos, na busca de estabilidade e previsibilidade, pressupõe decisões que permitam extrair sua essência.

É impossível a uma Corte exercer função nomofilática, uniformizadora, quando ela julga mais que 3 mil processos por ano no mérito. Estatísticas revelam que a Corte de Cassação italiana, que conta com 300 ministros, tem julgado 30 mil casos por ano. A Corte francesa, 21 mil casos. Na Alemanha, a média é de 3 mil feitos por ano. Este é o máximo para uniformizar jurisprudência, para formar uma corte de precedentes, perfil do qual o Supremo Tribunal Federal – ao julgar 100 mil casos por ano<sup>435</sup> – e o Superior Tribunal de

---

<sup>435</sup> Ao longo de 2018, o Supremo Tribunal Federal recebeu 100.437 processos – sendo 20.293 originários (20,2%) e 80.144 recursais (79,8%) – e foram baixados 105.542 processos. Desse total recebido, 43,6% (42.270 processos) foram enviados à Presidência e 56,4% (54.611 processos) foram distribuídos aos ministros. No período, a Corte proferiu 124.975 decisões – sendo 110.467 decisões monocráticas (88,4%) e 14.508 decisões colegiadas (11,6%). (cf. Supremo Tribunal Federal, “STF profere cerca de 125 mil

Justiça – ao julgar 300 mil casos por ano<sup>436</sup> – estão bastante distantes. Proferir 3 mil decisões de mérito por ano pode orientar a atuação dos juízes de instâncias inferiores. 300 mil decisões, no entanto, desorientam.

Na Corte de Cassação francesa, as sentenças de cassação nunca superam 3 ou 4 laudas, de modo que em 10 ou 15 minutos já se identifica a tese jurídica definida. No sistema italiano não é diferente, existindo no Código italiano um dispositivo que veda citação de doutrina.

A Itália conta com cerca de 250 mil advogados, enquanto a França com aproximadamente 200 mil. Em ambos os países, o acesso às cortes de cassação é restrito. A Itália exige dupla capacidade postulatória, só adquirida após 12 anos de atuação profissional ou após 5 anos e aprovação em exame bem difícil e seletivo. Na França, só é conseguida essa capacidade especial se comprada ou se herdada.

A redução do número de advogados habilitados a dialogar com a Corte, por um lado, aprimora a qualidade dos recursos e ajuda as Cortes em sua função nomofilática. Por outro, essa capacidade postulatória especial caracteriza nítida reserva de mercado.

A Suprema Corte dos EUA escolhe os casos que irá julgar conforme a importância. Para tanto, observa, por exemplo, se já não há lei a respeito do tema, se o caso versa sobre direito público ou privado, a repercussão da causa etc. Tem-se que se não está decidindo uma tal matéria é porque está debruçada sobre outra de maior importância. Ao selecionar a causa, a Corte confere o devido trato ao tema. Os próprios juízes chamam especialistas (*amicus curiae*), a comunidade acadêmica se mobiliza e tenta-se chegar a uma decisão mais abstrata possível para ser aproveitada noutros casos.

As cortes de vértice brasileiras (STF e STJ), embora tenham adotado mecanismos (filtros de julgamento) como a repercussão geral, a súmula vinculante e a técnica dos recursos repetitivos, até por conta de suas amplas competências (originária, recursal ordinária e recursal extraordinária/especial), continuam exercendo um papel de terceira instância. Fazem controle da legalidade dos julgamentos, franqueiam ampla legitimação para o direito de recorrer, há possibilidade de órgãos fracionários divergirem sem maiores consequências e optam por formar jurisprudência (decisões reiteradas num mesmo sentido),

---

decisões judiciais em 2018”, notícia de 19/12/2018, disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=399126>. Acesso em: 13 out. 2019.)

<sup>436</sup> Ao longo de 2018, 338.711 novos processos chegaram ao Superior Tribunal de Justiça, enquanto 377.574 foram baixados definitivamente. No período, foram julgados 511.761 processos, média de 15.508 para cada um dos 33 ministros, ou 1.402 julgamentos por dia. (cf. Superior Tribunal de Justiça, “Número de processos em tramitação na Justiça cai pela primeira vez em 15 anos”, notícia de 28/8/2019, disponível em: <http://www.stj.jus.br/sites/portals/Paginas/Comunicacao/Noticias/Numero-de-processos-em-tramitacao-na-Justica-cai-pela-primeira-vez-em-15-anos.aspx>. Acesso em: 13 out. 2019.)

mas não precedentes, ao julgarem olhando mais para o passado do que para o futuro.

Esta opção político-institucional de perfil legalista, embora mais democrática, esvazia o papel de Corte Constitucional ou de Corte Suprema, cujo perfil funcional proativo deve estar voltado mais à formação de precedentes do que à correção de erros. Em outras palavras, mais do que controlar a legalidade, o foco da atividade deve estar em unificar a interpretação e aplicação do direito (função nomofilática), julgando com vistas mais para o futuro.<sup>437</sup>

Cortes que atuam com tal foco têm, em geral, o acesso limitado e há vinculação vertical (de juízes de instâncias inferiores) e horizontal (de órgãos fracionários, que estão no mesmo plano, apenas com competências diferentes) favorecendo a observância dos precedentes. São integradas por membros de todas as carreiras jurídicas, inclusive oriundos da Academia, todos com mandato. A corte, com competência reduzida e acesso restrito, abertamente escolhe os casos que irá julgar, sem necessidade de filtros ou de jurisprudência defensiva. A diversidade de origem de seus membros, a constante reciclagem deles e o número reduzido de processos permitem um debate mais profícuo a respeito dos temas constitucionais mais relevantes para a nação naquele momento.

Esta opção exige não só um alto grau de independência – para que os juízes não se tornem confirmadores do poder político – como também um elevado grau de civilidade – para que os juízes das instâncias inferiores não se sintam tolhidos em sua liberdade de decidir.

A lei, como visto, veio no pós-revolução francesa para assegurar conquistas e para evitar amplitude de interpretação que podia ser feita por juízes retrógrados, anteriores à revolução. Já há algum tempo, entretanto, o direito não se resume à lei, exigindo constante hermenêutica pelos tribunais. A própria legislação, recheada de conceitos abertos e indeterminados, exige do intérprete uma exegese que leve em conta os aspectos econômicos, políticos, sociais, históricos e culturais para efetivar a norma ante o caso concreto. Este trabalho, todavia, demanda tempo, insumo cada vez mais raro no atual agitado dia a dia dos *players* do sistema de justiça, incluindo os juízes, desembargadores e ministros, continuamente mais assoberbados com seus milhares de processos.

Praticamente todas as cortes de cassação do mundo estão passando pelos nossos problemas e propondo soluções parecidas com as nossas (filtros de julgamento, valorização de precedentes, decisões vinculantes). A curva de adaptação que se sucederá pode levar mais

---

<sup>437</sup> Nesse sentido, Luiz Guilherme Marinoni (2016, p. 14) aponta que, diante do impacto do pós-positivismo, a função das cortes de vértice é de “[...] atribuir sentido ao direito e contribuir para a sua evolução mediante decisões que não podem deixar de ter força obrigatória, na medida em que são autônomas em relação aos textos legal e constitucional, agregando algo de novo à ordem jurídica”. Sobre o tema, confira-se: Mitidiero (2013).

de uma geração. Porém, para que a transformação ocorra, mudanças serão necessárias, sobretudo de mentalidade. Além dos estímulos corretos, as questões práticas do cotidiano forense vão exigir que a principiologia da reforma encontre mentes arejadas, abertas a mudanças, num Judiciário tradicionalmente hermético e avesso a grandes transformações.

Segundo Wolkart (2019, p. 406) “[...] o valor do precedente aumenta conforme aumenta a insegurança jurídica em um determinado tema”. Analisando pelo prisma econômico, o autor salienta que “[...] os *custos* de formação desse tipo de precedente são inferiores aos *custos* decorrentes da instabilidade jurídica criada pela sua ausência” (WOLKART, 2019, p. 378, grifo do autor), advertindo, no mais, que os ideais de processo cooperativo, sobretudo no que se refere à justiça e à brevidade da decisão, passam pelo respeito ao precedente.<sup>438</sup>

Em um sistema em que os precedentes são realmente respeitados por juízes, advogados e partes, todos tendem a cooperar mais, sendo possível imaginar uma redução considerável no nível de litigância.

Ao investigar soluções para os problemas que dificultam o comportamento cooperativo das partes e do juiz, Wolkart (2019, p. 437-438) aponta a ausência de incentivos corretos, o que pode ser corrigido

[...] muitas vezes pelo mero remanejamento de custas ou alteração de *designs* procedimentais. As soluções menos convencionais são as que manipulam questões reputacionais, principalmente as do magistrado, para que ele também assuma postura cooperativa.<sup>439</sup>

O correto funcionamento do sistema de precedentes reduz as incertezas quanto ao direito, a assimetria de informação e a divergência de expectativas das partes no processo. Conforme destaca Wolkart (2019, p. 495, grifo do autor), “[...] como um círculo virtuoso, essa redução de assimetria aumenta os chamados *intervalos de acordo*, incentivando diretamente o comportamento cooperativo das partes no sentido de busca da autocomposição, antes ou durante o processo”.

---

<sup>438</sup> Nesse sentido, Wolkart (2019, p. 400, grifo do autor) anota: “Os precedentes vinculantes são a ferramenta encontrada pelo legislador para concretizar os direitos constitucionais fundamentais de igualdade, segurança jurídica e duração razoável do processo. Sem eles, será difícil que se profiram, como regra, decisões de mérito justas, efetivas e em tempo razoável, como quer o art. 6º do CPC/2015. Sem eles, o cenário de *tragédia da Justiça* dificilmente será subvertido”.

<sup>439</sup> Dentre as propostas (ou incentivos corretos) sugeridas por Wolkart (2019, p. 439-761) para obtenção de cooperação estão, como já salientado no item anterior: reestruturação das custas processuais (com aumento substancial das custas judiciais, extinção do teto de custas, redistribuição do valor das custas ao longo do processo, desvinculação parcial entre pagamento de custas e sucumbência, reestruturação da apreciação ao pedido de gratuidade da Justiça, fim das isenções às pessoas jurídicas de direito público), incentivos aos advogados (alteração do regime de “dupla remuneração sem risco” dos advogados públicos, o regime de honorários na autocomposição), incentivos para o juiz (a reputação como instrumento para a cooperação), incentivos à litigância de boa-fé e utilização da tecnologia (inteligência artificial).



Frisando que juízes não têm acréscimo em seus subsídios em decorrência de seu desempenho, Wolkart, não crendo ser possível esperar dos juízes comportamento cooperativo voluntário<sup>440</sup> (seja para o aumento da taxa de autocomposição, seja para a diminuição de demandas frívolas, seja para o respeito aos precedentes vinculantes), aponta serem necessários outros estímulos.<sup>441</sup>

Dentre estes, aponta a diminuição da carga de trabalho proporcionada pelo reconhecimento do precedente (com possibilidade de aceleração do procedimento e diminuição do estoque de processos sob responsabilidade do juiz, além de incremento do tempo disponível para lazer e para atividades profissionais externas à magistratura); a consideração, como critérios para a promoção, da taxa de reversão dos julgados, da produtividade e do acervo do magistrado; a organização e disponibilização de informações sobre o trabalho e o desempenho dos juízes nos sítios oficiais dos tribunais a que pertencem, de modo a serem acessadas e compartilhadas, inclusive pelas redes sociais; e a elaboração de *rankings*, a partir de critérios do CNJ, apontando a avaliação da qualidade do trabalho do juiz.

Por mais que uma modificação da jurisprudência vinculante confira ao juiz prestígio social e aumente sua reputação dentro e fora da carreira, violar sistematicamente precedentes vinculantes, embora atualmente não prejudique as perspectivas de promoção (em sentido amplo), acaba ferindo sua reputação perante o tribunal, que possivelmente terá enorme trabalho para reverter todas as suas sentenças. O desgaste reputacional é diretamente proporcional à publicidade dada a tal conduta.<sup>442</sup> Wolkart (2019, p. 503) conclui que com esses incentivos não financeiros somados, a conta final de utilidade do comportamento

<sup>440</sup> Nesse sentido, Wolkart (2019, p. 495, grifo do autor) é enfático: “Mas por que juízes respeitariam precedentes e as cortes os manteriam estáveis, íntegros e coerentes? Certamente não será em razão de alguma mágica advinda do *princípio da cooperação*, insculpido no art. 6º do CPC/2015, ainda que o sistema reforce essa *obrigação* nos arts. 926 e 927. Como já se faz a esta altura, *deveres* do juiz só serão por ele cumpridos caso daí extraia-se uma conta final positiva de utilidade”.

<sup>441</sup> Fazendo referência a recente trabalho de Posner, Epstein e Landes (2013), Wolkart (2019, p. 491-492) indica incentivos não financeiros, a seguir exemplificando: “Por conta da *estabilidade financeira*, característica presente no Poder Judiciário federal americano, Posner indica que os estímulos do juiz estão na maximização de outros benefícios (que não os financeiros) ligados à sua atividade (como, por exemplo, o aumento de poder, a conquista de reputação, a manutenção da autoestima, a interação social e outros). [...] Por exemplo, o juiz produtivo, que *limpa o gabinete*, ganha reputação perante seus colegas e sua corte. Por outro lado, perde horas de lazer e não tem qualquer aumento de remuneração. O juiz zeloso, que trabalha artesanalmente na fundamentação das decisões judiciais (dando amplo rendimento ao disposto no art. 489, § 1º), ganha reputação com os advogados da causa (ao menos com o vencedor), mas perde horas de lazer e agilidade, eventualmente comprometendo sua produtividade e sua imagem perante seus pares e outros advogados e até mesmo frente à sua corregedoria e o CNJ. (POSNER; EPSTEIN; LANDES, 2013, p. 31)”.

<sup>442</sup> Nesse sentido, Wolkart (2019, p. 499) aponta: “Ainda assim, o próprio fato de afrontar o tribunal pode ocasionar algum desprestígio ao juiz da instância inferior. Essa ferida na reputação será tanto maior quanto for a publicidade de sua conduta. Com poucos mecanismos de circulação dessa informação, principalmente em cortes muito grandes (como é o caso de alguns tribunais de justiça) ou muito distantes (geográfica ou institucionalmente, como é o caso de tribunais que não tenham autoridade administrativa direta sobre aquele juiz), a informação rarefaz-se, minimizando os danos à reputação”.

cooperativo de respeito ao precedente obrigatório pode se tornar positiva, fazendo com que a cooperação deixe de ser uma quimera e se torne uma realidade.

Por fim, cabe ressaltar que ao se (re)equilibrar a condicionante previsibilidade (balanceamento entre *certeza jurídica x brevidade do processo*), outras condicionantes do acesso à justiça, como a participação, podem sofrer déficits. De fato, as partes dos processos sobrestados apenas como interessados poderão participar do IRDR, por exemplo. Da mesma forma, na improcedência liminar do pedido (art. 332, CPC/2015), assim como no julgamento imediato pelo relator de recurso, negando provimento caso o recurso contrarie tais pronunciamentos ou dando provimento caso prestigie, há um julgamento imediato, pragmático, o qual se por um lado uniformiza e traz ganhos de eficiência, por outro abrevia as possibilidades de participação em contraditório e de exercício das demais garantias processuais.

O nível de dispersão jurisprudencial a que se chegou faz com que o preço da uniformização não seja tão alto, ainda que tenhamos que revisitar a Teoria do Direito para, em alguns casos, equiparar a jurisprudência à lei como fontes do Direito. A valorização da jurisprudência entre nós ecoou os reclamos por eficiência organizacional, segurança jurídica e isonomia de resultados. O incremento de previsibilidade que daí advirá a médio prazo também contribuirá com o desenvolvimento e adoção de outras formas de resolução de disputas que surgem no tecido social. As práticas sociais, de indivíduos e empresas, bem como de agentes e órgãos públicos, tendem a se pautar nesses entendimentos, os quais podem passar a exercer um papel de educação que se esperava da lei.

Há, contudo, o risco de que uma profusão de precedentes – formados com pouca ou nenhuma participação de litigantes eventuais – apenas substitua a confusa malha legislativa e continuemos a ter assimetrias de participação, de uso do Poder Judiciário e, conseqüentemente, de acesso à justiça.

Silva (2018), referenciando trabalhos na filosofia contemporânea de Ronald Dworkin e Amartya Sen, bem como dados empíricos preliminares de Asperti (2018), salienta que a “igualdade de resultados”, valorizada pelo CPC/2015, não se confunde com uma “igualdade de oportunidades”. Nesse sentido, após destacar a importância “[...] de uma escolha justa de representantes adequados e de um caso-paradigma apto a, pela via do contraditório, munirem as instâncias superiores de elementos para um convencimento suficientemente esclarecido [...]” para bom uso dos mecanismos de julgamento por amostragem,<sup>443</sup> o autor adverte que as

---

<sup>443</sup> Fundamentando o argumento, Silva (2018, p. 214) aponta: “A escolha do caso-paradigma e suspensão dos processos pela admissão do incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) são bons exemplos para esse argumento. O código praticamente não estabeleceu critérios para a escolha do caso e, portanto, das partes que servirão de condutores para que o tribunal defina o entendimento aplicável à massa de casos.

limitações de participação em contraditório a um representante afeta bem menos o grande litigante, que, mais experiente e com mais condições técnicas e financeiras de atuar perante os tribunais superiores e voltar esforços para a formação de um precedente que lhe seja favorável, continuará sendo favorecido em maior medida, concentrando ainda mais a litigância no Brasil.<sup>444</sup>

Esse acesso concentrado e seletivo à justiça, que restringe em boa medida a participação de litigantes eventuais em procedimentos formais que culminarão em decisões generalizáveis e resultados fruíveis inclusive extraproceto, pode acentuar a falta de confiança (já tão combalida) no Poder Judiciário. A falta de participação e de representatividade adequadas pode acabar por acarretar-lhe indesejadas perdas de prestígio e legitimidade.<sup>445</sup>

## 2.2.4 Outras condicionantes

A necessidade de efetivar o acesso isonômico à justiça, contemplando a ideia de distribuição do acesso ao Poder Judiciário e à ordem jurídica justa, ecoa nos reclamos por cidadania e democracia, os quais são transpostos ao campo jurídico por intermédio do direito processual civil.

Além do tempo, do custo e da previsibilidade, existem muitas outras condicionantes (variáveis) que influenciam a complexa equação do acesso à justiça. Chamamos, nesta pesquisa, de condicionante aquilo que a doutrina normalmente trata como barreira, pois, a depender do balanceamento, como visto, o que é obstáculo pode se tornar solução. Assim, *verbi gratia*, o custo e o interesse de agir, conforme a calibragem, ao invés de restringir,

---

A permissão para instaurá-lo é estendida a diferentes atores, de forma concorrente (art. 977). E não há critérios para a escolha ou de aferição do que seria, para o IRDR, o equivalente à legitimidade extraordinária ou a representatividade adequada do modelo da ação coletiva. Para completar, como dito, todos os demais processos individuais e coletivos que versem sobre a mesma questão judiciária são imediatamente suspensos assim que admitido o incidente”.

<sup>444</sup> Nas palavras do próprio Silva (2018, p. 214): “Sem dúvida alguma, a sensação de injustiça que nasce de se receber uma decisão considerada pior do que recebera outra pessoa em igual situação é intensa, legítima e cada vez mais frequente, considerando a configuração social de massa. Nesse sentido, o Código soube promover o acesso à justiça ao privilegiar a ‘igualdade de resultados’. Porém, o nosso sistema de unificação da jurisprudência, tal como foi construído, criou uma ‘desigualdade de oportunidades’ no processo, na medida em que permite a determinados litigantes lutar por seus direitos, enquanto subtrai de outros essa mesma oportunidade – obrigando-os a aguardar um pronunciamento unificado pelos tribunais ou eliminando por completo o seu ‘day in court’ que mimetiza a ideia de acesso à justiça e devido processo legal”.

<sup>445</sup> Ao dimensionar a importância da participação entre as condicionantes do acesso isonômico à justiça, Silva (2018, p. 214-215) ressalta: “Sem prejuízo, a possibilidade de participação – e, com mais razão, a igualdade de participação – é um fator tão ou mais determinante do sentido de justiça que a igualdade de resultados. Uma das mais influentes teorias contemporâneas da justiça, a da ‘justiça procedimental’, com peculiar pertinência ao direito processual e os métodos de resolução de disputas, sustenta, com abastados dados empíricos, que as pessoas consideram justas as decisões construídas com sua participação, ainda que o resultado lhes seja desfavorável [...]. Noutras palavras, a percepção de justiça das pessoas no âmbito de processo de resolução de disputas é determinada, se não exclusiva, predominantemente pela igualdade de oportunidade de exercício de contraditório e ampla defesa”.

podem ampliar o acesso à justiça, transmutando-se, no caso concreto, de condicionantes ilegítimas em legítimas ao, por exemplo, desincentivar/inviabilizar a admissão e o processamento de demandas frívolas.

Cappelletti e Garth (1978), após diagnosticarem muitas dessas variáveis no *Projeto Florença*, enfatizaram que as barreiras ao acesso estão intrinsecamente relacionadas entre si, não se podendo simplesmente eliminá-las uma por uma.<sup>446</sup> Ainda hoje se identificam aqui e acolá condicionantes muito desequilibradas, restringindo o acesso à justiça, de ordem *social*,<sup>447</sup> *cultural*,<sup>448</sup> *funcional*<sup>449</sup> e *político-ideológica*.<sup>450</sup> Além dessas, igualmente sem generalizar a incidência, encontram-se ainda condicionantes desbalanceadas de ordem *psicológica*<sup>451</sup> e *ética*.<sup>452</sup>

<sup>446</sup> Ao apontarem a influência de tal fator complicador no ataque às barreiras ao acesso, Cappelletti e Garth (1988, p. 29) ressaltam que “[...] muitos problemas de acesso estão inter-relacionados, e as mudanças tendentes a melhorar o acesso por um lado podem exacerbar barreiras por outro”.

<sup>447</sup> O cotidiano das massas populares é muito distinto do observado nas repartições públicas, o que acaba por intimidá-las.

<sup>448</sup> Massas populares não sabem reconhecer a existência de um direito juridicamente exigível, têm pouco conhecimento sobre como ajuizar uma demanda, havendo uma artilosa desinformação.

<sup>449</sup> A condicionante funcional envolve diferentes ângulos. A *existência/suficiência/escassez de recursos*: estrutura física/material (prédios, mobiliário, equipamentos, insumos etc.), humana (o número de conciliadores, mediadores, árbitros, advogados, defensores públicos, promotores e procuradores de justiça, juízes, desembargadores, ministros; a respectiva seleção/escolha, treinamento, motivação e retenção de talentos) e tecnológica (inteligência artificial, *machine learning*, *blockchain* etc.). A *distribuição (geográfica, por instâncias) e aplicação dos recursos*: interiorização, justiça itinerante, especialização de varas/promotorias/defensorias/procuradorias, priorização do 1º grau, função nomofilática das cortes superiores, os (ainda) formalismos jurídico-processuais, a pequena oralidade, administração arcaica de setores do sistema de justiça, aversão à inovação etc.

<sup>450</sup> Preocupação, em parte dos casos, com a manutenção do *status quo* dominante, ao invés da efetivação dos ideais de justiça; papel pouco ativo do órgão judicial para suprimir ou reduzir a desigualdade material das partes, de modo que ambas tenham asseguradas as mesmas possibilidades de obter êxito na tutela de suas pretensões (paridade de armas).

<sup>451</sup> Sentimento de intimidação/inibição ante as autoridades judiciais; demonstração de recato e, ao mesmo tempo, de constrangimento; trato discriminatório dado a camadas subalternas, timbradas que são pela cor, pelas roupas, pelos hábitos; utilização de linguagem esotérica; trato arrogante, bem diferente da tão salutar – e esperada – polidez; edifícios esmagadores e suas labirínticas secretarias. Descrevendo tal aspecto, Sadek (1999, p. 1) aponta: “Nestas comarcas de menor tamanho, o fórum, como dissemos, distingue-se por ser um dos prédios públicos de melhor qualidade. Este traço, se por um lado contribui para montar a imagem da justiça como algo importante, por outro, pode funcionar como um fator de inibição. As pessoas não entram neste espaço público sem demonstrar recato e, mesmo, constrangimento. Estrategicamente, as salas reservadas ao juiz não são de fácil acesso. Normalmente, localizam-se no segundo andar, situação espacial que estimula a imagem do juiz como de alguém distante, fechado em seu gabinete, uma autoridade com a qual não se mantém contato, insensível a pressões. O juiz não recebe o público, só entra em relação direta com a população quando a pessoa passou para uma das seguintes categorias: vítima, acusado ou testemunha. E mesmo nestes casos, as pessoas não falam o que desejam, mas respondem às questões por ele formuladas e sempre em um tom bastante formal. A reverência devida ao juiz é estimulada pelos funcionários que dividem com o juiz o espaço do fórum. Estes tratam o juiz com deferência, cerimônia e respeito e, em geral, dificultam o acesso do público às salas ocupadas pela magistratura. É de fácil constatação que todo o cenário montado, mais a forma de se vestir e de falar do juiz, sobretudo nestas comarcas de primeira entrância, contribuem para que os juízes sejam vistos pela população como uma personalidade de máxima importância, em tudo distinto do cidadão comum. [...] Para a população, por seu lado, esta grande rotatividade favorece a construção da imagem do juiz como a de alguém distante, hierarquicamente superior, que tem o poder de julgar, sem compromisso com a cidade”.

<sup>452</sup> Corrupção de membros das diversas carreiras jurídicas, todas a gerar descrença na Justiça.

Ainda entre as principais condicionantes ao acesso à justiça devem ser destacadas a (des)informação sobre direitos e sistema de justiça<sup>453</sup> (assimetria informacional e qualidade da informação),<sup>454</sup> a participação no processo, a representatividade adequada, a carência de efetividade prática das decisões, a qualidade dos acordos, o custo dos direitos (atuais e novos), a fúria legislativa (e, ao mesmo tempo, a ineficiência ou inexistência regulatória), o grau de autoridade das leis (variável conforme a aprovação social das condutas nelas contidas), a capacidade de mobilização social, o número de faculdades de Direito (quantidade e, sobretudo, qualidade do ensino jurídico), entre outras.

A eventual elaboração de um índice de acesso à justiça que orientasse a pauta de atuação conjunta e articulada de todos os *players* do sistema de justiça para a efetivação dos direitos sociais básicos e para a redução das permanentes e abismais desigualdades socioeconômicas deve ter em conta todas essas condicionantes. Tal índice poderia, por exemplo, na seara jurídica, ajudar a desatrelar do conceito de *relevância* (social, econômica, política ou jurídica – art. 1.035, § 1º, CPC/2015) a ideia de repetitividade das demandas (e indiretamente, vale realçar, a da presença de um litigante habitual no processo). Desse modo, na prática, não só o número de pessoas e o de processos judiciais afetados serviriam de critério, em regra, para reconhecimento da repercussão geral, mas também condicionantes outras que, ao mitigarem a subrepresentação de minorias sociais, possam conferir a tal técnica, para além de uma finalidade estritamente gerencial, também a de servir de instrumento de ampliação isonômica do acesso à justiça.

---

<sup>453</sup> Sobre tal variável, salienta Sadek (1999, p. 12): “Esse complexo sistema judicial é bastante desconhecido da população. O público, em geral, desconhece não apenas o seu funcionamento como também é incapaz de distinguir os papéis e as funções de cada um de seus agentes. Pode-se afirmar que o grau de desconhecimento é universal, não havendo correlação positiva entre escolaridade e conhecimento. Ou seja, mesmo pessoas com grau universitário não possuem conhecimentos mínimos sobre o sistema de justiça e seus diferentes operadores. Não é raro que ignorem a existência de dois agentes inteiramente distintos como o são o juiz e o promotor. [...]. Para a maior parte da população a figura do juiz resume todo o sistema de justiça. [...]. Enfim, espera-se do judiciário, justiça no sentido mais amplo do termo, como se coubesse ao juiz pronunciar-se tanto sobre questões que constam dos autos como sobre toda e qualquer iniquidade social. Ignora-se, quase inteiramente, que o juiz é um agente passivo, que só opera quando provocado (quer pela promotoria, quer por advogados), baseia-se em provas que constem do processo, e que só pode agir segundo os ditames da lei”.

<sup>454</sup> Tal como a influência do capital enseja reequilíbrios entre aqueles que se defrontam na ordem jurídica, a influência da informação (sobretudo numa sociedade tecnológica) exige novos balanços das condicionantes do acesso à justiça. Já não basta mais equilibrar o tempo e os custos, há que se equilibrar a informação e as armas. Quem tem informação mais precisa e qualificada, sai na frente e tem mais condição de negociar (por vezes, de forma pesada e suja).

### 2.3 PROCESSO EFETIVO, PODER JUDICIÁRIO EFICIENTE E ACESSO À JUSTIÇA ESCASSO: PARADOXO?

Neste segundo capítulo retratamos: a) a concentrada e desigual litigiosidade no Brasil; b) o Poder Judiciário, *player* do sistema de justiça, contrastando seu gigantismo às suas limitações; c) as principais condicionantes ao acesso (tempo, custo e previsibilidade); e d) a necessidade de (re)equilibrá-las dinamicamente.

Esses quatro alicerces somam-se aos quatro primeiros na base do mosaico que seguimos construindo para verificar nossa hipótese de pesquisa e já nos permitem responder a mais algumas das indagações-problema trazidas na introdução antes de prosseguir para o capítulo final.

Ao se perquirir sobre quem litiga, sobre o quê se litiga e como se litiga, deparamo-nos com um perfil de litigância *concentrado* (em alguns poucos grandes litigantes), *desigual* (reverberação intraprocesso das desigualdades extraprocessos, ampliando as vantagens entrelaçadas daqueles “que têm” – os *haves* – ao invés de se combatê-las), *heterogêneo* (alta dispersão de temas e baixo percentual de demandas repetitivas considerado o todo) e *atomizado* (aversão à molecularização e também aos meios alternativos), cuja consideração é imprescindível tanto para uma melhor regulação normativa como para a desejada efetividade em termos de acesso isonômico à justiça.

De fato, a sociedade brasileira (como um todo) não é muito demandista, a ela não se podendo imputar o fenômeno da judicialização excessiva (ou em massa). O percentual da população que se envolveu em algum conflito de interesses, levou-o adiante e optou pela via judicial (4,9% e 11,7%, segundo dados de 2010/IBGE e de 2018/CNJ, respectivamente) contrapõe o alardeado argumento. Tal percentual – relativamente baixo a se considerar a crescente complexidade das sociedades contemporâneas e as abismais e permanentes desigualdades brasileiras – é formado pela população com maior renda e escolaridade (ápice da pirâmide social). De fato, o aperfeiçoamento da técnica processual, voltado tradicionalmente para a solução adjudicada, beneficia uma parcela reduzida da população que consegue compreender que tem um direito e que este foi violado (*naming*), imputar responsabilidade ao violador (*blaming*), reivindicar o direito no Poder Judiciário (*claiming*) (Felstiner; Abel; Sarat) e nele competir. Dados de 2012 revelaram que os setores público (federal, estadual e municipal), financeiro (bancos) e de telefonia concentravam mais de 3/4 dos processos em trâmite no período apurado (CNJ; Sadek). Fica claro quem realmente são os grandes litigantes.

A litigiosidade apresenta-se menos homogênea e repetitiva do que rotineiramente se afirma. Parece-nos que repetitivos são mais os litigantes (habituais) e as violações a direitos subjetivos (sobretudo aos sociais básicos), não tanto a litigiosidade judicial. Tanto a litigiosidade explodida como a latente e a contida trazem riscos: a primeira pode colapsar o sistema oficial de justiça; as duas últimas podem esgarçar a própria sociedade, diante de um insuportável desarranjo de relações sociais e jurídicas materiais (Silva).

A escassez de acesso à justiça decorre da ineficiência não de um só Poder, mas de todos os *players* do sistema de justiça.<sup>455</sup> A crise de eficiência do Poder Judiciário, protagonista desse sistema, todavia, é a mais propagada – e estudada.

Apesar de menos da metade (48,5%) dos 5.570 municípios brasileiros sediarem comarcas estaduais, 90,3% da população brasileira reside em município-sede da justiça estadual. O aparato estatal dedicado à prestação do serviço jurisdicional custou, em 2018, R\$ 93,7 bilhões, o que corresponde a 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Os gastos com recursos humanos corresponderam a 90,8% do total das despesas do Poder Judiciário (7% foram destinados a outras despesas correntes e 2,2% para despesas de capital). Em 2018, o Poder Judiciário contava com um total de 450.175 pessoas em sua força de trabalho.

Os recolhimentos com custas, fase de execução, emolumentos e eventuais taxas somaram R\$ 12 bilhões. Quem realmente usufruiu do aparato estatal de justiça (participando de um processo como parte) recebeu um subsídio de aproximadamente 87,2%, uma vez que contribuiu apenas com 12,8% do custeio, enquanto o restante proveio diretamente dos cofres públicos, ou seja, dos tributos em geral.

O Brasil processou em 2018 cerca de 110,5 milhões de processos judiciais, dos quais 78,7 milhões eram de casos pendentes, os quais, em 31/12/2018, aguardavam alguma solução definitiva. Desse montante, 72,2 milhões (91,8%) estavam no 1º grau (sendo 64,9 milhões na justiça comum e 7,3 milhões nos juizados especiais). Desse montante que estava em 1º grau, 23,8 milhões (32,9%) eram de casos pendentes não criminais na fase de conhecimento. Não se conseguiu identificar quantos, dentre os casos pendentes não

---

<sup>455</sup> Neste trabalho, como ressaltado em nota na introdução, *sistema de justiça* deve ser compreendido como a reunião dos atores (*players*) direta ou indiretamente responsáveis pela realização do direito material na sociedade brasileira, em especial os integrantes (agentes políticos, servidores públicos e auxiliares) do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia (pública e privada), árbitros, conciliadores, mediadores, negociadores e terceiros facilitadores (públicos e privados, físicos e virtuais), além do próprio Poder Legislativo, Poder Executivo (Ministérios, agências reguladoras etc.) e da sociedade civil (Academia, associações civis, instituições financeiras, empresas, mídia, cidadãos individualmente considerados).

criminais na fase de conhecimento, estavam na justiça comum ou nos juizados especiais, nem quantos (neste recorte) eram coletivos, quantos eram repetitivos, tampouco quantos estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório e nem como esta fatia (de 32,9%) se dividia por classe, assunto e matéria. Tais informações são importantes para se conhecer a dimensão dos desafios da magistratura industrial e da magistratura artesanal, para a definição de políticas judiciárias com foco nos processos em fase de conhecimento da área não criminal e para a própria regulação normativa.

Embora utilizado por menos de 12% da população, todo esse gigantesco aparato solucionou apenas 27 processos em cada 100 que tramitaram (a taxa de congestionamento em 2018 atingiu 73%). Mesmo que não houvesse ingresso de novas demandas e fosse mantida a produtividade dos magistrados e dos servidores aferida no período, seriam necessários aproximadamente 2 anos e 6 meses de trabalho para zerar o estoque. De mãos dadas com uma litigiosidade concentrada, desigual, heterogênea e atomizada temos um Poder Judiciário *caro* (para os cofres públicos), *lento* e *pragmático-eficientista*.

Ao confundir eficiência (que está atrelada a meios) com efetividade (que visa a fins), desvia-se o foco do cidadão (isto é, do povo) para o consumidor-cliente do serviço de justiça, tomando-se a parte (qual seja, o seletivo grupo que ocupa a pauta não criminal de fóruns e tribunais) pelo todo (isto é, a sociedade brasileira). A lógica efficientista, utilizada como meio de persuasão e erigida a parâmetro ético-legitimador (Marcellino Junior), tem reflexos diretos na promoção do acesso isonômico à justiça. Embora o Poder Judiciário seja importante caixa de reverberação dos anseios sociais, nele não se pode medir as litigiosidades latente e contida (exatamente os campos onde a escassez de acesso é mais manifesta).

Conquanto o acesso ao serviço estatal de justiça seja um projeto ainda inconcluso e não se possa apontar com precisão qual seria o uso socialmente ótimo do Poder Judiciário, os dados sobre sua estrutura, custo e taxa de congestionamento, associados à constatação prévia de que a litigiosidade que nele aporta representa apenas a ponta da pirâmide social e da pirâmide de conflituosidade, descortinaram um cenário de esgotamento da via judicial. A superexploração (frise-se, por poucos) e a inefetividade do Judiciário (sobretudo na porta de saída, isto é, na concretização da tutela ofertada) impôs *duas estratégias*: repensar sua natureza monopolística e (re)equilibrar as condicionantes ao acesso à justiça.

No que toca à primeira, a expansão dos meios alternativos de resolução de disputas (sistema multiportas – art. 3º, CPC/2015) e do pluralismo jurídico tem contribuído para que o Poder Judiciário passe a ser visto como uma etapa apenas do fluxo integrado de resolução de



conflitos, reposicionado como uma instância subsidiária ou residual (Mancuso). Não obstante seu gigantismo, o Judiciário é apenas um dos *players* (interessado) do sistema de justiça (o qual, por sua vez, é subsistema do sistema social) e, embora conte com ótimos mecanismos de controle contramajoritários, também pode atuar de forma conservadora, bloqueando a transformação social. Suas limitações evidenciam que a ênfase deve estar na realização do direito material, na entrega do bem da vida, na efetividade da tutela, não sobre a estatalidade da via. Importa mais garantir do modo mais adequado a fruição do direito do que vê-lo continuamente violado (apesar de retórica e solenemente declarado) (Bobbio).

Já quanto à segunda estratégia, (re)equilíbrios dinâmicos das principais condicionantes ao acesso podem obstar o uso predatório do sistema de justiça e amenizar a “tragédia do acesso”. O não balanceamento de tais condicionantes favorece a sobrecarga do Poder Judiciário, que, refém de sua receptividade universalizante (na qual o direito de ação quase é convertido em dever de ação), torna-se demasiadamente permissivo com a intolerável litigância abusiva. Acesso irrestrito não deve ser associado com manifestação de cidadania (Mancuso). Decorrentes da utópica tendência de universalizar o acesso, os fenômenos da litigância frívola (processos com pouquíssimas chances de êxito ou com proveito final inferior aos custos do processo) e da litigância habitual (demandas repetitivas), por exemplo, são disfuncionalidades que traduzem uma espécie de acesso inautêntico (Marcellino Junior), representando um dos principais inconvenientes do sistema judiciário brasileiro (Zavascki). Análises consequencialistas, que enfatizem o critério custo-benefício na atividade hermenêutica para admissão de tais ações/recursos (Marcellino Junior; Wolkart), e faixas de insindicabilidade judicial (Mancuso) são propostas de (re)calibragem que ao invés de reduzir podem ampliar o acesso à justiça a quem realmente precisa se socorrer do Poder Judiciário. Definir o que vai ser admitido pelo Poder Judiciário e o que vai ser encaminhado a outras portas (ou arenas) não é apenas uma questão jurídica ou de capacidade estrutural, mas de *opção política* (políticas judiciárias ou políticas públicas de acesso à justiça) (Silva).

As condicionantes ao acesso à justiça ora se apresentam como legítimas, ora como ilegítimas. Como em uma complexa equação, o resultado final isonômico a que se aspira depende do (re)equilíbrio dinâmico de variáveis como tempo, custo, previsibilidade e diversas outras. Por outro lado, desequilíbrios dessas condicionantes podem, ao invés de dissipar, ampliar as vantagens dos *repeat players*.

O *tempo* do processo judicial, por exemplo, há que ser dosado no caso concreto para que não se substitua a justiça tardia pela injustiça célere (Mancuso). A excessiva duração

dos processos, longe de ser um mero acaso ou um problema exclusivamente técnico e estrutural, é expressão de uma *escolha política* (há quem lucre com a morosidade e o formalismo do processo e da Justiça) (Cappelletti; Garth). O litigante habitual se aproveita das imperfeições do sistema como estratégia ilegítima de litigância (Galanter). Leva-se mais que o triplo do tempo para concretizar o direito já reconhecido na sentença ou no título executivo extrajudicial (4 anos e 9 meses) do que para superar as fases postulatória, instrutória e decisória (1 ano e 6 meses) (CNJ). A longeva crise do processo de execução é muito mais de solvência (para litigantes privados), de orçamento e de escolhas políticas (para litigantes públicos) e cultural (para ambos) do que propriamente jurídica.

O *case management* apresenta-se como um instrumento hábil para balancear segurança e celeridade (isto é, ampla defesa e razoável duração). O aprimoramento de sua utilização (concentração de atos – mormente no *pretrial* –, prévio esclarecimento das questões e das provas, planejamento do andamento e dos custos, adaptação do procedimento, dever simétrico de boa-fé, cooperação e postura proativa das partes na condução do caso, organização da unidade judiciária etc.) pode promover os (re)equilíbrios dinâmicos necessários no caso concreto, construindo novos arranjos que promovam o acesso isonômico à justiça. A cooperação entre os sujeitos do processo (art. 6º, CPC/2015), todavia, depende de (des)incentivos financeiros, processuais e reputacionais (Wolkart).

Também o *custo* do processo pode se comportar como uma condicionante legítima ou ilegítima ao acesso à justiça. Tanto os custos altos como os custos baixos trazem risco. Os primeiros podem sacrificar o acesso à justiça. Os segundos, favorecem a superexploração não cooperativa do sistema de justiça por litigantes habituais que o utilizam à exaustão. Quando as vantagens são privatizadas e os custos socializados, pouco incentivo há para a preservação do bem comum e dos recursos existentes (Hardin; Ost) (todos pagam mas poucos utilizam – e ainda, muitas vezes, de forma oportunista e predatória). Ao se monetizar o conflito, a perspectiva de ganho econômico decorrente do uso inconsequente do bem comum Justiça deve ser anulada. Inclusive em situações disfuncionais que envolvem a concessão inautêntica da assistência judiciária gratuita (prejudicando quem dela realmente precisa) e o chamado problema de agência (*agency problem*) (Wolkart). Os incentivos para a solução consensual devem ser mais atrativos do que os custos do processo.

Os (re)equilíbrios dinâmicos da condicionante custo, feitos no caso concreto levando em conta o comportamento das partes em outros processos, bem como o seu volume individual de litigância, podem alterar o cenário de “tragédia do acesso”, restringindo ao necessário a gratuidade e os subsídios e impondo os custos do processo judicial a quem dele

se ocupar. Podem também preservar o acesso à justiça e promover o uso racional e sustentável do aparato judicial (prestigiando o princípio da proporcionalidade). Custos calibrados exercem uma função educativa mitigadora do uso predatório do sistema, evitando que se onere o coletivo na busca por vantagens individuais. Custos bem distribuídos, cobrados em diferentes momentos do processo, proporcionam momentos de reflexão (abrem-se “janelas de acordo”) para que as partes avaliem se desejam prosseguir com o processo, evitando a falácia dos *sunk costs* (Wolkart). Tanto a gratuidade da justiça – conquista histórica que deve ser mantida e restrita para atender a quem mais dela necessita (reveja-se, no capítulo I, a porcentagem da população que vive abaixo da linha da pobreza e a média de seus rendimentos) – como os altíssimos subsídios oferecidos oneram o Estado, que, todavia, não pode aumentar o custo sem arcar com as consequências negativas de caráter social e político (Vigoriti). Novamente o *elemento político* aparece como decisivo para o estabelecimento dos necessários (des)incentivos e, por consequência, para a ampliação ou restrição do acesso à justiça.

A *(im)previsibilidade jurídica* também precisa de (re)equilíbrios dinâmicos para funcionar como uma condicionante legítima na equação do acesso à justiça. A baixa previsibilidade acarreta excessiva dispersão jurisprudencial (jurisprudência lotérica) (Cambi), a qual traz insegurança, incerteza e injustiça a corroer a confiabilidade no Poder Judiciário. Já a altíssima previsibilidade pode engessar o sistema, o qual, sem mecanismos de oxigenação hermenêutica, pode se confirmar como espaço de manutenção do *status quo* e minar inclusive os poucos campos contra-hegemônicos. Um sistema de precedentes efetivo deve, assim, ser firme, mas não inflexível. É importante que as teses firmadas para trazer segurança jurídica, igualdade, estabilidade, previsibilidade e coerência possam ser eventual e oportunamente afastadas ou superadas (*distinguishing* e *overruling*). A evolução social e a mudança de hábitos, como visto, é constante.

O adequado funcionamento do sistema de precedentes reduz as incertezas quanto ao direito, a assimetria de informação, a divergência de expectativas das partes no processo e os custos sociais deste. Como em um círculo virtuoso, essa redução de assimetria – assim como a distribuição dos custos durante o processo – também aumenta os chamados “intervalos de acordo”, incentivando diretamente o comportamento cooperativo das partes no sentido de busca da autocomposição, antes ou durante o processo. Contudo, em diferentes momentos dos processos de formação e aplicação do precedente, abreviam-se as possibilidades de participação em contraditório e de exercício de outras garantias processuais. Além disso, uma profusão de precedentes – formados com pouca ou nenhuma

participação de litigantes eventuais adequadamente representados – pode apenas substituir a confusa malha legislativa, acabando por acarretar ao Poder Judiciário indesejadas perdas de prestígio, legitimidade e confiança (já tão combatida). A observância vertical e horizontal dos precedentes judiciais, assim como a vinculação também da Administração Pública a eles – pontos fulcrais para atender aos reclamos por eficiência organizacional, segurança jurídica e isonomia de resultados –, também requer (des)incentivos financeiros, processuais e reputacionais.

Além do tempo, do custo e da (im)previsibilidade, condicionantes outras de ordem social, cultural, funcional, político-ideológica, psicológica e ética (como a (des)informação sobre direitos e sistema de justiça, o custo dos direitos, a capacidade de mobilização social, as estruturas física, humana e tecnológica, a quantidade da oferta e a qualidade do ensino jurídico etc.) também estão intrinsecamente relacionadas. Como ressaltado, o balanceamento de uma pode desbalancear outra no fluxo de administração de conflitos, em nada facilitando o trabalho de quem tem que conceber, aplicar e seguir as normas. De todo excluída a ideia segundo a qual o acesso à justiça possa ser institucionalmente proibido e pensando-se que todos têm o direito de agir em juízo para tutelar as suas próprias posições, cada *player* do sistema de justiça tem o seu quinhão de responsabilidade por dificultar ou facilitar a reverberação intraprocessual das abismais desigualdades extraprocessual.

O *case management*, a revisão da disciplina dos custos do processo e o sistema de precedentes à brasileira foram aqui trazidos como amostras de reformas processuais hábeis a promover (re)equilíbrios dinâmicos necessários à promoção do acesso isonômico à justiça. Entretanto, como se tem enfatizado, a efetividade de cada qual depende de (des)incentivos financeiros, processuais e reputacionais, cuja adoção depende muito mais de uma *escolha política* do que propriamente de aperfeiçoamentos da técnica processual (já um tanto sofisticada, sobretudo quando contrastada às nossas desigualdades socioeconômicas). Sem os (des)estímulos corretos não se altera o comportamento. Sem alterar o comportamento, nem as ideias, nem as leis mudam a prática. Cotidianamente a sociedade muda a lei; contudo, não se vê a lei reformar a sociedade. Aguardar por uma espontânea mudança cultural (cultura da pacificação e da cooperação) no curso da história, ou por uma (desejada) evolução moral, ética e educacional, ou ainda por um aperfeiçoamento natural das instituições pode significar optar por um demasiado lento, gradual e incerto modelo de desenvolvimento “a contagotas”.

Cogita-se que essa *decisão política*, por sua vez, possa ser aprimorada com aportes

avançados de governança. A qualidade de tal decisão ajudará a compreender melhor qual função esperar do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito (mantenedor ou transformador do *status quo* dominante) e, mais, qual o papel de cada *player* do sistema de justiça na redução das desigualdades (art. 3º, CF/88) – as quais, como visto, podem inviabilizar as pretensões do próprio sistema jurídico.

A busca pela eficiência do processo e da máquina judiciária muitas vezes coloca de escanteio, inadvertidamente, a busca pela redução das desigualdades e pela distribuição de justiça social, fontes históricas de legitimação do Direito e do próprio sistema de justiça. Nem as conclusões alvitradas pelo *Projeto Florença*, nem o gerencialismo incentivado pelo CNJ foram suficientes para garantir a plenitude do direito de acesso à justiça. A eficiência numérica deve ceder espaço para a efetividade distributiva, sob pena de se perpetuar o dualismo do sistema de justiça: universalismo no nível simbólico e particularismo no nível operacional (Galanter).

Assim, ainda que a sofisticação da técnica processual assegure uma tutela jurisdicional justa, jurídica, econômica, tempestiva, previsível e efetiva (*processo efetivo*) (Mancuso) e se passe a contar com um *Poder Judiciário eficiente* é possível, por mais *paradoxal* que possa parecer, que continuemos por longos ciclos convivendo com a *escassez de acesso à justiça* e com as permanentes desigualdades socioeconômicas.

A atuação de cada *player* (e não só do Poder Judiciário) impacta na ampliação (ou na restrição) do acesso à justiça, isto é, na concretização dos direitos, sobretudo os sociais básicos. Mensurar tal atuação é um primeiro passo para que se avance na qualidade da informação, passando de indicadores quantitativos para indicadores qualitativos. Embora, como dito, o Poder Judiciário seja importante caixa de reverberação dos anseios sociais, nele não se pode medir as litigiosidades latente e contida. Vale dizer, é possível que uma diminuição do acervo (isto é, uma redução de casos pendentes) – amplamente festejada como evidência de eficiência – promova um acesso à justiça restrito a um grupo privilegiado de litigantes habituais, refletindo outro (des)equilíbrio ilegítimo das condicionantes ao acesso.

Por conseguinte, um salto de produtividade na solução de conflitos judicializados não necessariamente se traduz na ampliação do acesso equitativo à justiça e nem no atendimento às principais demandas da sociedade. Em outras palavras, o acesso à justiça é medido não apenas pelo aumento do volume de demandas ou pela redução da taxa de congestionamento, mas sobretudo pela distribuição isonômica de tal acesso entre os mais diversos interesses e interessados, pela qualidade e alcance das decisões, pelo grau de redução de desigualdade promovido em cada caso.

O limitado sistema de justiça permanece, assim, à procura por caminhos de articulação e aprimoramento para a concretização da promessa de acesso à justiça. Fica evidente a importância de uma abordagem ampliada do fenômeno da litigiosidade, que considere fenômenos e processos que acontecem não somente dentro do sistema judicial, mas também fora dele, para o encontro de soluções que promovam o almejado acesso isonômico à justiça.

Com seu papel repensado, os tribunais, para além de julgar os conflitos, são instados a preveni-los, deslocá-los, transformá-los (Galanter). Impõe-se repensar os fundamentos de distribuição do acesso ao Poder Judiciário e à própria ordem jurídica justa (Silva). Diante da crise de efetividade judicial, não pode mais o Judiciário – assim como os demais *players* – agir reativamente ao aumento sistemático da litigância processual, devendo adotar ações de caráter proativo para alcançar a raiz do problema. Soluções pré-processuais, processuais e gerenciais (Cunha; Gabbay) devem se somar para oferecer tratamento adequado à litigiosidade. Sem ter uma função redistributiva por norte, o paradoxo da pergunta-título deste item apenas se acirrará.

Se é verdade que o acesso isonômico à justiça não se alcança simplesmente multiplicando as estruturas e adaptando os ritos, também é verdade que são fartas as possibilidades de, a partir de (re)equilíbrios dinâmicos das principais condicionantes ao acesso – no caso concreto, de forma gradual e segura (experimental) –, construir novos arranjos aptos a promovê-lo. A maioria desses (re)equilíbrios – quando não a sua totalidade – depende essencialmente de *decisões políticas*.

Logo, investigar instrumentos capazes de melhorar a qualidade da decisão política, ainda que não sejam tipicamente jurídicos – tampouco processuais –, revela-se necessário ao enfrentamento abrangente da temática sob exame. Ao nos debruçarmos sobre a governança judicial, transbordamos momentaneamente a clássica dogmática processual para, logo em seguida, retornar ao processo com aportes interdisciplinares que podem contribuir para o enfrentamento das causas e não apenas das consequências da falta de acesso isonômico à justiça.

### 3 GOVERNANÇA JUDICIAL

#### 3.1 COLOCAÇÕES PRELIMINARES

Por não se tratar de um instituto ou conceito propriamente jurídico, cumpre inicialmente analisar a governança em um de seus *habitats* preferenciais, qual seja, a Política, arena mais adequada para a resolução das grandes questões coletivas numa democracia e em cujo âmbito – como se vem procurando destacar ao longo da pesquisa – são tomadas as mais relevantes decisões para se promover (ou não) o acesso isonômico à justiça. A boa (ou a má) governança praticada nesta seara reverbera na governança judicial, como será exposto adiante.

Assim, antes mesmo de passar ao exame do seu conceito, princípios, mecanismos e funções, apresentar uma visão panorâmica do amplo campo de incidência da governança na área pública (e, mais especificamente, na Política) revela-se útil à compreensão do seu funcionamento e do seu impacto nos processos de tomada de decisão para solucionar problemas reais, de pessoas reais, no mundo atual.

As situações adiante apresentadas para este sobrevoo foram extraídas de uma das obras de Roberts (2018), que, a partir da instigante provocação “podem os governos fazer tudo certo?”, revela as complexidades inatas da governança moderna e da política governamental em um mundo dominado por narrativas de colapso democrático. A partir de uma visão otimista e pragmática, o autor reconhece uma ampla gama de queixas sobre a representatividade e eficácia das democracias ocidentais, contestando-as persuasivamente, todavia, ao apontar inegáveis progressos e realizações desses governos. Demonstrando sua tese, conclui que as instituições democráticas funcionam porque se adaptam às mudanças das circunstâncias, muitas vezes de formas inesperadas. Examinemos como a governança contribui para essa adaptabilidade, buscando antever se tal característica pode ser igualmente útil ao sistema de justiça para responder às permanentes e crescentes desigualdades intra e extraprocessuais.

A unidade fundamental da governança no mundo moderno é o Estado. Existem cerca de 195 Estados hoje, reconhecidos na ordem interna (supremacia) e externa (independência), com soberania sobre determinado território, onde vive um povo e com a finalidade de realizar o bem comum.

Nessa sociedade global de Estados vivem atualmente mais de sete bilhões de pessoas, unidas por diferentes costumes e leis. Segundo Roberts (2018), em cada Estado há pessoas

que afirmam estar no comando, cujas metas, independentemente de os seus Estados serem democráticos ou não democráticos, são: a) ter domínio sobre as circunstâncias (para estabilizar o Estado e encorajar comportamentos que façam avançar o interesse nacional); b) obter legitimidade e reconhecimento geral (para, com respeito interno e externo, governar o território); c) promover o avanço dos direitos humanos (para manter a legitimidade interna e externa); e d) promover o crescimento econômico (para alcançar as metas anteriores).

Os líderes, não sem lutar contra a incerteza sobre suas táticas, fazem trocas difíceis entre os objetivos na árdua missão de tentar alcançá-los simultaneamente.<sup>456</sup> Por exemplo, uma forte defesa contra ameaças externas pode exigir altos impostos e conscrição, o que geralmente prejudica o apoio público ao governo e pode prejudicar direitos humanos. Um Estado pode adotar como estratégia ter um governo limitado, forte proteção de um conjunto limitado de direitos humanos e mercados livres (EUA). Outro, pode optar por um governo centralizado, proteção fraca para os direitos humanos e ampla intervenção governamental na economia (China).

Tornou-se lugar comum falar em uma “crise de legitimidade” dentro das democracias ocidentais.<sup>457</sup> É ilusório pensar que as pessoas estiveram ou estão em paz com seus governos. A intensidade do descontentamento varia em ciclos cada vez mais transitórios, mas nunca se dissipa completamente. Atentos aos aspectos externo (guerras, fronteiras, embargos econômicos) e interno (erosão do apoio dos governados) da legitimidade, os líderes ocidentais aperfeiçoaram métodos para conter tal descontentamento.

Essas técnicas, segundo Roberts (2018), são de dois tipos: a) de conservação de energia (joga com o medo da desordem do público e com o desejo/promessas de segurança física; apelo à identidade nacional e orgulho; enriquecimento de cidadãos para além da expansão do estado de bem-estar social); e b) de limitação de potência (descolonização, reduzindo a distância entre governantes e governados; federalização, com a rendição de poder pelos executivos centrais aos governos regionais dentro do Estado; estabelecimento do Estado de Direito; entrincheiramento constitucional dos direitos individuais, positivando “listas de direitos” constitucionais; extensão do princípio eletivo, com definição de quem pode ser eleito e votar nas eleições).

Do equacionamento de tais técnicas surgem complexas arquiteturas constitucionais e legais, que limitam a margem de manobra dos líderes, os quais buscam o tempo todo novos

---

<sup>456</sup> De forma analógica, os juristas – e, de modo especial, os processualistas – debatem, no âmbito dos respectivos ordenamentos, as melhores estratégias para equilibrar segurança e celeridade.

<sup>457</sup> Assim como na seara jurídica há muito se fala da “crise da justiça”.



arranjos para mitigar os empecilhos ao uso dos recursos públicos e para construir apoio público ao governo. A tendência geral nos países ocidentais no século XX de ampliar o uso das técnicas limitadoras de potência para a construção de apoio ao governo traz preocupações. Teriam os governos recursos para continuar fornecendo os serviços e benefícios que foram transformados em direitos ao longo dos últimos trinta anos? Há de fato um elo entre medidas limitadoras de poder e aumento de confiança e apoio? Qualquer que seja o equacionamento, observa-se que ele trará vantagens e desvantagens e necessitará de fundamentos suficientemente sólidos (sobretudo em um Estado de Direito) para ser levado a efeito.

A evolução dos conhecimentos científicos sobre economia (aí incluindo a capacidade de coletar estatísticas) reduziu a falta de domínio sobre as circunstâncias e propiciou a sua utilização como régua (juros, PIB, inflação, desemprego, desigualdade social, fluxo de produção, comércio e finanças etc.) para aferir o grau de prosperidade de um Estado.<sup>458</sup>

É verdade que toda essa sofisticação não foi capaz de evitar a crise financeira global de 2007, que destruiu a autoconfiança dos especialistas que tinham subestimado os perigos políticos da crescente desigualdade e superestimado as propriedades “auto-estabilizadoras” da economia globalizada. Bancos falidos foram resgatados, grandes empresas foram nacionalizadas e a demanda do consumidor foi sustentada por estímulos fiscais e monetários. Os governos trabalharam uns com os outros para coordenar suas políticas e evitar tarifas destrutivas e guerras cambiais. Regulamentação mais rígida, limites para o fluxo desinibido de comércio e finanças através das fronteiras, perda de capacidades de fabricação que são críticas para segurança nacional, partilha de tecnologias relacionadas com a defesa, aquisições corporativas por empresas controladas por empresas estrangeiras são apenas algumas das questões que necessitam de ajuste. O trabalho de alcançar domínio sobre assuntos econômicos, como se percebe, não é fácil. A busca da maestria sempre corre contra a complexidade e plasticidade da economia moderna, a qual, como um amálgama, é ajustável a diferentes realidades.

Por outro lado, boas informações sobre os padrões de comércio e finanças dentro das fronteiras de seu território e ferramentas de políticas para moldar essa atividade são vantagens para líderes enfrentarem problemas graves de desigualdade e instabilidade nesses

---

<sup>458</sup> As estatísticas produzidas pelo CNJ têm sido fundamentais para melhor conhecer o Judiciário, seja enquanto Poder, seja enquanto órgão da Administração. Embora ainda haja muito a evoluir (de modo especial quanto à produção de dados qualitativos e não apenas quantitativos), os relatórios periodicamente divulgados podem nortear produção similar pelos demais *players* de modo a favorecer tanto o conhecimento de cada qual como o planejamento integrado de todo o sistema de justiça.

países, como a intolerância à inflação elevada. Sem tais informações, a economia nacional é território desconhecido e ingovernável, não sendo possível gerir indicadores como inflação, taxa de juros, variação cambial e outros.<sup>459</sup>

A expansão de direitos provocou um amplo "surto democrático", que resultou em mais chamadas para serviços públicos e dificuldades das instituições públicas para atender a demanda. O "excesso de democracia" sobrecarregou os líderes. Os *players* do grande jogo da política democrática buscaram promover seus próprios interesses materiais: os cidadãos pressionam os políticos a fornecer mais benefícios; os políticos apaziguam os eleitores para permanecer no cargo; e os burocratas manipulam os políticos para obter orçamentos maiores do que são necessários para fornecer serviços. O resultado previsível desse jogo de regras mal concebidas e de propensões egoístas é a tomada de decisão míope e crescimento incessante no tamanho do governo.<sup>460</sup>

A história recente revelou essa falha potencialmente fatal nos governos democráticos: sua tendência a causar uma expansão inexorável do Estado. A democracia teria se tornado "desleixada e autoindulgente". Os eleitores se esquivaram de escolhas difíceis e sobrecarregaram governos com obrigações. Como resultado, o típico Estado ocidental é inchado (por desmedidas ambições) e oprimido (por inescusáveis ineficiências), puxado para cá e para lá por objetivos conflitantes.

Roberts (2018) relata ser difícil viajar pela Europa ou pelos EUA sem reconhecer que as democracias liberais estão com sérios problemas no mundo. Os líderes do mundo livre parecem estar sobrecarregados pelas complexidades da vida moderna, perplexos com as demandas de grupos de interesse especial e inclinados a métodos autocráticos no manejo de seus dilemas. Os governos ocidentais perderam o controle dos acontecimentos (não eram mais capazes de agir de maneira firme e disciplinada), o que generalizou um sentimento de colapso econômico e social, reforçado por evidências crescentes de que os programas

---

<sup>459</sup> A produção de estatísticas e dados fidedignos é fundamental ao processo de tomada de decisão, seja aos governantes do sistema de justiça (para avaliar, direcionar e monitorar a estratégia), seja aos seus gestores (para planejar, executar, controlar e avaliar as ações, delas prestando contas).

<sup>460</sup> As estruturas física, humana, material e tecnológica dos *players* públicos (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Advocacia Pública) foram por longo tempo apontadas como os principais obstáculos na promoção do acesso à justiça. Ocorreram avanços, nos limites orçamentários. O "excesso de acesso" sobrecarregou o Poder Judiciário. Quanto mais interiorizado e estruturado, mais era procurado. Não tardou para o Estado, mais demandado e condenado, ter que decidir, com o "cobertor curto", se custeava o acesso à Justiça (isto é, ao Judiciário) ou o acesso à justiça (isto é, aos direitos materiais). Enquanto em algumas unidades judiciais de São Paulo, por exemplo, discute-se a qualidade do sinal da internet de banda larga nos andares dos prédios e as estratégias de proteção dos dados armazenados em nuvem, em unidades de outras regiões deste país-continente – como do Amazonas, por exemplo – discute-se soluções para minimizar a falta de energia elétrica em localidades para a prestação do serviço jurisdicional.

governamentais estavam desperdiçando recursos e não conseguiam atingir os objetivos.

O comportamento burocrata de sempre buscar maximizar o *budget*, pleiteando orçamentos maiores e privilégios extravagantes, alegadamente contribui para a expansão dos gastos e dos desperdícios no setor público. A falta de transparência e de controle real estimula ainda a corrupção generalizada, fazendo com que o pagamento de subornos e propinas frequentemente se torne pré-requisito tanto para acessar serviços básicos como para angariar grandes contratos.

Em todo o mundo ocidental, os políticos experimentaram uma variedade de técnicas para fortalecer o controle sobre órgãos públicos e aumentar sua eficiência. Em muitos países, os funcionários públicos seniores precisaram competir com os executivos do setor privado pelo direito de trabalhos de nível superior. A segurança no emprego para servidores públicos de nível inferior foi mitigada. Órgãos públicos foram obrigados a contratar empreiteiras com trabalhadores mais baratos e não sindicalizados. Setores inteiros – escolas, hospitais, prisões, aeroportos, rodovias, serviços de ônibus, de trens elétricos e de água – foram transferidos para operadores privados. Das agências que permaneceram dentro do governo foi exigido transparência e desempenho.

Ao apurar se houve economia de recursos e melhora dos serviços, Roberts (2018) aponta que os resultados variam entre reformas que foram bem-sucedidas e outras que falharam. No entanto, ressalta que o mundo burocrático confortável – e antes intocado – foi atingido pela nova realidade de austeridade, competição e transparência. A crise financeira global deu um novo impulso aos esforços de *downsizing* nos governos de economias mais avançadas. Os impulsos de maximizar o *budget* vão, aos poucos, sendo contidos.<sup>461</sup>

A batalha para instaurar a disciplina fiscal e o equilíbrio orçamentário ainda não foi vencida, mas fez progressos substanciais. Embora gastar menos do que se arrecada seja a regra de ouro, líderes pagam preço político por limitarem o endividamento e também por suspenderem tais limites. Dados revelam que, com boa governança, a expansão dos direitos não prejudica nem desestabiliza os setores econômico e fiscal.<sup>462</sup>

---

<sup>461</sup> De modo semelhante, o sistema de justiça é, ao mesmo tempo, solução e problema para a promoção do acesso à justiça, tal como concebido nesta pesquisa. O (re)equilíbrio dinâmico das principais condicionantes do acesso conduz a novos arranjos no sistema de justiça, o qual, gradualmente, pode se tornar mais isonômico e menos desigual.

<sup>462</sup> Segundo Roberts (2018), conquanto haja uma tradição contínua de condenar como fora de controle os gastos em Washington, os EUA figuravam entre os países que estavam numa boa rota para restaurar a disciplina fiscal após a década de 1970. O autor aponta que, na década de 1950, o gasto federal foi de cerca de 17% do PIB. Tal percentual subiu para 22% do PIB em meados da década de 1980, mas declinou após o início dos anos 90. A média da década anterior à crise financeira foi de 18,6%. Apesar do crescimento de programas como o Seguro Social, *Medicare* e *Medicaid*, e guerras no Iraque e no Afeganistão, os gastos não eram muito maiores do que meio século antes. A dívida pública caiu de 48% do PIB no início dos anos

Indústrias e setores econômicos bem organizados poderiam "capturar" agências reguladoras e assegurar que os poderes regulatórios fossem usados para protegê-los de novos concorrentes e tecnologias. Da mesma forma, grupos poderiam preservar as tarifas de proteção por meio de *lobby* e contribuições para campanhas eleitorais.<sup>463</sup>

Em muitos países, leis foram revistas para promover a competição dentro de setores regulados, mesmo que em meio a intensos protestos contra a mudança. Na Europa, as funções reguladoras foram transferidas para agências independentes que foram estruturadas de forma muito parecida com os bancos centrais, de modo que elas poderiam tomar decisões sem medo da intromissão de políticos e interesses especiais. Enquanto isso, o projeto de liberalização do comércio se intensificou.

As reformas institucionais experimentadas pelos Estados ocidentais – bancos centrais independentes, regras fiscais, privatização dos serviços públicos, enfraquecimento do poder sindical, agências reguladoras, acordos mais duros de livre comércio – mudaram a sabedoria convencional sobre como o Estado democrático deve ser organizado. Se para melhor ou pior, depende do lugar de fala. Defensores da tese da sobrecarga e do “excesso de democracia” consideram tímidas as reformas, persistindo os inchaços e disfunções, alguns concluindo que a própria democracia padece de uma falha inerente. Críticos à tese da sobrecarga, por sua vez, argumentam que a correção de curso foi longe demais e que algumas das restrições impostas devem agora ser afrouxadas, tudo dentro do jogo democrático.<sup>464</sup>

Denota-se que não existe uma fórmula fixa para a *boa governança*.<sup>465</sup> Quando as circunstâncias mudam, assim deve ocorrer com as instituições e as leis, reconsiderando e revisando a estratégia. Este processo de autocrítica e constante adaptação é desagradável, mas inevitável. Desaponta governantes acomodados ao dispensar fórmulas prontas e exigir-lhes escolhas difíceis, isto é, tomadas de decisão.

---

90 para 35% em 2007, aproximadamente onde tinha estado em 1965. Já no Brasil, onde se pressupõe um grau menor de governança, sem gastos com conflitos bélicos e com sistemas de seguridade social (assistência, previdência e saúde) e educação formalmente universais, em 2017, como ressaltado no item 1.5.2 supra, o endividamento público correspondia a 78,5% do PIB, bem acima da média dos Brics, dos países da América Latina, o maior entre as economias emergentes e ainda com tendência de alta.

<sup>463</sup> Também no sistema de justiça “quem tem” sai na frente (Galanter). Os recursos e a experiência dos litigantes habituais lhes asseguram uma posição de vantagem frente aos litigantes eventuais, seja no Poder Judiciário, seja nas vias alternativas de solução de conflitos.

<sup>464</sup> Defensores do esgotamento do tema do acesso à justiça e do “excesso de acesso” argumentam que o serviço público de justiça foi tomado por litigantes oportunistas beneficiários da assistência judiciária gratuita, que nada têm a perder ao proporem lides temerárias. Críticos contra-argumentam apontando que além de o percentual de beneficiários da AJG ser baixo quando considerado o todo que compõe o espaço das litigiosidades latente e contida, o custo com tal política é inexpressivo em vista da despesa anual com a máquina judicial.

<sup>465</sup> Para uma percepção inicial do que seja a “boa governança” a partir de concepções genéricas que podem ser usadas em variadas configurações, confira-se: Peters (2012).

Segundo Roberts (2018), antecipar quais circunstâncias mudarão é, no mais das vezes, exercício especulativo. Algumas, entretanto, parecem persistir ou se intensificar, como as relacionadas a rivalidades/alternâncias de poder, desigualdade socioeconômica, alterações climáticas e terrorismo. A depender das escolhas, líderes construirão sociedades que são prospectivas e abertas, ou defensivas e fechadas, existindo pressões poderosas para seguir a segunda rota.

Exemplificando seu raciocínio, o autor aponta que, mesmo sabendo que é o trabalho de inteligência e a integração das polícias a melhor resposta a longo prazo, líderes começaram a erguer “estados de segurança” cujas políticas incluem medidas extremas, de eficácia limitada, como a redução das liberdades civis, a vigilância generalizada, rigorosos controles fronteiriços e uma “guerra global” para erradicar o flagelo do terrorismo. Noutro exemplo, adverte que decisões que direta ou indiretamente promovam o declínio do poder dos sindicatos, a crescente influência política dos ricos (liberalismo extremado), a concorrência de trabalhadores de baixa renda no exterior e o enfraquecimento da rede de seguridade social podem agravar a desigualdade econômica.

Líderes também deverão se preocupar com o renascimento da competição entre grandes potências (como a anunciada “nova Guerra Fria” entre EUA e China) e com as disruptivas mudanças tecnológicas, as quais também podem impulsionar a desigualdade na renda e riqueza.<sup>466</sup>

Se parecer servir apenas aos ricos, enquanto as pessoas continuam sem oportunidades aproximadamente semelhantes para começarem suas vidas, o respeito pelo governo diminui e a paz e ordem podem se quebrar. A saúde da economia sofrerá se a massa da população não tiver renda suficiente para comprar bens e serviços.

Ao indagar o que fazer para reduzir a desigualdade num cenário de liberalização econômica, estado mínimo e mudança tecnológica, Roberts (2018) aponta que uma resposta convencional é melhorar a educação e dar oportunidades para que as pessoas possam realizar

---

<sup>466</sup> Cappelletti e Garth (1978) já alertavam para a dificuldade em se eliminar, um a um, os obstáculos de acesso à justiça. Afirmavam que uma mesma medida pode mitigar uma barreira e acentuar outra. Com a introdução da inteligência artificial no direito não parece ser diferente. Pelo ângulo dos litigantes, a IA pode reduzir o tempo de duração dos processos e aumentar a previsibilidade do sistema. Por outro, pode restringir ainda mais a participação dos litigantes eventuais sujeitos à decisão exarada e aumentar as vantagens estratégicas dos litigantes habituais, que terão mais acesso a tais tecnologias. Pelo ângulo do Poder Judiciário, a prestação do serviço público de justiça pode se tornar mais célere, coesa e eficiente com a utilização da IA, mas não necessariamente menos custosa, pois à eventual redução de gastos com pessoal pode se contrapor a elevação dos custos com desenvolvimento, implantação, treinamento e suporte a cargo das áreas de tecnologia da informação e inovação, sem falar nas questões relacionadas à proteção de dados, vieses cognitivos no *machine learning*, limites da substituição da atividade humana por robôs, responsabilização jurídica de algoritmos, entre outras.

trabalhos mais qualificados, medida que também contém risco quando empregos mais qualificados são também ameaçados pela informatização. Restaurar a rede de segurança social (cuidados de saúde, ajuda ao pobres, aposentadorias e pensões) ajuda nas bordas, mas não chega ao núcleo do problema, que é a diminuição da oferta de empregos. Muitos especialistas acreditam que uma resposta mais eficaz poderia ser a introdução de uma garantia de rendimento mínimo. A ideia de uma renda mínima universal não é nova mas continua difícil de ser implementada, pois exigiria mais impostos e gastos, o que estaria em desacordo com o *ethos* de disciplina e austeridade que tem prevalecido nas últimas décadas, além de exigir, mais profundamente, uma atitude de resignificação do trabalho.

Aceitar a crescente desigualdade como uma realidade inescapável é aposta alta que pode corroer a capacidade de reorganização social e conduzir a um indesejado separatismo social. Neste cenário, a economia estaria orientada para a produção de bens e serviços privilegiados pelos ricos, vivendo em “comunidades fortalezas” protegidas por guardas particulares. Serviços públicos como educação, saúde, parques, bibliotecas, água e eletricidade seriam limitados e o sistema político seria retorcido para que as pessoas comuns não pudessem exigir mais. Protestos e desordem seriam contidos por policiamento mais duro e expansão do sistema prisional.

Outro problema a ser enfrentado pelos estados ocidentais – e de longe o mais sério, segundo Roberts – é a mudança climática. O autor afirma existirem evidências sólidas sobre mudança climática há trinta anos, mas os governos arrastaram seus pés em resposta. O acordo internacional sobre controle de emissões que foi concluído em Paris em 2015 tentou gerir as tensões entre Estados democráticos e não democráticos, relutantes à adoção de medidas que reduzam o consumo, por mais que já tenham se beneficiado por décadas de crescimento alimentado por combustíveis fósseis. Os governos se tornaram filosoficamente hostis ao tipo de regulação intensiva que é necessário para enfrentar as alterações climáticas. Diante do colapso econômico e do caos social observados num mundo sem petróleo e gás, os governos buscarão políticas repressivas e militaristas na tentativa desesperada de manter sua autoridade.

Diante de problemas dessa envergadura – terrorismo, conflitos de poder, desigualdade e mudanças climáticas – o processo de tomada de decisão por parte dos líderes pode tanto preservar as características essenciais de sociedade abertas (como a tolerância, o livre fluxo de pessoas e ideias, o respeito pela igualdade de direitos e a contenção no uso de Poder), como também interferir radicalmente em tal abertura, acentuando a divisão entre as pessoas (entre cristãos e muçulmanos, entre Oriente e Ocidente, entre ricos e pobres e entre cidadãos e estrangeiros).

Dentre os fatores que podem minar a abertura das sociedades estão a impaciência (mudar crenças e cultivar confiança exigem mais tempo, do qual eleitores mais afoitos não dispõem), o atraso na ação (com o esgotamento do tempo, os problemas crescem e a sua solução dá lugar à gestão de crises) e a simultaneidade (a solução conjunta aumenta o risco de que todos sejam tratados de maneira muito semelhante).

Ressaltando que em qualquer era a formulação de políticas tende a ser guiada por uma grande ideia – a que filósofos alemães chamaram *zeitgeist*, ou o espírito dos tempos – e indicando que nos últimos trinta anos a grande ideia foi a liberalização econômica e a retração do governo, Roberts (2018) afirma não ter como sabermos qual será o *zeitgeist* dos próximos trinta.

Gerações anteriores foram compelidas a superar problemas que pareciam igualmente assustadores ao seu tempo. O ponto crítico é que devemos resistir à tentação de abordar esses problemas com ações governamentais açodadas (isto é, rápidas, mas repressivas). As políticas duramente restritivas irão corroer o respeito pelo governo e enfraquecer a estabilidade social a longo prazo, além de prejudicarem a capacidade regenerativa de sociedades. E para sobreviverem em um mundo turbulento, a capacidade das sociedades de se reorganizarem é simplesmente fundamental.

Quando as condições mudam (demografia, tecnologia, padrões de comércio e finanças, estrutura da política internacional, clima etc.), as estratégias de governança precisam ser reconsideradas, e leis e instituições alteradas.

Respondendo à pergunta utilizada como título da obra ora resenhada, Alasdair conclui que embora o governo não possa fazer tudo certo (as crises são cíclicas, haverá retrocessos), no longo prazo ele acertou mais que errou. Evidenciando que há 200 anos não tínhamos Estados com milhões de pessoas, estáveis, pacíficos, prósperos, democráticos, que respeitam o Estado de Direito e os direitos humanos, ressalta que tais avanços são significativos. Mantê-los, para que com estabilidade e previsibilidade se possa fazer planos e empreender novos projetos, é tarefa árdua frente às constantes mudanças das condições de governança.

É decisão das mais complexas admitir-se a flexibilização do princípio do não retrocesso e anuir com recuos (isto é, com perda de direitos), sobretudo em sociedades profundamente desiguais. Talvez por isso, Roberts adverte que é preciso cuidar bem para que os retrocessos não atinjam os fundamentos do Estado (como o Estado de Direito), o núcleo duro de direitos e a capacidade de reestruturação e de adaptação das democracias. É fundamental que alguns arranjos institucionais sejam preservados para que surjam novas

ideias. Dentre eles, destaca a liberdade de expressão, uma comunidade saudável de mídia independente e grupos de interesse, fácil acesso a informações mantidas pelas agências de governo, um grau significativo de descentralização política e competição por posições de liderança. Pragmatismo, empirismo e abertura de espírito são qualidades de sociedades abertas que devem ser preservadas em momentos de mudança (seja em retrocessos, seja em avanços).

Pois bem. Esses cenários descritos por Roberts, ainda que sem maiores rigores científicos, permitem perceber ações compartilhadas entre diversos atores sociais, econômicos e políticos num ambiente de responsabilização contínua, em que o Estado, em rede, busca reconstruir, administrando conflitos e tensões, o sentido e a capacidade de direção da sociedade. As tomadas de decisão por ele narradas parecem seguir uma lógica de três etapas: a) avaliação de ambiente (que abarca a identificação das partes interessadas e dos riscos envolvidos); b) direcionamento das ações de acordo com as diretrizes prioritárias estabelecidas (a partir de uma estratégia, ajusta estruturas e funções, define objetivos, integra serviços e articula pessoas e instituições); e c) monitoramento dos resultados gerados que representem respostas efetivas e úteis às demandas daquele ambiente e conjuntura (a partir da preservação da transparência, *accountability*, legalidade e economicidade).

Tais etapas sintetizam a essência do que se deve compreender por governança. Um exame mais detido desta ferramenta se faz aqui necessário, pois tem ela sido utilizada para melhorar a qualidade das decisões políticas, as quais, como ressaltado nos capítulos anteriores, são as que mais realmente influenciam e determinam a promoção (ou não) do acesso à justiça.

Sica (2014), em engenhoso ensaio em que compara o congestionamento viário ao congestionamento judiciário, aponta (no item 7) que tal como o engenheiro mecânico que projeta cada vez melhores automóveis não é o responsável direto pela construção das estradas por onde seus inventos circularão, o estudioso do processo civil, responsável pelo aperfeiçoamento da técnica processual, tem relegado a segundo plano a perspectiva complementar macro do funcionamento do sistema de justiça civil como um todo. Destacando que o Processo Civil engloba tanto o tradicional estudo do funcionamento interno do instrumento processual (o Direito Processual Civil propriamente dito, isto é, um microprocesso) como também a análise da operação de todo o sistema de distribuição de



justiça civil (o Direito Judiciário Civil<sup>467</sup> ou um macroprocesso), Sica propõe requalificar a formação do processualista ou ampliar o diálogo interdisciplinar.<sup>468</sup>

Logo, embora a governança não seja propriamente um instrumento da caixa de ferramentas do jurista – tampouco do processualista –, essa é uma daquelas situações em que, na busca por soluções para problemas processuais, sobretudo de efetividade e

<sup>467</sup> Recordando a raiz da expressão e o escólio de João Mendes Júnior, e salientando a necessidade de se reinterpretá-la, por uma perspectiva macro, Sica (2014) destaca: “Até meados do século XX, a expressão ‘direito judiciário civil’ era bastante comum nos cursos jurídicos, tendo João Mendes Júnior a utilizado no título de sua mais conhecida obra (*Direito judiciário brasileiro*. 5. ed. revista por João Mendes Neto. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1960). Explicava aquele autor que ‘*O direito judiciário*, considerado como ramo da ciência jurídica, nada mais é do que a demonstração dos princípios e regras da atividade do Poder Judiciário. *O direito judiciário*, pois, abrange princípios, como ciência, e leis, como legislação; abrange princípios e leis da organização judiciária, princípios e leis sobre as ações, princípios e leis sobre as provas, princípios e leis propriamente do processo’ (idem, p. 32, destaques do original). A locução, contudo, caiu em desuso, não resistindo às críticas ‘de indicar demais (porque nem todo o judiciário é processual) ou indicar de menos (porque o juiz é apenas o sujeito imparcial do processo, que exige pelo menos mais dois sujeitos – os litigantes’ (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2015, p. 53). A proposição terminológica formulada no corpo do texto não procura simplesmente resgatar, com o mesmo sentido, terminologia já abandonada e tampouco esbarra nas críticas que já lhes foram dirigidas. Ao contrário, a ideia aqui enunciada é a de que o ‘direito judiciário civil’ se encarregue de compreender o funcionamento da função jurisdicional civil em seu aspecto macroscópico, e não microscópico (isto é, o processo em si considerado)”.

<sup>468</sup> Nesse sentido, Sica (2014) analisa: “A exemplo dos engenheiros mecânicos, os estudiosos do processo civil também são responsáveis pela criação e aperfeiçoamento das mais sofisticadas técnicas de funcionamento *interno* do processo (seja individual, seja coletivo), às quais se dedica a maior parte do tempo da cadeira de direito processual civil no curso de bacharelado. Contudo, ainda se acha num plano nitidamente secundário a análise do sistema judiciário como um todo, fruto das interações entre a massa de processos que nele tramitam. A rigor, embora confiadas ao mesmo ramo do conhecimento – a ciência processual civil – as duas perspectivas de análise são sensivelmente diferentes entre si. E a falta de consciência para tal fenômeno pode trazer consequências indesejáveis como, notadamente, a injusta e genérica demonização do formalismo processual – consubstanciado em complexas técnicas de funcionamento do mecanismo processual impostas legitimamente em homenagem a valores constitucionais – como uma das causas para o mau funcionamento do sistema. Que sempre haverá a necessidade de aprimoramentos quanto à técnica de funcionamento interno do mecanismo processual, especialmente para escoimá-lo de exacerbações formalistas, não há dúvida. Contudo, tais evoluções hão de caminhar, em grande medida, de maneira independente em relação ao progresso dos mecanismos destinados ao gerenciamento do funcionamento do sistema judiciário como um todo. E, nesse terreno, é imperioso reconhecer diversas questões relevantes que nada têm a ver com os temas de estudo confiados tradicionalmente ao processualista civil. Não sem algum atrevimento, arriscaria vaticinar que, num futuro distante, poderíamos ter dois “ramos” diferentes (embora obviamente complementares) da ciência jurídica processual: o *direito processual civil* propriamente dito, focado no funcionamento interno do instrumento processual, e o *direito judiciário civil*, focado na operação de todo o sistema de distribuição de justiça civil. *Mutatis mutandis*, a diferença entre esses ramos da ciência processual seria similar àquela existente entre *microeconomia* e *macroeconomia*, respectivamente, para cuja ilustração se usa frequentemente a metáfora da *árvore* e da *floresta*, respectivamente. Assim colocado, o *direito judiciário civil* – ou, para usar outra expressão, o direito *macroprocessual*, em contraposição ao direito *microprocessual* – contemplaria de maneira mais intensa influxos de outros “ramos” do Direito (em especial o direito constitucional e o direito administrativo) e de outros campos do conhecimento (como a política, a sociologia e a economia). O estudioso do processo civil, com as ferramentas que historicamente lhe vêm sendo dadas, ainda não está preparado a se desincumbir adequadamente da tarefa de percorrer esse segundo campo de análise. Diante de tal quadro, há duas alternativas (não necessariamente excludentes): ou se requalifica a formação do processualista ou haverá de se estabelecer maior diálogo com os cultores de outros campos do conhecimento humano”.

distribuição isonômica do acesso, a pesquisa momentaneamente transborda os limites da seara processual, investiga como tratar das causas dos conflitos – e não apenas dos sintomas – para depois retornar ao processo e ao sistema de justiça, com aportes multidisciplinares capazes de aperfeiçoá-los.

### **3.1.1 Governança: níveis de atuação, conceito, funções e distinções**

#### 3.1.1.1 Níveis de atuação

Governança tornou-se um termo-chave do repertório cotidiano de instituições públicas e privadas. Embora sua invocação remonte a idades remotas, estudos bibliométricos revelam uma explosão da produção acadêmica sobre o tema no início do século XX e uma diversificação da sua presença em cerca de cinquenta campos de estudo.<sup>469</sup> Especialmente nas últimas três décadas,<sup>470</sup> a governança foi mais difundida,<sup>471</sup> inicialmente nas organizações privadas, intensificando-se os estudos para melhorar o desempenho organizacional, reduzir os conflitos decorrentes do desequilíbrio de informação, poder e autoridade entre principal e agente, isto é, entre delegantes e delegados,<sup>472</sup> e trazer mais segurança para o principal.

Qualquer empreendimento humano envolve algum nível de governança. Conforme a amplitude da margem de ação dada pelo principal ao agente (variável segundo a complexidade da tarefa delegada e a incerteza dos cenários nos quais deverá atuar), poderemos ter uma microgovernança ou uma macrogovernança. Outrossim, conforme o grau

---

<sup>469</sup> Nesse sentido, confira-se: Levi-Faur (2011).

<sup>470</sup> Para uma breve perspectiva histórica dessa evolução a partir de alguns dos principais documentos sobre governança produzidos nos últimos trinta anos no exterior e no Brasil, incluindo, entre os nacionais, normas da Comissão de Valores Mobiliários (de 2002) e do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (de 2004 e 2009), confira-se Brasil (2014b, p. 13-15).

<sup>471</sup> Tal disseminação se deveu, segundo Peters (2012), à forte atuação de organismos multilaterais como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outros. Para um breve panorama sobre as pesquisas sobre governança e uma abordagem da governança com foco na mudança do papel do Estado e das redes no processo de governo, confira-se também: Peters e Pierre (2008).

<sup>472</sup> Por exemplo, proprietários que deixam a administração direta de seus negócios e a transferem para terceiros, que passam a gerir seus recursos; ou o povo que pactua custear, organizar e confiar no Estado para administrar a vida em sociedade. A origem do termo governança corporativa remonta à necessidade de superação do chamado “conflito de agência”, o qual surge das divergências de interesses entre os proprietários de uma empresa e os agentes delegados, incumbidos de administrá-la. Os objetivos de cada qual podem diferir e o principal (ou delegante) pode ter dificuldades em verificar o que o agente (ou delegado) está fazendo. Sobre a Teoria da Agência, confira-se: Eisenhardt (1989). As boas práticas de governança atuam para reduzir esse conflito e, conseqüentemente, melhorar o desempenho da organização e proporcionar segurança para os delegantes.

de domínio de suas funções e mecanismos, podemos falar em três estágios de governança: inicial (com dois subníveis: inexpressivo e iniciando), intermediário e aprimorado. 1.273

Fala-se em governança corporativa,<sup>473</sup> pública,<sup>474</sup> global,<sup>475</sup> regional,<sup>476</sup> de pessoal, de tecnologia da informação, de aquisições e contratos, de comunicação, de políticas públicas, regulatória,<sup>477</sup> de investimentos, de orçamento e finanças, de regulamentações (*compliance*),<sup>478</sup> ambiental, da internet, participativa, multinível, colaborativa etc.

A governança corporativa e a governança pública, embora frequentemente confundidas, são orientadas por princípios, objetivos e métodos em geral distintos, de modo que uma não pode ser livremente incorporada à outra.<sup>479</sup> Por outro lado, todas as governanças guardam elementos de conexão (conjunto de mecanismos e funções similares) que

<sup>473</sup> Apontam os elaboradores do *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014b, p. 19): “Governança corporativa: pode ser entendida como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas (CADBURY, 1992; ABNT NBR ISO/IEC 38500, 2009). Refere-se ao conjunto de mecanismos de convergência de interesses de atores direta e indiretamente impactados pelas atividades das organizações (SHLEIFER; VISHNY, 1997), mecanismos esses que protegem os investidores externos da expropriação pelos internos (gestores e acionistas controladores) (LA PORTA *et al.*, 2000)”. A garantia de formas de controle por parte dos acionistas sobre as decisões e o desempenho das empresas, a contratualização de metas, a incorporação de conselhos de administração e a transparência fiscal se tornaram formas organizacionais recorrentes no mundo empresarial.

<sup>474</sup> De acordo com o *Referencial Básico de Governança* (BRASIL, 2014b, p. 19-20), “Governança pública: pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores – em vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010, adaptado). [...]. Governança no setor público refere-se, portanto, aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Preocupa-se, por conseguinte, com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos (PETERS, 2012)”.

<sup>475</sup> Segundo o *Referencial Básico de Governança* (BRASIL, 2014b, p. 20), “Governança global: que pode ser entendida como o conjunto de instituições, mecanismos, relacionamentos e processos, formais e informais, entre Estado, mercado, cidadãos e organizações, internas ou externas ao setor público, através dos quais os interesses coletivos são articulados, direitos e deveres são estabelecidos e diferenças são mediadas (WEISS; THAKUR, 2010)”.

<sup>476</sup> Os processos de integração regional, como o da União Europeia, também ensejaram debates e práticas de governança voltadas à construção de autoridade governamental supranacional e à condução de políticas públicas em ambientes multinível, articulando as diferentes escalas de governo envolvidas.

<sup>477</sup> Conforme o *Referencial Básico de Governança* (BRASIL, 2014b, p. 30), “Governança regulatória são as regras e as práticas que regem o processo regulatório, a sistemática de interação entre os atores envolvidos e o desenho institucional no qual estão inseridas as Agências, bem como os meios e instrumentos utilizados pelos reguladores em prol de uma regulação eficiente, transparente e legítima”. Podem ser considerados como métricas da governança regulatória os mecanismos de controle, as competências regulatórias, a autonomia, a gestão de riscos, a existência de avaliação de impacto regulatório etc.

<sup>478</sup> A ideia de *compliance* remete a um conjunto de práticas e disciplinas destinadas ao cumprimento de normas (penais, regulatórias etc.), políticas e diretrizes de organizações, públicas ou privadas, e também a uma adequação moral e ética, evitando ou detectando eventuais desvios cometidos dentro das instituições. Assim como a alta direção de uma empresa adequa suas normas às normas do contexto onde inserida, países que pretendam integrar determinado bloco adequam suas normas àquelas do bloco (exemplo, países europeus precisam adequar suas normas às da Comunidade Europeia).

<sup>479</sup> Sobre o tema, confira-se: *Guia da política de governança pública* (BRASIL, 2018a, p. 16).

alimentam possibilidades de diálogo e de transversalidade, ora como conteúdo, ora como continente, retroalimentando-se nos níveis macro e micro.

A governança judicial, objeto deste estudo, ao lado da governança legislativa e da governança executiva, integra a governança pública, a qual, por sua vez, é parte de uma governança global. Poder-se-ia pensar a governança global como um grande gênero com espécies (governança pública, corporativa etc.), subespécies (governança legislativa, executiva, judicial), outras e outras subespécies (governança de pessoal, de TI, de aquisições e contratos, de comunicação, de processos, de políticas públicas, do centro de Governo etc.).<sup>480</sup>

A **governança global** visa a promover de forma equilibrada as três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental. Volta-se, assim, para a erradicação da pobreza (ponto central da *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* aprovada em 2015 por 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas – ONU), para a proteção do planeta e para assegurar que todas as pessoas tenham paz e prosperidade. Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>481</sup> – conhecidos como Objetivos Globais e construídos a partir dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – são interconectados (isto é, o sucesso de um ODS se reflete na consecução de outros) e constituem uma agenda inclusiva, voltada ao combate das causas da pobreza, a qual guia as políticas e o financiamento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

---

<sup>480</sup> O próprio gênero poderia se tornar uma espécie, ao se imaginar uma governança universal, em que a Terra seria “apenas” um *player* entre os planetas da Via Láctea, a própria Via Láctea um *player* entre as galáxias do universo.

<sup>481</sup> Ei-los: ODS 1: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; ODS 2: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; ODS 3: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; ODS 4: assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; ODS 5: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; ODS 6: assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos; ODS 7: assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; ODS 8: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos e todas; ODS 9: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; ODS 10: reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; ODS 11: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; ODS 12: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; ODS 13: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos; ODS 14: conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; ODS 15: proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; **ODS 16: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis**; ODS 17: fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. Mais informações podem ser acessadas em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals.html>.

(PNUD). Em vigor desde janeiro de 2016, os ODS, para serem alcançados até 2030, requerem múltiplos esforços transversais da comunidade internacional, de governos, setor privado, sociedade civil e cidadãos.

Presente de forma indireta nos esforços liderados pela ONU, a governança se torna uma preocupação explícita na *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, incluída no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16,<sup>482</sup> do qual decorrem três metas diretamente ligadas a instituições eficazes, *accountables* e inclusivas.<sup>483</sup>

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) capitaneou o processo de internalização das metas globais, adequando-as à realidade brasileira, atentando, entre outros requisitos, ao respeito aos compromissos, nacionais e internacionais, anteriormente assumidos pelo governo brasileiro, à coerência com os planos nacionais aprovados pelo Congresso Nacional (como o Plano Plurianual e outros), à observância às desigualdades regionais e à observância às desigualdades de gênero, raça, etnia, geração, condições econômicas, entre outras.<sup>484</sup>

Ao serem adaptadas para o Brasil, aludidas três metas restaram assim redigidas.<sup>485</sup> Meta 16.6: Ampliar a transparência, a *accountability* e a efetividade das instituições, em todos os níveis. Meta 16.7: Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.<sup>486</sup> Meta 16.8: Ampliar e fortalecer a participação brasileira nas instituições de governança global.<sup>487</sup>

Há na *Agenda 2030* outras metas relacionadas ao tema, que podem ser incluídas no

<sup>482</sup> Destacado na nota de rodapé anterior.

<sup>483</sup> Quais sejam: Meta 16.6: Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis. Meta 16.7: Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis. Meta 16.8: Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global. (cf. IPEA, 2018, p. 430, 432 e 435).

<sup>484</sup> Cf. Ipea (2018, p. 19).

<sup>485</sup> Cf. Ipea (2018, p. 430, 432 e 435).

<sup>486</sup> Esclarecendo conceitos importantes mencionados na aludida meta, o documento (IPEA, 2018, p. 432-433) ressalta: “Segundo a meta 16.7, a tomada de decisão deve ser: • responsiva: diz respeito à capacidade de responder de forma rápida e adequada às diversas situações; • inclusiva: refere-se à necessidade de que a tomada de decisão leve em conta todos os grupos sociais e interesses envolvidos no processo, sem priorização de determinados grupos ou interesses; • participativa: relativa à existência de canais formais para que os diversos grupos sociais possam interagir com o Estado no processo de tomada de decisão, garantindo a igualdade de participação entre os diversos grupos, reduzindo potenciais desigualdades e assimetria de poder; e • representativa: requer que as decisões tomadas representem a vontade popular, a partir do respeito ao processo eleitoral e da garantia de que o Estado contemple, em seu interior, a representatividade dos diversos grupos sociais presentes na nação”.

<sup>487</sup> Segundo o documento do Ipea (2018, p. 435): “A cooperação intergovernamental encontra-se no centro da parceria global para o desenvolvimento. Desempenha um papel vital no alcance dos objetivos globais de desenvolvimento, não apenas em termos de recursos e assistência técnica que pode fornecer, mas também em áreas de decisão sobre políticas e normas. A governança global compreende o conjunto das instituições, políticas, normas, procedimentos e iniciativas por meio das quais os Estados e seus cidadãos procuram ampliar a previsibilidade, a estabilidade e a ordem das respostas aos desafios transnacionais”.

“guarda-chuva” da governança (adotando-se um conceito mais amplo), relacionadas à equidade de acesso à justiça, acesso a serviços públicos, direito à informação, direitos humanos e outros temas tocantes à relação entre Estados e cidadãos. Dentre essas, oportuno mencionar a Meta 16.3: Fortalecer o Estado de Direito e garantir acesso à justiça a todos, especialmente aos que se encontram em situação de vulnerabilidade.<sup>488</sup>

Para fomentar o acesso isonômico à justiça e a própria legitimidade e efetividade do sistema de justiça, o PNUD propõe aperfeiçoar os desenhos institucionais e os diálogos transversais entre os *players*, por exemplo, por meio da constituição de mecanismos efetivos de participação social nos processos de tomada de decisão, do planejamento e monitoramento das políticas públicas de acesso à justiça e da promoção de formas alternativas de resolução de conflitos.<sup>489</sup>

No Brasil, pautada pelos objetivos delineados no art. 3º da Constituição Federal, visando a avançar na transição do subdesenvolvimento para o desenvolvimento, a **governança pública** vai se preocupar com um conjunto de tarefas sociais, econômicas e políticas, tais como administração do Estado, estabilidade macroeconômica (políticas monetária, fiscal, cambial), agricultura e organização agrária, assistência social, aviação civil, ciência, tecnologia e inovação, comunicações, cultura, defesa nacional, desenvolvimento, educação, energia elétrica, esportes, ferrovias, indústria, serviço e comércio exterior, infraestrutura hídrica, portos e hidrovias, infraestrutura urbana e mobilidade, meio ambiente, petróleo e mineração, previdência social, relações exteriores, rodovias, saúde, segurança pública, trabalho e emprego, turismo etc.

*A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico Social* (Endes)<sup>490</sup> para o

---

<sup>488</sup> Reafirmando a definição mencionada no ODS 1, para a meta 1.3, o Ipea (2018, p. 423) adota que pessoas em situação de vulnerabilidade são “[...] todos aqueles que sofrem violações ou restrições a seus direitos, sobretudo, em razão de raça, gênero, idade, deficiência, condições de mobilidade, orientação sexual, nacionalidade, religião, territorialidade, cultura, privação de liberdade e situação econômica, não excluindo outras potenciais situações de vulnerabilidade verificadas empiricamente”.

<sup>489</sup> Nesse sentido, confira-se: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/projects/justica-restaurativa-e-mediacao-de-conflitos.html>.

<sup>490</sup> *A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico Social* é a principal novidade do Projeto de Lei nº 9.163/2017 (arts. 9º a 11). Por meio das diretrizes, bases, desafios, macrotendências, orientações e análises de impacto e de riscos nela definidos numa visão de longo prazo – doze anos –, busca-se trazer maior coerência, consistência e previsibilidade para a atuação pública, facilitando a integração de políticas públicas, a observância de metas compartilhadas (como os ODS) e a articulação dos principais instrumentos do planejamento nacional (planos nacionais, setoriais e regionais, plano plurianual e leis orçamentárias). A primeira versão do documento, apresentada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão por recomendação do Comitê Interministerial de Governança (CIG), foi submetida a consulta pública em junho de 2018 e contemplou um plano para o período de 2020 a 2031. Prevista para ser uma ferramenta não estática (cf. parágrafo único do art. 10 do Projeto de Lei nº 9.163/2017), exige a adoção de mecanismos de participação social e de transparência da ação governamental. Tal maleabilidade permite adaptação às mudanças inesperadas de contexto e fortalece a necessidade de o plano refletir as opções democraticamente estabelecidas. Trata-se de ferramenta de

período 2020-2031, com base nos preceitos sintetizados no art. 3º da CF/88, incorporou os ODS e suas metas, os quais também foram considerados no Plano Plurianual 2020-2023. A Endes representa o resultado de discussões entre governo e sociedade sobre a direção do desenvolvimento nacional equilibrado no horizonte de doze anos (visão de longo prazo, que perpassará governos diversos), visando a alavancar as oportunidades, promover a remoção dos gargalos ao desenvolvimento econômico e social e apontar riscos que podem desviar o Brasil do caminho a ser perseguido (qual seja, o mais próximo daquele previsto na CF/88).

Atenta à nova etapa de transição da sociedade industrial para a sociedade do conhecimento e tendo como diretriz principal “[...] elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais”,<sup>491</sup> a proposta foi dividida em cinco eixos (econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social), cada qual com indicadores nacionais e internacionais,<sup>492</sup> que permitem comparar a situação atual do País com a que se estima chegar até 2031.

O eixo *institucional* da estratégia dialoga diretamente com o ODS 17 e com as 43 metas de implementação dos demais ODS, as quais tratam exatamente dos mecanismos institucionais necessários para a implementação dos ODS. Tal eixo está voltado para aprimorar a governança do Estado, com foco na melhoria da entrega de serviços públicos ao cidadão e do ambiente de negócios, bem como na garantia da soberania nacional. Novamente uma melhor governança é apontada como necessária à efetividade dos serviços públicos prestados à sociedade.<sup>493</sup>

São três os desafios descritos na Endes (BRASIL, 2018c, p. 32 e 34) relacionados ao eixo *institucional*: a) melhorar a governança do setor público, aumentando a eficiência e a eficácia das ações de governo;<sup>494</sup> b) ampliar a competitividade do Brasil de forma a se

---

governança hábil a mover o sistema de planejamento nacional a outro patamar, cumprindo mandamento contido no § 1º do art. 174 da Constituição Federal, que prevê que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.

<sup>491</sup> Cf. Brasil (2018c, p. 16).

<sup>492</sup> O parágrafo único do art. 11 do Projeto de Lei nº 9.163/2017 prevê que “[...] serão estabelecidos índices-chaves para mensurar a situação nacional e permitir a comparação internacional, de forma a subsidiar a avaliação do cumprimento das diretrizes e das orientações de longo prazo para a atuação dos órgãos orçamentários”.

<sup>493</sup> Nesse sentido, os elaboradores do Sumário Executivo da Endes (BRASIL, 2018c, p. 14, grifo do autor) destacam: “Para isto, o Estado precisa melhorar sua **governança** e buscar uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, por meio do fortalecimento do planejamento, da implementação, do monitoramento e da avaliação das políticas públicas no país, além de implementar ações que visem garantir um ambiente de negócios propício ao empreendedorismo, à inovação e à assunção de riscos de negócio pelos agentes econômicos, com regras claras, burocracia eficiente e com maior segurança jurídica”.

<sup>494</sup> As orientações trazidas pela Endes (Brasil, 2018c, p. 32-33) para enfrentar este desafio, fortalecendo a governança do Estado, são: “▪ incorporar as práticas de avaliação periódica de eficácia e efetividade das políticas públicas e dos subsídios (benefícios tributários, financeiros e creditícios) ao processo decisório;

aproximar das economias desenvolvidas; e c) consolidar o papel do Brasil no âmbito internacional. Oportuno ainda destacar dois dos cinco desafios relacionados ao eixo *social* apontados na Endes (BRASIL, 2018c, p. 44-45): reduzir a proporção da população abaixo da linha de pobreza e as desigualdades sociais e consolidar os direitos fundamentais e a cidadania.

A **governança judicial**, tema ainda incipiente entre nós,<sup>495</sup> volta-se, em síntese, para a promoção do acesso isonômico à justiça. A realização do direito material pelos diversos *players* e nas diversas portas do sistema de justiça deve ter em alta conta quais as prioridades estabelecidas num ambiente de exaustão tributária e restrição orçamentária, visando a um modelo inclusivo de desenvolvimento, que reduza desigualdades, promova melhor distribuição de renda e de oportunidades e melhore o bem-estar social e econômico de toda a população. A boa governança judicial contribui para uma boa governança pública, que, por sua vez, contribui para uma boa governança global.

A estratégia, planejamento estratégico, cadeia de valor e outros instrumentos de planejamento dos diversos *players* do sistema de justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública etc.) contemplam, cada qual, com maior ou menor detalhamento, objetivos/metapas relacionadas ao aprimoramento da governança e à ampliação do acesso à justiça.

Reflexo de uma governança multinível, de fato não faria sentido que o planejamento

- 
- estimular a identificação e difusão de boas práticas de governança de programas e instituições públicas;
  - aperfeiçoar a prestação de serviços ao cidadão, com vistas ao pleno exercício da cidadania, por meio da ampliação do uso de TIC e medidas de desburocratização;
  - otimizar, integrar e compartilhar estruturas, processos, sistemas, dados e recursos estatais, visando alcançar maior eficiência e a eficácia das ações de governo;
  - promover a transparência, a prestação de contas e o aprimoramento dos mecanismos de participação e controle social existentes;
  - fortalecer a autonomia e qualificar a atuação das agências reguladoras, sobretudo por meio da adequada avaliação de impacto regulatório;
  - qualificar as indicações dos dirigentes do setor público, principalmente nas agências reguladoras e nas empresas estatais, por meio de critérios objetivos, transparentes e adequados de seleção;
  - aperfeiçoar os instrumentos legais de repasse de recursos, de contratação e seleção pública, visando à maior agilidade, qualidade, produtividade, acessibilidade e tempestividade do serviço público;
  - reforçar o papel dos conselhos nacionais das políticas públicas na promoção de diretrizes setoriais consistentes entre si, com base em estudos e evidências e pautadas pela transparência;
  - dotar o Estado com modelo de gestão de pessoas focado na produtividade e qualidade de entrega à sociedade, observadas as orientações éticas e legais; e
  - fortalecer os instrumentos de mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública". Já para a melhoria do pacto federativo, as orientações trazidas pela Endes (Brasil, 2018c, p. 33) são: "▪ promover o fortalecimento gerencial e administrativo dos municípios, dos estados e do Distrito Federal, ampliando a autonomia dos entes federados e incrementando seus processos de planejamento e gestão por resultados; ▪ estimular ações de solidariedade regional entre os entes federados; ▪ viabilizar instâncias de negociação permanentes entre os entes federados; e ▪ repactuar mecanismos de coordenação e cooperação federativa que contemplem a divisão das responsabilidades e a cooperação entre os entes na elaboração e execução de políticas públicas".

<sup>495</sup> Na revisão bibliográfica foram poucas as referências encontradas sobre o tema da governança judicial. Dentre elas, com abordagens distintas (mais setorializadas) da que se desenvolve aqui, revela-se oportuno destacar: Calhao (2010); Akutsu e Guimarães (2012); Akutsu e Guimarães (2015); Ávila e Cabral (2018).



local dos *players* destoasse dos planejamentos nacional e global. O maior desafio neste nível local é, todavia, fazer com que os diversos *players* tomem o acesso isonômico à justiça como principal norte da governança judicial, visando à construção de um País no qual toda sua população possa usufruir de um elevado índice de desenvolvimento humano.

### 3.1.1.2 Conceito

Dada a diversidade de dimensões e perspectivas onde pode ser utilizada, já era possível deduzir que a compreensão do significado do termo governança não é unânime, a ele tendo sido atribuídos diferentes sentidos. Tal como ocorreu com a expressão *acesso à justiça*, a *governança* se tornou um conceito “guarda-chuva”, amplo, que pode abrigar desde concepções ora mais técnicas, ora mais generalistas, para diferentes formatos organizacionais privados ou públicos, até uma agenda de pesquisa interdisciplinar.<sup>496</sup>

Especificamente na seara pública, Cavalcante e Pires (2018, p. 6) apontam que a proliferação de sentidos do termo governança e a enorme confusão sobre o entendimento do conceito e suas implicações práticas derivam em boa parte das disfunções do modelo burocrático de Estado, do aumento da complexidade dos problemas do setor público e dos resultados indesejáveis de múltiplos pacotes de reforma e transformação do Estado.<sup>497</sup>

Melhor do que aprofundar longos debates, talvez infrutíferos (sobretudo em vista dos escopos desta pesquisa), na busca de uma uniformização conceitual, e considerando que a abordagem mais difundida sobre o tema em âmbito global é a de enfoque normativo e prescritivo (CAVALCANTE; PIRES, 2018, p. 7), neste trabalho será adotado, não obstante

---

<sup>496</sup> Sobre as origens e os vários significados do conceito de governança, tomada como agenda de pesquisa sobre ordem e desordem, eficiência e legitimidade, no contexto da hibridação de modos de controle social, econômico e político, confira-se: Levi-Faur (2011). Confira-se, ainda, para um aprofundamento conceitual: Marini e Martins (2014); Rodrigues (2018).

<sup>497</sup> Os autores, com base em Cavalcante (2017) e Marques (2016), mencionam que ora a governança estava associada ao movimento da Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM), o qual, sob forte influência de práticas de gestão da iniciativa privada, possuía como diretrizes principais a desagregação dos monopólios burocráticos, a desconcentração (descentralização subnacional, privatização e transferência de responsabilidades para o setor público não estatal) e a indução de concorrência em um ambiente organizacional crescentemente mais fragmentado; ora estava associada à promoção de novas formas de coordenação e articulação governamental, com ênfase no fortalecimento das capacidades estatais, apontando para as experiências de participação, controle social e democratização da gestão pública, com apoio no intenso desenvolvimento de instituições participativas, como conselhos, orçamento participativo e conferências, que criavam formas de acesso e participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas públicas e seu controle. Sobre alterações no exercício da autoridade do Estado, migrando de um modelo hierárquico e burocrático para uma governança em rede, confira-se também: Rhodes (2012).

suas limitações,<sup>498</sup> o conceito legal de *governança pública*, por representar um consenso mínimo acerca do que é governança e por sintetizar os elementos-chave necessários ao menos ao manejo inicial da governança judicial.

No *Referencial Básico de Governança*, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014b, p. 7-8, 40, 47), a governança no setor público é definida como um conjunto de “[...] mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.<sup>499</sup>

Tal conceito – em cujo bojo há a indicação de referências iniciais de boas práticas e a delimitação de um objetivo – foi adotado *ipsis literis* na Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, sobre a qual dispõe o Decreto nº 9.203, de 22/11/2017.<sup>500</sup> Também foi acolhido no Projeto de Lei nº 9.163/2017,<sup>501</sup> o qual estende a incidência de tais normas de governança aos demais entes federativos

<sup>498</sup> Sobre as críticas e limitações à abordagem prescritivo-formal da governança, numa comparação com a abordagem analítica, ver adiante item 3.1.4.4 (contrapontos).

<sup>499</sup> Para chegar a este conceito, os elaboradores do *Referencial de Governança* (BRASIL, 2014b, p. 39) relacionam, entre outras, as seguintes fontes (cujas referências completas podem ser obtidas no próprio Referencial): Código das melhores práticas de governança corporativa (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, 2009); *Enterprise risk management – integrated framework* (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO, 2004); *Good governance in the public sector* (International Federation of Accountants – IFAC, 2013); *Good governance standard for public services* (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy – CIPFA, 2004); Governança corporativa de tecnologia da informação (Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, 2009); *Government governance: corporate governance in the public sector* (The Netherlands Ministry of Finance Government Audit Policy Directorate – NETHERLANDS, 2000); *Guide for board members of public bodies in Scotland* (Scottish Government – SCOTTISH, 2006); *Guidelines for internal control standards for the public sector* (International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI, 2004); *Internal control – integrated framework* (COSO, 2013); *Internal control management and evaluation tool* (United States General Accounting Office – GAO, 2001); *International professional practices framework* (Institute of Internal Auditors – IIA, 2009); *International public sector study 13* (IFAC, 2001); Norma de gestão de riscos – princípios e diretrizes (ABNT, 2009b); Programa nacional de gestão pública e desburocratização (BRASIL, 2013b); e *Public sector governance in Australia* (The Australian National University – ANU, 2012). Segundo a equipe responsável pelo *Guia da política de governança pública* (BRASIL, 2018a, p. 16), a ideia de concretizar uma política de governança a partir de três linhas centrais (liderança, estratégia e controle) surgiu da percepção de que era necessária uma condução integrada e coerente das diversas iniciativas setoriais isoladas de aprimoramento da governança, levando em consideração as principais fragilidades dos modelos de governança adotados no âmbito da administração pública federal.

<sup>500</sup> Trata-se de decreto autônomo, isto é, editado independente de lei, admitido excepcionalmente no sistema constitucional vigente, na hipótese restrita prevista no art. 84, *caput*, inciso VI, alínea *a*, da Constituição Federal. Estabelece o seu art. 2º, I: “[...] governança pública – conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

<sup>501</sup> De autoria do Poder Executivo, apresentado aos 23/11/2017, referido Projeto de Lei foi, aos 29/11/2017, apensado ao Projeto de Lei nº 4.083/2015, o qual, apresentado aos 16/12/2015 pela Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a prática de atos ilícitos e irregulares no âmbito da empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS), entre os anos de 2005 e 2015, estabelece normas e princípios para aprimorar a governança, a gestão de riscos e os controles internos das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União e dá outras providências.

(Estados e Municípios) e também às entidades do chamado sistema “S”, transformando a Política Federal em autêntica Política Nacional de Governança.<sup>502</sup>

O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23/2/2005,<sup>503</sup> e a Instrução Normativa Conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União nº 01, de 10/5/2016,<sup>504</sup> podem ser apontados como antecedentes do Decreto nº 9.203, de 22/11/2017.

Nardes, Altounian e Vieira (2018, p. 149), participantes da elaboração do *Referencial*

<sup>502</sup> Nesse sentido, logo em seu início prevê o aludido Projeto de Lei: “Art. 1º Esta Lei estabelece a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei, no que couber e na ausência de norma própria sobre a matéria, ao Poder Legislativo federal, ao Poder Judiciário federal, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público da União, à Defensoria Pública da União e aos demais entes federativos” (grifo nosso). Já em seu art. 16, estabelece: “As entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo, instituídas ou mantidas com recursos do orçamento fiscal da União ou destinatárias de tributos federais, observarão os princípios e as diretrizes de governança e os padrões de auditoria estabelecidos nesta Lei e, no prazo de doze meses, contado da data de entrada em vigor desta Lei, aprovarão, no âmbito do conselho de administração ou órgão equivalente: I - a instituição de auditoria interna, com o objetivo de orientar e fortalecer a gestão, de indicar desvios e instrumentos de correção e de racionalizar as ações de governança e controle; e II - a contratação de auditoria independente para manifestar-se conclusivamente sobre o grau de fidedignidade das demonstrações contábeis e determinar se estas representam adequadamente a posição patrimonial e financeira”.

<sup>503</sup> Conforme o Documento de Referência 2008/2009 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2009, p. 7-8), em 1990, no contexto do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, foi criado o Subprograma da Qualidade e Produtividade da Administração Pública com o propósito de implantar programas de qualidade e produtividade nos órgãos e entidades públicos. O intuito era torná-los mais eficientes na administração dos recursos públicos e mais voltados para o atendimento às demandas da sociedade do que para os seus processos burocráticos internos. Tal subprograma, voltado à gestão de processos, foi incrementado em 1996 pelo Programa da Qualidade e Participação na Administração, cujo foco era o sistema de gestão. Em 2000, em complemento, adveio o Programa da Qualidade no Serviço Público, direcionado à gestão do atendimento ao cidadão. Em 2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), centrado na gestão por resultados voltada ao cidadão, foi o fruto dessa evolução, mantendo-se fiel à finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País mediante melhoria contínua da gestão. O art. 2º do Decreto nº 5.378, de 23/2/2005, dispunha: “Art. 2º. O GesPública deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem: I - eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal; II - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; III - promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública; IV - assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e V - promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética”. Aludido decreto foi expressamente revogado pelo Decreto nº 9.094, de 17/7/2017. Ainda sobre o GesPública, confira-se: Brasil (2010a).

<sup>504</sup> Referida Instrução Normativa (BRASIL, 2016), que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança, aplicável aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, estabelece em seu art. 2º, IX: “[...] governança no setor público: compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Aludida Instrução Normativa se restringe a tratar do controle, não tratando de outras questões cruciais à governança como critérios para escolha da alta liderança e planejamento de longo prazo.

*Básico de Governança do TCU*, tendo por base trabalhos de organismos internacionais como Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), assim conceituam a governança pública:

Em nossa visão, a governança pública é a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de suas políticas ou serviços para atender às demandas da população, utilizando-se de um conjunto de instrumentos e ferramentas adequadas. Em outras palavras, governança pública pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de: assegurar que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais; selecionar pessoas e instituir normas e processos adequados para executar as ações planejadas; articular a ação de todos os agentes públicos e privados; alcançar e controlar os resultados previstos; estabelecer indicadores de desempenho para verificar o quanto foi ou não foi alcançado; e divulgar todas essas etapas à sociedade.

As reformulações pelas quais passou o conceito de governança pública, incorporando a nova realidade de gestão compartilhada das políticas públicas, refletem as reformas pelas quais passou o Estado em diversos países nas últimas décadas do século XX e início do século XXI.<sup>505</sup>

Não obstante a vindoura e acirrada disputa sobre qual é o melhor desenho de Estado – qual seu papel, formatação e prioridades –, os debates convergem quanto à necessidade de buscar a melhoria contínua, independentemente do modelo teórico assumido – burocrático, fiscal, gerencial, inclusivo.<sup>506</sup>

---

<sup>505</sup> Segundo Marini e Martins (2004), as reformas pelas quais o Estado passou neste período podem ser agrupadas em duas gerações. A primeira delas teria ocorrido nos anos 1980 e 1990, quando, para superarem os problemas fiscais oriundos sobremaneira da crise do petróleo de 1970, os Estados assumiram uma postura mais gerencialista, adotando ideias liberais da (aqui já aludida) Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM), “[...] mais voltadas à ‘mercadificação’ e à minimização que à manutenção e à modernização”. A segunda geração tem como marca a promoção do desenvolvimento, na crença de que os “[...] imensos desafios sociais em escala global, manifestos pela crescente desigualdade e pobreza, não podem ser vencidos pela simples ação dos mercados, mas por meio do fortalecimento de instituições tais como Estado, o mercado e o terceiro setor” (MARINI; MARTINS, 2004, n.p.). Alguns autores como Osborne e Gaebler (1992), tratam essa segunda geração de reformas como um modelo de administração diferente do NPM, chamando-o de Nova Governança Pública (*New Public Governance* – NPG). Nesta, privilegia-se o uso de redes interorganizacionais na implementação de políticas públicas, por meio de um modelo horizontal de coordenação em que os diversos atores atuam de forma interdependente e com grande flexibilidade. Para um panorama das reformas do Estado, confira-se a coletânea organizada por Bresser Pereira e Spink (2006), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*.

<sup>506</sup> Nesse sentido, ressaltando que o aprimoramento do Estado atual advém da coexistência de diferentes estratégias, independentemente da superação deste ou daquele modelo, os organizadores do Guia da Política de Governança Pública apontam: “Esse avanço institucional pode ser oriundo de racionalidade, hierarquia e análises de custo-benefício, se a perspectiva adotada for a teoria clássica burocrática (weberiana). Pode ser também focado na desagregação, na concorrência intragovernamental e nos incentivos pecuniários vinculados ao desempenho, se a visão estiver ligada ao paradigma gerencialista (*new public management* – NPM). Ou, ainda, pode estar relacionado às ideias de integração, colaboração e processo decisório inclusivo, se a base teórica puder ser enquadrada na gestão pública pós-NPM (Cavalcante, 2017). O fato é que cada um desses modelos teóricos tem características que podem ser observadas na administração pública no Brasil atualmente: não há uma superação metodológica, mas a

Dessa forma, o desafio do Estado atual (agente) é coordenar contradições e garantir que os avanços institucionais sejam compatíveis com as necessidades da sociedade (principal) em determinado contexto. O êxito do Estado nesse frente pode ser determinado pelo tipo de governança praticado.

A qualidade da governança pública é, pois, diretamente proporcional à capacidade do Estado (isto é, dos governantes e gestores públicos) de entregar os serviços e produtos com o maior nível de aderência possível aos interesses e anseios da sociedade, seja realizando diretamente o trabalho, seja fomentando/regulando a atividade.

### 3.1.1.3 Funções

As várias concepções de governança permitem observar que além de se voltar para a legalidade e o controle das ações, promovendo a *accountability*, a transparência e a gestão de risco, ela também cuida da prospecção de ambientes, da definição de estratégias, do envolvimento das partes interessadas, do alinhamento das suas expectativas, dos processos de liderança e tomada de decisão e da busca por efetividade e economicidade.

Denota-se, a partir do conceito legal adotado, que as três funções básicas da governança pública são avaliar, direcionar e monitorar, sintetizadas no ciclo A-D-M. Com base na Norma Técnica ISO/IEC 38500,<sup>507</sup> o *Referencial Básico de Governança Pública* do TCU (BRASIL, 2014b, p. 44, grifo do autor) assim as descreve:

- a) **avaliar** o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;
- b) **direcionar** e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e
- c) **monitorar** os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

O conhecimento da realidade é extremamente importante para o tomador de decisão otimizar o uso dos recursos humanos, financeiros, tecnológicos e de estrutura física. Mais do que “examinar a árvore” (foco na parte), ele precisa “conhecer a floresta” (panorama do todo) para estabelecer uma missão, uma visão de futuro e valores para a organização.

---

coexistência de diferentes estratégias e enfoques” (BRASIL, 2018a, p. 29).

<sup>507</sup> Tal norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) cuida da governança corporativa de tecnologia da informação. Cancelada, a norma hoje em vigor é a NBR ISO/IEC 38500:2018, publicada em 28/11/2018, a qual cuida da governança da tecnologia da informação para organizações. Disponível em: <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=408943>. Acesso em: 14 set. 2019.

Cotejar a prestação de contas, isto é, os resultados obtidos, com análises técnicas de conjuntura e estrutura (que ajudem a melhor compreender a realidade interna e externa), escutando ativamente as demandas e expectativas, é exercício fundamental aos governantes para a avaliação periódica da estratégia, articulação dos *players* e determinação do foco da organização. De uma boa avaliação, portanto, depende a definição de uma boa estratégia.

A estratégia contém o norte, isto é, a direção das ações da instituição, reunidas em um planejamento, o qual também não pode ser entendido como um documento estático. Verificar condições normativas, institucionais e operacionais, garantir consulta, comunicação, transparência e divulgação adequadas em relação às partes interessadas, manter aderência às melhores práticas e padrões internacionais de qualidade, nomear pessoal-chave, aprovar orçamentos e documentos e estabelecer políticas e diretrizes operacionais são atividades essenciais para o atingimento dos objetivos traçados. A definição clara de objetivos (estratégicos), indicadores, metas, responsáveis e prazos é, pois, imprescindível para a aferição do desempenho.

O monitoramento isento e confiável dos riscos<sup>508</sup> e dos resultados (parciais e totais), a partir de indicadores idôneos (estatísticas e relatórios contábeis e financeiros auditáveis de forma independente) que permita perceber as evoluções e atualizações de uma forma mais imediata, dinâmica e integrada, bem como a aceitação e implementação pelos gestores das recomendações advindas dos governantes, fornecem subsídios técnicos para quem aprova, executa e avalia a estratégia de poder eventualmente decidir pelo redirecionamento de investimentos e para que a sociedade possa avaliar os gestores escolhidos. A boa governança só tem valor prático para a população se resultar em entregas relevantes, de forma tempestiva, promovendo alto desempenho e processos eficientes ao equilibrar adequadamente o controle da organização e a capacidade de empreender da unidade de gestão.

Tais funções – de avaliação (contínua do ambiente, cenários e *stakeholders*), de direcionamento (plano estratégico, ajustes de estrutura central e local) e de monitoramento (transparência e *accountability*) – favorecem a realização dos interesses do principal<sup>509</sup> e

---

<sup>508</sup> Por meio do qual se avalia a proporcionalidade entre recursos e necessidades da organização, bem como a necessidade de diversificação das fontes de financiamento para mitigar eventuais choques financeiros, gerindo conflitos de interesses entre as partes interessadas.

<sup>509</sup> O principal, no caso da governança pública, é a sociedade. Ouvi-la ativamente é fundamental à boa governança. Nesse sentido, Nardes, Altounian e Vieira (2018, p. 245) ressaltam: “Constitui boa prática de governança assegurar que decisões, estratégias, planos, ações, serviços e produtos fornecidos pela organização estejam em sintonia com os interesses da sociedade. Para tanto, é papel das lideranças escutar ativamente as demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas, avaliar o ambiente interno e externo da organização e prospectar os cenários futuros”.

permitem distinguir a governança de conceitos outros como os de gestão e governabilidade.

#### 3.1.1.4 Distinções: governança (A-D-M) e gestão (P-D-C-A)

A gestão foca no funcionamento cotidiano da organização, cuidando da implementação da estratégia, da utilização de procedimentos pré-regulamentados, do estabelecimento de objetivos (táticos e operacionais, com indicadores e metas), da manutenção da comunicação entre as partes interessadas, do progresso das ações, da revisão e *feedback* dos resultados e da busca por eficácia e eficiência.<sup>510</sup> As funções básicas da gestão podem ser sintetizadas no famoso ciclo P-D-C-A: planejar, executar, controlar e agir (em inglês: *to plan, to do, to check, to act*).

Em linhas gerais, é por meio do exercício de tais funções que o gestor busca garantir a conformidade regulatória (nos níveis internacional, nacional e institucional), a adesão das ações diárias a tais requisitos e normas, redução de custos (eficiência administrativa), aprimoramento da comunicação, ampliação da participação de todas as partes interessadas e avaliação de desempenho.<sup>511</sup>

Governança e gestão mantêm entre si uma relação de complementariedade. Do governante o gestor recebe o norte, isto é, a estratégia para rodar o ciclo P-D-C-A, garantir que ela seja executada da forma mais eficaz e eficiente, visando à melhoria e ao aprendizado contínuos. Do gestor, o governante recebe a prestação de contas, que retroalimenta o ciclo A-D-M, permitindo o aprimoramento do processo decisório (com base em evidências) e o avanço da efetividade da organização. Conforme bem sintetizado no Manual do Banco Mundial (WORLD BANK, 2007, p. 71), “[...] enquanto a governança está preocupada em ‘fazer a coisa certa’, a gestão está preocupada em ‘fazer as coisas da maneira certa’”.

<sup>510</sup> Oportuna, uma vez mais, uma nota sobre a diferença conceitual entre as categorias eficácia, eficiência e efetividade. Ser *eficaz* é cumprir as ações prioritizadas, enfatizar o alcance do resultado, ganhar a partida, baixar a pilha de processos. Ser *eficiente* é realizar as ações da melhor forma possível em termos de custo-benefício, enfatizar a utilização dos meios, jogar com arte, solucionar o conflito pela via adequada com o melhor equilíbrio entre segurança e celeridade. Ser *efetivo* é cumprir as ações prioritizadas com a melhor relação custo-benefício, produzindo os efeitos pretendidos de maneira isonômica e sustentável (com preocupação inclusive socioambiental). A eficácia pode ser alcançada com ou sem eficiência. A eficiência pode ser alcançada com ou sem efetividade. A efetividade, todavia, resulta da eficácia e da eficiência simultâneas.

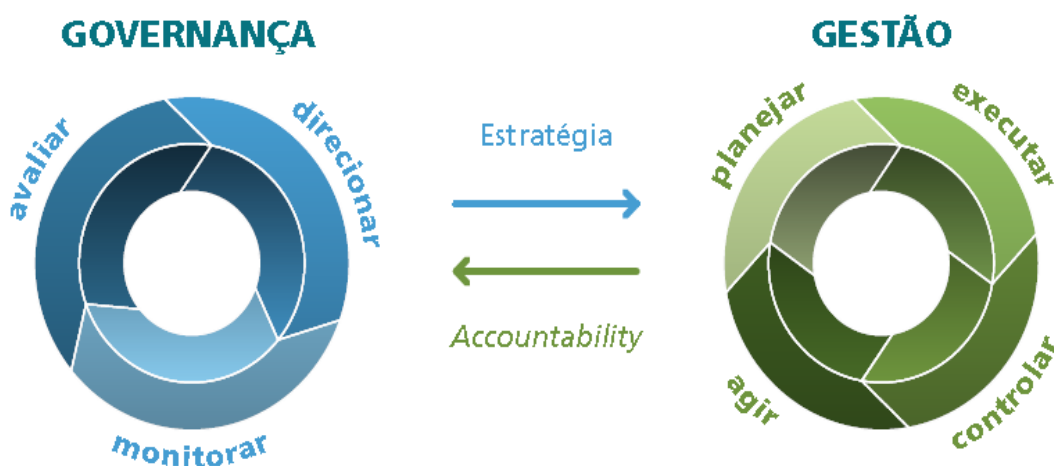
<sup>511</sup> Em tal avaliação se pode aferir, considerados os avanços e adversidades, a adequação da alocação de recursos financeiros e humanos à luz dos objetivos da organização, a efetividade da preparação da estratégia, e outras, não se confundindo, pois, com a avaliações de desempenho individuais de recursos humanos.

O tamanho e o grau de maturidade da organização influenciam o grau de separação entre as estruturas de governança e gestão. Nesse sentido, referido Manual (WORLD BANK, 2007, p. 71) salienta que organizações menos maduras e com recursos humanos e financeiros limitados levam mais tempo para estabelecer mecanismos formais de governança e tendem a misturar responsabilidades entre os que governam e aqueles que gerenciam e a exigir que os membros do órgão regulador se envolvam mais em decisões administrativas específicas do dia a dia. Recomenda, pois, que a extensão da governança deve ser proporcional ao tamanho da organização para não resultar em um programa excessivamente governado e com baixo desempenho.

A relação entre governança e gestão foi didaticamente descrita e ilustrada no *Referencial Básico de Governança* do TCU (BRASIL, 2014b, p. 46) conforme abaixo:

Enquanto a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas.

**Figura 2** – Relação entre governança e gestão

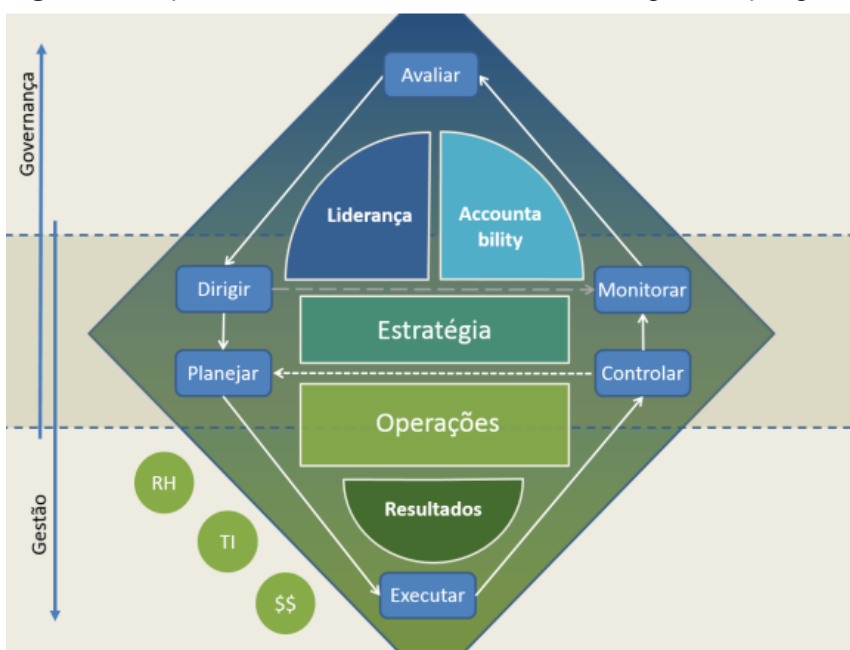


Fonte: *Referencial Básico de Governança* do TCU (BRASIL, 2014b, p. 46).

Na figura abaixo, extraída de Relatório de Levantamento de Fiscalização realizado no âmbito do TCU, também se pode observar esquematicamente como as funções de governança e gestão se entrelaçam. De se ressaltar a posição central da estratégia interligando os dois âmbitos e os principais mecanismos de cada qual.



**Figura 3** – Junção dos elementos básicos de um sistema de governança e gestão



Fonte: Relatório de Levantamento na Fiscaliza\u00e7\u00e3o n\u00b0 228/2017-TCU, exarado no \u00e2mbito do TC n\u00b0 017.245/2017-6 – Relator Ministro Bruno Dantas, p. 14.

Alguns autores questionam o rigor cient\u00edfico desta separa\u00e7\u00e3o estanque de fun\u00e7\u00f5es entre governan\u00e7a e gest\u00e3o, afirmando que algumas fun\u00e7\u00f5es coexistem em ambas as dimens\u00f5es.<sup>512</sup> N\u00e3o obstante a v\u00e1lida e autorizada cr\u00edtica, de fato ocorrendo, na pr\u00e1tica, alguma interpenetra\u00e7\u00e3o de fun\u00e7\u00f5es, a separa\u00e7\u00e3o, ao menos para fins did\u00e1ticos, revela-se bastante \u00fatil ao delineamento das dimens\u00f5es e \u00e0 compreens\u00e3o de que, na medida do poss\u00edvel, as fun\u00e7\u00f5es de governante e gestor n\u00e3o devem se confundir.

Segundo Nardes, Altounian e Vieira (2018, p. 162), “[...] a governan\u00e7a \u00e9 um \u00f3timo instrumento para frear a a\u00e7\u00e3o de maus gestores. \u00c9 poss\u00edvel que haja boa gest\u00e3o com m\u00e1 governan\u00e7a, mas muito dif\u00edcil que exista m\u00e1 gest\u00e3o em contexto de boa governan\u00e7a”.

### 3.1.1.5 Distin\u00e7\u00f5es: governan\u00e7a e governabilidade

Governan\u00e7a tamb\u00e9m n\u00e3o se confunde com governabilidade, mas com ela similarmente mant\u00e9m uma rela\u00e7\u00e3o indissoci\u00e1vel.

<sup>512</sup> Nesse sentido, Cavalcanti e Pires (2018, p. 12) ressaltam: “Segundo, o modelo de distribui\u00e7\u00e3o dos temas do question\u00e1rio procura separar etapas do *policymaking* entre governan\u00e7a e gest\u00e3o, o que, na pr\u00e1tica, \u00e9 irrealista, como, por exemplo, inserir a avalia\u00e7\u00e3o na dimens\u00e3o de governan\u00e7a, pois, embora seja notoriamente parte da atua\u00e7\u00e3o cotidiana da execu\u00e7\u00e3o das pol\u00edticas como tamb\u00e9m da an\u00e1lise dos resultados, ambos est\u00e3o na dimens\u00e3o da gest\u00e3o; da mesma forma, lideran\u00e7a e *accountability* tamb\u00e9m s\u00e3o componentes desta \u00faltima, e n\u00e3o apenas de governan\u00e7a. Em s\u00edntese, o modelo mistura conceitos complexos e fluidos de forma arbitr\u00e1ria e, principalmente, sem fundamenta\u00e7\u00e3o em conhecimento emp\u00edrico-te\u00f3rico reconhecido”.

Enquanto a governança pública serve ao balanceamento do engajamento, da coordenação e da cooperação entre os *stakeholders*, visando à segurança, crescimento, equidade e sustentabilidade, a governabilidade traduz a capacidade de articulação política para governar, decorrente da legitimidade do agente, de sua credibilidade e das estruturas de apoio político.

Logo, o exercício da autoridade política está relacionado ao nível de confiança, aceitação e apoio que as demais forças sociais e políticas depositam nas autoridades públicas. O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) conceituava governabilidade como

[...] poder do Estado para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Ela decorre da imagem institucional favorável junto à sociedade e da confiança que os cidadãos e outras partes interessadas depositam em sua atuação. (BRASIL, 2009, p. 76).

Um governante com alta governabilidade pode não alcançar bom desempenho no exercício de seu mandato ou na execução de seu plano de governo se lhe faltar uma boa governança. Por outro lado, dificilmente conseguirá estruturar uma boa governança se lhe faltar governabilidade.

### **3.1.2 Pressupostos, princípios, diretrizes e estrutura**

#### **3.1.2.1 Pressupostos**

O manejo da governança pública pressupõe um Estado de Direito, uma sociedade civil participativa, agentes imbuídos de ética profissional e que se responsabilizem por suas ações, além de políticas planejadas de forma previsível, aberta e transparente (WORLD BANK, 2007). Demanda, ainda, a prevalência do bem comum sobre os interesses de pessoas ou de grupos.

O uso da governança pública como instrumento robusto de apoio à tomada de decisão requer, por assim dizer: a) regras e princípios constitucionais que orientem a atuação dos agentes públicos e privados e criem as estruturas de administração e controle do Estado;<sup>513</sup> b) relação coordenada entre estruturas e setores de diferentes esferas, poderes, níveis de

---

<sup>513</sup> Isto é, divisão de poder e de responsabilidades entre as instituições; regras de seleção, monitoramento e substituição dos agentes; comportamento ético, íntegro e respeitoso entre agentes e cidadãos; clareza de que a sociedade é o “principal” na relação principal-agente no âmbito público.

governo e representantes da sociedade civil;<sup>514</sup> c) garantias de que cada organização cumprirá o seu papel;<sup>515</sup> e d) regras intraorganizacionais para alocação e controle dos recursos públicos.<sup>516</sup>

### 3.1.2.2 Princípios

A importância da principiologia para uma ciência, seja para legitimá-la, seja para orientar sua aplicação, já foi ressaltada nesta pesquisa.<sup>517</sup>

Com base em recomendações atualizadas de organizações internacionais especializadas no tema (em especial a OCDE e o Banco Mundial), nos referenciais de governança do Tribunal de Contas da União e numa revisão da literatura especializada, o art. 3º do Decreto nº 9.203/2017 elenca, em rol sintético e exemplificativo, seis princípios norteadores da governança pública, quais sejam: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas/responsabilidade e transparência.

Tais princípios parecem corolários dos princípios gerais regentes da atividade administrativa (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – art. 37, CF/88), expandindo seus campos de interpretação, servindo de elo entre tais princípios macro e a atuação do agente público. Não por acaso – como salientado – também são bastante similares aos princípios elencados pelo Banco Mundial,<sup>518</sup> em cujo Manual (WORLD BANK, 2007, p. 76-78) são sugeridos sete princípios da boa governança: legitimidade, *accountability*, responsabilidade, equidade, transparência, eficiência e probidade.

O *Guia da Política de Governança Pública*, elaborado por equipes técnicas

<sup>514</sup> Ou seja, capacidade institucional de coordenar ações que envolvam diversas organizações para implementação de políticas públicas, produção e compartilhamento de estatísticas e informações qualificadas.

<sup>515</sup> O que se traduz em definição de metas e de benefícios sustentáveis em termos sociais, econômicos e ambientais, gestão de riscos e de desempenho – identificação, avaliação e implementação de respostas a riscos, incluindo intervenções necessárias para potencializar resultados e benefícios –, transparência e *accountability*.

<sup>516</sup> Significa dizer otimização dos recursos (com alocação tempestiva e suficiente), redução de ameaças e agregação de valor aos órgãos e entidades, favorecendo o alcance dos resultados aguardados pela sociedade.

<sup>517</sup> Ver item 1.4 supra.

<sup>518</sup> O rol de princípios do Banco Mundial adapta previsões do documento *Princípios de Governança Corporativa da OCDE*, de 2004, as quais, embora estabelecidas para o setor privado com fins lucrativos, traduzem funções equivalentes para organizações do setor público e terceiro setor. Dentre as adaptações, destacam-se a legitimidade social (e não acionária) e maior necessidade de transparência no uso de recursos públicos para alcançar as metas.

coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República<sup>519</sup> com o objetivo de dar segurança e estabilidade à interpretação do Decreto nº 9.203/2017 e servir de referencial para sua execução, detalha o conteúdo desses princípios, assim os sintetizando:

A capacidade de resposta (do inglês, *responsiveness*) representa a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações. Requer que os servidores públicos sejam proativos e que seja desenvolvida capacidade estatal em áreas como inovação pública, liderança pelo exemplo, processos colaborativos, entre outras.

Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público. Mais do que isso, o princípio remete à busca do difícil equilíbrio entre a punição de gestores que se valem da máquina pública para defender fins privados e ilícitos e a preservação do necessário espaço para que agentes movidos pelo espírito público possam buscar soluções inovadoras – e, eventualmente, mais arriscadas – para satisfazer os interesses da sociedade.

A confiabilidade (do inglês, *reliability*) representa a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político. Uma instituição confiável tem que se manter o mais fiel possível aos objetivos e diretrizes previamente definidos, tem que passar segurança à sociedade em relação a sua atuação e, por fim, deve manter ações consistentes com a sua missão institucional. Nota-se, portanto, que a previsibilidade é um atributo essencial da confiabilidade.

A melhoria regulatória (do inglês, *better regulation*) representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas. Não se restringe, portanto, à regulação econômica de setores específicos realizada pelas agências reguladoras. Reformular o processo de construção de normas é fundamental para reduzir os custos associados à criação de obrigações para a sociedade. A regulação deve ser minimalista: não deve atingir nada além do necessário para garantir seus objetivos.

Prestação de contas e responsabilidade (no inglês, *accountability*) representa a vinculação necessária, notadamente na administração de recursos públicos, entre decisões, condutas e competências e seus respectivos responsáveis. Trata-se de manter uma linha clara e objetiva entre as justificativas e os resultados da atuação administrativa e os agentes públicos que dela tomaram parte. A prestação de contas retroalimenta o sistema de governança a partir do controle social da atividade. Dar centralidade ao cidadão é, nesse caso, permitir que exerça a cidadania de forma proativa, fiscalizando e apontando eventuais desvios.

A transparência representa o compromisso da administração pública com a divulgação das suas atividades, prestando informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade. Inserida em um conjunto de princípios centrais que orienta

<sup>519</sup> Conforme se extrai da própria publicação, “Fruto de um processo de construção colaborativo, coordenado pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República, o guia recebeu valiosas contribuições de técnicos dos órgãos que compõem o CIG – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Ministério da Fazenda – e de servidores da sua secretaria executiva – atualmente exercida pela Secretaria Executiva da Casa Civil. Houve ainda contribuições pontuais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), da Advocacia-Geral da União, do Ministério da Educação, do Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, bem como de organizações internacionais, como o *Centre for Public Impact* – fundação do *Bank Boston Consulting Group* – e o Banco Mundial. Além disso, o guia recebeu o inestimável subsídio de um dos maiores especialistas no tema, o professor B. Guy Peters, do Departamento de Ciência Política da Universidade de Pittsburgh, nos Estados Unidos, presidente da Associação Internacional de Política Pública, que escreveu alguns boxes especialmente para esta publicação e também foi responsável pelo prefácio” (BRASIL, 2018a, p. 11).

a atividade pública, a transparência é um dos pilares para a construção de um governo aberto (*open government*). (BRASIL, 2018a, p. 84-85, grifo nosso)

Traduzindo para o âmbito da governança o princípio constitucional da eficiência, a *capacidade de resposta*, tido como o mais importante princípio da governança pública, indica a habilidade da instituição de se articular de modo transversal para criar/innovar e difundir ideias e arranjos eficientes e tempestivos, afinados com a velocidade das mudanças e com as exigências sociais.<sup>520</sup> O grau de responsividade reflete o grau de compromisso dos agentes da instituição (servidores, gestores, governantes) perante o cidadão (destinatário do serviço público prestado)<sup>521</sup> e, por que não dizer, a própria legitimidade da instituição.<sup>522</sup>

O elemento fundamental dessa legitimidade é a confiança da sociedade nas instituições. Tal confiança advém não só de aspectos formais (como saber que as leis são constitucionais e justas), mas também de aspectos materiais (como a entrega efetiva de bons serviços de saúde, educação, segurança, transportes etc.).<sup>523</sup> Garantir que a atuação pública

<sup>520</sup> Assim aludem os elaboradores do *Guia da Política de Governança Pública*: “Segundo a mais importante publicação da ONU voltada à análise da governança pública, o *World Public Sector Report* (United Nations, 2015, p. 4), a capacidade de resposta é – juntamente com a prestação de contas – um dos princípios fundamentais da governança e representa um viabilizador transversal essencial para o desenvolvimento de um país. Por isso, esse é talvez o princípio mais importante entre os estabelecidos pela política de governança” (BRASIL, 2018a, p. 40).

<sup>521</sup> Com base no documento supraindicado, os elaboradores do Guia ressaltam: “A governança responsiva exige que os servidores públicos atuem além das ordens e sejam proativos. Para fortalecer a capacidade de resposta do serviço público, a capacitação em áreas como inovação, foco no cliente e no cidadão, liderando por meio de influência, colaboração, gerenciamento de projetos, gerenciamento financeiro e negociação, entre muitos outros, será necessária. Acima de tudo, é preciso incutir um firme compromisso de servir os cidadãos (United Nations, 2015, p. 37, tradução nossa)” (BRASIL, 2018a, p. 40).

<sup>522</sup> Segundo o Banco Mundial (WORLD BANK, 2007, p. 76), a legitimidade está diretamente relacionada à promoção do interesse público e com a medida em que as estruturas de governança e gestão permitem e facilitam a participação e a voz efetivas das diferentes categorias de partes interessadas nas principais decisões de governança e gestão, levando em consideração seus respectivos papéis e importância relativa. Como nem sempre o que é legal é legítimo, busca-se aferir, por exemplo, até que ponto a consultoria científica e técnica mais atualizada está sendo procurada para informar a formulação de políticas e a eficácia operacional.

<sup>523</sup> Nesse sentido, B. Guy Peters reporta como os aspectos substantivos da legitimidade e as expectativas dos cidadãos aumentam a responsabilidade dos governantes: “Geralmente pensamos em governos que alcançam legitimidade por meio de *procedimentos*. Se eleito em uma eleição livre e justa, a maioria dos cidadãos considerará que ele tem legitimidade. Além disso, se os processos pelos quais as leis são feitas e aplicadas forem constitucionais e também forem considerados justos, as leis serão legítimas. Essas bases processuais de legitimidade são importantes, mas não contam toda a história da capacidade de governança do setor público. Além dos aspectos processuais, o setor público também deve pensar sobre os aspectos *substantivos* da legitimidade. Existem agora evidências significativas de que ela se baseia, também, no desempenho do setor público na prestação de bens e serviços à população. Um bom governo é visto cada vez mais como fornecedor de boas escolas, bons cuidados de saúde, boas estradas e todos os outros serviços de que a sociedade depende. Criar e manter a confiança do cidadão, portanto, requer não apenas o bom funcionamento dos governos de acordo com o que prevê a lei, mas também exige que o governo *realize*. Portanto, instrumentos como a gestão do desempenho tornaram-se mais importantes não apenas na gestão interna, mas também para justificar a própria existência do governo perante seus cidadãos. Os fardos colocados sobre os que tentam governar tornaram-se ainda mais pesados, e as expectativas dos cidadãos ainda maiores, mas a boa governança pode legitimar as ações do setor público” (BRASIL, 2018a, p. 22, grifo do autor)

seja tida como legítima pelo cidadão, de forma a fortalecer o cumprimento voluntário de regras sociais e a reduzir a necessidade de controles mais rígidos e burocráticos, é uma das vantagens da boa governança. Conforme bem ressaltado pelos organizadores do *Guia da Política de Governança Pública*, “[...] uma sociedade saudável passa pela ideia de um Estado cujas instituições entregam os resultados previamente pactuados a partir de um processo que mitiga as assimetrias de poder e permite a construção coletiva de objetivos e prioridades” (BRASIL, 2018a, p. 22).

O princípio da primazia do interesse público sobre o privado se manifesta na seara da governança por meio do princípio da *integridade*. Além das questões éticas (combate e prevenção à corrupção e desvios, incluindo a atribuição de responsabilidades a partir de processos sancionadores) a ele comumente associadas,<sup>524</sup> tal princípio também espelha questões de eficiência e inclusão.<sup>525</sup> Assim, além do estudo do elemento comportamental – para se compreender as causas das quebras das regras de conduta –, tal princípio estimula o diálogo e cautelosa análise de riscos para subsidiar o processo decisório, de modo que o temor de arriscar/errar não sufoque a capacidade de inovação.<sup>526</sup>

Corolário do princípio da legalidade e do próprio princípio democrático, o princípio da *confiabilidade* pressupõe interlocução contínua,<sup>527</sup> franca e aberta entre instituição

<sup>524</sup> Segundo o Banco Mundial (WORLD BANK, 2007, p. 78), a probidade se refere à adesão dos integrantes da organização (da alta administração aos implementadores) a altos padrões de ética e conduta profissional, além do cumprimento das regras e regulamentos. Descobertas de evidências de más ações, fraudes, má conduta ou outras quebras de confiança devem ser relatadas confidencialmente à autoridade de investigação.

<sup>525</sup> Ainda consoante o Banco Mundial (WORLD BANK, 2007, p. 78), a eficiência está intimamente relacionada ao custo-benefício da organização como um todo e à capacidade (inclusive regulatória e de resposta) das estruturas de governança e gestão de equilibrarem a qualidade do serviço e a qualidade do gasto por meio da adequada alocação e uso dos recursos da organização. O eficientismo pode trazer custos de legitimidade. Por outro lado, a participação de um grande número de interessados para perseguir determinado objetivo pode trazer um custo desproporcional ao benefício esperado. Práticas convergentes precisam equilibrar legitimidade e eficiência de modo que um princípio não seja sacrificado à custa do outro, uma vez que uma boa governança exige ambos.

<sup>526</sup> Ressalvam os elaboradores do Guia: “Dessa forma, a interpretação do princípio deve ser feita em conjunto com os demais presentes no decreto e deve levar em consideração o principal objetivo do ato normativo: permitir que o cidadão esteja sempre no centro das decisões e ações da administração pública. Isso evita que a absolutamente necessária luta contra a corrupção e contra os desvios de conduta seja um fim em si mesmo e, eventualmente, um entrave à adoção de práticas inovadoras na gestão pública e à capacidade do governo de dar respostas tempestivas aos problemas apresentados. [...]. Importante, portanto, para se incentivar um ambiente de integridade, que se privilegie o diálogo entre os tomadores de decisão e os responsáveis pelas unidades e funções que compõem a gestão da integridade, que terão a prerrogativa – e o dever – de apoiar o processo decisório por meio de abordagens baseadas no risco (*risk-based approach*)” (BRASIL, 2018a, p. 42 e 44).

<sup>527</sup> Ao tratarem da equidade, os elaboradores do Manual do Banco Mundial (WORLD BANK, 2007, p. 77) apontam que tal princípio diz respeito à extensão em que integrantes da organização, parceiros e beneficiários, de maneira semelhante, têm igual oportunidade de influenciar a estratégia e de receber benefícios dela. Após indagarem até que ponto o acesso às informações, consultas ou decisões da alta administração favorece os interesses de alguns integrantes e parceiros em detrimento de outros, nos níveis de governança e gestão, alertam que a equidade pode ser impedida não apenas por estruturas e processos,

pública e sociedade para a construção conjunta do planejamento estratégico de longo prazo – ao qual a instituição deverá se manter fiel – e para a avaliação dos riscos envolvidos na busca dos objetivos. Pressupõe também a superação dos silos institucionais/departamentais para que a instituição, integrada e coordenada, possa atuar do modo mais seguro, coerente e previsível.<sup>528</sup>

A construção de soluções mais sólidas e consistentes sintetiza o conteúdo do princípio da *melhoria regulatória*, o qual guarda grande interface com o princípio da segurança jurídica.<sup>529</sup> O elemento fundamental deste princípio é o processo decisório orientado por evidências (*evidence-based decision making*), sobretudo quando se trate de decisões que impliquem alocação de recursos públicos (v.g., a avaliação prévia de políticas públicas financiadas com recursos orçamentários ou por subsídios fiscais). A regulação deve ser inclusiva, minimalista, bem planejada para garantir a utilização racional dos recursos, desburocratizante e clara (isto é, bem redigida). Ela também deve – tal como a jurisprudência (art. 926, CPC/2015) – ser mantida estável, íntegra e coerente com o ordenamento jurídico, evitando antinomias, normas ambíguas e dispositivos de constitucionalidade duvidosa. A edição ou revisão de atos deve ser antecedida de consultas públicas (quando conveniente), assegurando-se a participação da sociedade<sup>530</sup> (para, sendo justa e imparcial, a lei “pegar”) e pautar-se por boas práticas (cujas fontes são inúmeras).<sup>531</sup> Institucionalizar o diálogo e a

---

mas também por barreiras linguísticas, técnicas e legais.

<sup>528</sup> Ressaltam os elaboradores do Guia: “[...] o planejamento de longo prazo e a gestão de riscos permitem que as instituições lidem com as incertezas de uma forma consistente e previsível, promovendo a confiabilidade. Portanto, para garantir que todos esses elementos sejam observados, é necessário que diretrizes, objetivos e resultados esperados sejam definidos a partir de um processo robusto de planejamento. Esse planejamento envolve não só avaliar – e, eventualmente, antecipar – adequadamente as necessidades e prioridades dos cidadãos, como também demanda uma intensa coordenação da atuação governamental” (BRASIL, 2018a, p. 46).

<sup>529</sup> Nesse sentido, os elaboradores do Guia apontam: “Essa possibilidade carrega consigo uma necessidade: observar a coerência, a clareza e a estabilidade do ordenamento jurídico. Mudanças repentinas de interpretação, excesso de regras, decisões e orientações divergentes e lentidão no processo decisório são alguns dos sintomas da insegurança jurídica e representam, ao fim e ao cabo, um problema de governança na construção normativa. É por esse motivo que a OCDE considera que ‘nada contribui mais para a confiança dos investidores em relação à regulação do que a previsibilidade e o reconhecimento de que as regras atingem os seus objetivos’ (OCDE, 2011a, p. 4)” (BRASIL, 2018a, p. 50).

<sup>530</sup> Destacam os elaboradores do Guia: “Igualmente, manter um processo decisório que incentive a participação da sociedade, notadamente por meio de instrumentos consagrados – por exemplo, a consulta pública –, é importante para aumentar a percepção de que as políticas e as leis foram desenvolvidas e implementadas de forma justa e imparcial (Banco Mundial, 2017). É, inclusive, um dos Objetivos Globais de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas, garantir que o processo decisório seja ‘inclusivo, participativo, responsivo e representativo em todos os níveis’ da instituição. Por fim, é importante lembrar que a legislação não é um fim em si mesmo. Dessa maneira, a melhoria regulatória não se restringe a buscar normas e políticas mais simplificadas e coerentes. Assim como os demais princípios, seu objetivo fundamental é o mesmo que orienta e justifica a política de governança: garantir que o cidadão esteja no centro das decisões e ações das instituições públicas” (BRASIL, 2018a, p. 51).

<sup>531</sup> Dentre as quais o Guia aponta: “As fontes de boas práticas regulatórias são inúmeras, já que se trata de um

colaboração entre o tomador de decisão e instituições e pesquisadores de renome é medida que também decorre da observância de tal princípio, para que, sem descuidar da inafastável proteção da privacidade, seja facilitado o acesso a dados fidedignos e de qualidade para gerar as evidências e fomentar a inovação.<sup>532</sup>

A *accountability*<sup>533</sup> diz respeito à extensão em que a responsabilidade é definida, aceita/assumida e exercida ao longo da cadeia de comando e controle, da alta administração, passando por assessorias, secretarias, diretorias, supervisões, chefias até os implementadores e os próprios beneficiários. Algumas etapas podem envolver responsabilidade mútua. A *accountability* é aprimorada quando as funções e responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática são claramente articuladas e também quando há participação das partes interessadas na formulação desses acordos e sua divulgação pública.<sup>534</sup> A *responsabilidade* se refere ao compromisso socioambiental da organização com partes interessadas que não fazem parte da sua cadeia direta de prestação de contas. Significa a adesão responsável a normas globais sobre direitos humanos, redução da pobreza, sustentabilidade ambiental e inclusão de gênero, com divulgação das salvaguardas sociais e ambientais, dos efeitos adversos potenciais ou realizados e com propostas de planos de mitigação.<sup>535</sup>

Assim como a prestação de contas, o princípio da *transparência* também é corolário do princípio da publicidade. A transparência diz respeito à medida em que os processos de tomada de decisão, relatórios e avaliações da organização (envolvendo pessoal, contratos, contabilidade financeira, auditoria, adesão a padrões de boas práticas etc.) são abertos e estão

esforço que não é novo e não se restringe ao Brasil. No entanto, para destacar apenas duas iniciativas nacionais, pode-se mencionar: *i*) o Decreto no 9.191, de 2017, que traz, em seu Anexo, uma lista extensa de questões a serem analisadas quando da elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo federal; e *ii*) o *Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório*, que auxilia a realização dessa análise com um roteiro didático (Brasil, 2017b)” (BRASIL, 2018a, p. 50).

<sup>532</sup> Conforme salientam os elaboradores do Guia: “A criação de um sistema de construção de evidências no âmbito da administração pública federal, que permita destravar as amarras de acesso aos dados sem olvidar práticas adequadas de privacidade e que desenvolva a capacidade de gerar evidências de qualidade para orientar o processo decisório, é um passo fundamental para desenvolver essa diretriz. A experiência da *Commission on Evidence-Based Policymaking* dos Estados Unidos, cujo relatório conclusivo já foi apresentado (Estados Unidos, 2017), é um exemplo de como um amplo e profundo diagnóstico pode auxiliar a construção de soluções mais consistentes” (BRASIL, 2018a, p. 48-49).

<sup>533</sup> Segundo Pinho e Sacramento (2009, p. 1348), “[...] não existe um termo único em português que defina a palavra *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta. Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva”.

<sup>534</sup> Não por outro motivo, a ONU defende que “[...] a governança efetiva para um desenvolvimento sustentável demanda que as instituições públicas, em todos os países e em todos os níveis, sejam inclusivas, participativas e prestem contas à população” (United Nations, 2014, p. 23, tradução nossa)”, conforme bem destacado no Guia (BRASIL, 2018a, p. 51).

<sup>535</sup> Cf. WORLD BANK (2007, p. 77).



disponíveis gratuitamente ao público em geral. Mais do que públicas, as informações devem ser completas, objetivas, confiáveis, relevantes e fáceis de encontrar e compreender. Não obstante as diversas obrigações e diretrizes de transparência já existentes no arcabouço legal brasileiro e o significativo número de boas práticas sobre o tema, a preocupação em ampliá-la segue central para a construção de um governo aberto,<sup>536</sup> acompanhada da devida gestão de riscos.<sup>537</sup> No mais, além de ser requisito de controle externo, a transparência favorece a melhora do clima de confiança interna e externamente.<sup>538</sup>

Este conjunto de princípios, que orienta e justifica a política de governança pública, revela a finalidade precípua de tal instrumento, qual seja, garantir que o cidadão esteja no centro das decisões e ações das instituições públicas. Vejamos algumas das principais diretrizes expressamente previstas para o alcance de tal objetivo.

### 3.1.2.3 Diretrizes

Se dos princípios gerais da administração pública previstos na Constituição Federal decorrem os princípios da governança pública, destes desdobram-se as diretrizes gerais, fonte inicial de inspiração para a atuação concreta do agente público.

O art. 4º do Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, elenca onze diretrizes para se alcançar a boa governança pública. Destacam-se, dentre elas: integração dos serviços em prol do interesse público; aplicação da “regra de ouro” da relação estrutura-função; rigoroso processo decisório pautado por evidências, qualidade informacional/regulatória e participação social; adoção de boas práticas nacionais e internacionais; engajamento efetivo das partes interessadas; e transparência dos resultados.

Previsões expressas como o diálogo entre os *players* e a coordenação dos processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a

---

<sup>536</sup> Ressaltam os elaboradores do Guia: “O conceito da OCDE de governo aberto, a seguir transcrito, demonstra a inter-relação entre os princípios de governança previstos no decreto e os ganhos de sinergia gerados pela sua implementação simultânea. [Governo aberto é] uma cultura de governança centrada no cidadão que utiliza ferramentas, políticas e práticas inovadoras e sustentáveis para promover transparência, capacidade de resposta e responsabilização do governo, de forma a incentivar a participação das partes interessadas no apoio à democracia e ao crescimento inclusive (OCDE, 2017d, tradução nossa)” (BRASIL, 2018a, p. 53).

<sup>537</sup> Nesse sentido, anotam os elaboradores do Guia: “Em contraponto, a OCDE alerta que o aumento da transparência e do controle social traz riscos, os quais, da mesma forma que todas as ações de governo, requerem uma gestão de risco prudente. Os possíveis focos de risco incluem atrasos na tomada ou implementação de decisões, a captura de processos por parte de grupos de interesses, o excesso de consultas e conflitos entre participantes. Todos esses fatores podem prejudicar a boa governança e a confiança no governo (OCDE, 2011b, p. 21)” (BRASIL, 2018a, p. 53).

<sup>538</sup> Cf. WORLD BANK (2007, p. 77-78).

gerar, preservar e entregar valor público; manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; e definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais,<sup>539</sup> confirmam que a articulação, o processo decisório pautado em evidências, a regra estrutura-função e a mensuração e comunicação dos resultados da instituição despontam como as principais diretrizes da boa governança, orientando e instando os gestores a valorizarem as boas práticas a elas relacionadas.

Gerar, preservar e entregar valor público,<sup>540</sup> com transparência, efetividade e *accountability* à sociedade, fortalece as instituições públicas brasileiras e contribui para o resgate da confiança nelas depositada pela população.

#### 3.1.2.4 Estrutura

A estrutura da governança pública varia conforme o tamanho, as capacidades institucionais e a experiência acumulada de cada organização (ou da respectiva unidade organizacional), sendo ainda ajustável ao grau de refinamento que a ela se pretenda dar. Uma estrutura mais ou menos abrangente deve, pois, ser definida no caso concreto.

Com vistas à entrega de melhores resultados para os cidadãos, ao fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições públicas, à coordenação das iniciativas e ao aprimoramento institucional, cabe à alta administração de cada organização implementar e manter as instâncias dessa estrutura, cujo conteúdo mínimo deve abarcar formas de acompanhamento de resultados, soluções para melhoria contínua do desempenho e instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências (*evidence-based decision making*).<sup>541</sup>

A condução da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, por exemplo, além do Presidente da República,<sup>542</sup> conta com um

---

<sup>539</sup> Cf., respectivamente, os incisos IV, VIII e X do art. 4º do Decreto nº 9.203, de 22/11/2017.

<sup>540</sup> O art. 2º, II, do Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, considera valor público os “[...] produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos”.

<sup>541</sup> Cf. art. 6º, parágrafo único, do Decreto nº 9.203, de 22/11/2017. Sobre a importância do comprometimento, coordenação e cooperação entre os múltiplos *stakeholders*, em especial da alta administração, para produzir melhores entregas públicas, sobremaneira no que tange a resultados mais efetivos de políticas de segurança, desenvolvimento e equidade, confira-se: World Bank, (2017).

<sup>542</sup> Responsável, em última instância, pela condução da política de governança.

Comitê Interministerial de Governança (CIG),<sup>543</sup> uma Secretaria-Executiva,<sup>544</sup> colegiados temáticos interministeriais,<sup>545</sup> grupos de trabalho específicos,<sup>546</sup> órgãos e entidades da administração pública federal,<sup>547</sup> alta administração<sup>548</sup> e comitês internos de governança.<sup>549</sup> Dentre os comitês internos instalados no âmbito do Poder Executivo Federal oportuno mencionar o da Advocacia-Geral da União<sup>550</sup> e o do Ministério da Justiça.<sup>551</sup>

Sendo a transversalidade uma característica inerente à governança, o *design* do CIG como colegiado central, com respaldo político-institucional, com a função de orientar e

<sup>543</sup> Instituído pelo Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, o Comitê Interministerial de Governança (CIG) tem por finalidade assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal, promovendo a coordenação e articulação de ações, bem como o alinhamento dessas com os interesses da sociedade. É composto pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República (que o coordena), pelo Ministro de Estado da Economia e pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União. A suplência é exercida pelos respectivos Secretários-Executivos. As reuniões ordinárias são trimestrais (cf. arts. 7º-A, 8º-A e 8º-B, todos do Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, alterado pelo Decreto nº 9.901, de 8/7/2019). Em suas quatro primeiras reuniões realizadas no primeiro semestre de 2018, o CIG aprovou 25 recomendações e 2 guias. Além disso, o Comitê aprovou a versão preliminar da *estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social* para a realização de consulta pública, demonstrando sua importância no âmbito do planejamento estratégico estatal.

<sup>544</sup> A Secretaria-Executiva do CIG é exercida pela Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República. Compete-lhe instruir as propostas, encaminhar a pauta, comunicar a realização das reuniões e disponibilizar as atas e resoluções do CIG (cf. art. 11-A do Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, alterado pelo Decreto nº 9.901, de 8/7/2019).

<sup>545</sup> Comissão, comitê, grupo de trabalho ou outra forma de colegiado interministerial instituído com o objetivo de implementar, promover ou executar políticas ou programas de governança relativos a temas específicos (cf. art. 9º-A, § 2º, do Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, alterado pelo Decreto nº 9.901, de 8/7/2019).

<sup>546</sup> Instituídos pelo CIG com o objetivo de assessorá-lo no cumprimento das suas competências, os grupos de trabalho não poderão ter mais de cinco membros, duração não superior a um ano e estarão limitados a três operando simultaneamente. Tal como no CIG, a participação nos grupos de trabalho é considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada (cf. arts. 10-A, 10-B e 12-A, ambos do Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, alterado pelo Decreto nº 9.901, de 8/7/2019).

<sup>547</sup> A quem incumbe a execução da política de governança.

<sup>548</sup> Responsável pela implementação da política de governança nos respectivos órgãos e entidades. Deve implantar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios da capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas e responsabilidade e a transparência – e suas respectivas diretrizes. Integram a alta administração ministros de Estado, ocupantes de cargos de natureza especial, ocupantes de cargo de nível 6 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais, e de fundações públicas ou autoridades de hierarquia equivalente (cf. art. 2º, III, do Decreto nº 9.203/2017).

<sup>549</sup> Para assegurar que as boas práticas de governança se desenvolvam e sejam apropriadas pela instituição de forma contínua e progressiva, os comitês internos de governança promovem e monitoram a política de governança dos respectivos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Possuem, pois, o papel fundamental de funcionarem como elo entre o CIG e os responsáveis pela execução da política de governança (alta administração), implementando, *in locu*, o quanto estabelecido nas recomendações, manuais, guias e resoluções do CIG. As competências dos comitês internos de governança estão previstas no art. 15-A do Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, incluído pelo Decreto nº 9.901, de 8/7/2019. As atas e resoluções dos comitês devem ser publicadas em sítios eletrônicos, ressalvado o conteúdo sujeito a sigilo (cf. art. 16 do Decreto nº 9.203, de 22/11/2017).

<sup>550</sup> Previsto na Portaria nº 414, de 19/12/2017, a qual institui o Sistema de Governança Corporativa, a Política de Governança de Processos de Trabalho, a Política de Gestão de Riscos e a Política de Governança de Programas e Projetos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal.

<sup>551</sup> Previsto na Portaria nº 32, de 17/1/2018, a qual institui o Comitê de Gestão, Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

difundir, de maneira coordenada e integrada, a política de governança, permite-lhe funcionar tanto como propagador como “porta de entrada” de boas práticas e propostas para problemas comuns, evitando o indesejado retrabalho e ações contraditórias entre si ou com as orientações gerais do Comitê.

A estrutura de governança das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional também é integrada por unidades de gestão de riscos, de controle interno, de gestão da integridade<sup>552</sup> e assessorias jurídicas, mantidas e aprimoradas pela alta administração com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar na implementação da estratégia, no alcance dos objetivos da organização e no cumprimento da sua missão institucional.<sup>553</sup> Há ainda unidades de auditoria interna governamental para o aperfeiçoamento dos processos de gestão de riscos e dos controles, realizando trabalhos de avaliação e consultoria de forma independente e promovendo a prevenção, detecção e investigação de fraudes praticadas por agentes públicos e privados.<sup>554</sup>

O Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente, criado por meio do Decreto sem número de 7/3/2017, com competência, entre outras, para assessorar o Presidente da República na formulação de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável, para promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a melhoria da prestação de serviços públicos às empresas, aos cidadãos e à sociedade civil, é também instância importante da estrutura de governança da administração pública federal.

A execução da política de governança depende da construção de uma estrutura inicial, preferencialmente personalizada e contextualizada à realidade do órgão/instituição, que foque de modo especial nas fragilidades evidenciadas por dados consistentes, e que consiga prover uma atuação coordenada e eficiente, sem sobreposições e sem lacunas. A partir daí, a implementação dos patamares mínimos de governança deve ser priorizada no início, seguindo gradualmente com a internalização de elementos mais complexos. Sem

---

<sup>552</sup> Tais unidades são responsáveis pela estruturação, execução e monitoramento do programa de integridade, cuja existência está prevista no art. 19, II, do Decreto nº 9.203/2017. Segundo os organizadores do Guia da Política de Governança Pública, o programa de integridade “[...] é o conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção. Em outras palavras, *é uma estrutura de incentivos organizacionais – positivos e negativos – que visa orientar e guiar o comportamento dos agentes públicos de forma a alinhá-los ao interesse público*” (BRASIL, 2018a, p. 75, grifo do autor). Devem atuar de forma coordenada com as estruturas de auditoria interna, correição, ouvidoria, transparência e prevenção à corrupção, minimizando possíveis riscos para a integridade.

<sup>553</sup> Cf. art. 17 do Decreto nº 9.203, de 22/11/2017.

<sup>554</sup> Cf. art. 18 do Decreto nº 9.203, de 22/11/2017. No âmbito do Poder Executivo federal, a atividade de auditoria interna governamental deve ser realizada em conformidade com o Referencial Técnico (Instrução Normativa nº 3, de 9/6/2017) aprovado pela Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

desconsiderar a ampla margem de customização de modelos de governança, tais elementos mínimos passam pela fixação de formas de acompanhamento de resultados,<sup>555</sup> pela promoção da melhoria contínua do desempenho da organização e pela utilização de instrumentos para um processo decisório baseado em evidências.

O foco, desde o princípio, deve estar no resultado, não no relatório que demonstra o cumprimento de formalidades. A experimentação e os erros dela decorrentes fazem parte do processo. Por fim, para que os avanços sejam consistentes e alinhados, é necessário que os órgãos cumpram as recomendações do comitê central de governança, o qual, por sua vez, deve permanecer aberto a dúvidas e a sugestões de boas iniciativas.<sup>556</sup>

### 3.1.3 Mecanismos, seus respectivos componentes e as ferramentas

#### 3.1.3.1 Mecanismos

O art. 5º do Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, prevê três mecanismos essenciais para o exercício da governança pública: liderança, estratégia e controle. No *Referencial Básico de Governança* do TCU (BRASIL, 2014b, p. 51, grifo do autor), que claramente inspirou a redação do dispositivo, há a síntese da importância de cada um:

**Liderança** refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho.

Esses líderes são responsáveis por conduzir o processo de estabelecimento da **estratégia** necessária à boa governança, envolvendo aspectos como: escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas.

Entretanto, para que esses processos sejam executados, existem riscos, os quais devem ser avaliados e tratados. Para isso, é conveniente o estabelecimento de **controles** e sua avaliação, transparência e *accountability*, que envolve, entre outras coisas, a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados.

---

<sup>555</sup> Ressaltam os elaboradores do Guia: “A preocupação com esses elementos mínimos na política de governança também denota as principais dificuldades enfrentadas por órgãos e entidades da administração pública federal. O acompanhamento de resultados, por exemplo, é frequentemente realizado de forma não sistematizada, dificilmente consegue ter a extensão temporal necessária e, por vezes, não tem qualquer integração com outras iniciativas semelhantes. Não é difícil concluir que essas falhas impedem que os objetivos que justificam esse tipo de prática sejam atingidos, acarretando desperdício de recursos públicos” (BRASIL, 2018a, p. 26).

<sup>556</sup> Cf. Brasil (2018a, p. 71).

Esses três mecanismos são essenciais para a execução não apenas das funções de avaliar, direcionar e monitorar (governança), mas também para as de planejar, executar, controlar e avaliar (gestão). Devem, pois, estar alinhados ao longo de toda a estrutura de governança, do nível mais elevado ao mais subalterno, para a adequada definição do norte, para o aprimoramento do processo decisório e para o melhor desempenho da organização.

A melhor maneira de compreender um mecanismo é analisando suas engrenagens (ou componentes).

### 3.1.3.2 Componentes

A essencialidade dos mecanismos liderança, estratégia e controle para o exercício da governança pública recomenda o estabelecimento de parâmetros que permitam constatar sua existência e sua efetividade nas diversas organizações. Nessa linha, o *Referencial Básico de Governança* do TCU (BRASIL, 2014b, p. 51-52) associou a cada um dos mecanismos um conjunto de componentes – verdadeiras engrenagens –, cujo “funcionamento” caracteriza boas práticas de governança, objetivamente aferíveis e mensuráveis.

Quatro componentes integram o mecanismo **liderança**: a) pessoas e competências; b) princípios e comportamentos; c) liderança organizacional; e d) sistema de governança.

A **gestão de pessoas** é o maior desafio de uma organização. Do trabalho das pessoas depende o alcance dos resultados almejados. Selecionar com transparência, de implementadores a membros da alta administração, divulgando as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) desejáveis para o cargo e os critérios de seleção; capacitá-los, conforme lacunas de desenvolvimento; avaliá-los, a partir de indicadores e metas previamente definidos; motivá-los, a partir de um conjunto de benefícios, financeiros ou não, proporcional à complexidade e responsabilidade dos papéis, funções e dos resultados entregues individual e coletivamente, capaz não só de atraí-los como também de estimulá-los a manter o foco; e não perdê-los para outras organizações são, em síntese, as atividades primordiais para a área de recursos humanos.<sup>557</sup>

Os **valores, princípios e comportamentos** esperados de todas as pessoas vinculadas à organização devem estar previstos em códigos de ética e conduta formalmente definidos, claros e suficientemente detalhados. Tais códigos devem estabelecer as formas de tratamento de conflitos de interesses, evitar que preconceitos e vieses interfiram em decisões relevantes,

---

<sup>557</sup> Cf. *Referencial Básico de Governança* do TCU (BRASIL, 2014b, p. 54-56).

proibir ou limitar o recebimento de benefícios que de qualquer forma possam influenciar ações dos membros da organização, estabelecer sanções, mecanismos de monitoramento e as obrigações dos responsáveis por realizá-lo. O comportamento de todos os integrantes, além de demonstrar elevados padrões de integridade e conduta ética,<sup>558</sup> deve refletir plena aderência aos princípios constitucionais, legais e organizacionais, a ser avaliado por instância interna com atribuição de correição.<sup>559</sup>

A coordenação dos trabalhos, a partir da delegação de competências e autoridade (inclusive sobre os recursos alocados), reflete a capacidade da **liderança organizacional** de engajar todos na execução da estratégia por ela traçada em coparticipação. A implantação do sistema de controle interno ajuda a alta administração a identificar e mitigar os riscos-chave que podem comprometer o alcance dos principais objetivos organizacionais decorrentes de atos praticados pelos agentes delegados. Num sistema de delegação, devem ser claros os limites das competências associadas a decisões críticas de negócio, os mandatos dos membros, os requisitos para permanência no cargo ou função e as diretrizes de transição dos membros da alta administração e das demais instâncias internas de governança. A responsabilidade final pelos resultados produzidos sempre permanece com a autoridade delegante.<sup>560</sup>

Um **sistema de governança** ao mesmo tempo simples e robusto depende do total, contínuo e irrestrito apoio da alta administração; da clara definição de papéis e responsabilidades (relacionadas à tomada de decisão, à elaboração, implementação e revisão de diretrizes, ao monitoramento e ao controle); do balanceamento de poder e da segregação de funções relacionadas à tomada de decisões críticas, com definição de prazo para que sejam apresentadas; e da transparente divulgação das estruturas administrativas, dos papéis e responsabilidades das instâncias de governança, dos processos de trabalho, dos fluxos de informação e de decisão às partes interessadas para melhor interação.<sup>561</sup>

O mecanismo **estratégia**, por sua vez, comporta três componentes: a) relacionamento com partes interessadas; b) estratégia organizacional; e c) alinhamento transorganizacional.

O alinhamento das ações das organizações públicas com as expectativas das partes

---

<sup>558</sup> Os elaboradores do *Referencial Básico de Governança* (BRASIL, 2014b, p. 58) adotam o seguinte significado: “Ética: significa tomar decisões e agir pautando-se pelo respeito e compromisso com o bem, a honestidade, a dignidade, a lealdade, o decoro, o zelo, a responsabilidade, a justiça, a isenção, a solidariedade e a equidade”.

<sup>559</sup> Cf. *Referencial Básico de Governança* do TCU (Ibidem, p. 57-58).

<sup>560</sup> Cf. Ibidem, p. 59-60.

<sup>561</sup> Cf. Ibidem, p. 61-62.

interessadas<sup>562</sup> é fundamental para a efetividade.<sup>563</sup> A **diversidade de partes e de interesses** (sociais, econômicos, políticos), as restrições (sobretudo orçamentárias) e as influências externas requerem do líder habilidade para equilibrar<sup>564</sup> as legítimas expectativas dos diversos grupos, a discricionariedade regrada de gestores e o dever de prestar contas. A escuta ativa dos *stakeholders*, por meio de canais estruturados,<sup>565</sup> permite identificar as semelhanças e distinções entre as diversas partes interessadas e suas necessidades. Tal identificação, por sua vez, favorece a definição de critérios de priorização e balanceamento, cuja aplicação transparente e rastreável possibilita o reconhecimento por parte dos interessados de que seu engajamento está sendo considerado, aumenta a confiança e melhora o relacionamento.<sup>566 567</sup>

Independentemente de qual seja a organização pública, é seu papel fundamental ampliar, de forma sistêmica e integrada, o bem-estar social e as oportunidades aos cidadãos. A partir da **estratégia organizacional**, na qual estão definidas a missão,<sup>568</sup> visão de futuro,<sup>569</sup>

---

<sup>562</sup> Para o *Referencial Básico de Governança* (BRASIL, 2014b, p. 67): “Partes interessadas (*stakeholders*): são pessoas, grupos ou instituições com interesse em bens, serviços ou benefícios públicos, podendo ser afetados positiva ou negativamente, ou mesmo envolvidos no processo de prestação de serviços públicos. Em resumo, são aqueles cuja atuação e opinião deve ser levada em conta na formulação de estratégias, na *accountability* e na transparência. No setor público, abrangem: agentes políticos, servidores públicos, usuários de serviços, fornecedores, mídia e cidadãos em geral, cada qual com interesse legítimo na organização pública, mas não necessariamente com direitos de propriedade (IFAC, 2001)”.

<sup>563</sup> No *Referencial Básico de Governança* (BRASIL, 2014b, p. 67) enuncia-se: “Efetividade: relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados). Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que poderiam ser razoavelmente atribuídas às ações avaliadas. Diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos a médio e longo prazo (BRASIL, 2012)”.

<sup>564</sup> O termo é assim delimitado no *Referencial Básico de Governança* (BRASIL, 2014b, p. 67): “Equilíbrio: nos recentes estudos sobre governança, destaca-se a importância de se assegurar que expectativas e necessidades das partes interessadas sejam conhecidas e levadas em consideração pelos gestores, de modo a equilibrar as forças dos diversos grupos de interesse e minimizar riscos que possam impactar negativamente os resultados”.

<sup>565</sup> Reconhecidos pelos diferentes públicos-alvo como acessíveis e eficientes no trato das informações e solicitações recebidas, que cumpram as exigências legais de transparência ativa e passiva e que promovam a participação social na governança.

<sup>566</sup> Eis o que deve ser compreendido sobre o termo, consoante o *Referencial Básico de Governança* (2014b, p. 67): “Relacionamento: os servidores públicos devem tratar os cidadãos de maneira solícita, tempestiva, fidedigna e cortês, de modo a preservar a reputação da organização. Devem também se relacionar com os colegas de trabalho com respeito e consideração e, com relação aos fornecedores, devem honrar os contratos, pagar no tempo acordado, observar normativos e padrões de qualidade, de modo a garantir a reputação da entidade (IFAC, 2001)”.

<sup>567</sup> Cf. *Referencial Básico de Governança* do TCU (BRASIL, 2014b, p. 65-67).

<sup>568</sup> Para o *Referencial Básico de Governança* (Ibidem, p. 69): “Missão: representa a razão da existência de uma organização, ou seja, o que ela faz, por que faz, para quem ela atua, e qual impacto visa a produzir na sua clientela”.

<sup>569</sup> Delineia-se no *Referencial Básico de Governança* (BRASIL, 2014b, p. 69): “Visão de futuro: a expressão traduz a situação futura desejada pela organização para si mesma. É a imagem que ela tem a respeito de si e do seu futuro. Representa seu sonho de realidade futura, o qual lhe serve de guia. A visão é estabelecida sobre os fins da organização e corresponde à direção suprema que ela busca alcançar”.



valores e objetivos estratégicos,<sup>570</sup> desdobrada em planos de ação,<sup>571</sup> processos de trabalho, indicadores e metas de desempenho, a organização projeta implicações futuras de decisões presentes, de modo a reduzir a incerteza envolvida no processo decisório e potencializar o seu desempenho no curto, médio e longo prazo. Uma estratégia equivocada (quando do direcionamento) pode comprometer o futuro e exigir altos investimentos para trazer a organização ao rumo correto.<sup>572</sup>

Os problemas complexos e multifacetados da modernidade exigem soluções policêntricas, transversais e coerentes, facilitadas por um **alinhamento de estratégias e objetivos entre as partes interessadas**. Tal alinhamento exige capacidade de coordenação dos múltiplos atores (políticos, administrativos, econômicos e sociais), de modo que, integrados horizontalmente, a partir de ações e objetivos específicos, possam colaborar entre si e se reforçarem mutuamente em prol do bem comum. Trabalhos conjuntos e uma atuação sinérgica evitam que a fragmentação da missão, a sobreposição de programas e a superposição de esforços mutuamente contraproducentes tornem-se uma realidade generalizada.<sup>573</sup>

Já o mecanismo **controle** está associado a três componentes: a) gestão de riscos e controle interno; b) auditoria interna; e c) *accountability* e transparência.

A implementação da estratégia e a realização dos objetivos podem ser afetados por eventos de origem interna ou externa de forma positiva – isto é, agregando valor – ou negativa – isto é, destruindo valor. Identificar tais eventos e mitigar o efeito da incerteza sobre a estratégia e os objetivos da organização é a finalidade primordial da **gestão de riscos**. A simples identificação do risco não o elimina, cabendo à alta administração, apoiada pelo controle interno, determinar quanto risco aceitar na sua atividade e monitorar continuamente os elementos críticos do negócio, de modo a subsidiar os processos decisórios. Tal monitoramento deve considerar aspectos como conformidade legal e regulamentar, aderência a boas práticas, alinhamento à estratégia organizacional, desempenho global,

---

<sup>570</sup> No *Referencial Básico de Governança* (BRASIL, 2014b, p. 69) consideram-se: “Objetivos estratégicos: são os fins a serem perseguidos pela organização para o cumprimento de sua missão e o alcance de sua visão de futuro. Constituem elo entre as diretrizes de uma organização e seu referencial estratégico. Traduzem, consideradas as demandas e expectativas dos clientes, os desafios a serem enfrentados num determinado período”.

<sup>571</sup> Os elaboradores do *Referencial Básico de Governança* (Ibidem, p. 69) admitem que: “Planejamento: refere-se ao desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas que possibilitem avaliar as implicações futuras de decisões presentes, de modo a reduzir a incerteza envolvida no processo decisório e, conseqüentemente, aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos e desafios estabelecidos pela e para a organização, maximizando resultados e minimizando deficiências”.

<sup>572</sup> Cf. *Referencial Básico de Governança* do TCU (Ibidem, p. 68-70).

<sup>573</sup> Cf. Ibidem, p. 71-72.

adequação de estrutura, impactos das inovações tecnológicas, da transição de governantes e gestores (risco de descontinuidade dos planos) etc.<sup>574</sup>

A verificação da eficácia dos processos de gestão de riscos e dos controles internos é incumbência da **auditoria interna**. Munida com os recursos organizacionais necessários e reportando-se diretamente à alta administração, à auditoria interna é franqueado acesso aos registros, ao pessoal e às instalações físicas da organização com o fim de, por meio de avaliação independente, objetiva, zelosa e prudente, nos limites dos escopos definidos, apontar de forma proficiente não apenas eventuais desvios, como também oportunidades de melhoria para a organização.<sup>575</sup>

Cabe à alta administração prestar contas de sua atuação e responsabilizar-se, integralmente, pelas consequências das ações e omissões da organização, disponibilizando de forma transparente e oportuna às partes interessadas informações claras e relevantes não apenas sobre seu desempenho econômico-financeiro (conforme exigências normativas e jurisprudenciais), mas também de fatores outros (inclusive intangíveis, como imagem, composição, satisfação dos clientes com os produtos e serviços oferecidos) aptos a criar valor para a organização, observados os limites de exposição (publicidade como regra, sigilo como exceção). Relatórios organizacionais elaborados por instâncias externas, contratados de forma voluntária (isto é, sem exigência legal), reforçam a adequação da *accountability* e a probabilidade de as partes interessadas reconhecerem como satisfatória a prestação de contas. As irregularidades constatadas devem ser encaminhadas aos órgãos de controle para a aplicação das sanções devidas conforme regras previamente definidas.<sup>576</sup>

### 3.1.3.3 Ferramentas

A governança pública é verificada a partir do funcionamento dos seus três mecanismos essenciais. Cada mecanismo, por sua vez, é aferido, como visto, a partir do funcionamento dos respectivos componentes (ou engrenagens). Já cada engrenagem pode ter o “giro” facilitado por algumas ferramentas que lubrificam a boa governança e a boa gestão.

Assim, além do arcabouço jurídico-legal (constituições, leis, decretos, resoluções, portarias, instruções normativas, regulamentos, súmulas administrativas, jurisprudência – inclusive dos tribunais de contas –, precedentes, súmulas vinculantes), em sua caixa de

---

<sup>574</sup> Cf. *Referencial Básico de Governança do TCU* (BRASIL, 2014b, p. 73-74).

<sup>575</sup> Cf. *Ibidem*, p. 75-76.

<sup>576</sup> Cf. *Ibidem*, p. 77-79.

ferramentas o governante e o gestor devem encontrar instrumentos outros que lhes auxiliem a promover um processo decisório coerente e baseado em evidências.

Dentre outros, merecem destaque os seguintes instrumentos: os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, os planos nacionais, setoriais e regionais, o respectivo plano plurianual, o planejamento estratégico da organização,<sup>577</sup> sua cadeia de valor, seu código de ética (ou programa de integridade), os recursos orçamentários do período, a análise de impacto regulatório (AIR),<sup>578</sup> as avaliações *ex ante* e *post factum* de políticas públicas,<sup>579</sup> planos setoriais de ação,<sup>580</sup> organograma, fluxo dos processos de trabalho, relatórios de execução e acompanhamento, análise crítica de dados, de desempenho, de riscos, prestação de contas, relatórios de auditoria e de fiscalização, pesquisa de satisfação, relatórios dos canais de comunicação, bancos de boas práticas, manuais, guias,<sup>581</sup> recomendações, manifestações técnicas, respostas a consultas, trabalhos de avaliação e consultoria independente etc.

O manuseio desse instrumental complementar, veiculado normativamente de forma mais branda (*soft law*), possibilita às organizações públicas criarem o seu próprio modelo de governança e desenvolvê-lo de modo a oferecer às partes interessadas cada vez melhores entregas, com contextualizações dinâmicas, alinhando a aplicação de recursos públicos às demandas prioritárias da sociedade (principal), com transparência e eficiência crescentes.

### **3.1.4 Política de governança pública (fundamentos legais, indicadores, vantagens e contrapontos)**

<sup>577</sup> O planejamento estratégico é o documento no qual estará estabelecida a missão, visão, valores, objetivos (estratégicos, táticos e operacionais), indicadores, metas, prioridades e alocação de recursos.

<sup>578</sup> Segundo o *Guia da Política de Governança* (BRASIL, 2018a, p. 55), a “AIR é o processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão”.

<sup>579</sup> Esclarece o *Guia da Política de Governança* (BRASIL, 2018a, p. 54): “Avaliação *ex ante/ex post*: a análise *ex ante* objetiva promover uma reflexão em nível mais elevado quando da criação, expansão ou do aperfeiçoamento de políticas públicas, para que estas sejam mais bem desenhadas e planejadas. Em contrapartida, a avaliação *ex post* é o instrumento de racionalidade para as tomadas de decisão ao longo da execução da política – dizendo ao gestor o que aprimorar, e em alguns casos, como fazê-lo – e para a melhor alocação de recursos entre as diferentes políticas públicas setoriais”.

<sup>580</sup> Planos setoriais de ação com definição de responsabilidades e respectivos cronogramas de entrega (parcial e total) de resultados.

<sup>581</sup> O *Guia da Política de Governança Pública* (BRASIL, 2018a), por exemplo, visa a conferir maior estabilidade e previsibilidade para a coordenação e execução da política.

### 3.1.4.1 Fundamentos legais

A governança pública encontra respaldo jurídico constitucional e infraconstitucional. Antes mesmo do estabelecimento da Política de Governança Pública em 2017, a sua necessidade já decorria direta ou indiretamente de uma série de normas.

A Constituição Federal de 1988 dá o balizamento macro ao estabelecer o Estado Democrático (“todo poder emana do povo”), a delegação principal-agente entre sociedade-Estado (“que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”), o Estado de Direito (que garante o devido processo legal, evitando a tomada de medidas administrativas, legais e jurisdicionais apenas pelo clamor popular, limitando o Estado Democrático), a forma federativa de Estado, a indissolubilidade da Federação, a forma republicana de governo, os fundamentos da República (soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, pluralismo político) e o regime político democrático (art. 1º); os objetivos fundamentais da República (art. 3º) e os princípios que regem suas relações internacionais (art. 4º); ao assegurar direitos e garantias fundamentais (arts. 5º a 17); dispor sobre a organização política e administrativa do Estado (art. 18) e dos Poderes (tripartidos, independentes e harmônicos, art. 2º); definir atribuições, responsabilidades, estruturas e estabelecer um sistema de freios e contrapesos; prever os princípios da administração pública (art. 37); consagrar um sistema integrado de controle interno entre os Poderes (art. 74); dispor sobre tributação e orçamento (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual), ordem econômica e financeira (política urbana, agrícola, fundiária, da reforma agrária) e ordem social (seguridade social – saúde, previdência e assistência social –, educação, cultura, desporto, ciência, tecnologia, inovação, comunicação social, meio ambiente, família e índios).

Na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (arts. 12 a 16)<sup>582</sup> também se encontra a prerrogativa de a sociedade pedir contas a todo gestor público pelos atos patrocinados com recursos recolhidos compulsoriamente dos cidadãos.

No plano infraconstitucional, destacam-se como marcos importantes da evolução

---

<sup>582</sup> Nesse sentido: “Art. 12. A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública. Esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada. Art. 13. Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades. Art. 14. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração. Art. 15. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração. Art. 16. A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”.

legislativa da governança pública: o Decreto-Lei nº 200/1967 (dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa); a Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); o Decreto nº 5.378, de 23/2/2005 (instituiu, no âmbito da União, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública), revisado em 2005 e em 2013; a Lei Complementar nº 135, de 4/6/2010 (Lei da Ficha Limpa); a Lei nº 12.527, de 18/11/2011 (Lei de Acesso à Informação); a Lei nº 12.813, de 16/5/2013 (dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego); a Lei nº 13.303, de 30/6/2016 (dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios);<sup>583</sup> a Lei nº 13.709, de 14/8/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados, com redação dada pela Lei nº 13.853, de 8/7/2019); o Decreto sem número de 7/3/2017 (cria o Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente);<sup>584</sup> o Decreto nº 9.203, de 22/11/2017 (dispõe sobre a Política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional); o Projeto de Lei nº 9.163/2017 (o qual estende a incidência das normas de governança aplicáveis à administração pública federal aos estados, municípios e também às entidades do chamado sistema “S”; e disciplina o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado); a Lei nº 13.655, de 25/4/2018 (que inclui diversas alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, instituída pelo Decreto-Lei nº 4.657, de 4/8/1942); o Decreto nº 9.830, de 10/6/2019 (que regulamenta o disposto nos arts. 20 a 30 da LINDB); e a Lei nº 13.848, de 25/6/2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras).

A Política de Governança, embora tenha tratado do tema de forma mais ampla e abrangente,<sup>585</sup> restringe-se, como salientado, à administração pública federal (administração

---

<sup>583</sup> Referida lei, ao tratar de temas como a profissionalização da gestão das empresas, novas regras para nomeação de gestores, inclusive dos conselhos, impedimento para dirigentes de partidos e pessoas que tenham atuado em campanhas eleitorais assumirem cargos por determinado período e acesso irrestrito pelos órgãos de controle (como o TCU), trouxe avanços, restritos, todavia, às estatais.

<sup>584</sup> Antes desse, outros decretos recentes que trataram de temas relacionados à governança pública se sucederam: Decreto nº 1.526, de 20/6/1995 (criou a Câmara de Reforma do Estado, do Conselho de Governo); revogado pelo Decreto nº 5.383, de 3/3/2005 (criou a Câmara de Políticas de Gestão Pública, do Conselho de Governo); revogado pelo Decreto nº 7.478, de 12/5/2011 (criou a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade, do Conselho de Governo); revogado pelo Decreto sem número de 7/3/2017.

<sup>585</sup> Como observado nos itens anteriores, referida política trouxe um plano de conduta mínimo para os novos governantes, valorizando questões como meritocracia, redução dos conflitos de interesses, definição de uma estratégia de longo prazo consistente, gestão de riscos e construção de procedimentos para monitoramento e avaliação das políticas públicas e demais ações de governo.

direta, autarquias e fundações), até por respeito aos princípios constitucionais da separação dos Poderes e da autonomia federativa. Em vista de seus princípios e diretrizes, pode, em certa medida, ser compreendida como uma extensão da Emenda Constitucional nº 19, de 4/6/1998 (a qual estabeleceu a redação atual do *caput* do art. 37 da Constituição Federal), ao desdobrar os princípios da administração pública em subprincípios e diretrizes que expandem a interpretação de seu conteúdo, conectando tais princípios à atuação do agente público.

Ainda como parâmetros normativos da governança pública, releva destacar os referenciais de governança do Tribunal de Contas da União.<sup>586</sup> Tais referenciais, elaborados a partir do estudo de modelos nacionais e internacionais de governança pública,<sup>587</sup> além de servirem de ferramenta de orientação, melhoram a governança interna do próprio TCU, uniformizando o entendimento por parte de seu corpo técnico para realização dos trabalhos de controle externo, contribuindo para o aperfeiçoamento da administração pública.<sup>588</sup>

O Decreto nº 9.203/2017 e o Projeto de Lei nº 9.163/2017 foram construídos, como já salientado, a partir de tais referenciais e de contribuições e proposições advindas de interlocutores da Casa Civil da Presidência da República e do então Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Dentre tais referenciais, destaca-se o *Referencial Básico de Governança* do TCU (Portaria TCU nº 25/2014), cuja base foi o amplo diagnóstico sobre governança pública promovido pelo TCU em 2015,<sup>589</sup> o qual identificou problemas de liderança, estratégia e controle em diversos órgãos públicos nas três esferas de governo, os quais tratam de áreas relevantes, como segurança pública, saúde, educação e meio ambiente, revelando a incipiência do tema.

---

<sup>586</sup> Além de realizar fiscalizações, auditorias e inspeções para identificar falhas ou irregularidades a serem corrigidas, o TCU também orienta gestores a fim de incentivar a adoção de boas práticas de governança de modo a evitar a ocorrência de problemas.

<sup>587</sup> Na elaboração dos referenciais são considerados, por exemplo, modelos de governança pública do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD ou Banco Mundial), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), modelos acadêmicos e, ainda, modelos do Reino Unido, Estados Unidos (como o *GPRM Modernization Act of 2010*), Portugal, Nova Zelândia, Austrália, Alemanha, França e outros.

<sup>588</sup> Dentre tais referenciais, vale ressaltar: *Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública* (Portaria TCU nº 25/2014); *Dez passos para a boa governança* (Portaria TCU nº 214/2014); *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas* (Portaria TCU nº 230/2014). Nos anos seguintes também foram aprovados o *Referencial para avaliação de governança do centro de governo* (1º/12/2016), o *Referencial básico de gestão de risco* (30/5/2018) e o *Referencial de combate à fraude e corrupção* (14/11/2018). Todos podem ser acessados no site do TCU.

<sup>589</sup> Ver, nesse sentido, o levantamento realizado pelo TCU, em conjunto com diversos Tribunais de Contas do país, com o objetivo de sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional - esferas federal, estadual, distrital e municipal (Acórdão nº 1.273/2015-TCU-Plenário, exarado no âmbito do TC nº 020.830/2014-9, que apurou o Índice de Governança e Gestão Pública - iGG -, da relatoria do Ministro Augusto Nardes). (BRASIL, 2014a).

Cada uma dessas normas significa avanço – ao menos formal – na capacidade de governança do Estado brasileiro, a qual, todavia, demanda novos reforços para que toda a rede de servidores e agentes políticos que agem por delegação em uma complexa estrutura decorrente da Constituição Federal, trabalhando os mecanismos de liderança, estratégia e controle em conjunto, proporcionem resultados mais alinhados aos anseios sociais.

### 3.1.4.2 Indicadores

Não obstante as limitações decorrentes de sua grande diversidade conceitual, a governança pode ser medida a partir de indicadores, os quais possibilitam diagnósticos personalizados, comparação de organizações, identificação de ineficiências/fragilidades, propagação do tema e disseminação mais célere de boas práticas de liderança, estratégia e *accountability*.

Não é tarefa fácil medir a motivação, o comprometimento, as competências, como a relação estrutura-função afeta o desempenho da organização, a coordenação das ações, a cooperação entre os *players* etc. Nem sempre se alcança concordância em relação aos resultados, sobretudo no setor público. A depender, por exemplo, da cultura da organização (se mais hierarquizada ou menos) e do serviço prestado (se mais específico ou mais abrangente) tal discordância pode ser ainda mais evidente.

No entanto, com o cuidado de não induzir formas organizacionais predefinidas e engessadas, mantendo um imprescindível espaço para diagnósticos customizados e soluções específicas, inovadoras e contextualizadas, medir a governança por meio de indicadores estimula mudanças de comportamento, aperfeiçoa o planejamento das ações, favorece o desenvolvimento e a transformação de recursos públicos em melhores resultados,<sup>590</sup> o que, com o tempo, faz compensar o monitoramento.<sup>591</sup>

A governança dos órgãos da administração federal vem sendo aferida pelo Índice

---

<sup>590</sup> Após ressaltarem que bons resultados não surgem por acaso, sendo, em verdade, consequência de boas práticas, amparadas por estruturas eficientes de gestão e governança, os elaboradores do Sumário Executivo do Índice Integrado de Governança e Gestão 2018 (BRASIL, 2018e, p. 5) recordam a ontologia dos *players* públicos: “No caso de organizações que gerenciam recursos públicos, os objetivos e os serviços prestados por elas são a sua razão de existir. Como os ‘donos’ desses recursos são toda a sociedade brasileira, é importante que haja uma estrutura de governança que proveja os melhores incentivos para que gestores, servidores e funcionários atuem sempre no melhor interesse social”.

<sup>591</sup> Nesse sentido, com base em estudos do Banco Mundial, os organizadores do *Guia da Política de Governança Pública* (BRASIL, 2018a, p. 32) salientam: “[...] os indicadores reforçam que a boa governança é fundamental para o desenvolvimento. O crescente reconhecimento da ligação entre boa governança e desenvolvimento bem-sucedido, como sugerem evidências empíricas, justifica por si só o monitoramento da qualidade da governança dos países ao longo do tempo”.

Integrado de Governança e Gestão (iGG) desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União. A partir da identificação de boas práticas, a Corte de Contas definiu critérios a serem mensurados e estabeleceu pesos para cada um deles, o que possibilitou a criação dos indicadores.

Tal índice, anterior à Política de Governança Pública, embora ainda não contemple todos os elementos, variáveis e conceitos do Decreto nº 9.203/2017, é um parâmetro que vem se consolidando em sua série histórica e cuja metodologia vem sendo aprimorada.

Em 2017, os levantamentos realizados de forma avulsa desde 2013 foram unificados.<sup>592</sup> Dessa forma, o iGG passou a ser a resultante de quatro outros índices, quais sejam: Índice de governança pública organizacional (iGovPub), Índice de gestão de pessoas (iGovPess), Índice de gestão de TI (iGovTI) e Índice de gestão de contratações (iGovContr).

No ciclo de 2018, a amostra do levantamento foi composta por 526 organizações federais e outros entes jurisdicionados do TCU com autonomia orçamentária e administrativa, incluindo empresas públicas, ministérios, tribunais, instituições de ensino e hospitais.<sup>593</sup> Foram obtidas respostas válidas de 498 organizações que se autoavaliaram, o que representou cerca de 95% da amostra selecionada.<sup>594</sup>

O estágio de governança da instituição é classificado de forma objetiva em três níveis: a) inicial (de 0 a 0,39), b) intermediário (de 0,40 a 0,70) e c) aprimorado (de 0,71 a 1). O estágio inicial ainda se subdivide em inexpressivo (de 0 a 0,14) e iniciando (de 0,15 a 0,39).<sup>595</sup> A figura abaixo sintetiza os resultados do ciclo 2018.

---

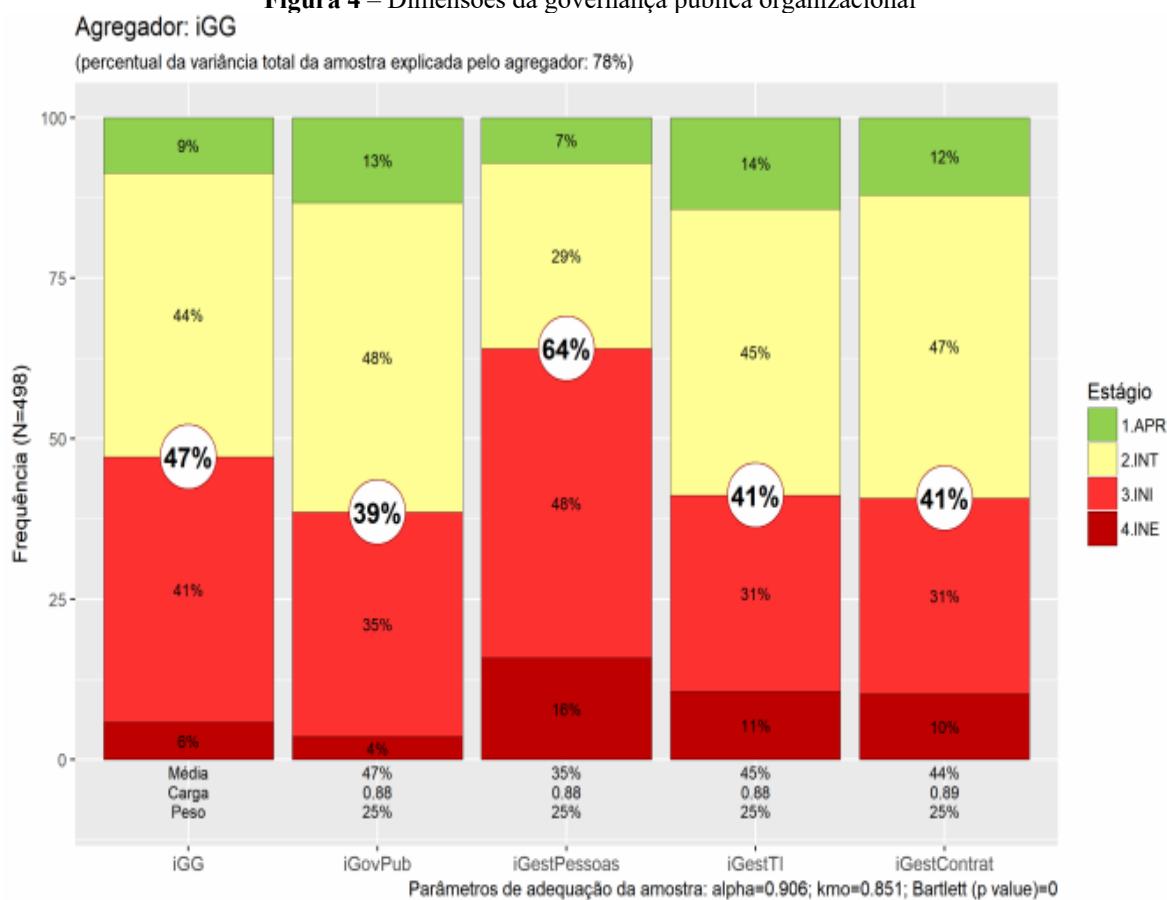
<sup>592</sup> Segundo o *Relatório de Acompanhamento na Fiscalização* nº 170/2018-TCU (BRASIL, 2018d, p. 3), o “[...] levantamento realizado em 2017 resultou no Acórdão 588/2018-TCU-Plenário, o qual determinou o acompanhamento, por cinco anos, da capacidade de governança e gestão dos órgãos e entidades jurisdicionados, a fim de identificar riscos sistêmicos, subsidiar o TCU e o Congresso Nacional com informações sobre a governança e a gestão das organizações públicas federais e outros entes jurisdicionados do TCU.” Cópias da deliberação do TCU e do relatório do levantamento são remetidos às comissões de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e de Assuntos Econômicos do Senado Federal. Também foi dada ciência do levantamento ao Comitê Interministerial de Governança (CIG). O *site* do TCU (Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2020/sobre.htm>. Acesso em: 6 jan. 2020) informa que o questionário do iGG não foi aplicado em 2019 e que o ciclo 2020, cujo questionário já está disponível, ocorrerá em maio próximo.

<sup>593</sup> As organizações foram agrupadas por segmento de atuação e por tipos, englobando Poder Judiciário (STF, STJ, TST, TSE, STM, 5 TRFs, 24 TRTs, 27 TREs, CNJ, CJF, CSJT, TJDFT), Funções Essenciais à Justiça (MPF, MPT, MPM, MPDFT, CNMP, DPU, AGU), Poder Executivo (Ministérios, PGFN), Poder Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal), Autarquias, Bancos, Conselhos Profissionais, Estatais, Fundações, Fundos, Instituições de Ensino, Unidades de Saúde, Paraestatais etc. Para mais informações, consultar: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>.

<sup>594</sup> Cf. Brasil (2018d, p. 3).

<sup>595</sup> Cf. *Ibidem*, p. 5-6.



**Figura 4 – Dimensões da governança pública organizacional**

Fonte: *Relatório de Acompanhamento na Fiscalização* nº 170/2018-TCU, exarado no âmbito do Processo nº TC nº 015.228/2018-7 (Acórdão nº 2699/2018, TCU, Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas), p. 8.

Como se pode observar, o iGG 2018 aponta um diagnóstico crítico da governança pública brasileira e uma longa jornada para aprimorá-la. Embora tenha aumentado o número de organizações com iGG em estágio aprimorado e em estágio intermediário e diminuído o de organizações em estágio inicial no comparativo com 2017,<sup>596</sup> os dados gerais preocupam, sobretudo no que tange à gestão de pessoas, seara na qual 64% das instituições estariam em estágio inicial de governança e gestão. Os pontos mais sensíveis desse levantamento foram o baixo monitoramento da gestão pela alta administração (no que se refere à governança) e a baixa capacidade de gerir riscos

<sup>596</sup> Segundo o *Relatório de Acompanhamento na Fiscalização* nº 170/2018-TCU, exarado no âmbito do Processo nº TC nº 015.228/2018-7 (BRASIL, 2018d, p. 23): “99. No comparativo com 2017, podemos constatar evolução em capacidades de governança e gestão nos grandes grupos de organizações respondentes: tribunais, empresas, autarquias/fundações e órgãos da administração direta do Executivo. Em 2018, o número de organizações com iGG em estágio aprimorado passou de 3% para 9% e, em estágio intermediário, de 39% para 44%. Além disso, reduziu-se de 58% para 47% as organizações com níveis iniciais de capacidades em governança e gestão. A continuidade do levantamento mostrará se esses fatos tratam-se de fenômeno isolado ou se constituirão tendência positiva”.

(no que diz respeito à gestão),<sup>597</sup> o que sugere que as boas práticas em tais áreas não estão sendo adotadas pela maior parte das instituições.

Muitas das deficiências abordadas já haviam sido constatadas em levantamentos anteriores, tendo havido determinações e recomendações por parte do TCU, para que as instituições participantes adotassem plano de ação visando ao incremento da governança e gestão. As vulnerabilidades detectadas também ensejaram a apresentação do já mencionado Projeto de Lei nº 9.163/2017, o qual amplia a política de governança para as três esferas de governo e para os três poderes.

Não há dúvida de que indicadores de governança<sup>598</sup> contribuem para a difusão do tema e para reforçar na agenda governamental a necessidade de melhorias na gestão e nas políticas públicas do Estado brasileiro. Todavia, preencher os requisitos de um conceito normativo-prescritivo de governança não necessariamente contribui para a melhoria dos padrões de governança na administração pública.

Nesse sentido, após ressaltarem com propriedade que o “[...] processo de governar é eminentemente político-relacional (tanto nas relações internas ao Estado quanto nas relações Estado-sociedade)”, Cavalcante e Pires (2018, p. 10-14), analisando especificamente o iGG

---

<sup>597</sup> Nesse sentido, o Ministro Bruno Dantas fez constar em seu voto (Acórdão nº 2699/2018, TCU, Plenário, p. 2): “14. Anoto, todavia, que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que a Administração Pública Federal atinja um estágio, ao menos, satisfatório de governança e gestão. 15. Os pontos de deficiência que mais chamam atenção no presente relatório de acompanhamento são: i) no âmbito da governança, o baixo monitoramento da gestão pela alta administração e ii) no âmbito da gestão, a baixa capacidade de gerir riscos. 16. O primeiro diz respeito ao estabelecimento e divulgação de objetivos, indicadores e metas; ao acompanhamento do alcance das metas; e à coleta de dados necessários à medição de desempenho da administração. O trabalho realizado constatou que a maioria das organizações avaliadas está em estágio inicial ou inexpressivo nessas práticas. [...] 19. Em relação ao segundo ponto que chama atenção (deficiência na gestão de riscos), cumpre dizer que ele põe em cheque o alcance dos objetivos da organização ou de cada subárea (contratações, TI, pessoas). [...] 23. Por fim, menciono algumas constatações do acompanhamento relativas à gestão de pessoas. O trabalho observou que houve evolução nos índices relativos a essa área, mas que algumas práticas relevantes ainda continuam insatisfatórias. Cito, por exemplo, as práticas de ‘definir adequadamente – em termos qualitativos e quantitativos – a demanda por colaboradores e gestores’ e de ‘assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados’ e o ‘adequado provimento das vagas existentes’. [...] 25. Destarte, embora os dados indiquem uma melhora, a situação ainda é preocupante, existindo elevada probabilidade de ocorrerem diversos eventos negativos, tais como: força de trabalho ociosa em algumas unidades e insuficiente em outras; falta de competências requeridas – que pode ser agravada por aposentadorias iminentes; e desperdício de recursos com a contratação de pessoas sem real necessidade ou perfil profissional inadequado”.

<sup>598</sup> Além do Índice Integrado de Governança e Gestão do TCU, oportuno mencionar indicadores de governança outros como as estatísticas de governança do IBGE (cf. Panorama nacional e internacional da produção de indicadores sociais: estatísticas de governança / Leonardo Athias, Luanda Botelho, organizadores. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019), alguns desenvolvidos pelos próprios *players* com suas respectivas dimensões, além de indicadores mais abrangentes, como o *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, indicador global desenvolvido pelo Banco Mundial com vistas a medir a evolução dos modelos de governança em mais de duzentos países, permitir a comparação entre as suas performances, podendo ainda ser utilizado para o planejamento estratégico do Estado. Um diferencial entre os múltiplos indicadores é a estratégia empregada para a sua produção, algumas mais, outras menos associadas a fontes de estatísticas oficiais, todas complementares na composição do retrato da governança.

do TCU, reconhecem o esforço estatístico empregado no tratamento dos dados, mas questionam a validade comparativa das mensurações da governança e apontam uma tendência de enviesamento dos resultados.

Os autores apontam que ao adotar uma abordagem predominantemente prescritivo-formal, ao recorrer a diversas definições de governança restritas à realidade prática de algumas organizações e sem validação lógico-científica e ao não demonstrar a relação causal entre o preenchimento dos requisitos do questionário e o efeito positivo que ele supostamente provocaria nas organizações e em seus públicos-alvo, optou-se por uma visão restrita e majoritariamente técnico-burocrática da governança (puramente normativa), misturando conceitos complexos e fluidos de forma arbitrária, sem fundamentação em conhecimento empírico-teórico reconhecido, negligenciando aspectos políticos, como a construção de legitimidade da ação pública via articulações, participação, parcerias e redes. Concluem que ao não se considerar que muitas das variáveis que compõem os índices têm pesos e importâncias diferentes nas realidades das instituições bastante díspares e assimétricas<sup>599</sup> (nas suas missões, estruturas, capacidades, recursos e regras de funcionamento) abrangidas pelo universo da pesquisa, os resultados tendem a ser inconsistentes.

De todo modo, ainda que os indicadores de governança se pautem inicialmente por um conceito normativo-prescritivo, tais dados são ferramentas importantes para melhorar as relações entre o Estado e os cidadãos, por meio de instituições mais responsabilizáveis (*accountable*) e transparentes, permitindo, ainda, identificar grupos mais afetados por disfunções nos sistemas de governança. Tais indicadores, ainda que com limitações metodológicas a serem superadas, contribuem para o reconhecimento de boas práticas e para aprimorar o funcionamento das instituições, evitando desmandos e desvios ante as normas vigentes.

A qualidade e adequação do serviço público está diretamente ligada à atuação harmônica e coordenada dos *stakeholders*, em vista da transversalidade das ações a serem conduzidas por eles. A autonomia constitucional dos *players* não os exime de buscarem uma atuação integrada, sinérgica, que permita identificar e corrigir causas primárias dos repetitivos problemas por que passa a administração pública. O diagnóstico macro permite visualizar com maior nitidez a necessidade de uma agenda que potencialize os esforços das partes interessadas para efetivar uma política de acesso isonômico à justiça aderente ao ciclo orçamentário.

---

<sup>599</sup> Por exemplo, casas legislativas, que possuem quadro funcional altamente qualificado e bem remunerado, e instituições de ensino, que nos últimos anos sofrem com severas restrições orçamentárias.

### 3.1.4.3 Vantagens

A governança pública, compreendida como meio de promoção de novas formas de coordenação e articulação governamental, com ênfase no fortalecimento de capacidades estatais (CAVALCANTE, 2017), viabiliza (re)equilíbrios dinâmicos e favorece o surgimento de novos arranjos (isto é, novas formas de organização e atuação do Estado e de suas políticas públicas), adaptados para diferentes realidades.

Num contexto de avanços tecnológicos e informacionais, a governança, robustecendo a “caixa de ferramentas” do governante ou gestor público,<sup>600</sup> contribui para o aperfeiçoamento do trato das disfunções do Estado e para o repensar de suas estratégias de coordenação intra e intergovernamental e de suas formas de articulação com os setores privado e não governamental.

Organizações com estágio de governança inicial ou mesmo intermediário podem encontrar num referencial normativo-prescritivo um instrumento de grande valia. Tomados como ponto de partida, eles difundem boas práticas e prescrevem padrões e caminhos na direção de aprimoramento do desenho e do funcionamento do *policymaking*.

Outras organizações, já mais amadurecidas e avançadas em termos de governança e gestão, podem, diante das transformações ocorridas ao longo do tempo e com base nos dados colhidos em séries históricas, investigar com ainda mais detalhe

[...] como de fato operam os atores, interesses, estruturas, mecanismos e instrumentos na organização e condução do processo de formulação e implementação de uma política pública ou de uma área específica de atuação estatal (CAVALCANTE; PIRES, 2018, p. 8).

Nesse segundo estágio da governança, as prescrições do modelo normativo, tomadas agora como instrumentos secundários, revelam-se úteis na medida em que organizam e

---

<sup>600</sup> Na qual haverá, segundo Cavalcante e Pires (2018), instrumentos outros como criação de órgãos, racionalidade processual, recrutamento de pessoal qualificado para carreiras públicas, meritocracia e autonomia (típicos do modelo de administração burocrática tradicional); desagregação de monopólios, redução do aparato administrativo do Estado, privatização, transferência de responsabilidades para (ou parcerias com) o terceiro setor, indução de concorrência em um ambiente organizacional crescentemente fragmentado, desenvolvimento de competências de regulação e contratação (característicos do *new public management* – NPM); desenvolvimento de instituições participativas, como conselhos, orçamento participativo e conferências, que criam formas de acesso e participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas públicas e seu controle. Os autores (2018, p. 9), com base em Laurence E. Lynn Junior (2010) acrescentam: “Além desses modos puros, os modelos analíticos também identificam tipos diferentes de interações entre eles, tais como: contratos, subsídios, redes auto-organizadas, autoridades reguladoras independentes, novos formatos organizacionais, orçamento participativo e afins. Essa variedade de possibilidades de formas de direcionamento da ação pública, em que cada setor pode atuar de forma independente ou interativa, constitui a estrutura analítica para se compreender a literatura de ‘nova governança’ (LYNN, 2010)”.

estabilizam as relações formais e informais entre os múltiplos atores envolvidos na condução coletiva dos assuntos de interesse público num cenário institucional específico (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES, 2016a, 2016b). Os arranjos daí oriundos

[...] podem e devem ser diversificados e dinâmicos, em função das características dos atores, assim como dos diferentes contextos e legados nos quais se dá a operação das organizações públicas e das políticas que elas conduzem (CAVALCANTE; PIRES, 2018, p. 9).

A principal vantagem da governança é, pois, permitir, a partir de reflexões prospectivas (ações de planejamento e *design thinking*) e retrospectivas (avaliação dos resultados e *accountability*), o (re)equilíbrio estratégico de arranjos que impactam (de forma positiva ou negativa) na construção de capacidades de ação que podem ampliar a probabilidade de alcance dos objetivos pretendidos (CAVALCANTE; PIRES, 2018).

As vantagens da boa governança, ainda incipientes no âmbito público, são cada vez mais observáveis no setor privado, onde se tem desenvolvido um modelo corporativo abrangente, que amplia e integra a dimensão das informações de impacto econômico, social e ambiental prestadas pelas empresas.

Evidenciando tal ampliação, nos últimos anos, o conselho de administração de grandes companhias vem incorporando à sua pauta, sobretudo quando da avaliação do impacto de suas potenciais aplicações, além das tradicionais análises econômico-financeiras, um conjunto de padrões e estratégias de investimento<sup>601</sup> que abrange desde o engajamento da empresa com questões ambientais e o relacionamento com funcionários, fornecedores, clientes e a comunidade no qual está inserida, até a governança corporativa como um todo, envolvendo questões sobre transparência, gestão de risco, *cibersecurity*, remuneração, estrutura e composição do conselho de administração, entre outras.

Empresas com tal perfil, atentas às crescentes prioridades do mercado e ao apetite dos investidores, aliando modernidade e eficiência, passam a cumprir requisitos outros<sup>602</sup> para além dos obrigatórios previstos em lei para atingirem maiores padrões de governança, agregarem mais valor às companhias, gerarem maior credibilidade ao mercado, tornarem-se mais competitivas e atraírem mais capital.<sup>603</sup>

---

<sup>601</sup> Conhecido como *Environmental, Social and Governance* (ESG).

<sup>602</sup> Como o Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015), o Regulamento do Novo Mercado, os Princípios de Governança da G-20/OCDE e outros.

<sup>603</sup> Globalmente, grandes fundos de pensão têm investido em companhias com o perfil ESG. Em 2019, segundo o *Principles for Responsible Investing*, o total de ativos geridos pelos seus signatários atingiu US\$ 86 trilhões, o dobro de cinco anos atrás. No Brasil, a Resolução nº 4.661/2018, do Conselho Monetário Nacional, passou a prever que entidades fechadas de previdência privada considerem, nas

#### 3.1.4.4 Contrapontos

O fenômeno da governança, seja na teoria, seja na prática, tende a ser tratado por duas perspectivas, as quais destacam características e propósitos distintos. O contraponto entre elas se revela importante para avaliar os riscos da adoção irrestrita de uma ou outra.

À abordagem prescritivo-formal do conceito de governança estimulada pelo TCU e encampada no Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, deve ser contraposta uma abordagem analítica, que, mais abrangente, situa a governança como “[...] perspectiva estratégica para lidar com os desafios de coordenação e implementação de programas governamentais em ambientes internos e externos cada vez mais complexos, dinâmicos e incertos” (CAVALCANTE; PIRES, 2018, p. 3).

Há na doutrina<sup>604</sup> quem considere a abordagem prescritivo-formal da “boa-governança” uma abordagem ingênua, irrealista, uma espécie de fetichismo, de retórica da moda ou mesmo um conceito mágico, propagador de mitos, não baseado em conhecimento empírico e teoricamente validado, cujas interpretações são vagas e imprecisas, pautadas em juízo de valor e por vezes contraditórias (por exemplo, quando se busca conciliar excessiva transparência e participação social com decisões céleres e de longo prazo).

A abordagem prescritivo-formal, embora hegemônica, é, de fato, mais restrita e pode levar a entender que a governança pode resultar de um pacote de reformas predefinidas, impostas de forma exógena, que não releva nuances político-institucionais de cada organização.

As confusões conceituais advindas de uma abordagem com forte carga normativa podem, segundo Cavalcante e Pires (2018, p. 3),

[...] gerar simplificações de realidades complexas e assimétricas do setor público. Além disso, tendem a gerar recomendações que ignoram gargalos e problemas estruturais do Estado brasileiro e, assim, se distanciam de uma contribuição ao aprimoramento e à efetividade das ações públicas.

Da crítica, contundente e válida, evidenciadora de que a governança não deve ser tomada como a panaceia para os problemas da administração pública, extrai-se que o conceito legal, os princípios, diretrizes e mecanismos adotados na Política de Governança

---

suas políticas de investimentos e em seu processo de análise de riscos, aspectos relacionados à sustentabilidade econômica, ambiental, social e de governança.

<sup>604</sup> Confira-se: Pollitt e Hupe (2011), Peters (2012), Cavalcante e Pires (2018).

Pública da Administração Federal devem ser tomados como ponto de partida, isto é, como um conteúdo mínimo da governança, que deve ser complementado por uma abordagem analítico-operacional, a qual leva em conta a influência de ambientes internos e externos cada vez mais complexos, dinâmicos e incertos no contexto específico de atuação de cada organização, buscando a ampliação de suas capacidades e recursos operacionais.

## 3.2 RACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA E TOMADA DE DECISÃO

### 3.2.1 A governança aplicada ao sistema de justiça

Para que não se reduza a uma proposição retórica, a promoção do acesso isonômico à justiça – tarefa cada vez mais complexa e multifacetada em um mundo de capacidade social em expansão – pode ser favorecida com o aporte de um nível avançado de governança, apto a produzir soluções policêntricas, transversais e coerentes, facilitadas por um alinhamento de estratégias e objetivos entre as partes interessadas.

Esse alinhamento exige capacidade de coordenação dos múltiplos atores (políticos, administrativos, jurídicos, econômicos e sociais), de modo que, integrados horizontalmente, a partir de ações e objetivos específicos, possam colaborar entre si e se reforçarem mutuamente em prol do bem comum. Trabalhos conjuntos e uma atuação sinérgica evitam que a fragmentação da missão, a sobreposição de programas e a superposição de esforços mutuamente contraproducentes tornem-se uma realidade generalizada.

Se a justiça é obra conjunta, a sua governança e gestão também devem sê-lo. Ambas podem ser utilizadas para melhorar a qualidade das decisões políticas, exatamente as que mais influenciam e determinam a ampliação (ou não) do acesso à justiça.

Sendo a governança judicial – como antes salientado – uma subespécie da governança pública, parte ela dos mesmos pressupostos, pauta-se pelos mesmos princípios e diretrizes e opera com os mesmos mecanismos e componentes, com foco, todavia, em uma pauta pública específica, qual seja, a judicial.

**A partir da concepção de acesso à justiça adotada<sup>605</sup> e do conceito normativo-prescritivo de governança pública apresentado,<sup>606</sup> a governança judicial pode ser definida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em**

---

<sup>605</sup> V. item 1.2.

<sup>606</sup> V. item 3.1.1.2.

**prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão judicial, com vistas à promoção do acesso isonômico à justiça.**

Na *avaliação/prospecção* do ambiente judicial, importa, logo de início, identificar quem são as partes interessadas na realização do direito material – sobretudo os direitos sociais básicos (art. 6º, CF/88) – na sociedade brasileira e os riscos envolvidos.

Como visto, o sistema de justiça é composto atualmente por integrantes (agentes políticos, servidores públicos e auxiliares) do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia (pública e privada), árbitros, conciliadores, mediadores, negociadores e terceiros facilitadores (públicos e privados, físicos e virtuais), além do próprio Poder Legislativo, Poder Executivo (Ministérios, agências reguladoras etc.) e da sociedade civil (Academia, associações civis, instituições financeiras, empresas, mídia, cidadãos individualmente considerados). Todos são, em alguma medida – variável conforme a estrutura-função –, responsáveis diretos pelos déficits de acesso à justiça.

Tanto a litigiosidade explodida como a latente e a contida trazem riscos. Como antes salientado,<sup>607</sup> os milhões de processos em trâmite pelo Poder Judiciário representam apenas o vértice de uma pirâmide de conflituosidade social. Se uma pequena parte da litigiosidade latente ou contida afluir ao Judiciário (fruto, por exemplo, de reequilíbrio de condicionantes como custo, tempo, previsibilidade, informação sobre direitos, confiança na instituição, entre outras), argumenta-se que o sistema judiciário pode colapsar. Por outro lado, se o nível de resiliência diante de situações de conflito – em especial de negativa de direitos sociais básicos –, for muito grande, haverá o risco de a própria sociedade vir a colapsar, diante de um insuportável desarranjo de relações sociais e jurídicas materiais.

No *direcionamento* das ações do sistema de justiça – isto é, na definição da estratégia e dos objetivos (táticos e operacionais), no ajuste de estruturas e funções, na integração de serviços, no alinhamento das expectativas e na articulação de pessoas e instituições – o norte prioritário não pode ser outro senão promover o acesso isonômico à justiça.

Como as consequências práticas da decisão nas esferas administrativa, controladora e judicial ganharam relevância, tornou-se ainda mais essencial reduzir o desequilíbrio de informação, poder e autoridade entre os *stakeholders*, de modo a assegurar que a vontade do cidadão (principal na relação delegante-delegado) seja capturada nos planejamentos estratégicos.<sup>608</sup> Os arts. 20 e seguintes da LINDB, introduzidos pela Lei nº 13.655/2018, em

---

<sup>607</sup> V. item 2.1.1.

<sup>608</sup> Nesse sentido, apontando a governança como moldura da legalidade e da segurança jurídica, os elaboradores do *Guia da Política de Governança* (BRASIL, 2018a, p. 47) ressaltam: “Para se ter direção, para se elaborarem planos e normas, é necessária a segurança jurídica, a segurança decisória. A nova instrução



boa hora conclamam um olhar mais atento aos efeitos práticos das decisões,<sup>609</sup> reforçando as necessárias seguranças jurídica e normativa,<sup>610</sup> a partir das exigências de racionalidade decisória e máxima preservação das relações jurídicas em andamento.<sup>611</sup>

---

processual nas instituições requer primeiro um olhar sobre a sua governança, e essa última como a grande legitimadora das decisões do órgão ou da entidade – assim, não se esperam mais instituições como meras aplicadoras de ofício das normas, mas parte do processo de construção de decisões direcionadas para o valor público, para o cidadão, para o interesse geral. Inicia-se um processo de mudança de mentalidades”.

<sup>609</sup> Nesse sentido, analisando as alterações promovidas na LINDB pela Lei nº 13.655/2018 e seus impactos no grau (ampliado) de fundamentação das decisões judiciais (particularmente em conflitos que envolvam o Poder Público), e ressaltando que a completude de tal fundamentação também engloba um critério extrínseco (efeitos ou consequências práticas da decisão), Marinoni e Arenhart (2019, p. 74-75) apontam: “Mais recentemente, e ainda na linha da motivação da decisão judicial, deve-se recordar que a Lei nº 13.655/2018 operou sensíveis modificações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), estabelecendo requisitos específicos para a fundamentação de sentenças que tratem com o Poder Público. Nessa linha, prevê o art. 21, da LINDB, que ‘A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas’, cabendo ainda ao magistrado, sempre que possível, apresentar as condições para que ocorra a regularização da situação, ‘de modo proporcional, equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos’. Ademais, como prevê o art. 22, da mesma lei, ao interpretar normas sobre gestão pública, deve o juiz considerar os eventuais ‘obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados’, tocando-lhe ainda ponderar as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a atitude do agente. Também inovando no contexto do controle judicial da atividade administrativa, o art. 23, da LINDB, afirma que a decisão judicial que oferecer nova interpretação ou orientação a respeito de norma de conteúdo indeterminado, e que nessa condição, crie novo dever ou gere novo condicionamento ao exercício de direito, ‘deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais’. O estabelecimento de ‘regime de transição’, por decisão judicial, certamente constitui algo ‘anormal’ à lógica processual, que não se afeiçoa tradicionalmente à ideia de sentença ‘condicional’ ou de sentença que estabeleça plano de cumprimento. Trata-se, porém, mais uma vez, de regra que se alinha à percepção de que a atividade interpretativa, sobretudo quando atue diante de regras de conteúdo aberto, implica a criação de situações novas, que precisam muitas vezes de tempo para serem assimiladas e cumpridas. Enfim, na mesma linha, estabelece o art. 24, da LINDB, que ‘a revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas’. Todas essas regras impostas pela LINDB dirigem-se, como é fácil notar, a exigir maior grau de fundamentação das decisões judiciais (particularmente em conflitos que envolvam o Poder Público). As regras, substancialmente, exigem que o magistrado pondere elementos como as consequências de seus atos, a segurança jurídica ou a necessidade de previsão de regime de transição. Impõe-se, como se vê, detalhamento maior na atividade justificatória do magistrado, de sorte a refletir as circunstâncias precisas do caso, tomando ainda em conta a atividade efetivamente desenvolvida na interpretação do Direito”.

<sup>610</sup> O *Guia da Política de Governança* (BRASIL, 2018a, p. 50) ressalta o papel do Poder Executivo, também *player* do sistema de justiça, na promoção da coerência e da estabilidade do ordenamento jurídico: “Dito de outra forma, os regulamentos expedidos pelas agências reguladoras, as recomendações e determinações de colegiados (por exemplo, a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR), as decisões de tribunais administrativos, os pareceres aprovados pelo advogado-geral da União e as instruções normativas da Secretaria da Receita Federal do Brasil, para citar alguns exemplos, têm em comum a possibilidade de influenciar, em maior ou menor grau, as decisões de cidadãos e empresas. Essa possibilidade carrega consigo uma necessidade: observar a coerência, a clareza e a estabilidade do ordenamento jurídico. Mudanças repentinas de interpretação, excesso de regras, decisões e orientações divergentes e lentidão no processo decisório são alguns dos sintomas da insegurança jurídica e representam, ao fim e ao cabo, um problema de governança na construção normativa”.

<sup>611</sup> Após o seminário *Impactos da Lei nº 13.655/18 no Direito Administrativo*, realizado em junho de 2019, o Instituto Brasileiro de Direito Administrativo fez publicar os *Enunciados relativos à interpretação da Lei*

No *monitoramento* dos resultados gerados que representem respostas úteis às demandas sociais na atual conjuntura, há que se preservar a transparência, a *accountability*, a legalidade, a economicidade e a isonomia, mensurando, mais do que a eficiência, a efetividade do sistema de justiça, traduzida não apenas no número de processos baixados em definitivo e no de acordos firmados sem questionamento judicial, mas sobretudo no tamanho da redução das desigualdades socioeconômicas, a partir de indicadores de desempenho idôneos, prévia e democraticamente estabelecidos em conjunto, e com divulgação de todas as etapas à sociedade.

Tal mensuração deve tornar perceptíveis as ampliações no acesso à justiça de uma forma mais imediata, dinâmica e integrada. A prestação de contas espelhará a aceitação e implementação pelos gestores judiciais das recomendações advindas dos governantes do sistema de justiça, para que estes, com subsídios técnicos (estatísticas, relatórios, pesquisas de satisfação), possam continuamente avaliar a estratégia e, eventualmente, (re)equilibrar as condicionantes ao acesso à justiça, sempre de modo a ampliá-lo isonomicamente. A boa governança judicial só tem valor prático se resultar em entregas relevantes e tempestivas para pessoas reais, com problemas reais.

Definir, no sistema de justiça, quem é governante e quem é gestor não é tarefa simples, sobretudo tendo-se em vista os princípios da separação de Poderes e da autonomia federativa. Além dos Poderes, também integram o sistema de justiça, como salientado, as funções essenciais à justiça, representantes da sociedade, além da própria sociedade. Observa-se que no sistema de justiça há integrantes do setor público, integrantes que exercem múnus público e outros que são do setor privado. Movido mais por colocar a questão e muito menos por oferecer-lhe um arranjo – pretensão seguramente imprudente e temerária nos limites desta dissertação – cabem algumas considerações sobre uma eventual *estrutura* do sistema de justiça.

Os Poderes, além de independentes, são harmônicos (ou deveriam ser). Em se tratando de promover o acesso isonômico à justiça – e de alcançar os objetivos da República expressamente previstos na Constituição Federal, bem como em agendas nacionais e

---

*de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB e seus impactos no Direito Administrativo* (disponível em: <http://ibda.com.br/noticia/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>. Acesso em: 30 out. 2019), entre os quais releva aqui destacar: “4. As ‘consequências práticas’ às quais se refere o artigo 20 da LINDB devem considerar, entre outros fatores, interferências recíprocas em políticas públicas já existentes. 5. A avaliação das consequências práticas, jurídicas e administrativas é indispensável às decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial, embora não possa ser utilizada como único fundamento da decisão ou opinião”. Ainda dos enunciados propostos (em especial os de número 19 e 20) extrai-se que a caracterização da improbidade administrativa e da responsabilidade regressiva do agente público requer dolo ou erro grosseiro (culpa grave).

internacionais –, a participação coordenada e horizontal de todas as partes interessadas é pré-requisito para a boa governança judicial, não havendo que se falar em ingerência de um Poder em outro, tampouco em conluio entre entidades públicas e privadas decorrente da atuação integrada entre os *players* para, por exemplo, avaliar criticamente riscos e decidir com base em evidências sobre estratégias para ampliação do acesso à justiça. Somente com um alinhamento voluntário, fruto de um esforço de cooperação e de uma interlocução contínua, franca, democrática e madura entre *stakeholders* de elevado espírito público, pode resultar na construção conjunta de um planejamento estratégico de longo prazo – ao qual todos deverão se manter fiéis. Essa *confiabilidade* pressupõe a superação dos silos institucionais, de estereótipos pré-concebidos e a mudança de paradigma para que o sistema de justiça, integrado e coordenado, possa apresentar soluções regulatórias (legislativas, administrativas e judiciais) mais consistentes, coerentes e isonômicas.

A autonomia das instituições, associada à discricionariedade administrativa regradada de seus integrantes, também contribui para tornar mais complexa a separação entre as estruturas de governança e gestão na seara judicial. As responsabilidades daqueles que governam e daqueles que gerenciam tendem a se misturar, em diferentes medidas, nas diversas instâncias e escalões. Nas carreiras públicas, apesar da mistura, tendem a não se sobreporem, devido, em especial, a características como hierarquização e coercitividade a elas inerentes. A autorresponsabilidade ou a voluntariedade, por outro lado, são os traços prevalentes nas carreiras jurídicas privadas, das quais pode ser substancialmente mais complexo exigir <sup>612</sup> que suas ações se pautem pela promoção do acesso isonômico à justiça (diretriz macro a ser conjuntamente consagrada pela alta administração do sistema). Haverá nesta seara – e também na pública – *players* mais interessados na manutenção do *status quo* e das desigualdades do que em primazia do interesse público, integridade, ética, efetividade, transparência, *accountability*, responsabilidade socioambiental, inclusão, transformação social e avanço civilizatório.

Novos arranjos de incentivos, desincentivos, ônus e sanções, decorrentes de (re)equilíbrios dinâmicos das condicionantes ao acesso à justiça, são formas de gerir conflitos de interesses entre os *stakeholders* – intra e extraprocessualmente. Também são

---

<sup>612</sup> Pode-se afirmar que os integrantes das carreiras jurídicas privadas teriam um ônus, mas não um dever, isto é, por imperativo de próprio interesse, decidem adotar ou não determinada prática ou orientação de boa governança. Se adotarem, têm vantagens. Se não adotarem, poderão suportar desvantagens, mas não sanções, pois a não observância da prática ou orientação não constitui para eles, *a priori*, comportamento antijurídico. Daí a importância crescente de se prestigiar no mundo corporativo *players* que adotem padrões e práticas ESG (ver item 3.1.4.3).

maneiras de o sistema de justiça revelar a sua capacidade de resposta, isto é, sua habilidade para criar e difundir soluções de acesso efetivas, afinadas com a velocidade das mudanças, com as exigências sociais e com a necessidade de se combater o seu uso predatório. O grau de responsividade de governantes e gestores judiciais reflete o grau de compromisso do sistema de justiça perante o cidadão e a própria legitimidade do sistema.

Todos os *players* do sistema de justiça têm parcela de responsabilidade pelos déficits de acesso. Todos merecem também quinhão de reconhecimento por ampliações, ainda que pontuais. Se “justiça é obra conjunta”, responsabilidades e resultados devem ser compartilhados. A relação estrutura-função (competências, capacidades institucionais, experiência acumulada) de cada integrante é um calibrador de expectativas: dos maiores *players*, por óbvio, espera-se mais.

Embora muitas instituições já apresentem estruturas internas de governança – algumas, inclusive, com boas avaliações a partir dos indicadores estabelecidos pelos órgãos de controle<sup>613</sup> –, não há um conselho ou comitê central, com respaldo político-institucional, com a função de orientar e difundir, de maneira coordenada e integrada, uma *política comum de acesso à justiça*. O Conselho Nacional de Justiça é, na verdade, Conselho Nacional do Poder Judiciário. De forma similar, o Conselho Nacional do Ministério Público, o Conselho da Justiça Federal, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil referem-se a *players* específicos e suas decisões, orientações e atos não alcançam os demais. Não há um “Conselho Nacional do Sistema de Justiça”, “Comitê de Governança Judicial” ou centro interinstitucional equivalente a cuidar da governança judicial com o alcance aqui sugerido.<sup>614</sup> A lógica de uma coordenação verticalizada (*top-down*) não afasta a ideia de uma construção conjunta da política de acesso, desde que haja representação adequada de todas as partes interessadas e seja mantida abertura ininterrupta para novos protagonistas, iniciativas e boas práticas.

Cada *player* do sistema de justiça pode atuar de forma independente. Contudo, sem integração, coordenação e alinhamento das ações com as expectativas das partes interessadas – sobretudo da principal, a sociedade –, cada silo continuará com sua estratégia própria de promoção do acesso, por vezes conflitantes entre si,<sup>615</sup> sem trocar experiências de liderança,

---

<sup>613</sup> V. item 3.1.4.

<sup>614</sup> Enquanto cada *player* do sistema do sistema de justiça tem atuação setorial (focada na “árvore”), este colegiado seria responsável por olhar a totalidade (visão da “floresta”) da atuação do sistema de justiça, assegurando coerência e coesão para ampliação do acesso à justiça.

<sup>615</sup> Veja-se, por exemplo, o impacto da judicialização de políticas públicas no orçamento público dos diversos entes da Federação.

estratégia e controle, sem compartilhar erros (inevitáveis no processo de experimentação e evolução) e soluções, sem considerar o interesse maior do principal – que arca com todo o custo social para manter as instituições que deveriam lhe servir.

A boa governança judicial não propõe rupturas e nem a exclusão de outros paradigmas da administração atribuídos a outros modelos teóricos. O que ela pressupõe, na verdade, é a implementação constante e gradual de melhorias que possam contribuir para o aperfeiçoamento do trato das disfunções do sistema de justiça e para o repensar de suas estratégias de coordenação intra e intergovernamental e de suas formas de articulação com os setores privado e não governamental.

Cada instituição tem liberdade para fortalecer a sua própria governança, adaptando-a continuamente às mudanças de contexto. Entretanto, independentemente da respectiva estrutura-função-regime, é papel fundamental dos *players* do sistema de justiça ampliar, de forma sistêmica e integrada, o bem-estar social e as oportunidades aos cidadãos. Não faz sentido que iniciativas meritórias desconectadas obtidas em ilhas de excelência produzam apenas efeitos pontuais, ao invés de gerar impactos gerais, significantes e sustentáveis para todo o sistema de justiça.<sup>616</sup>

A diversidade de partes e de interesses (sociais, econômicos, políticos, jurídicos), as restrições (sobretudo orçamentárias) e as influências externas requerem da alta administração do sistema de justiça habilidade para equilibrar as legítimas expectativas dos diversos grupos, a autonomia dos Poderes, a discricionariedade regrada de governantes e gestores e o dever de prestar contas.

A governança judicial, muitas vezes, tenderá a mirar os agentes institucionais do sistema de justiça, olvidando-se do cidadão, razão de ser do sistema, exatamente em quem deve ser colocado o foco da atuação. A escuta ativa das partes interessadas permite identificar as semelhanças e distinções entre as diversas pautas de promoção do acesso isonômico à justiça e definir critérios de priorização e balanceamento, cuja observância transparente e rastreável possibilita o reconhecimento por parte dos atores de que seu engajamento está sendo considerado, aumentando a confiança e melhorando o relacionamento.

---

<sup>616</sup> Nesse sentido, o *Guia da Política de Governança* (BRASIL, 2018a, p. 23) ressalta: “Iniciativas focadas, fragmentárias, incrementalistas e episódicas têm sua importância e necessidade, mas, no todo, geram efeitos residuais, insignificantes ou sem a devida sustentabilidade. [...] Apesar de avanços, a gestão pública ainda é excessivamente insulada, rígida, procedimental e desalinhada do beneficiário. Embora haja ilhas de excelência, as organizações públicas apresentam, em sua maioria, significativos déficits estruturais de capacidade e desempenho. A complexidade do problema da governança pública no Brasil requer uma atuação integrada, imediata e em larga escala; uma mobilização ou esforço nacional de melhoria da gestão pública (Gomes e Martins, 2013, p. 54)”.

Todos os *players* do sistema de justiça – sobretudo aqueles custeados por recursos públicos ou que de alguma maneira deles se valem – devem prestar contas de sua atuação e responsabilizarem-se pelas consequências das ações e omissões na ampliação (ou não) do acesso à justiça, disponibilizando de forma transparente e oportuna às partes interessadas informações claras e relevantes não apenas sobre seu desempenho econômico-financeiro (conforme exigências normativas e jurisprudenciais), mas também de fatores outros (inclusive intangíveis, como imagem, composição, satisfação dos clientes com os produtos e serviços oferecidos) aptos a criar valor para a instituição, observados os limites de exposição (publicidade como regra, sigilo como exceção).

Seja no contexto específico de atuação de um determinado *player*, seja no contexto geral do sistema de justiça como um todo, a investigação de como de fato operam os atores, interesses, estruturas, mecanismos e instrumentos na promoção do acesso isonômico à justiça importa para a construção/ampliação de capacidades, para a racionalização do sistema de justiça e para o impulso de mudanças socialmente relevantes.

A governança judicial traduz, em síntese, a capacidade do sistema de justiça (isto é, de seus integrantes) de promover, de forma coordenada e articulada, o acesso isonômico à justiça. A realização do direito material pelos diversos *players* e nas diversas portas do sistema de justiça deve ter em alta conta quais as prioridades estabelecidas num ambiente de exaustão tributária e restrição orçamentária, visando a um modelo inclusivo de desenvolvimento, que reduza desigualdades, promova melhor distribuição de renda e de oportunidades e melhore o bem-estar social e econômico de toda a população. A boa governança judicial, aderente aos interesses e anseios sociais, viabiliza (re)equilíbrios dinâmicos e favorece novos arranjos no sistema de justiça (adaptáveis às permanentes e crescentes desigualdades), contribuindo, assim, para uma boa governança pública, que, por sua vez, contribui para uma boa governança global.

### **3.2.2 Construção de capacidades para a efetividade do sistema de justiça e para a implementação de mudanças socialmente relevantes**

A legitimidade da atuação do sistema de justiça está geralmente associada à observância de procedimentos, ao formalismo instrumental, à segurança jurídica. Solucionar conflitos, resolver litígios e pacificar relações a partir da estrita observância de leis feitas e aplicadas à luz da Constituição é, sem dúvida, uma base importante de legitimidade. Porém, além dos aspectos formais, os aspectos substantivos são igualmente importantes. O sistema

de justiça tem sua existência e manutenção continuamente justificadas na medida em que amplia a sua capacidade de resposta, isto é, de entregar uma tutela jurisdicional cada vez mais justa, jurídica, econômica, tempestiva e previsível, de efetivar suas decisões, de concretizar o bem da vida, de realizar o direito material – sobremaneira os direitos sociais básicos –, enfim, de promover o acesso isonômico à justiça.

Enquanto tal acesso deve passar a ser medido pela redução das desigualdades socioeconômicas, o melhor indicador de desempenho, avanço e êxito do sistema de justiça deve passar a ser o reconhecimento pela sociedade, especialmente por classes historicamente marginalizadas. Como dito, a sofisticação do sistema de justiça brasileiro e o aprimoramento científico alcançado pelo seu sistema processual podem ter se tornado demasiadamente elevados frente aos graus de desigualdade intra e, sobretudo, extraprocessuais observados no País.

Fazendo alusão ao “Plano Brasil 2022” apresentado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República,<sup>617</sup> Candeas (2014, p. 232) dá uma boa visão geral dos cenários que se pretendiam construir no futuro, ressaltando a importância, para tanto, de ações planejadas no presente:

Na discussão com a sociedade civil dos cenários exploratórios do “Brasil 2020”, a SAE-PR sintetizou um cenário desejado para o fim desta década, chamado “Diadorim”: uma nação desenvolvida com equidade social, alta qualidade de vida e elevado nível educacional; com uma economia sólida e dinâmica, ocupando posição de destaque na economia mundial; cidadania forte, sociedade organizada e participativa, alicerçada em elevada consciência política; sistema político estável e desenvolvido, com democracia profundamente enraizada; Estado regulador que promove o desenvolvimento socioeconômico, protege o meio ambiente e garante os direitos humanos; identidade nacional de síntese de múltiplas civilizações, com valorização das diversidades; ecossistemas conservados, com recursos naturais e biodiversidade aproveitada de forma sustentável; e redução dos desníveis regionais e sociais. É possível chegar a esse cenário. Como dito no “Brasil Três Tempos”, o futuro não é um “destino manifesto”, mas uma construção das ações e omissões do presente. Celso Furtado, citado no mesmo documento, sublinha que o desenvolvimento é um ato de vontade coletiva, do desejo do governo e de todas as forças sociais empenhadas em construir um “outro País”. O planejamento estratégico é instrumento fundamental para desenvolver e construir esse novo País.

Identificar as necessidades prioritárias da sociedade e a elas alinhar as estratégias e objetivos dos múltiplos *stakeholders* do sistema de justiça é tarefa árdua, fruto de um complexo processo político, no qual é fundamental assegurar a participação social ativa entre

<sup>617</sup> O *Plano Brasil 2022* (BRASIL, 2010b) foi preparado em 2010 por grupos de trabalho formados por técnicos de todos os Ministérios de então e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com o intuito de pensar estrategicamente o futuro do País, fixando metas para o ano de 2022, quando o Brasil comemora o bicentenário de sua independência. Apesar das limitações próprias de análises que pretendiam criar visões do futuro, o documento traz diretrizes úteis para a discussão, as quais podem servir de base para a formulação de planos mais realistas no curto e médio prazos.

os diferentes *players* que interagem e negociam, na arena política, o interesse público e o acesso à justiça. Eis, como salientado, a função da governança judicial, em cuja abordagem analítica a construção de capacidades de ação (v.g., mobilização de recursos, desenvolvimento de instrumentos, aprimoramento das articulações interinstitucionais, inovação) é um elemento central.<sup>618</sup>

Ao invés de se aguardar por raros alinhamentos “cósmicos” de atores jurídicos que atuem no campo contramajoritário para a efetivação episódica de direitos sociais pela seletiva via do Poder Judiciário, boas práticas de governança podem, a partir de (re)equilíbrios das condicionantes ao acesso à justiça, mitigar assimetrias de participação, de poder e informacionais, reduzindo o descompasso entre o que o jurisdicionado (a sociedade) deseja e o que é efetivamente entregue pelo sistema de justiça.

As permanentes e crescentes desigualdades, aferidas caso a caso, requerem dinamicidade em tais (re)equilíbrios. O mantra de reformar o processo, embora contínuo, não toca neste ritmo. Uma abertura para a experimentação segura de novos arranjos institucionais construídos coletivamente, decorrentes de processo decisório baseado em evidências e seguidos de rigoroso acompanhamento de resultados, pode melhor se harmonizar com a flexibilidade proporcionada pela governança para as necessárias correções de rumo e de prioridades.

O foco na coordenação de iniciativas e na harmonização de práticas e procedimentos é importante para se evitar fragmentações (isto é, formação de silos) e sobreposições e permitir que se desenvolva uma abordagem integrada de governo (*whole-of-government approach*).<sup>619</sup> As instituições do sistema de justiça não são mais tidas como meras aplicadoras de ofício das normas, mas como parte do processo de construção de decisões direcionadas para o valor público, para o cidadão, para o interesse geral.

Se os obstáculos de acesso à justiça parecem universais, as maneiras de superá-los

---

<sup>618</sup> Sobre papel dos atores políticos na formação da capacidade do Estado, salientando o paradoxo decorrente da influência predominante das normas e tradições governamentais e as maneiras pelas quais elas afetaram a resposta dos Estados aos desafios associados à narrativa de governança, dentre os quais as crescentes expectativas do público, confira-se: Matthews (2012).

<sup>619</sup> Nesse sentido, fazendo alusão a documento das Nações Unidas, os elaboradores do *Guia da Política de Governança* (BRASIL, 2018a, p. 23) ressaltam: “Nos últimos anos, tem havido uma mudança de ênfase: de descentralização estrutural, desagregação e organizações de propósito único para uma abordagem mais integrada à prestação de serviços públicos. Com múltiplas nomenclaturas, como ‘governo de balcão único’, ‘governo unido’ e ‘governo integral’, o movimento de silos isolados na administração pública para redes formais e informais é uma tendência global impulsionada por várias forças sociais, como: i) a crescente complexidade dos problemas, que exigem respostas colaborativas; ii) o aumento da demanda por parte dos cidadãos por serviços públicos mais personalizados e acessíveis, que devem ser planejados, implementados e avaliados com sua participação; e iii) as oportunidades apresentadas pela internet para transformar a forma como o governo trabalha para o povo (United Nations, 2012, p. 55, tradução nossa)”.



não o são. Estas precisam ser pensadas no espaço e no tempo (visão situacional), conforme a estrutura e conjuntura de cada país, levando em conta suas tradições históricas, sociais e culturais.

No caso brasileiro, por mais paradoxal que possa parecer, o sistema de justiça é, ao mesmo tempo, parte do problema e parte da solução.

Ainda na década de 1990, Falcão (1996, p. 271-283), ao participar do Seminário Ibero-Americano “O Magistrado, o Poder Judiciário e o Acesso à Justiça”, realizado no Rio de Janeiro em dezembro de 1995, fazendo um diagnóstico do problema do acesso à justiça a partir de observações de senso comum, observou cinco sintomas principais, identificou as causas de tais sintomas (muitas, mas tratou de uma) e prescreveu duas estratégias (ao invés de remédios) para eliminar as causas e solucionar o problema. Concluiu, com propriedade, que não faltam remédios para a ampliação do acesso à justiça, mas sim uma estratégia política para efetivá-la, estratégia essa que requer a formulação de uma nova parceria entre os *players* do sistema de justiça para torná-lo mais eficiente e democrático.<sup>620</sup> Em outras palavras, requer governança.

Numa rara abordagem sistêmica, em que o Poder Judiciário é apresentado como um dos *players* do sistema de justiça,<sup>621</sup> o qual, por sua vez, é tido como parte do sistema social,<sup>622</sup> os cinco sintomas observados por Falcão (1996) foram:

- a) a porta de entrada é mais ampla do que a de saída. O bloqueio do acesso à justiça está menos na entrada dos conflitos e mais na saída das decisões, ou seja, ele não está no lado da demanda, mas no da oferta. Necessário aumentar a produção de sentenças mantendo, pelo menos inicialmente, as mesmas portas de acesso;
- b) quanto melhor funcionar, mais procurado será o Poder Judiciário. O aumento da oferta de sentenças ágeis e justas (isto é, da eficiência) aumenta a demanda (reprimida) por serviços judiciais – em detrimento de formas de resolução outras como a lei do mais forte, a violência e a passividade que desagregam a cidadania – e

<sup>620</sup> Arrematando seu diagnóstico do sistema de justiça, adverte Falcão (1996, p. 282): “Finalizo: sem a redefinição do pacto funcional que hoje faz conviver as principais categorias jurídico-profissionais dificilmente superaremos o impasse que paralisa o aperfeiçoamento do acesso à Justiça. E agrava a atual ineficiência do sistema judicial. Insistir, em nome dos princípios os mais legítimos, na estratégia de reserva de mercado profissional, é risco grande para as categorias e injusto para com o país. Este remédio não cura. Prorroga. Mesmo porque restaurar a eficiência operacional e a confiança popular no Judiciário é o caminho mais duradouro para um melhor e maior mercado de trabalho para todos os profissionais jurídicos. E para um mais amplo e democrático acesso à Justiça, também”.

<sup>621</sup> Normalmente, como antes salientado, confunde-se a parte (Poder Judiciário) com o todo (sistema de justiça).

<sup>622</sup> Ressalta Falcão (1996, p. 272): “Tal como o médico entende o corpo humano, nós também entendemos o acesso à Justiça como problema sistêmico. O Judiciário é subsistema do sistema jurídico, este, por sua vez, subsistema do sistema social”.

- também aumenta a combatida confiança na Instituição – que se torna mais legítima;
- c) o deficiente acesso à justiça atinge as minorias (étnicas, religiosas, sexuais etc.) e, ao mesmo tempo, a maioria da população brasileira (que, pobre e alijada de direitos fundamentais básicos, quando tem acesso o tem como vítima ou réu).<sup>623</sup> Ao se romper a inibidora e perversa conjugação dos padrões europeus de cultura jurídico-institucional com a pobreza econômica de nosso país<sup>624</sup> melhor se equacionará o acesso à justiça a partir de um duplo desafio: lidar com a implementação de novos direitos e com o aumento dos conflitos nos grandes centros urbanos e, ao mesmo tempo, assegurar os direitos fundamentais básicos aos pobres;
- d) a farmacologia do acesso à justiça é pródiga (isto é, não faltam remédios). Uma visita à literatura, aos debates, às pesquisas, às leis e aos projetos de lei revelam que não faltam soluções técnicas jurídicas e administrativas já testadas com êxito no direito comparado. O amplo estoque, todavia, é subutilizado;
- e) o uso dos remédios ainda é parcimonioso, embora grave a doença. A arriscada inércia do médico diante da doença, isto é, dos responsáveis pelas reformas e consequente ampliação do acesso – *players* do sistema de justiça, sobretudo os profissionais jurídicos e os políticos – revela-se incompreensível diante da crescente consciência da necessidade das mudanças e da insistente e irritante inapetência política para produzi-la.

A causa investigada por Falcão (1996) foi a combinação de três monopólios: o do Poder Judiciário (de dizer a lei), o da Advocacia (de representar em juízo) e o do Ministério Público (de defender os interesses sociais e individuais indisponíveis). Segundo o autor, a força de tais corporações pôde ser observada nas “batalhas”, por exemplo, para conceder à decisão arbitral definitividade nos conflitos em que cabível, para se dispensar a obrigatoriedade do patrocínio por advogado nos juizados especiais e para que a legitimidade ativa para propor a ação civil pública não fosse exclusiva do Ministério

<sup>623</sup> Nessa vertente, Falcão (1996, p. 273-274) é enfático: “Quem não tem acesso à Justiça hoje no Brasil não são apenas minorias étnicas, religiosas, ou sexuais, entre outras. Quem não tem acesso é a maioria do povo brasileiro. O Judiciário, por seus custos financeiros, processos jurídico-formais e conformação cultural é privilégio das elites, concedido comedidamente, a alguns setores das classes médias urbanas. A maioria da nossa população, as classes populares, quando tem acesso, o tem como vítima ou réu. Não é deles, um ativo. É um passivo. Não é deles um direito, mas um dever”.

<sup>624</sup> Ao apontar similaridades e diferenças entre o Brasil e países mais desenvolvidos, Falcão (1996, p. 274) já salientava: “Nos países mais desenvolvidos, o problema do acesso surgiu pela conjugação de pelo menos três fatores: a criação de novos direitos, os direitos humanos de terceira geração, diriam alguns, a expansão da cidadania, diriam outros; o acesso a maior renda, isto é, a melhor distribuição da renda nacional, possibilitando novos consumidores de Justiça; e finalmente, o incremento da complexidade das relações sociais. Estes fatores, todos eles, existem sim no Brasil. Mas nossa doença apresenta outro sintoma agudo, que provoca a ausência das classes populares como autor no processo judicial: a pobreza”.

Público. Na cultura monopolista, aquele que é parte se acredita todo: cada um desses *players* integra o sistema de justiça, mas com ele não se confunde. Falcão ressalta que a defesa de interesses particulares (ou corporativos) é, em geral, legítima e indispensável ao processo democrático, mas jamais pode se sobrepor à defesa do interesse comum (isto é, do interesse público primário). O que causa a paralisia diante das múltiplas e pertinentes propostas de ampliação do acesso à justiça é a estruturação do sistema de justiça em monopólios profissionais que não se acreditam parte da doença e que, no entanto, seriam inevitavelmente atingidos pelo tratamento (difícil tratar do doente que não se acredita responsável pela doença).

Como abundam soluções, Falcão (1996) optou, como dito, por prescrever duas estratégias (ou políticas de mudança): uma de pressão externa sobre o sistema de justiça e outra sobre liderança interna.

Explicando a primeira, salienta que a crescente exposição dos *players* do sistema de justiça nos meios de comunicação e a ampliação das exigências de prestação de contas por parte dos órgãos de controle podem, se canalizadas produtivamente, quebrar a paralisia e estimular a proatividade quanto às iniciativas de mudança. Caso mal canalizadas, adverte Falcão, podem, noutro extremo, acabar por diminuir o precário acesso, por aumentar a crise de confiança no sistema de justiça e por disseminar frustração e descrédito.

Descrevendo a segunda, destaca que as propostas de ampliação do acesso à justiça dos líderes de cada *player* do sistema de justiça carecem da articulação necessária para legitimar o processo de mudança, sobretudo perante a sociedade. Ressalta que inexiste uma instância onde os líderes possam negociar uma proposta única. Embora autônomos, assevera que a justiça é obra conjunta e a defesa de interesses corporativos deve ceder espaço à negociação de uma proposta única que democratize o acesso à justiça.

Passados mais de vinte anos, não obstante importantes avanços advindos de reformas processuais,<sup>625</sup> em linhas gerais o diagnóstico, sobretudo as estratégias propostas, continuam atuais.

A *International Association of Procedure Law*, sob a presidência de Loïc Cadiet, sediou, em novembro de 2019, em Kobe, no Japão, o *XVI World Congress*, cujo tema geral foi *Challenges for Civil Justice as We Move Beyond Globalization and Technological Change*. Um dos temas abordados foi a *accountability* e a transparência da justiça civil numa perspectiva comparada. Mitidiero (2019, p. 25-45), um dos relatores gerais desse tema na

---

<sup>625</sup> V. item 1.5.1.

ocasião, ao abordá-lo no cenário dos países ocidentais, enfatizou que em tais países<sup>626</sup> se tem procurado aprimorar aspectos da organização judiciária e do processo jurisdicional para garantir independência, dever de fundamentação, publicidade e transparência – elementos que aponta como essenciais para a construção de uma Justiça Civil *accountable* (responsiva).

Após observar que a avaliação da Justiça Civil pelos seus consumidores é importante para a criação de um ambiente de aperfeiçoamento institucional, recíproca confiança e desenvolvimento social, Mitidiero (2019, p. 26) salienta que

[...] a evolução das relações entre as diferentes funções do Estado – notadamente, as relações que se estabelecem entre o legislativo e o executivo frente ao judiciário – e a sociedade em geral conduz à necessidade de pensar e avaliar a Justiça Civil em uma nova perspectiva.

Analisando as raízes dessa evolução, bem como o desenho institucional e o modelo comportamental daí decorrentes, indica – consideradas as diferentes estruturas e funções que a Justiça Civil pode ser chamada a desempenhar nos diversos sistemas – que a participação do consumidor de justiça na gestão da coisa pública,<sup>627</sup> a existência de um governo aberto que viabilize o acesso efetivo à informação e a possibilidade de avaliação direta do público pelos serviços de justiça podem ser fatores muito mais aptos a legitimar a Justiça Civil do que meras aferições quantitativas. Assim, sublinhando a necessidade de se pensar mais na qualidade das decisões do que simplesmente na *performance* numérica, Mitidiero conclui destacando a necessidade de conjugar meios e fins e de se atentar para o conteúdo da atuação judicial para a *accountability* da Justiça Civil na realidade atual.<sup>628</sup>

A necessidade de articulação dos *players* do sistema de justiça, o foco no cidadão, a transparência, o dever de prestar contas (isto é, a *accountability*) e a capacidade de resposta (ou seja, de fazer entregas efetivas, de realizar o direito material) são traços comuns em ambas as análises (a de 1995 e a de 2019), os quais, como visto, são princípios e diretrizes da governança pública.

Tal identidade, por um lado, corrobora a insuficiência das medidas tomadas até aqui

<sup>626</sup> Quais sejam: Argentina, Brasil, Canadá, Espanha, Inglaterra e País de Gales, França, Alemanha, Itália, Escandinávia, Portugal e EUA.

<sup>627</sup> Mitidiero (2019, p. 38) ressalta: “Um processo *accountable* é um processo permeado pela fiscalização pública e pelo acesso à informação, sem as quais dificilmente se pode pensar em um processo efetivamente democrático”.

<sup>628</sup> Conclui Mitidiero (2019, p. 45): “Mais do que a comparação entre os *resultados* obtidos pela atuação, contudo, importa ter presente que dificilmente se pode legitimá-la a partir de uma perspectiva meramente numérica, que não leve em consideração os *direitos fundamentais* das partes envolvidas no processo – especialmente o direito ao contraditório – e a *qualidade* das suas decisões. Em síntese. É preciso conjugar *resultados* com os *meios* empregados para obtê-los e, fundamentalmente, o *conteúdo* da atuação judicial, sem os quais a Justiça Civil perde não só em *accountability*, mas sobretudo se desenlça do seu objetivo primordial de dar *tutela aos direitos*, decidindo os casos com justiça e promovendo a unidade do direito”.

para a promoção do acesso isonômico à justiça. Por outro, sinaliza que, por ora, não há outra estratégia senão aprofundar o emprego de boas práticas de governança judicial para a construção de capacidades que conduzam à esperada efetividade do sistema de justiça e à desejada promoção de mudanças socialmente relevantes.

Frise-se, uma vez mais, que promover o acesso isonômico à justiça não significa promover o acesso ao Poder Judiciário, tampouco à ordem jurídica justa, mas sim redistribuir tais acessos. Retirar de quem já tem muito (litigantes habituais) com redirecionamento para quem nunca teve tais acessos pressupõe atuação articulada e coordenada de todos os *players* do sistema de justiça. Definir quem e o quê acessará o Poder Judiciário e as pessoas e matérias que serão dirigidas para outras portas, definir o tamanho e o custo de cada instituição pública do sistema de justiça, definir como e quais direitos sociais básicos serão priorizados em determinado período e orçamento e quais não, são todas decisões políticas, cuja qualidade, como se tem sustentado, pode ser aprimorada pelo aporte de níveis avançados de governança.

### **3.2.3 Racionalidades jurídica e administrativa reconciliadas: o experimentalismo de novos arranjos como estratégia de ampliação do acesso**

Neste ponto, os vários retratos reunidos nesta pesquisa (da concepção atualizada de acesso à justiça, dos limites das reformas processuais diante das permanentes e profundas desigualdades socioeconômicas brasileiras; da concentrada e desigual litigiosidade no Brasil, do gigantismo e das limitações do Poder Judiciário; da governança pública e da governança judicial, das capacidades a serem construídas para promover os necessários (re)equilíbrios dinâmicos das principais condicionantes ao acesso) formam juntos um *mosaico* a partir do qual é possível observar mais nitidamente quais são e como se comportam as principais variáveis do acesso isonômico à justiça.

Com tais variáveis postas, resta-nos, nos limites deste trabalho, concluir não com a solução da equação – até porque não existe uma solução única (como bem ressaltado por Falcão, a farmacologia do acesso à justiça é pródiga) –, mas sim apontando, sucintamente, três campos para experimentação de novos arranjos, cujo potencial para ampliação do acesso à justiça deve ser doutrinária e empiricamente investigado em outros trabalhos (como, aliás, já vem ocorrendo).

Da análise das principais condicionantes ao acesso e da aferição da interdependência das arenas jurídica e política surge a necessidade de, com as devidas cautelas, propiciar-se

condições, por exemplo, para um contínuo redesenho de arranjos ou processo de tentativa e erro, etapas essenciais para o desenvolvimento das necessárias inovações.

A ideia irrealista e ingênua de planos, reformas e propostas do tipo “modelo único para todos” (*one-size fits all model*) restou superada no debate contemporâneo sobre acesso à justiça. Um metamodelo de governança judicial, com abertura para a combinação diversificada e contextualizada de soluções inovadoras e efetivas, isto é, para balanceamentos ágeis, deve ser valorizado para que os *players* do sistema de justiça, guiados pelo norte comum de promover o acesso isonômico à justiça, tenham as ferramentas para, no respectivo contexto de atuação, qualificarem as entregas públicas sob sua responsabilidade.<sup>629</sup>

Assim, ao se vislumbrar uma reconciliação entre as racionalidades jurídica e administrativa, pretende-se, neste item, trazer evidências de que os (re)equilíbrios dinâmicos das condicionantes ao acesso à justiça podem, se pautados por boas práticas de governança judicial, resultar em novos arranjos no sistema de justiça brasileiro aptos a mitigar assimetrias de participação, de poder, informacionais e outras, reduzindo o descompasso entre o que o jurisdicionado (a sociedade, isto é, o principal) deseja e o que é efetivamente entregue pelo sistema de justiça (o agente).

A dinamicidade com que se fazem necessários tais (re)equilíbrios – decorrente não só das permanentes e crescentes desigualdades, mas também das cada vez mais céleres e disruptivas transformações – destoa, todavia, do cadenciado mantra de reformar o processo e coloca à prova a capacidade de resposta dos *players* do sistema de justiça.

Uma abertura ao experimentalismo<sup>630</sup> seguro e prudente – isto é, sem perder de vista

---

<sup>629</sup> Sobre o potencial de reformas experimentalistas para superar barreiras estruturais à mudança em contexto macro, confira-se: Sabel e Zeitlin (2012).

<sup>630</sup> O experimentalismo foi testado com êxito noutros ordenamentos. Em Portugal, por exemplo, os “testes” realizados durante o Regime Processual Civil Experimental (ver, entre outras normas lusitanas, a Resolução do Conselho de Ministros de Portugal nº 100/2005, o Decreto-Lei nº 108/2006 e o Decreto nº 187/2008), ao promover a adequação da tramitação processual às especificidades de determinadas causas (como ações declaratórias e ações para cumprimento de obrigações pecuniárias emergentes de contratos, excluídas as ações especiais e as execuções em geral), adaptando o conteúdo e a forma dos atos processuais ao fim a que visam a atingir, transformou alguns juízos restritos por um tempo determinado em verdadeiros “laboratórios”. As experiências exitosas acabaram incorporadas ao Código de Processo Civil português (Lei nº 41/2013). Buscando identificar a face instrumentalista do regime processual experimental português, pautado em novo paradigma da “eficácia”, e extrair bons resultados de sua aproximação com o sistema processual brasileiro, Bonicio (2014, p. 388, 391 e 397), apontando o original regime como “surpreendente”, ressalta alguns de seus benefícios: “Esse novo regime transformou radicalmente a estrutura e o modo de funcionar do sistema processual civil português, de um jeito que pode ser considerado *surpreendente e inédito*, pois, sem revogar totalmente as regras antigas, o novo regime criou um sistema paralelo e ‘experimental’ de prestação de tutela jurisdicional. [...] Com isso, de forma inédita e pioneira, o sistema processual civil português passou a contar com uma forma diferenciada de solução de conflitos que, afastando-se das formas rígidas estruturadas no processo convencional, permitiu a adoção de medidas concretas para acelerar e melhorar a atividade jurisdicional civil portuguesa. [...] E o ‘laboratório’ criado pelo Regime Experimental parece ser o cenário

as garantias fundamentais do processo, em locais certos, por prazo determinado, sobre matérias específicas – de novos arranjos institucionais articulados coletivamente entre os múltiplos *stakeholders*, decorrentes de processo decisório baseado em evidências e seguidos de rigoroso acompanhamento de resultados, pode, pois, revelar-se como boa estratégia para diferentes soluções de acesso serem testadas em diferentes realidades conjunturais e estruturais e para construir as capacidades de governança necessárias para as correções de rumo e de prioridades.<sup>631</sup>

As medidas que serão adiante elencadas, em rol meramente exemplificativo, foram as mencionadas com mais frequência na revisão bibliográfica e nos eventos recentes sobre a temática do acesso à justiça, envolvendo sugestões *de lege lata* e *de lege ferenda*.

### 3.2.3.1 Medidas pré-processuais

As medidas pré-processuais são voltadas para a administração de conflitos, visando à sua composição extrajudicial, por meio de solução negociada. Também possuem função preventiva, de evitar o processo judicial. Caso não evitado, podem, ainda, ser adotadas no decorrer do processo, em qualquer fase ou instância.

---

ideal para que se tente superar o eterno problema da ‘rapidez *versus* segurança’ do processo, pois, normalmente, quando o sistema é rápido a segurança fica comprometida, e o inverso também é verdadeiro”. Sobre o tema, confira-se também: Costa e Silva (2008).

<sup>631</sup> Boaventura de Sousa Santos (2015), concebendo o Estado como campo de experimentação política de novos arranjos institucionais no âmbito das reformas e da distribuição da justiça, ressalta a necessidade de se assegurar igualdade de oportunidades e padrões mínimos de inclusão para a legítima deliberação democrática. Ao salientar que a capacidade de coordenar os diferentes interesses expõe a qualidade do compromisso dos governantes com a redução das desigualdades, o autor assevera: “O debate acerca da adoção de inovações institucionais no âmbito das reformas da justiça e de distribuição dos direitos não escapa à discussão mais ampla sobre a metamorfose institucional do Estado neste período de transição paradigmática. Em diferentes escalas, o papel do Estado na regulação social tem estado sob fogo cruzado. Quer na escala global, através das pressões do capitalismo transnacionalizado, quer na escala nacional ou local, através da disputa entre os diversos grupos de interesse e das demandas sociais por reconhecimento e redistribuição, a materialidade institucional aponta para a transformação do Estado num campo de experimentação política. Esta nova forma de um possível Estado democrático deve assentar em dois princípios. O primeiro é a garantia de que as diferentes soluções institucionais multiculturais desfrutaram de iguais condições para se desenvolverem segundo a sua lógica própria. Ou seja, garantia de igualdade de oportunidades às diferentes propostas de institucionalidade democrática. Por outro lado, deve-se não só garantir a igualdade de oportunidades aos diferentes projetos de institucionalidade democrática, mas também – e é este o segundo princípio de experimentação política – garantir padrões mínimos de inclusão que tornem possível a cidadania ativa necessária a monitorar, acompanhar e avaliar os projetos alternativos. Estes padrões mínimos de inclusão são indispensáveis para transformar a instabilidade institucional em campo de deliberação democrática. Surge com força uma faceta do Estado que estará ainda por definir, o Estado-articulador. Ao contrário do Estado moderno, que, sob a veste do interesse geral, assegura o interesse de grupos determinados, a transparência da tarefa de coordenação entre os diferentes interesses, tanto interesses nacionais, como interesses globais ou transnacionais, revela a qualidade do compromisso do Estado com os objetivos de justiça social, ou seja, com os critérios de redistribuição (contra a desigualdade) e de reconhecimento (contra a discriminação) e, portanto, com os critérios de inclusão e de exclusão” (SANTOS, 2015, p. 78-79, grifo nosso).

Em regra, são meios menos custosos, mais céleres, menos formais, apontados para composição de conflitos entre maiores e capazes que versem sobre interesses (bens/direitos) patrimoniais disponíveis (ou indisponíveis, mas transacionáveis). São informados, dentre outros, pelos princípios da independência, imparcialidade, isonomia entre as partes, autonomia da vontade, confidencialidade, oralidade, informalidade, decisão informada, boa-fé, capacidade, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação.

Interessados devem demonstrar suas alegações, em busca da solução mais conveniente e oportuna, sendo lícito ao eventual facilitador perscrutar livremente os fatos e estimular, em cenários de insuficiência de prova, a apresentação de outras que interessem à verdade objetiva. Tal margem para indagação probatória se harmoniza com a não formação de coisa julgada material.

O resultado (acordo homologado, termo de ajustamento de conduta, sentença arbitral etc.), embora não faça coisa julgada material (o que não significa que seja menos efetivo), está menos suscetível a recurso (exatamente por ter sido construído/negociado entre os interessados e por atingir a causa do conflito, não apenas suas consequências). A modificação do resultado é possível, sem prejuízo dos efeitos já produzidos e se ocorrerem circunstâncias supervenientes (respeito ao direito adquirido – art. 5º, XXXVI, Constituição Federal).

Além do custo e do tempo, a previsibilidade e a realidade em que inserida a relação interessam na definição do uso (ou não) de tais meios.

Em conflitos identificados como atritos pontuais em relações duráveis e continuativas – as quais merecem ou precisam ser conservadas, ainda que com ajustes – encontram-se interessados menos beligerantes, mais propensos à superação ou composição do impasse do que em manter ou elevar o grau de tensão, o que poderia provocar a ruptura da relação.

Também para os conflitos repetitivos ou tendentes à repetição são preferíveis instâncias informais de solução de conflitos, mais operativas e funcionais, que exerçam funções de mediação constante entre grupos opostos que têm de inevitavelmente conviver próximos.

Ninguém é obrigado a aceitar um acordo. Acordo não é imposto, mas construído, para que seja voluntariamente cumprido. Há ampla possibilidade de negociação entre os interessados (embora nem sempre haja equilíbrio informacional). As próprias pessoas (de direito público ou privado) administram a si próprias e a seus bens no corpo social (autocomposição, intermediada ou não), não havendo uma atividade substitutiva da vontade dos interessados pela vontade do Estado-juiz.



A solução negociada (“cultura da pacificação”) não é fruto de uma “justiça de segunda classe”. Mais importante que a quantidade, é a qualidade dos acordos. Litigantes habituais também “saem na frente” nesta seara.<sup>632</sup> Vícios na manifestação de vontade podem ensejar anulação do acordo (ação anulatória). Acordos descumpridos podem ser executados (título executivo extrajudicial).

Interessados e facilitadores podem ou não integrar o aparato estatal. Os facilitadores devem ser capacitados e remunerados e seus poderes instrutórios variam conforme o meio de solução de conflito eleito. Advogados não são necessários nesse âmbito (embora relutem por reserva de mercado), mas os interessados que eventualmente deles se fizerem acompanhar deverão remunerá-los (v.g., pelo valor ajustado, pelo fixado pela OAB, por porcentagem da vantagem obtida/economizada com a realização do acordo etc.).

Nesse âmbito, como se pode observar, há dissenso, mas não há lide, contencioso ou partes. Há procedimento (exteriorização), mas não processo (relação jurídica processual). As múltiplas portas para solução negociada (pluralismo participativo), na medida em que são aptas a legitimamente cumprir a função de pacificar, são meios de jurisdição (em sua concepção alargada, que rompe com a ideia de monopólio estatal da atividade jurisdicional).<sup>633</sup>

Dentre as medidas pré-processuais que podem levar a novos arranjos – fruto de (re)equilíbrios de condicionantes ao acesso à justiça, com potencial para ampliá-lo –, identificam-se: a) incrementar os incentivos processuais à desjudicialização; b) incrementar os desestímulos à litigância predatória (v.g., previsão dos *punitive damages*);<sup>634</sup> c) expandir a variedade e o alcance dos meios alternativos de solução dos conflitos aptos a trazer

<sup>632</sup> Sobre o tema, tal como antes já referenciado no item 2.1.1, confira-se: Menkel-Meadow (1999, p. 19-61); Fiss (2017b, p. 133-150).

<sup>633</sup> Sobre tal concepção ampliada, confira-se a revisita feita por Grinover (2016, especialmente as páginas 4, 20, 75 e 84) e a parte final do item 1.2 supra.

<sup>634</sup> Segundo pesquisa empírica do CNJ realizada por pesquisadores da Universidade de São Paulo (cf. CNJ, 2019d, p. 20 e 176-178), influenciam na probabilidade de uso e de êxito de uma conciliação ou de uma mediação fatores como duração do processo, valores solicitados e negociados, matéria envolvida no conflito, característica socioeconômica da região e características das partes. Ao ressaltarem que a efetividade das ações coletivas poderia ser exponenciada por meio da adoção de mais severos desestímulos financeiros a ações predatórias e lesivas de grandes empresas, os pesquisadores apontam: “Essa sugestão leva em conta a doutrina a respeito dos chamados ‘punitive damages’. No intuito de coibir uma indústria dos danos morais no Brasil, o Judiciário vem limitando as indenizações sistematicamente. Apesar de não haver um tabelamento, é de conhecimento corrente a inexistência de qualquer indenização superior a 500 salários mínimos (cerca de R\$ 489.000,00) fixada em casos individuais no Brasil. Esse valor se referiria a casos gravíssimos, como a morte de um cidadão. Ora, para empresas (como os bancos) cujo lucro líquido trimestral chega a casa dos bilhões, uma indenização, mesmo que alta como essa para um indivíduo, é muito pouco representativa. Ou seja, o valor das condenações e das indenizações no Brasil não estimula principalmente as grandes empresas a negociarem, pois enquanto o processo tramita, eventuais valores destinados ao pagamento de indenizações (reserva de contingência) estão rendendo lucros mais recompensatórios” (cf. CNJ, 2019d, p. 146).

pacificação de forma lícita e legítima; d) capacitar e remunerar conciliadores e mediadores que atuam em órgãos públicos; e) incrementar estímulos para que a Administração Pública amplie o uso das normas complementares, orientações normativas, súmulas e enunciados a que se referem os arts. 19 a 23 da Lei nº 13.140/2015.

Outra medida pré-processual que merece destaque é disseminar formas de remuneração de advogados que resolvam conflitos pelas vias alternativas à estatal. Os honorários pagos pelo erário por atendimentos decorrentes da assistência judiciária gratuita representam importante fonte de renda de uma parcela expressiva de advogados ativos. Esses profissionais recebem por ato ou peça, de modo que quanto mais recorrem, mais ganham. Por razões financeiras, eles próprios não incentivam o acordo, ainda que os clientes mostrem disposição para tal solução. O desalinhamento de comportamentos e interesses entre partes e advogados, conhecido como problema de agência (*agency problem*), torna necessário conceber incentivos e desincentivos financeiros e processuais para o advogado.

Na Figura 1 apresentada no item 2.1.1, as medidas pré-processuais impactam predominantemente a litigiosidade manifestada, isto é, o ápice da pirâmide (espaços A e B). Quando geram, os custos para o erário são relativamente baixos.

### 3.2.3.2 Medidas processuais

As medidas processuais são voltadas para a resolução de lides, no âmbito do Poder Judiciário, por meio de solução adjudicada. Desenhadas para o processo contencioso, assumem a função de tratá-lo até o desfecho da lide, quando oferecem uma decisão definitiva e impositiva.

Em regra, é um meio mais custoso, lento, formal, utilizado por pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, para resolver lides que versem sobre qualquer lesão ou ameaça a direito (praticamente não há faixas de sindicabilidade), desde que preenchidos determinados requisitos (condições da ação, pressupostos de constituição válida e de existência, aí incluída a representação por advogado – *ius postulandi*). Todos têm direito público subjetivo à tutela jurisdicional e o Estado tem dever de prestá-la.

Só mediante provocação da parte é que se instaura o processo judicial (princípio dispositivo, inércia inicial – *nemo iudex sine actore e ne procedat iudex ex officio*). Uma vez instaurado, o processo deve seguir seu curso (impulso oficial), sem recuos (estabilização da demanda, preclusões), observando o devido processo legal. O juiz fica adstrito aos fatos narrados na inicial e ao pedido (princípio da substanciação), não podendo deixar de emitir

uma decisão (proibição do *non liquet*). A parte, por sua vez, não pode propor nova ação idêntica (por força da litispendência ou da coisa julgada), sendo possível, todavia, renovar o pedido, contra a mesma parte desde que o fundamento em nova causa de pedir superveniente.

Os juízes são servidores públicos concursados (agentes políticos membros do Poder Judiciário) que, por um lado, contam com garantias (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos), amplos poderes instrutórios (juiz pode ser ativo no gerenciamento do processo) e livre convencimento (provas não tarifadas) e, por outro, devem assegurar o contraditório e tratamento isonômico às partes, fundamentar as decisões e prolatá-las em tempo razoável.

Além do custo e do tempo, a previsibilidade e a realidade em que inserida a relação interessam na definição entre fazer o acordo ou propor a ação.

Embora ampla a porta de entrada do Poder Judiciário, o processo judicial é meio adequado para resolver lides que versem sobre interesses (bens/direitos) indisponíveis. Também para lides que envolvam partes mais beligerantes, relações não duradouras e provas e/ou matérias de média ou alta complexidade.

As partes, por não conseguirem administrar a si próprias e a seus bens no corpo social, entregam a um terceiro (juiz natural e imparcial, membro do Poder Judiciário) a resolução da lide (heterocomposição judicial). A função jurisdicional, aqui, tem – como visto – índole substitutiva (da vontade das partes), não pode ser delegada ou transferida e é realizada publicamente (salvo exceções em que o interesse público determina o segredo de justiça).

A solução adjudicada (“cultura da sentença”) resolve a lide, mas dificilmente elimina a sua causa. Decisões, sentenças e acórdãos são amplamente recorríveis (sistema recursal pródigo). Litigantes habituais dominam os espaços do serviço estatal de justiça (ao monetizarem o conflito, a decisão de “empurrá-lo” ao Poder Judiciário se mostra atrativa). Advogados litigam sem ter uma causa (por exemplo, em casos cuja matéria a ser discutida já conta com precedente vinculante ou jurisprudência consolidada) e mesmo quando a solução negociada é interessante ao cliente (visam aos honorários mais do que à solução do impasse).

As medidas processuais viabilizam o exercício de função típica e precípua do Poder Judiciário, qual seja, a função jurisdicional (em sua concepção clássica, isto é, poder, função, atividade), imprescindível ao bom funcionamento do Estado Democrático de Direito.

Dentre as medidas processuais que podem levar a novos arranjos – fruto de (re)equilíbrios de condicionantes ao acesso à justiça, com potencial para ampliá-lo –,

identificam-se: a) revisitar o interesse processual (condição da ação);<sup>635</sup> b) desestimular a litigância abusiva (frívola ou habitual), assim como o uso predatório do sistema de justiça, reinterpretando a sucumbência (caráter sancionatório);<sup>636</sup> c) impor sucumbência ao final da demanda à parte que se recusar injustificadamente a fazer acordo, independentemente do resultado (isto é, mesmo à parte vencedora);<sup>637</sup> d) rever o custo do processo para os litigantes habituais (cobrar-lhes proporcionalmente pela manutenção das estruturas física, humana, material e tecnológica);<sup>638</sup> e) estimular a cooperação atribuindo (des)incentivos processuais, financeiros, reputacionais etc.;<sup>639</sup> f) molecularizar as demandas;<sup>640</sup> g) eliminar os privilégios do Poder Público em juízo, mantendo apenas as prerrogativas estritamente necessárias; h) rever competência e alçada dos juizados especiais (restringir acesso para resgatar sua essência), além da gratuidade para litigantes habituais (que o transformaram em balcão de cobrança);<sup>641</sup> i) desoficializar a instrução probatória;<sup>642</sup> incrementar a participação de *amicus curiae* no processo judicial e a realização de audiências públicas; j) revisitar o sistema recursal;<sup>643</sup> k) estabelecer critério isonômico na afetação dos temas e na escolha do caso-

<sup>635</sup> O prévio requerimento administrativo – que não se confunde com prévio exaurimento da via administrativa – já foi reconhecido como constitucional. Avançar para outras áreas, começando por recomendar a prévia tentativa de conciliação em conflitos consumeristas nos quais o prestador de serviço ou fornecedor mantenham canal acessível comprovadamente eficiente e isonômico. Se mesmo assim o interessado optar por levar diretamente ao Poder Judiciário, impor-lhe a sucumbência, ainda que parcialmente, proporcional à parte do pedido que era incontroversa, ainda que vencedor.

<sup>636</sup> Desestimular o manejo de ações que veiculam repetidamente teses arbitrárias, por vezes contrárias a súmulas vinculantes ou precedentes consolidados nas cortes de vértice, verdadeiras aventuras jurídicas, em geral, sem riscos de perdas financeiras.

<sup>637</sup> Diante da não obrigatoriedade da mediação pré-processual e da subutilização da audiência prévia de conciliação e mediação (art. 334, CPC/2015), desestimular que litigantes predatórios se valham da demora dos processos judiciais aumentando, por exemplo, a sua responsabilidade no custeio do aparato judicial, desenvolvendo e aplicando os chamados *punitive damages*.

<sup>638</sup> Reduzir-lhes o acesso ao Poder Judiciário para promover o acesso isonômico à justiça (melhor distribuir o “cobertor curto”). Na doutrina, tratando da admissibilidade e dos limites das convenções processuais sobre o custo do processo (custas, despesas, honorários advocatícios, multas) e sobre as possibilidades de seguro e financiamento processuais, confira-se: Cabral (2018a, 2018b).

<sup>639</sup> Por exemplo, quando se realizar o *disclosure* na fase pré-processual ou na audiência prévia; ou ainda ao afastar os princípios da sucumbência e da causalidade em razão da não resistência da parte requerida (cf. STJ, 3ª Turma, Min. Nancy Andriighi, Recurso Especial nº 1.782.212-SP, v.u., j. 5/11/2019).

<sup>640</sup> Incrementar os microssistemas do processo coletivo, dos precedentes, dos casos/recursos repetitivos; resgatar o incidente de conversão da ação individual em coletiva.

<sup>641</sup> O Projeto de Lei nº 227/2018, remetido pelo Senado Federal à Câmara dos Deputados em 28/5/2019, altera a redação do art. 54 da Lei nº 9.099/1995, para ressaltar a gratuidade de despesas de acesso ao Juizado Especial os atos judiciais praticados por oficial de justiça, nos casos em que a parte não seja beneficiária da gratuidade da justiça.

<sup>642</sup> Após primeiro contato com a inicial, o juiz, junto com as partes (cooperação), fixaria os pontos controvertidos e estabeleceria calendário, com data para sentenciar. Partes levariam as provas produzidas ao juiz, que então sentenciaria e abriria prazo para recurso.

<sup>643</sup> Seja para desestimular o seu uso protelatório, seja para reestruturar os seus efeitos (v.g., eliminar o efeito suspensivo da apelação como regra e fortalecer a primeira instância).

paradigma;<sup>644</sup> l) intensificar a formação dos precedentes; m) revisar as competências, a composição (forma de escolha; vitaliciedade ou mandato; ampliação) e o acesso (amplo, por qualquer profissional habilitado, ou restrito, de acordo com critérios preestabelecidos) ao STF, para aprimorar o papel de Corte Constitucional (função nomofilática); n) desjudicializar a execução fiscal; o) criar entidades de infraestrutura específica para execução de julgados coletivos.<sup>645</sup>

Na Figura 1 apresentada no item 2.1.1, as medidas processuais, tal como as pré-processuais, também impactam predominantemente a litigiosidade manifestada, isto é, o ápice da pirâmide (espaços A e B). Os altos custos da estrutura do Poder Judiciário, embora suportados por todos os contribuintes, sustentam um serviço estatal seletivo muito acessado por poucos.

### 3.2.3.3 Medidas gerenciais

As medidas gerenciais são voltadas para o aperfeiçoamento intra e interinstitucional dos *players* do sistema de justiça. Envolvem matéria judicial, mas nem sempre jurisdicional. Possuem função corretiva, preventiva ou de melhoria (proativa).

As históricas e permanentes desigualdades socioeconômicas permitem antever que a demanda pelos serviços de justiça, sobretudo os prestados pelo Estado, será sempre maior que a oferta. As medidas gerenciais permitem aos governantes e gestores judiciais desempenharem um papel proativo na administração dos conflitos, seja promovendo a realocação deles para as arenas adequadas, seja aperfeiçoando a relação estrutura-função-competência de cada *player* do sistema de justiça.

Com tais medidas, abandona-se uma vetusta postura de somente agir reativamente (só “apagando fogo” ou “administrando o caos”) para se adotar uma cultura moderna e arejada de governança, mais hábil a promover entregas de qualidade ao principal, qual seja, o cidadão. A partir do objetivo estratégico comum de promover o acesso isonômico à justiça, novos arranjos são desenhados, (re)equilibrando dinamicamente as condicionantes, sempre dentro das regras democráticas (pressuposto da governança).

<sup>644</sup> Ao, por exemplo, promover a flexibilização temática para que as pautas das Cortes de vértice não permaneçam capturadas por litigantes habituais. O critério comumente adotado (qual seja, temas com mais processos sobrestados ou suspensos) nem sempre é o que mais promove acesso isonômico à justiça.

<sup>645</sup> Tais entidades podem tomar variadas formas (comitês, fundos, fundações privadas etc.). Um exemplo é o Comitê de Acompanhamento de Execução do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que atua no caso de criação de vagas em creche. Integra o *design* da solução do conflito, desenvolvendo facilidades para enfrentar os novos desafios da justiça civil. Sobre o tema, na doutrina, confira-se: Cabral e Zaneti Junior (2019). Sobre os processos e decisões estruturais, confira-se também: Fiss (2017a) e a coletânea organizada por Arenhart e Jobim (2017).

Dentre as medidas gerenciais com potencial para ampliar o acesso identificam-se: a) adotar/ampliar o uso da inteligência artificial, assegurando a imprescindível proteção dos dados;<sup>646</sup> b) aprimorar a interoperabilidade dos sistemas de processo eletrônico; c) ampliar a estrutura física, humana, material e tecnológica dos *players* do sistema de justiça;<sup>647</sup> d) especializar unidades (varas, câmaras, promotorias, procuradorias, defensorias) e flexibilizar o princípio do juiz/promotor natural;<sup>648</sup> e) rever critérios de aferição de produtividade, combinando os quantitativos com os qualitativos;<sup>649</sup> f) rever critérios de promoção na carreira;<sup>650</sup> g) modernizar a gestão judicial;<sup>651</sup> h) modernizar a linguagem forense, tornando-a mais acessível, objetiva e dinâmica;<sup>652</sup> i) aprimorar o ensino jurídico;<sup>653</sup> j) fomentar a atuação/contribuição de núcleos de prática jurídica, centros/núcleos de pesquisa, observatórios de precedentes e outros; k) rever critérios para autorização de abertura e continuidade de funcionamento de cursos jurídicos no Brasil; l) aprimorar a elaboração e a implementação de políticas públicas; m) aprimorar atuação das agências reguladoras;<sup>654</sup> n) racionalizar o direito positivo vigente (levantamento geral), conter a fúria legislativa e aprimorar a qualidade das leis;<sup>655</sup> o) temperar a autonomia dos *players* do sistema de justiça, sem lhes diminuir a independência;<sup>656</sup> p) viabilizar parcerias com a iniciativa privada.<sup>657</sup>

<sup>646</sup> Seja monitorando o perfil de demandas e de demandantes, seja gerindo casos repetitivos e precedentes, seja aferindo produtividade, seja modernizando os serviços prestados pelos *players* do sistema de justiça etc.

<sup>647</sup> Como salientado no item 2.1.2, embora 90,3% da população brasileira resida em município-sede da justiça estadual (capilaridade das unidades judiciais segue o critério de concentração populacional), ainda hoje há cerca de 19,4 milhões de brasileiros (9,7%) que, embora participem do custeio do aparato oficial de justiça, não têm acesso ao Poder Judiciário de forma fixa em suas municipalidades. (cf. CNJ, 2019c, p. 20, 22, 165 e 219).

<sup>648</sup> Permitindo que o especialista possa atuar em casos de sua expertise em diferentes locais.

<sup>649</sup> Mais do que o eficientismo numérico, deve-se buscar a efetividade distributiva, relevando-se a complexidade dos processos solucionados, o alcance da decisão e o grau de promoção do acesso isonômico à justiça.

<sup>650</sup> De modo tal que possam funcionar como estímulos ao comportamento colaborativo (v.g., observância – vertical e horizontalmente – de precedentes vinculantes, promover/participar de audiências prévias de conciliação etc.).

<sup>651</sup> Por exemplo, estipulando metas (em todos os escalões) e gerindo por resultado. Ver estudo de caso no item 3.2.4 adiante.

<sup>652</sup> Por exemplo, limitando o número de páginas para petições e decisões, padronizar campos específicos (v.g., os de legislação e precedentes invocados) etc.

<sup>653</sup> Por exemplo, no que tange ao direito processual civil, implementando na grade curricular matéria destinada à administração de conflitos, na qual o Poder Judiciário seja apresentado como uma via apenas dentre as várias existentes num sistema multipartas.

<sup>654</sup> Por exemplo, aperfeiçoando seus atos e decisões, mantendo-os estáveis, íntegros e coerentes; punindo litigantes habituais privados contumazes que figuram como réus em milhares de ações.

<sup>655</sup> Por exemplo, evitando ao máximo o uso de conceitos jurídicos abertos ou indeterminados.

<sup>656</sup> É importante que os *players* possam atuar sem pressão popular ou política. A independência, contudo, não os exime de observar os princípios da administração pública e nem as práticas de boa governança. Além de Poderes ou funções essenciais à justiça, muitos são órgãos públicos, com dever de prestar contas (*accountability*) não só aos órgãos de fiscalização, mas sobretudo ao cidadão (principal na relação principal-agente).

<sup>657</sup> Por exemplo, licitando a folha de pagamento (a restrição a bancos públicos impede a concorrência),

Definir faixas de sindicabilidade, relativizando o princípio do *non liquet* para autorizar o Poder Judiciário, em casos específicos, a não julgar, mas sim a validar o procedimento a ser seguido para a solução (decisão procedural) ou ainda a devolver/relocar o conflito para a arena adequada é outra medida gerencial de relevo a ser destacada.

Em muitos casos, o Poder Judiciário tem sido chamado a decidir não um conflito, mas um paradoxo.<sup>658</sup> Outras vezes, a decidir questões éticas ou temas de alta complexidade.<sup>659</sup> Em ambas as hipóteses, comumente nem a lei, nem a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito têm resposta. Há ocasiões, de outro lado, em que a cara estrutura do Poder Judiciário é movimentada para proferir decisões de mérito sobre esferas – institucional ou subjetiva – da vida do ser humano que não deveriam poder ser judicializadas.<sup>660</sup>

A mitigação do princípio do *non liquet* e um (re)equilíbrio democrático entre o *judicial review* e o *judicial self-restraint* aliviam o fardo de o Poder Judiciário (operando com códigos restritos a lícito/ilícito, constitucional/inconstitucional) ter que criar uma regra jurídica material pra tudo o que for judicializado. Numa democracia como a brasileira nem tudo pode ser judicializável. Mais do que julgar – sua função precípua – e impor uma regra material ao caso concreto, o Poder Judiciário precisa se articular com os demais *players* do sistema de justiça – praticando a boa governança judicial e evitando o risco de atuar de forma insidiosa na esfera dos demais Poderes sem autorização constitucional para tanto – para construir conjuntamente regras procedimentais (e não materiais, frise-se) para a solução de dissensos complexos.

Nessa hipótese, o Poder Judiciário não decide o conflito, decide como será decidido, ficando com o controle final das regras procedimentais criadas. Eventuais correções dessas regras devem ser tão dinâmicas quanto à globalização e às inovações tecnológicas, de forma que tal controle se harmoniza mais com a flexibilidade das boas práticas de governança do que com a imutabilidade da decisão judicial.<sup>661</sup>

---

estabelecendo parceria público-privada para gerir a respectiva escola de formação, a cantina do fórum, o estacionamento, o serviço de fotocópia, os arquivos (físicos e eletrônicos) etc.

<sup>658</sup> Por exemplo, livre iniciativa *vs.* desenvolvimento social, desenvolvimento econômico *vs.* meio ambiente sustentável etc.

<sup>659</sup> Por exemplo, sobre nanotecnologia, novas tecnologias, proteção de dados, *fake news*, produção e distribuição de energia, eficácia de novos medicamentos e tratamentos, pesquisa com célula tronco embrionária, impactos econômicos de medidas de agências reguladoras e do Banco Central, entre outras.

<sup>660</sup> Por exemplo, ao ser instado a decidir sobre pauta teórica de reunião do centro acadêmico, centavos de indenização por dano material pelo lanche promocional servido com molho trocado, pagamento pelo uso de energia e de lavanderia decorrentes de serviços de *homecare*, dano moral decorrente do implante de prótese peniana cuja cor impede o implantado de usar sunga branca, guarda do cachorro após separações, entre outras.

<sup>661</sup> Ver, nesse sentido, Georges Abboud no encerramento do Seminário *Acesso à Justiça – O custo do litígio*

Dois casos ajudam a exemplificar como boas práticas de governança – como a ação articulada e coordenada de diferentes *stakeholders* – podem resultar em novos arranjos capazes de oxigenar o sistema de justiça brasileiro, permitindo entregas mais efetivas, resgate de credibilidade e ampliação do acesso à justiça.

O primeiro, relacionado à judicialização da saúde, diz respeito à experiência iniciada em 2009, a partir dos resultados da Audiência Pública nº 4 realizada no Supremo Tribunal Federal, que resultou no Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à Saúde – Fórum da Saúde, instituído por meio da Resolução CNJ nº 107/2010. O Comitê Executivo Nacional, que coordena o Fórum, é composto por magistrados, de primeiro e segundo graus, oriundos da magistratura estadual e federal, membro do Ministério Público, conselheiro do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), defensor público, médicos consagrados, gestores públicos das três esferas de governo e representantes de agências reguladoras.<sup>662</sup>

A partir de termos de cooperação firmados entre o CNJ, o Ministério da Saúde e Hospitais de referência,<sup>663</sup> o Fórum disponibilizou sistema eletrônico de acompanhamento das ações judiciais que envolvem a assistência à saúde, por meio do qual operadores credenciados podem consultar as notas de evidência científica emitidas pelos Núcleos de Apoio Técnico ao Judiciário (NAT-Jus).<sup>664</sup>

Assim, magistrados que antes concediam liminares, quase sempre satisfativas, seja para fornecimento pelo Estado de medicamentos sem o registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) ou prescritos para fim não descrito em bula,<sup>665</sup> seja para tratamentos, procedimentos, órteses e próteses sem exigir comprovação da ineficácia, inefetividade e insegurança dos itens fornecidos pelo SUS ou garantidos contratualmente pelos planos de saúde, passam a contar não só com o apoio especializado de núcleos estaduais capacitados para elaboração de pareceres técnico-científicos, como também com uma base nacional de notas técnicas sobre questões de saúde demandadas em juízo.<sup>666</sup>

---

*no Brasil e o uso predatório do Sistema de Justiça*, realizado pelo Superior Tribunal de Justiça e pela Fundação Getúlio Vargas, aos 21/5/2018, em Brasília no Auditório do STJ. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WmQ3LKsTtQo&t=17393s>. Acesso em: 30 out. 2019.

<sup>662</sup> Ver Portaria CNJ nº 8/2016.

<sup>663</sup> Como o Hospital Sírio Libanês e o Hospital Israelita Albert Einstein, ambos em São Paulo.

<sup>664</sup> Acessível aos integrantes e disponível no portal do CNJ (<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoeforum-da-saude-2/#>).

<sup>665</sup> Insta ressaltar que o fato de ter sido reconhecido por autoridade sanitária do país de origem do fármaco não atesta a sua segurança para uso em outros territórios ou para diferentes patologias. Sem o devido registro interno, há risco de graves consequências e efeitos colaterais para o paciente, a saúde coletiva e o sistema como um todo.

<sup>666</sup> Ver, nesse sentido, palestra de Arnaldo Hossepian Lima Júnior na XIV Semana Jurídica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ao tratar do tema *O CNJ na busca de superar o desafio dos Sistemas de*



O Fórum também aprovou enunciados<sup>667</sup> cujo foco é fazer com que os magistrados priorizem as listas de medicamentos aprovados pela Anvisa, pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep) e pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), evitando deferir pedidos por remédios que ainda não tenham sido autorizados no País ou que sejam experimentais, bem como pedidos específicos por marcas de órteses ou próteses.

As medidas combatem o mau uso do orçamento público (“cobertor curto”, vital para o acesso isonômico à justiça), a litigância predatória e ação criminosa de laboratórios que usam o Poder Judiciário para desenvolver o medicamento e de quadrilhas que envolvem fornecedores de materiais, médicos e advogados em esquemas para o uso de órteses, próteses e materiais especiais sem a real necessidade de realização das cirurgias – expondo pacientes a riscos graves –, além de toda uma cadeia de aplicação de sobrepreços.

Tal relato, embora sucinto, permite observar várias boas práticas de governança, como a avaliação crítica dos riscos, o alinhamento voluntário e contínuo de *stakeholders* em torno de um objetivo comum, o diálogo interinstitucional, articulação de estratégia definida com base em evidências, ação coordenada que ampliou a capacidade de resposta e a confiabilidade.

Entregas finais mais consistentes, coerentes e isonômicas também podem ser observadas no segundo caso a destacar, o qual se refere ao acordo sobre os planos econômicos firmado em 11/12/2017 entre a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), o Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) e a Frente Brasileira pelos Poupançadores (Febrapo), com intermediação neutra da Advocacia Geral da União (AGU), assistida pelo Banco Central do Brasil (que atuou como interveniente).

O acordo, de âmbito nacional, homologado em 1º/3/2018 pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 165,<sup>668</sup> prevê o ressarcimento a todos os poupançadores, independentemente de vínculo com as associações signatárias, que tiveram perdas nos rendimentos das cadernetas de poupança em consequência dos planos Bresser (1987), Verão (1989) e Collor II (1991) e que ingressaram na Justiça com ações individuais ou que executaram sentenças de ações civis públicas ou coletivas dentro dos prazos legais.

---

*Justiça no Brasil*, realizada aos 8/8/2016, em São Paulo, no Auditório do TCE/SP.

<sup>667</sup> Aprovados em março de 2019 na III Jornada de Direito da Saúde. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/03/e8661c101b2d80ec95593d03dc1f1d3e.pdf>. Acesso em: 30 out. 2019.

<sup>668</sup> Proposta aos 5/3/2009 pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF), referida ADPF foi relatada pelo Ministro Ricardo Lewandowski. O tema, tratado em sede de controle concentrado, também envolvia quatro recursos extraordinários com repercussão geral (REs 631.363, 632.212, 626.307 e 591.797). A 2ª Seção do Superior Tribunal de Justiça referendou o acordo em março de 2018.

Foram estabelecidos critérios para o cálculo do ressarcimento (variável conforme o plano econômico), critérios para o pagamento à vista ou parcelado (escalonado conforme o valor), cronograma para habilitação e pagamento (para que poupadores mais idosos pudessem receber primeiro<sup>669</sup>) e disponibilizada uma plataforma eletrônica unificada,<sup>670</sup> a qual gera um instrumento de acordo para ser levado à homologação judicial (em cada ação individual) sem a utilização das vias processuais convencionais.<sup>671</sup>

Os pagamentos decorrentes do acordo coletivo,<sup>672</sup> de adesão voluntária, encerraram um mega-litígio. Em trinta anos de disputas, poupadores e bancos geraram milhares de ações (individuais e coletivas) e recursos nas diferentes instâncias judiciais, os quais formaram o maior estoque de processos monotemáticos da justiça brasileira.<sup>673</sup>

O acordo coletivo construído pelos *stakeholders* tutelou os poupadores (entregando-lhes o bem da vida perseguido), pela via adequada (solução consensual dos conflitos pelas partes, observadas as premissas do CPC/2015 e da Lei de Mediação – Lei nº 13.140/2015), além de desjudicializar uma macro-lide, tirando do Poder Judiciário o fardo de ter que criar uma regra material (acabou por homologar um procedimento coletivamente construído) e impor uma decisão – cujo impacto no sistema financeiro não era claro. Representou, em síntese, um *case* exitoso de gestão do contencioso de massa, em que não houve vencedores e vencidos (todos foram atendidos de certa forma), mitigando a ineficiência das ferramentas tradicionais para garantir a efetividade de pagamento a poupadores em idade avançada.

Tal como no caso anterior, várias boas práticas de governança judicial podem ser detectadas nesta iniciativa,<sup>674</sup> entre as quais, identificação de riscos, articulação de partes interessadas, direcionamento de ações conjuntas para o alcance de um objetivo comum, monitoramento de resultados, prestação de contas, melhoria da capacidade de resposta, entregas efetivas, transparência, comunicação com a sociedade etc.

Se informação é poder e poder não se compartilha, convém, na atual quadra, moderar

---

<sup>669</sup> Levantamentos do Idec em 2017 apontaram que mais de 70% dos poupadores com ação na justiça eram pessoas idosas.

<sup>670</sup> Custeada pelos bancos, gerida por todos os envolvidos e auditável. Disponível em: <https://www.pagamentodapoupanca.com.br/>. Acesso em: 30 out. 2019.

<sup>671</sup> Dispensa intimações, publicações de despacho, abertura de prazos, elaboração de cálculos etc.

<sup>672</sup> Os pagamentos incluem o principal relativo ao expurgo inflacionário, juros moratórios e remuneratórios, correção monetária, custas processuais e honorários advocatícios.

<sup>673</sup> Quase 70% dos 941,4 mil processos sobrestados em todo o País que aguardavam decisão do STF versavam sobre essa matéria.

<sup>674</sup> A qual, vale frisar, foi vencedora em 2018 da XV Edição do Prêmio Innovare na categoria Advocacia.

a competição intra e intersetorial e, com uma postura mais amadurecida e colaborativa, focar no que realmente importa: impulsionar o acesso isonômico à justiça.

### 3.2.4 Gestão judicial: um estudo de caso

Governança e gestão são, como visto, instrumentos que se complementam. Não há muitos estudos relacionados a um ou outro na seara judicial. Em verdade, pesquisas que tratam da administração do sistema de justiça considerado como um todo são escassos. Aqueles que abordam tal temática o fazem delimitando o objeto de investigação à gestão de determinado *player*, normalmente o Poder Judiciário. Dentre estes, é frequente a abordagem pela óptica da organização judiciária.

A organização judiciária, em linhas bastante gerais, compreende a divisão da atividade judiciária e a estrutura dos tribunais.<sup>675</sup> As normas de organização judiciária<sup>676</sup> não se confundem com as normas processuais<sup>677</sup> e nem com as normas procedimentais,<sup>678</sup> havendo entre todas uma relação de complementariedade essencial ao funcionamento do Poder Judiciário e, por vezes, à própria funcionalidade dos institutos processuais (para que possam atingir suas finalidades). A competência para edição de cada qual possui, como visto, assento constitucional, não podendo uma regular matéria relativa à outra, sob pena de inconstitucionalidade, a qual também se verifica em caso de deformação teleológica do instituto processual.

A distribuição da atividade judiciária leva em conta as regras de competência material (lides civis e lides penais), competência de jurisdição (estadual ou federal, definida na Constituição Federal – critérios *ratione personae* e *ratione materiae*), competência de

<sup>675</sup> Sobre o conteúdo e a extensão da organização judiciária, Alvim (2003, p. 266) aponta: “De um modo geral, pode-se dizer que as normas de organização judiciária visam disciplinar as *condições materiais* para o exercício da função jurisdicional, atribuindo funções de competência aos órgãos monocráticos ou colegiados, regrando sua própria constituição, e, ainda, regulam a organização, classificação, disciplina e atribuições dos serviços auxiliares da Justiça. [...]. Desta forma, podemos concluir que a organização judiciária é essencial, pois, na sua falta, o Poder Judiciário não poderia materialmente funcionar. Tal organização, como é curial, varia em parte, dependentemente da estrutura, necessidades e possibilidades do próprio Estado federado”.

<sup>676</sup> O art. 96, II, *d*, da Constituição Federal, estabelece que compete aos tribunais proporem aos respectivos Poderes Legislativos a alteração da organização e da divisão judiciárias, isto é, a organização de suas justiças. É frequente que as leis estaduais sobre organização judiciária sejam complementadas por atos (resoluções, provimentos etc.) de competência interna dos respectivos tribunais. Balizam a lei de organização judiciária a Constituição Federal, a respectiva Constituição Estadual e a legislação processual.

<sup>677</sup> O art. 22, I, da Constituição Federal, atribui à União competência privativa para legislar sobre processo, isto é, para regular a atividade jurisdicional exercida pelo Estado-juiz no contencioso, destinada à atuação da vontade concreta da lei (à realização do direito material).

<sup>678</sup> Os Estados e o Distrito Federal podem editar normas procedimentais não gerais para adaptarem e complementarem as normas de processo e as normas procedimentais gerais, tendo em vista as peculiaridades locais, nos termos do art. 24, §§ 1º e 4º, da Constituição Federal.

foro (territorial, definida em lei federal), competência de juízo (eventual vara especializada, definida em legislação de organização judiciária) e competência de alçada (pelo valor da causa, definida em lei federal).

A estrutura dos tribunais, disciplinada em seus respectivos regimentos internos,<sup>679</sup> abrange o funcionamento dos respectivos órgãos judiciários e administrativos, visando a proporcionar as condições materiais imprescindíveis ao funcionamento da Justiça e a regular a relação entre tais órgãos e deles com outros órgãos da Administração Pública, com observância das normas constitucionais, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar 35/1979), entre outras.

Assim como as práticas de governança judicial, as de gestão judicial também são ajustáveis tanto ao universo macro (o sistema de justiça como um todo, por exemplo) como ao micro (de uma unidade judicial – uma vara, um gabinete, uma promotoria, uma divisão da procuradoria, da defensoria, do escritório etc.). Esse conjunto de práticas (de governança e gestão judicial), como se depreende do exposto até aqui, complementam as normas retromencionadas (de organização judiciária, processuais e procedimentais) no intuito de disciplinar a administração judiciária.

Neste estudo de caso – escolhido para examinar a gestão judicial na prática – o foco é colocado numa estrutura intermediária do Poder Judiciário, pouco notada como “ator” do sistema de justiça: a unidade judicial.

O exame “de dentro para fora”, isto é, com a visão de quem está do lado detrás do balcão dos fóruns e tribunais – invertendo o olhar, normalmente lançado de fora para dentro –, revela-se oportuno para investigar, por outro ângulo, como a organização e a estruturação de unidades judiciais (cartórios, secretarias, gabinetes e até mesmo núcleos estratégicos) podem influir no tempo de tramitação dos processos judiciais (repetitivos ou não), na gestão do contencioso (de massa ou não) e, em última análise, no próprio acesso à justiça.

Há cartórios judiciais oficializados em todas as regiões e unidades da Federação, com função idêntica, submetidos a uma mesma legislação processual, com características estruturais semelhantes, produzindo, todavia, resultados diferentes. Constata-se que, embora o procedimento descrito em lei seja o mesmo, a condução do processo difere de uma unidade judiciária para outra.

Conhecer e compreender como os serviços cartorários são organizados, suas

---

<sup>679</sup> Cf. art. 96, I, Constituição Federal.

articulações internas, como o seu funcionamento afeta o andamento dos processos e como os seus integrantes percebem o exercício jurisdicional que passa por suas mãos são tarefas imprescindíveis para se poder sugerir medidas para tornar a gestão cartorária judicial mais ágil e eficiente, com reflexos diretos num melhor trato da litigiosidade em geral. Por seu turno, a organização de núcleos de monitoramento de ações de massa e a especialização de varas para tratar delas são soluções gerenciais outras com potencial de oferecer um tratamento mais adequado especificamente à litigiosidade repetitiva.

A racionalização do sistema de justiça por meio da governança e uma melhor gestão da custosa estrutura judiciária tornaram-se mais que necessárias, vitais, sobretudo em tempos de crise orçamentária, litigiosidade explodida, taxa de congestionamento crescente e da premência de se prestar um serviço público (justiça) com efetividade distributiva, capaz de concretamente entregar um “produto” (qual seja, a tutela jurisdicional externada em decisões, sentenças e acórdãos) com qualidade crescente.

O Poder Judiciário ganha capacidade institucional com a incorporação de métodos de gestão desenhados para o setor privado? Ou as atividades administrativas dos tribunais podem/devem ser delegadas (“terceirizadas”) para agentes externos ao órgão ou unidade (v.g., para um “administrador judiciário”)? A gestão da litigância é melhor realizada de forma macro, no âmbito da alta administração do tribunal e para todo ele, ou de forma micro, no âmbito de cada cartório ou vara específica? A melhor estratégia passa pela centralização do diagnóstico e padronização da gestão, ou, diversamente, pela dispersão do monitoramento e gestão artesanal?

Eis as questões norteadoras deste estudo de caso, elaborado com vistas a retratar experiências de gestão transformadoras da realidade existente por detrás dos balcões dos fóruns e tribunais e a apurar qual a melhor estratégia para o uso de tais soluções gerenciais no aprimoramento do sistema de justiça vigente.

#### 3.2.4.1 Práticas de gestão da justiça (*judicial management* ou administração judiciária) e práticas de gestão do processo judicial (*case management* ou gestão do caso)

Em 2007, o Ministério da Justiça, por meio de sua Secretaria de Reforma do Judiciário, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e com apoio institucional do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPEJ) e da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO SP), publicou uma pesquisa – coordenada por Paulo Eduardo Alves da Silva, com

orientação científica de José Reinaldo de Lima Lopes e de Maria Teresa Sadek – que analisou a gestão e o funcionamento dos cartórios judiciais.

A partir de estudo de casos e enfrentando questões como quais práticas do cartório geram efeitos de aumento e diminuição do tempo de tramitação dos processos, quais são os integrantes e quem gere o cartório judicial e se uma gestão da burocracia cartorial tem possibilidades de melhorar o tempo de tramitação dos processos, o relatório final – que sintetiza o trabalho multidisciplinar e apresenta os dados colhidos<sup>680</sup> com o devido rigor técnico – apontou que a organização e o funcionamento dos cartórios judiciais eram precários, produziam grande impacto na morosidade do processo<sup>681</sup> e no acesso à justiça e, paradoxalmente, eram “invisíveis”<sup>682</sup> como atores do sistema de justiça (BRASIL, 2007, p. 55).

A análise conjugada dos levantamentos etnográfico, gerencial e de desempenho permitiu concluir também que um melhor funcionamento dos cartórios judiciais é diretamente determinado pela interação de três fatores, quais sejam, os relacionamentos pessoais, o ambiente de trabalho e a organização/distribuição de tarefas (BRASIL, 2007, p. 55).

Em 2010, na revisão e adaptação de sua tese de doutoramento para publicação, Paulo Eduardo Alves da Silva, tomando como premissa que a lei processual brasileira é tecnicamente sofisticada e já contém os elementos suficientes ao bom funcionamento, havendo ainda, todavia, um déficit considerável de prestação jurisdicional no Brasil, voltou suas atenções para dois outros fatores possivelmente determinantes do desempenho da justiça brasileira, quais sejam, as práticas de gestão da justiça e do processo judicial.

Ao se debruçar sobre tais práticas informais que afetam o andamento dos processos e permitem minimizar os efeitos da morosidade (objeto de investigação), Paulo Eduardo

---

<sup>680</sup> Quais sejam, uma etnografia dos cartórios judiciais estudados, um relatório gerencial de sua organização e métodos de trabalho e o levantamento de seu desempenho em termos de tempos processuais.

<sup>681</sup> Constatou-se que os cartórios judiciais respondiam por 80% do tempo total dos processos (BRASIL, 2007, p. 23).

<sup>682</sup> Nesse sentido, o relatório da pesquisa (BRASIL, 2007, p. 29) aponta: “A despeito do impacto que provocam sobre a morosidade do processo, os cartórios judiciais não são vistos como ‘atores’ do sistema de justiça. A exata medida da influência que os cartórios projetam sobre o acesso à justiça e a morosidade processual parece também não ser compreendida pelos demais atores. No sistema de justiça, os cartórios judiciais são, praticamente, ‘invisíveis’. Pelas informações levantadas, é possível sugerir que cartórios sejam ‘invisíveis’ para o legislador, para o Tribunal e, inclusive, para os próprios funcionários. [...]. É provável que a influência dos cartórios na distribuição de justiça também não seja considerada pelo administrador da justiça e pela lei. Embora seja o responsável último pela organização dos cartórios judiciais, o Tribunal de Justiça é, para os funcionários dos cartórios estudados, uma entidade abstrata e distante. E quanto ao legislador, ele não considerou as rotinas de cartório ao disciplinar os procedimentos judiciais e, mais recentemente, ignorou o papel dos cartórios ao promover a reforma do Poder Judiciário”.

identificou que o juízo – dentre os analisados em sua pesquisa de campo – com melhores resultados (incluindo os menores tempos de tramitação dos processos) foi o que conjugou as práticas da resolução consensual com a da organização do fluxo de processos (SILVA, 2010, p. 80). Outro achado de pesquisa apontou que a prática gerencial com melhores resultados em termos de celeridade foi a gestão do funcionamento dos cartórios judiciais,<sup>683</sup> recordando a ligação – frequentemente esquecida – entre direito processual e organização judiciária (SILVA, 2010, p. 86).

Assim, com o foco no *modus operandi* do sistema de justiça, Silva, a partir de bases teóricas e evidências empíricas, confirmou sua hipótese científica (de que há práticas informais de condução de processos e que estas geram redução da morosidade) e concluiu que no sistema brasileiro, a gestão da estrutura judiciária, um dos pilares do por ele denominado “gerenciamento de processos”,<sup>684</sup> era a técnica com maior potencial de combate à crise da justiça (SILVA, 2010, p. 146). O êxito de tal gerenciamento, todavia, conforme advertência final já apresentada naquele ano por ele,

[...] envolve a incorporação de uma racionalidade organizacional por todos os atores do sistema (juízes, advogados, servidores e dirigentes de tribunais), a desformalização da legislação processual e dos escopos da jurisdição e, do ponto de vista da sociedade, a renovação da formação jurídica e a difusão de mecanismos comunitários de resolução de conflito, integrados e efetivados pelo aparato judicial (SILVA, 2010, p. 154).

Em novembro de 2010, a Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV DIREITO SP) apresentou o relatório final da pesquisa “Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça”, elaborada no bojo do Edital de Seleção nº 01/2009 do CNJ.<sup>685</sup> A pesquisa, coordenada por Daniela Monteiro

<sup>683</sup> Nesse sentido, comparando as experiências anglo-saxônica e brasileira, Silva (2010, p. 85) destaca: “O relatório da experiência norte-americana indicou que as técnicas de *early involvement*, o cronograma de atividades, a fixação de data para julgamento e o controle sobre o tempo de produção probatória reduzem o tempo de processamento dos recursos e o uso de juízes auxiliares aumenta a satisfação geral dos advogados. O relatório da experiência inglesa evidenciou a mudança geral de mentalidade, o incremento de qualidade das peças processuais e decisões, a redução do número de litígios e o aumento de 60% em média no percentual de acordos. No Brasil, a gestão da burocracia judiciária revelou-se a técnica mais efetiva”.

<sup>684</sup> Sobre o *case management*, inclusive na visão de Silva, ver item 2.2.

<sup>685</sup> O Edital de Seleção nº 01/2009, lançado pelo CNJ em 16/11/2009, contava com cinco eixos temáticos e visava à realização de diagnósticos acerca de problemas na prestação jurisdicional no Brasil e à apresentação de propostas para o seu aperfeiçoamento. Foram submetidas para análise do CNJ 26 propostas e selecionadas cinco instituições para a realização das pesquisas. Para desenvolverem a pesquisa sobre o eixo temático “demandas repetitivas e morosidade na justiça cível brasileira” foram selecionadas três instituições: a Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV DIREITO SP), a Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR) e a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). O trabalho de investigação foi acompanhado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do CNJ.

Gabbay e Luciana Gross Cunha, ao constatar que as causas da morosidade e do aumento da litigância (sobretudo a repetitiva) acontecem não somente dentro do sistema judicial, mas também fora dele, revelou a necessidade de se evidenciar como tais causas internas e externas interagem entre si (em um trajeto dinâmico que pode culminar na judicialização dos conflitos) para a propositura de soluções e filtros mais eficazes (CNJ, 2010; SILVA, 2010, p. 4; CUNHA, GABBAY, 2013).

Dentre as causas internas mapeadas estão os impactos da judicialização dos conflitos, o gerenciamento do volume de processos, a falta de uniformização das decisões, a gestão de recursos humanos, a organização judiciária e a conduta das partes.

Em março de 2011, a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS), também no bojo do Edital de Seleção nº 01/2009 do CNJ, apresentou, por sua vez, o relatório final da pesquisa “Diagnóstico sobre o progressivo aumento das demandas judiciais cíveis no Brasil, em especial das demandas repetitivas bem como da morosidade da justiça civil”. O trabalho, coordenado por Hermílio Pereira dos Santos Filho e co-coordenado por Luciano Benetti Timm, abordou a temática por dois planos: o da oferta da prestação jurisdicional e o da demanda por estes serviços. Na perspectiva da oferta, ao analisar a gestão das atividades realizadas nas unidades judiciais, a pesquisa apontou que os principais problemas (e consequentes pontos de melhoria) residem nas questões de pessoal, organização do trabalho, infraestrutura e na motivação das equipes (CNJ, 2011a, p. 5).

No que diz respeito a pessoal, foram verificadas deficiências de qualificação em conceitos básicos de gestão, que geram perdas de oportunidades de otimização do tempo ou dos recursos de maneira a contribuir para a celeridade do processo. Com relação à infraestrutura, observou-se que, de maneira geral, falta espaço nos locais, sobretudo nos cartórios. Também se notou haver certa tensão entre a 1ª e a 2ª instância em termos de infraestrutura e acesso a recursos, havendo uma percepção generalizada de que a 2ª instância teria acesso diferenciado a recursos materiais e humanos, enquanto a 1ª instância não teria acesso a recursos similares. Quanto à motivação dos servidores, detectou-se que a atividade desempenhada carece de estímulo, tanto pela repetitividade das atividades como pelo fato de o magistrado ser visto como a única fonte de trabalho intelectual.

Em 2011, o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do CNJ, a partir dos resultados contidos nos relatórios finais dessas duas pesquisas e também da pesquisa realizada pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR)<sup>686</sup> – os quais

---

<sup>686</sup> Intitulada *Demandas repetitivas relativas ao sistema de crédito no Brasil e propostas para sua solução*.



descortinaram novos aspectos e comprovaram empiricamente várias percepções já existentes a respeito da morosidade judicial –, apresentou sugestões de pauta para políticas judiciárias voltadas ao enfrentamento da questão da excessiva litigiosidade e da morosidade na justiça cível brasileira, com foco no aperfeiçoamento da prestação jurisdicional.

Dentre as propostas<sup>687</sup> estava a criação de varas especializadas em demandas repetitivas, para o processamento, com maior eficiência, do grande volume de processos repetitivos, que, em regra, envolvem assuntos de menor complexidade. A especialização demandaria não um aumento, mas um treinamento específico para servidores e magistrados, além da organização de rotinas próprias para o processamento das demandas de massa.

Segundo o *Censo do Poder Judiciário* realizado em 2013 – que coletou a avaliação voluntária e individual de mais de 60% dos servidores (mais de 170 mil) de todos os 94 tribunais e conselhos sobre seis indicadores –,<sup>688</sup> os principais desafios da gestão judiciária são a gestão de pessoas, de rotinas de trabalho e a gestão de equipes.

Ainda segundo o Censo, 65% dos servidores declararam estar insatisfeitos com as possibilidades de ascensão em suas carreiras, enquanto 83% dos servidores acreditam que suas capacidades de trabalho são maiores que o exigido pelo trabalho nos tribunais.

Embora não tenhamos pesquisas empíricas mais recentes específicas sobre o funcionamento dos cartórios, ajudando a revelar o real impacto da modernização advinda da implantação e difusão do processo judicial eletrônico, de medidas gerenciais adotadas pelo Conselho Nacional de Justiça e também decorrente do início da vigência do CPC/2015, é possível pressupor que a associação de **práticas de gestão da justiça** (*judicial management* ou administração judiciária) com **práticas de gestão do processo judicial** (*case management* ou gestão do caso) continua capaz de influenciar decisivamente a obtenção de melhores resultados quantitativos e qualitativos por uma determinada unidade judiciária em relação a outras.

Não nos parece que uma seja pré-requisito para a outra. Pode haver unidades judiciárias onde haja destacadas práticas de gestão da justiça, mas o juiz não faz gerenciamento do processo; assim como pode haver outra unidade com um juiz bastante ativo na condução do processo, mas não conte com grandes práticas de administração judiciária. Uma e outra podem eventualmente obter algum resultado diferenciado em relação a unidades que não aderem a qualquer dessas práticas. Todavia, é a conjugação de ambas que pode trazer os melhores resultados.

---

<sup>687</sup> Cf. CNJ (2011b, p. 11, 15 e 30-31).

<sup>688</sup> Quais sejam, satisfação com: a) gestão de pessoas; b) gestão de processos organizacionais (rotinas de trabalho); c) a gestão do trabalho e de equipes; d) gestão de recursos materiais; e) gestão interdepartamental; e f) gestão de processos judiciais baseada em metas.

Enquanto as soluções pré-processuais e processuais, em geral, dependem de lei, as gerenciais, por serem informais, em regra não. As soluções gerenciais, portanto, estão muito mais ligadas a um aspecto cultural do que a um aspecto estritamente legal. Se o juiz e/ou funcionário tiver uma postura mais proativa, mais propositiva e menos estritamente reativa, as técnicas de gestão judiciária encontrarão um campo mais fértil para produzir resultados.

Tal como não há um modelo padrão de *case management* para ser aplicado aos diferentes e múltiplos casos que demandam maior gestão, igualmente não há um modelo padrão de *judicial management* para ser aplicado às diversas unidades judiciais.

Essa ausência, aliada à informalidade de tais práticas, favorece o experimentalismo de diferentes arranjos na administração judiciária, cabendo aos gestores adequá-los às peculiaridades locais e do caso, para o melhor enfrentamento do fenômeno da litigiosidade e da morosidade.

Para que seja realizada com a necessária segurança e prudência, tal experimentalismo, por seu turno, pode vir alicerçado em uma metodologia de governança e gestão ampla e permanentemente adaptável às características próprias de cada unidade judicial espalhada pelo país, com vistas à melhoria contínua da prestação jurisdicional, com reflexos diretos no tratamento a ser dado a cada caso (repetitivo ou não) que por ela tramitar.

O Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) é uma dessas metodologias.

#### 3.2.4.2 Nota sobre a racionalidade gerencial nos sistemas italiano, alemão e português

Fix-Fierro (2003), em um estudo sócio-jurídico sobre a racionalidade econômica e a eficiência do serviço de justiça, ressalta que a organização e o fluxo do trabalho judicial são apontados como alguns dos fatores que causam atraso nas decisões judiciais também em países como Itália e Alemanha, onde estudos empíricos revelaram a importância de se considerar, na racionalização da gestão, fatores como: o tamanho da corte, a dispersão territorial dos juízos, o volume e a natureza da procura, os recursos humanos disponíveis, se a jurisdição é exercida em área mais urbana ou rural, as experiências passadas e a *expertise* do juiz – e sua disposição e filosofia para sentenciar –, a tradicional compreensão da separação entre tarefas judiciais e não judiciais (atividades-fim e atividades-meio), a resistência à inovação (sobretudo por parte dos mais antigos), a falta de uma definição organizacional clara da posição do gestor da corte (o que conduz a problemas de poder e de *accountability*), os problemas de coordenação e comunicação, as redundâncias, o desperdício de recursos, além da acentuada fragmentação de tarefas no interior das cortes.

Dentre tais fatores, a fragmentação, por exemplo, acarreta, segundo o autor, uma capacidade limitada de prover serviços, como o de informação aos cidadãos e advogados. Além disso, a existência de divisão estanque de trabalho tem consequências psicológicas negativas, principalmente aos escreventes: a fragmentação das tarefas atribuídas promove um sentimento de vazio e monotonia, uma falta de motivação e de iniciativa, e uma diminuição do senso de responsabilidade, bem como egoísmo.

Também há um déficit de organização e planejamento da Justiça em Portugal, onde Santos (2015) salienta que foram apontados três vetores estratégicos para o sucesso da implantação das reformas na administração e gestão dos tribunais, a saber: articulação institucional, consolidação dos perfis profissionais e o tribunal como laboratório de gestão (espaço de experimentação de práticas de gestão).

Após apontar que a democratização da administração da justiça – reflexo da democratização da vida social, econômica e política – possui uma vertente ligada à constituição interna do processo e outra referente à democratização do acesso à justiça, o autor ressalta:

A contribuição maior da sociologia para a democratização da administração da justiça consiste em mostrar empiricamente que as reformas do processo ou mesmo do direito substantivo não terão muito significado se não forem complementadas por outros dois tipos de reformas. Por um lado, a reforma da organização judiciária, a qual não pode contribuir para a democratização da justiça se ela própria não for internamente democrática. E neste caso a democratização deve correr em paralelo com a racionalização da divisão do trabalho e com uma nova gestão dos recursos de tempo e de capacidade técnica. Por outro lado, a reforma da formação e dos processos de recrutamento dos magistrados, sem a qual a ampliação dos poderes do juiz proposta em muitas das reformas aqui referidas carecerá de sentido e poderá eventualmente ser contraproducente para a democratização da administração da justiça que se pretende. As novas gerações de juízes e magistrados deverão ser equipadas com conhecimentos vastos e diversificados (econômicos, sociológicos, políticos) sobre a sociedade em geral e sobre a administração da justiça em particular. Esses conhecimentos têm de ser tornados disponíveis e, sobretudo no que respeita aos conhecimentos sobre administração da justiça no nosso país, esses conhecimentos têm ainda de ser criados. (SANTOS, 2013a, p. 222)

Santos (2015) frisa que os tribunais brasileiros possuem uma autonomia administrativa e financeira maior que a dos tribunais portugueses (onde a autonomia, sobretudo em matéria orçamentária, fica centralizada no Ministério da Justiça). Conquanto em determinadas situações a extensão dessa autonomia no Brasil destoe de boas práticas de governança e da promoção do acesso isonômico à justiça,<sup>689</sup> ela, em regra, permite uma gestão integrada e mais próxima das necessidades locais. Diferente de Portugal, há nos

---

<sup>689</sup> Quando, por exemplo, parcela dos recursos públicos – orçamentários e/ou oriundos do fundo especial de despesas – é destinada a gastos pouco republicanos.

próprios quadros do Judiciário brasileiro funções de direção e coordenação em todos os níveis, com competências de governança e de gestão densificadas ou a densificar (capacitação).

#### 3.2.4.3 O Sistema de Gestão da Qualidade no Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Poder Judiciário, com sede em Brasília e jurisdição em todo o território nacional, composto por 11 ministros – nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal –, possui a competência precípua de guardar a Constituição Federal, cabendo-lhe processar e julgar as ações originárias e julgar os recursos (ordinários e extraordinários), nos termos do art. 102 da Constituição Federal. Os julgamentos, quando colegiados, ocorrem no Plenário, na Primeira e Segunda Turmas e no Plenário Virtual, e, quando monocráticos, pelo Presidente ou pelo Ministro Relator.

O desenvolvimento eficiente de tais misteres exige uma gestão administrativa especializada, capaz de mapear, reconhecer os impactos e continuamente melhorar os processos de trabalho da instituição, tanto os da atividade-fim (prestação jurisdicional) quanto os da atividade-meio (suporte à prestação jurisdicional).

Diante de tal necessidade, a Direção do Gabinete do Ministro Ricardo Lewandowski, de forma pioneira no Supremo Tribunal Federal, buscando adotar técnicas modernas de gerenciamento para conduzir e operar com sucesso as atividades desenvolvidas na unidade, de modo a dirigi-las e controlá-las sistematicamente e com transparência, contando com a cooperação técnica da Fundação Arcadas, instituição vinculada à Universidade de São Paulo (USP), resolveu estrategicamente implantar o Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) baseado nas normas da família ISO 9000.

Em 2007, após sete meses de trabalhos intensos e pouco tempo após o Ministro ter sido nomeado para o STF,<sup>690</sup> o Gabinete obteve o certificado ABNT NBR ISO 9001:2008, certificação que, posteriormente, foi mantida em nova auditoria externa realizada em 2010.

Embora tal certificação tenha expirado, resultados significativos foram alcançados com a implantação do SGQ, dentre os quais merece destaque, para além da redução do número de processos em trâmite no Gabinete, a construção de uma cultura organizacional

---

<sup>690</sup> O Ministro Ricardo Lewandowski tomou posse no STF em 16/3/2006, tendo presidido a Corte e o CNJ no biênio 2014-2016.

gerencial, que ajuda a unidade a se manter, ainda hoje, entre as cinco com menor acervo.<sup>691</sup>

Ao incorporar práticas de gestão próprias do setor privado, com padrões internacionais, o Gabinete aderiu ao movimento da qualidade, que ganhara força poucos anos antes com a edição do Decreto nº 5.378/2005, por meio do qual foi instituído um programa nacional<sup>692</sup> que preconiza que a gestão pública, para ser excelente, deveria ser legal, impessoal, moral e eficiente.

Antes da adesão do STF, o movimento já era percebido em alguns órgãos públicos dos demais Poderes, tendo aos poucos se espreado pelos três, nos âmbitos federal, estadual e municipal. Especificamente no âmbito do Poder Judiciário, o SGQ foi levado ao Conselho Nacional de Justiça, ao Superior Tribunal de Justiça, ao Tribunal Superior Eleitoral, ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, ao Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo, entre outros.

Fora dele, mais recentemente e demonstrando a adaptabilidade da metodologia de gestão aos demais *players* do sistema de justiça, o SGQ foi implantado em 70 Promotorias de Justiça do Estado de Santa Catarina, como parte do *Projeto de Gestão Administrativa das Promotorias* (GesPro). Referido projeto, iniciado em agosto de 2015, foi reconhecido e premiado em 2017 na XIV Edição do Prêmio Innovare<sup>693</sup> – Categoria Ministério Público. Seu objetivo é profissionalizar a gestão das unidades por meio da implantação gradativa dos requisitos da norma ABNT NBR ISO 9001:2015, a qual contempla gestão de indicadores, gestão de riscos, pesquisa de satisfação do cidadão, entre outros aspectos do SGQ.

Vale frisar que, com a finalidade de validar a metodologia definida pelo projeto em toda a sua extensão, em caráter piloto, a 25ª Promotoria de Justiça de Florianópolis foi

---

<sup>691</sup> Ver adiante item 3.2.4.7 Resultados.

<sup>692</sup> O Governo Federal, por meio do Decreto nº 5.378/2005 – ao qual já se fez aqui alusão ao se tratar dos fundamentos legais da governança pública (item 3.1.4) –, instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, nomenclatura que substituiu o anterior Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP. Uma das razões que motivaram a substituição foi o entendimento de que a desburocratização é essencial quando o propósito institucional é o de pautar suas práticas nos critérios de excelência em gestão pública. Por sua vez, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na qualidade de organização que ancorava o GESPÚBLICA, editou o Manual *Avaliação Continuada da Gestão Pública*, do qual se depreende que *Qualidade no Serviço Público e Desburocratização* são em essência duas grandes estratégias nacionais voltadas para o objetivo comum de promover a qualidade dos serviços públicos e das ações do Estado, tendo em vista a satisfação do cidadão e a melhoria da qualidade de vida no país. Ambas são estratégias que atuam diretamente nas organizações públicas mobilizando e apoiando as ações de melhoria das práticas de gestão e da qualidade do atendimento ao cidadão, sensibilizando-o diretamente para o exercício do controle social, da participação e avaliação do grau de satisfação e insatisfação com os serviços prestados pelo poder público.

<sup>693</sup> O Prêmio Innovare foi lançado em 2004 com o objetivo de incentivar e divulgar a adoção de práticas voltadas ao aprimoramento do Judiciário e à modernização da Justiça no país. As práticas agraciadas com o prêmio são escolhidas levando em consideração os critérios de eficiência, qualidade, criatividade, capacidade de replicação, satisfação dos usuários, alcance social e desburocratização de processos.

auditada por órgão externo independente e logrou obter a certificação ABNT NBR ISO 9001:2015 em dezembro de 2016. Pela primeira vez a certificação foi conferida a uma Promotoria de Justiça no Brasil. Em dezembro de 2017, após nova auditoria externa, a unidade teve o certificado renovado, demonstrando que conseguiu manter o sistema de gestão operante. O GesPro, novamente angariando visibilidade e confirmando o seu potencial de concretizar os objetivos do Planejamento Estratégico Nacional do MP, também foi o projeto vencedor do Prêmio do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) de 2018, na categoria “Profissionalização da Gestão”.

Analisemos, pois, como esse sistema de gestão, originariamente desenvolvido para gestores do setor privado, foi implantado no Gabinete do Ministro Ricardo Lewandowski no STF e os resultados que daí advieram.

#### 3.2.4.4 Diagnóstico

Embora as rotinas de trabalho do Gabinete do Ministro Ricardo Lewandowski transcorressem de uma maneira funcional (muitas vezes automática), os gestores perceberam que a ausência de um sistema de gestão trazia impactos negativos para efetivar as metas setoriais.

Havia demandas, sobretudo por soluções de tecnologia da informação (TI), para gargalos considerados de forma independente (isolados do todo que integravam), mas que eram inerentes ao próprio fluxo de trabalho, cujo equacionamento demandava outro tipo de solução, por vezes mais simples que a aquisição ou o desenvolvimento de um novo *software*, o qual, com pouco tempo, revelar-se-ia ineficaz.

A ausência de um sistema de gestão também dificultava a análise do desenvolvimento de pessoas focado na gestão por competências. Como não eram mapeadas, os gestores não tinham claro como reduzir o *gap* de competências para maximizar os resultados da unidade.

Na medida em que a unidade não tinha os seus problemas suficientemente identificados, o processo decisório por parte de seus gestores sofria maior limitação, dificultando a busca, a discussão e a implantação de soluções que levassem em conta não apenas as rotinas de trabalho de cada servidor, mas também as suas intersecções com as rotinas de outros setores da unidade e de fora dela.

Era necessário, pois, identificar os macro e microprocessos de trabalho do Gabinete, diferenciá-los em finalísticos e de apoio e enxergar as interfaces de uns e outros. Esse

mapeamento ensejaria uma análise processual da organização e permitiria que os próprios responsáveis pelos processos de trabalho, de uma posição bastante privilegiada (por realizarem diariamente tais processos), apresentassem melhorias para os gargalos.

O conhecimento institucional daí advindo, amadurecido em reuniões com os gestores da unidade, permitiria o diagnóstico dos processos de trabalho críticos e o estabelecimento de prioridades (que, no caso, iriam se voltar para os processos da atividade-fim).

Assim, a partir da identificação de necessidades e demandas na atuação do Gabinete – tais como organizar e aperfeiçoar os serviços prestados pela unidade, produzir informação gerencial e estratégica com alto grau de confiabilidade, racionalizar as rotinas e fluxos de trabalho, melhor aproveitar o potencial dos recursos humanos, expandindo competências e minimizando o impacto causado pela rotatividade de servidores –, passou-se ao desenho da solução.

Esse diagnóstico, oportuno frisar, é consonante com os dados empíricos anteriormente apresentados, os quais apontavam como principais desafios da gestão judiciária exatamente a gestão de pessoas, de rotinas de trabalho e de equipes (motivação).

Em tempo, importa salientar que, posteriormente, a partir de 2012, por determinação da alta direção da Corte, foi iniciado o mapeamento integral dos processos de trabalho do STF, elaborada sua cadeia de valor<sup>694</sup> e intensificado um trabalho para estabelecer uma cultura de *gestão por processos* em todo o Tribunal. Dessa vez as atividades estão sendo conduzidas pelos servidores da Casa, sem consultorias, cuja contratação havia gerado ruídos e desgastes organizacionais.<sup>695</sup>

#### 3.2.4.5 Desenho da solução

Para atender à necessidade de racionalização dos trabalhos do Gabinete do Ministro Ricardo Lewandowski, suprimindo as demandas anteriormente diagnosticadas, identificou-se no mercado uma metodologia para dirigir e controlar instituições que, embora concebida

---

<sup>694</sup> *Cadeia de valor* é uma ferramenta de gestão utilizada para descrever graficamente todos os macroprocessos executados por uma instituição na realização de sua missão institucional. Este instrumento, uma descrição visual do conjunto de atividades desempenhadas pela instituição no intuito de agregar valor aos seus produtos e aos serviços prestados, possibilita uma visão global de todos os processos finalísticos e de apoio do STF, suas correlações e dependências. A cadeia de valor do STF foi elaborada com base em *benchmarking* com instituições de referência como o Banco Central do Brasil e o Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=centralDoCidadaoAcessoInformacaoGestaoEstrategica&pagina=cadeiaDeValorSTF>. Acesso em: 30 out. 2019.

<sup>695</sup> Sobre este processo de expansão, confira-se: Landi e Rabelo (2016).

originariamente para o setor privado,<sup>696</sup> apresentou-se bastante adaptável ao setor público.

O Gabinete, então, decidiu estrategicamente estabelecer, documentar, implementar e manter um Sistema de Gestão da Qualidade,<sup>697</sup> buscando sua eficácia e melhoria contínua a partir da definição de uma Política<sup>698</sup> e de Objetivos da Qualidade.<sup>699</sup>

O escopo do SGQ no Gabinete abrange a administração do processamento dos feitos sob a relatoria, revisão ou com pedido de vista do Ministro Ricardo Lewandowski. Os advogados, as partes e a sociedade em geral são os clientes externos deste escopo, enquanto os órgãos colegiados do STF (Turmas e Plenário), os funcionários que atuam no Gabinete e outras áreas do Tribunal são os clientes internos.

No Manual da Qualidade do Gabinete, além da Política da Qualidade, dos Objetivos

---

<sup>696</sup> Sobre a origem da metodologia, oportuno recordar que a existência de vários regulamentos técnicos e normas nacionais representava um obstáculo para o comércio internacional. Em 1987, a *International Organization for Standardization* (ISO) – organização não governamental independente que conta com a adesão de 162 organismos nacionais de normalização (dentre os quais a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT), que atua desde 1947 e cujo Secretariado Central fica em Genebra, na Suíça – aprovou e emitiu a primeira série de normas internacionais sobre sistemas da qualidade (Série ISO 9000). Desde então, organizações buscaram implantar e certificar um sistema de gestão da qualidade e obter a certificação ISO por variados motivos, dentre os quais por exigência dos clientes, por exigência do mercado externo (para se conseguir exportar para mercados mais exigentes), para melhor definir autoridades e responsabilidades, por exigência de órgãos do governo, por ordem da matriz, para melhor definição de controles e indicadores ou até mesmo como elemento de *marketing*.

<sup>697</sup> O *Sistema de Gestão da Qualidade* é, em linhas gerais, um conjunto de processos trabalhado a partir da metodologia conhecida como *Plan-Do-Check-Act* (PDCA), voltado ao atendimento de requisitos e à melhoria contínua proativa. O SGQ é baseado nas normas da família ISO 9000, reconhecidas internacionalmente e que estabelecem diretrizes para que instituições públicas e privadas possam implantar e manter um sistema de gestão mais eficaz. O SGQ está na base do Sistema da Qualidade Total, o qual engloba, além dos requisitos ISO 9000, também elementos outros (como competitivos, industriais e tecnológicos). O SGQ não inclui requisitos específicos para outros sistemas de gestão, tais como gestão ambiental (normas da família ISO 14000), gestão de segurança e saúde ocupacional, gestão financeira ou gestão de risco (normas da família ISO 31000). Entretanto, as normas da família ISO 9000 possibilitam a uma organização o alinhamento ou a integração de seu sistema de gestão da qualidade com os requisitos de outros sistemas de gestão relacionados. O SGQ – voltado, como visto, para a gestão (melhoria) do desempenho – não se confunde com O&M (Organização e Métodos), cujo declínio coincidiu com o início da popularização das normas da família ISO 9000, verificado a partir do final dos anos 1980.

<sup>698</sup> A *Política da Qualidade*, formalmente estabelecida pela alta direção, é o documento no qual constam as intenções e diretrizes globais do Gabinete relativas à qualidade. Seu conteúdo e significados devem ser intensamente divulgados para facilitar sua compreensão por todos. Como o sistema da qualidade se baseia em melhoria contínua, a política deve ser revista periodicamente a fim de atender aos objetivos institucionais, bem como aos ajustes no próprio sistema. A Política da Qualidade do Gabinete do Ministro Ricardo Lewandowski, aprovada em 15/9/2011 e instituída por meio do Manual da Qualidade, foi assim enunciada: “Promover, com a utilização de modernas concepções gerenciais, o aprimoramento contínuo dos serviços do Gabinete do Ministro Ricardo Lewandowski, com vistas a uma prestação jurisdicional mais célere, mantendo um elevado padrão de qualidade” (BRASIL, 2012, p. 14 e 40).

<sup>699</sup> Os objetivos da qualidade são mensuráveis por meio de indicadores disponíveis aos funcionários, coerentes com a Política da Qualidade e relacionados aos requisitos do sistema, destacando-se dentre os *objetivos estratégicos*: garantir o comprometimento da Direção; garantir um processo de comunicação interna adequado; satisfazer as necessidades e expectativas dos clientes; investir na qualificação profissional dos servidores; manter infraestrutura adequada às atividades do escopo; manter ambiente de trabalho adequado à realização das atividades; buscar a celeridade dos serviços e a eficácia da realização do produto; manter fornecedores institucionais adequados às necessidades do SGQ; realizar adequadamente a prestação de serviços; e assegurar a melhoria contínua do SGQ (cf. BRASIL, 2012, p. 40-41).



da Qualidade e do escopo do SGQ, também estão apontadas as responsabilidades e autoridades dos funcionários envolvidos,<sup>700</sup> referenciados os procedimentos documentados estabelecidos e descrita a interação entre os processos do sistema.

Os oito *princípios* da Gestão da Qualidade estão previstos na Norma ABNT NBR ISO 9000. Com base neles, o Gabinete visa a atender tanto aos clientes em suas necessidades atuais e futuras, como aos seus requisitos, procurando exceder suas expectativas (*foco no cliente*); criar e manter um ambiente interno no qual as pessoas possam estar totalmente envolvidas no propósito de atingir os objetivos traçados (*liderança*); envolver os funcionários<sup>701</sup> de todos os níveis no escopo, para possibilitar que suas habilidades sejam usadas para o benefício comum (*envolvimento das pessoas*); gerenciar as atividades desenvolvidas e os recursos a elas relacionados como um processo para que os resultados desejados sejam alcançados com mais eficiência (*abordagem de processo*); identificar, entender e gerenciar os processos inter-relacionados como um sistema, de modo a atingir seus objetivos (*abordagem sistêmica para a gestão*); buscar permanentemente o aperfeiçoamento do desempenho do Gabinete (*melhoria contínua*); decidir com base na análise de dados e informações (*abordagem factual para tomada de decisão*); estabelecer uma relação de benefícios mútuos com seus fornecedores institucionais com o intuito de aumentar a capacidade de ambos em agregar valor (*benefícios mútuos nas relações com fornecedores*).<sup>702</sup>

Já as *diretrizes* para melhorias de desempenho estão previstas na Norma ABNT NBR ISO 9004. Tal norma, ao enfatizar a eficiência e a agregação de valor, fornece ao Gabinete o instrumental para identificar e atender as necessidades e expectativas das partes interessadas, para alcançar, manter e melhorar o desempenho e a capacidade globais da unidade e para a autoavaliação que retroalimenta o SGQ.

Por sua vez, os *requisitos* do SGQ estão previstos na Norma ABNT NBR ISO

---

<sup>700</sup> Dentre os quais é possível citar os Representantes da Direção para a área de Originários, para a área Criminal, para a área de Agravos Regimentais e Embargos de Declaração em recursos, para a área de Recursos Extraordinários, para a área de Agravos de Instrumento e Agravos em Recursos Extraordinários, para a área de Repercussão Geral e para a área de Recursos Humanos no Gabinete (cf. BRASIL, 2012, p. 45-46).

<sup>701</sup> Considera-se como funcionário toda pessoa que trabalha no Gabinete do Ministro Ricardo Lewandowski (servidores, estagiários e colaboradores) (cf. BRASIL, 2012, p. 16).

<sup>702</sup> Conforme se extrai do Manual da Qualidade do Gabinete (BRASIL, 2012, p. 23-24).

9001.<sup>703</sup> A garantia de conformidade com os requisitos do cliente<sup>704</sup> e com os requisitos regulamentares aplicáveis<sup>705</sup> indica que a instituição é capaz de fornecer de forma coerente seus produtos e que pretende aumentar a satisfação do cliente por meio da melhoria contínua.

Os *requisitos normativos* (isto é, os previstos na Norma ABNT NBR ISO 9001) gerais são: a identificação dos processos de trabalho, sua sequência e interação;<sup>706</sup> a determinação de critérios para assegurar a eficácia da operação e controle desses processos; a disponibilidade/provisão de recursos (humanos, materiais, tecnológicos) e informações necessárias para apoiar a operação e controle; o monitoramento, medição e análise desses processos (visão crítica);<sup>707</sup> a implementação das ações necessárias

---

<sup>703</sup> *Requisitos* são os critérios a serem atendidos para a realização do produto (processo judicial julgado). Englobam os critérios especificados pelo cliente, os especificados pelo próprio gabinete, os estatutários e regulamentares. Os requisitos para cada processo de trabalho são determinados em procedimentos específicos. O não atendimento a um requisito caracteriza uma não conformidade. A definição clara e prévia dos requisitos é essencial ao SGQ. Além de “combinar previamente a regra do jogo” com os funcionários, permite a aferição de não conformidades, a geração de dados para o controle e o disparo de ações (corretivas e/ou preventivas) para a melhoria contínua.

<sup>704</sup> Os *clientes externos* do Gabinete são, como visto, os advogados, as partes e os demais interessados. Os requisitos a eles relacionados são a celeridade na prestação dos serviços prestados pelo Gabinete e o bom atendimento dispensado aos advogados, partes e demais interessados, em especial sobre as informações processuais. Por seu turno, os *clientes internos* do Gabinete são, como assinalado, os seus funcionários e os órgãos colegiados (Turma e Plenário). Os requisitos relacionados aos órgãos colegiados são: pedido de dia para julgamento dos feitos nos quais o Ministro estiver habilitado a proferir voto (art. 21, X, RISTF); apresentação em mesa para julgamento dos feitos que independam de pauta (art. 21, XIV, RISTF); encaminhamento de lista de processos, agrupados por incidentes e decisões idênticas, para agilizar o julgamento dos feitos pelos órgãos colegiados. Não havendo processos repetitivos a serem julgados conjuntamente na mesma sessão, fica prejudicada a análise deste último requisito. Os requisitos relacionados aos funcionários do Gabinete são: instalações, mobiliário e maquinário adequados à realização das funções; realização constante de cursos de treinamento e aperfeiçoamento; respeito às capacidades individuais, competências e suas eventuais limitações; *feedback* constante da chefia imediata e da alta direção sobre a qualidade do trabalho realizado, deficiências, pontos a melhorar e corrigir e propostas de melhoria encaminhadas pelos funcionários; política de meritocracia; cordialidade nas relações interpessoais; diretrizes claras na condução dos trabalhos; estímulo ao trabalho em equipe; transparência nas decisões que podem, direta ou indiretamente, impactar o trabalho da equipe; respeito às opiniões individuais e da equipe na construção da política organizacional do Gabinete (cf. BRASIL, 2012, p. 67-69).

<sup>705</sup> A legislação e as normas que determinam os requisitos estatutários e regulamentares do SGQ no Gabinete são: a Constituição Federal, o Código de Processo Civil, o Código de Processo Penal, o Manual de Descrição e Especificação de Cargos, o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, o Regulamento da Secretaria do STF e a Tabela de Temporalidade de Documentos (cf. BRASIL, 2012, p. 7).

<sup>706</sup> O SGQ do Gabinete é estruturado em quatro *macroprocessos de trabalho*, a saber: Responsabilidade da Direção, Gestão de Recursos, Realização do Produto e Medição, Análise e Melhoria. A interação entre eles está descrita no Manual da Qualidade (cf. BRASIL, 2012, p. 24-26). Especificamente na Realização do Produto, há dois macrofluxos de processos de trabalho: Macrofluxo de julgamento dos processos sob a relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski e Macrofluxo de julgamento dos processos com pedido de vista do Ministro Ricardo Lewandowski, conclusos ao revisor, de atendimento e de apoio da Secretaria.

<sup>707</sup> A alta direção deve analisar criticamente o SGQ do Gabinete, em intervalos planejados, para assegurar a sua contínua pertinência, adequação e eficácia. As *reuniões de análise crítica* ocorrem nos meses de janeiro e julho, mesmo período do recesso forense do STF (art. 78 do RISTF). Com base em informações constantes dos resultados de auditorias, das atas de reuniões de análise de dados setoriais, dos relatórios de acompanhamento de ações corretivas e preventivas (inclusive oriundas de análises críticas anteriores) e das tabulações de pesquisas de satisfação do cliente, tal análise crítica deve incluir a avaliação de oportunidades de melhoria e a necessidade de mudanças no SGQ, inclusive a política e os objetivos da qualidade. As decisões e ações decorrentes dessa análise estão relacionadas à melhoria da eficácia do SGQ

para atingir os resultados planejados e a melhoria contínua desses processos.

A documentação do SGQ deve incluir (requisitos normativos de documentação): declarações documentadas da política da qualidade e dos objetivos da qualidade;<sup>708</sup> manual da qualidade; procedimentos documentados e registros exigidos pela Norma; e documentos necessários à instituição para assegurar o planejamento, a operação e o controle eficazes de seus processos de trabalho.

Toda a documentação do SGQ deve ser controlada. O controle de documentos do Gabinete contém regras para aprovação, emissão, manutenção, atualização, identificação, guarda e acesso à versão atualizada dos documentos e dados nos locais de trabalho. O Gabinete também promove o controle de seus registros, mantendo-os legíveis, prontamente identificáveis e recuperáveis, zelando por seu armazenamento, disposição, proteção, recuperação, tempo de retenção e descarte.

Dentre os demais requisitos normativos, cabe destacar: o compromisso da alta direção; a definição e comunicação para a instituição das responsabilidades e autoridades; a gestão por competências dos recursos humanos, com base em educação, treinamento, habilidade e experiência apropriados;<sup>709</sup> a conscientização do pessoal quanto à pertinência e importância de suas atividades e de como elas contribuem para o Gabinete como um todo atingir os

---

e de seus processos, à melhoria do produto em relação aos requisitos e à necessidade de recursos.

<sup>708</sup> Os objetivos, nos variados níveis – estratégicos, táticos e operacionais – devem ser mensuráveis e coerentes com a Política da Qualidade. Os objetivos estratégicos do Gabinete foram destacados em nota anterior. São exemplos de *objetivos táticos*: reduzir o prazo médio de julgamento em x dias até mês/ano; reduzir o acervo de processos em x% até mês/ano; melhorar em 5% a satisfação do usuário até mês/ano. São exemplos de *objetivos operacionais*: número máximo de processos retirados de pauta por falha interna do Gabinete; número máximo de processos não encontrados no ato; número máximo de publicações incorretas; número máximo de processos com carga/remessa vencida; número máximo de falhas no registro de informações no sistema informático; número máximo de falhas no suporte às sessões de julgamento.

<sup>709</sup> No Gabinete, o registro “Cadastro Funcional” reúne comprovantes suficientes para evidenciar a capacitação de pessoal exigida pela *Matriz de Requisitos de Qualificação Funcional* (MQF), na qual são estabelecidos os requisitos de qualificação e competência dos funcionários (escolaridade, treinamentos obrigatórios e desejáveis), exigidos para o desempenho das atividades. Para manter esse registro também é utilizado o sistema disponibilizado pela Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) chamado “Banco de Talentos” para os servidores concursados, bem como pastas funcionais para todos os funcionários, constando os seguintes comprovantes: *curriculum vitae*; declaração do Substituto da Chefia de Gabinete quanto às habilidades específicas; cópia do diploma de conclusão do curso específico para a função desempenhada; comprovante de treinamento em serviço e lista de atualização de treinamentos fornecida pelo Gabinete. Estes documentos estão digitalizados e encontram-se na pasta *P:\Projeto Qualidade\Recursos Humanos\Funcionários* (cf. BRASIL, 2012, p. 37). Dessa forma, se um funcionário almeja ser promovido a determinado cargo (v.g., chefe de gabinete, assessor etc.), já sabe previamente as competências que precisará desenvolver. O próprio STF fornece capacitação e toma ações para satisfazer as necessidades de competência para manter pessoal competente, consciente e treinado. A eficácia dos treinamentos realizados é averiguada por meio da Avaliação de Impacto, cujo objetivo é verificar a aplicabilidade dos conhecimentos nas atividades profissionais desempenhadas pelo funcionário. Pesquisa de Clima Organizacional também avalia se os treinamentos oferecidos pelo STF alcançaram os objetivos propostos.

objetivos da qualidade; a provisão de infraestrutura (edifícios, instalações, mobiliário, materiais, equipamentos, *softwares*, suporte etc.) e de condições do ambiente de trabalho necessárias para alcançar a conformidade com os requisitos do produto; a comunicação com o cliente; a identificação, rastreabilidade<sup>710</sup> e preservação do produto para fins de controle e registro; o monitoramento da satisfação dos clientes para medir a sua percepção quanto ao atendimento, pela instituição, dos seus requisitos;<sup>711</sup> a realização de auditorias internas objetivas e imparciais, com critérios, escopo, frequência e métodos previamente definidos e comunicados, voltadas, em linhas gerais, à verificação da adesão do SGQ aos requisitos e à checagem de sua manutenção e implementação eficaz; o controle de produto não conforme,<sup>712</sup> com correção por meio de disposição imediata, desde que não sejam de fornecedores institucionais que dependam do encaminhamento para a análise do responsável pelo setor; a coleta e análise de dados<sup>713</sup> apropriados que permitam a aferição da adequação e eficácia do

---

<sup>710</sup> O acesso ao *e-Jud* (Consulta Processual) e ao *eSTF-Gabinete* (*eGAB*) permitem a rastreabilidade do processo judicial, que pode ser feito pelo seu número e classe. O *eGAB* permite a rastreabilidade interna do processo judicial indicando a localização física (a sala, a estante, a prateleira, a coluna, a mesa ou outras observações pertinentes). Quanto aos processos eletrônicos, o acesso às peças processuais é realizado pelo *eGAB*, pelo *eSTF-Decisão* e pelo *eJUD-Consulta Processual*. No caso de sistemas inoperantes há guias de deslocamento do *e-Jud* (Consulta Processual) e livros de protocolo indicando o recebimento e envio dos processos judiciais para outros setores do STF, enquanto a rastreabilidade interna fica garantida pela auditoria interna quinzenal, realizada por amostragem (cf. BRASIL, 2012, p. 77).

<sup>711</sup> Os clientes externos do Gabinete são monitorados pela *Pesquisa de Qualidade* no atendimento, disponível no balcão da unidade. Embora o espaço desta pesquisa seja frequente e inadvertidamente usado para externar inconformismo com alguma decisão judicial (o qual, vale frisar, é matéria de eventual recurso cabível, não da pesquisa de satisfação), trata-se, na verdade, de canal para que o advogado, o jurisdicionado, o fornecedor e a sociedade em geral comentem, opinem, critiquem e elogiem o atendimento aos requisitos do sistema de gestão. Já os clientes internos são monitorados de duas formas: os funcionários, por meio de Pesquisa de Clima Organizacional, realizada anualmente pela Secretaria de Gestão de Pessoas; a Turma e o Plenário, por meio de Pesquisa de Satisfação dos Órgãos Colegiados, preenchida semestralmente (cf. BRASIL, 2012, p. 69).

<sup>712</sup> Como exemplo desse controle no Gabinete é possível mencionar a inspeção na distribuição (confere os três identificadores GUT e a correção da multiplicação dos pesos), no acervo (confere a localização física), na classificação dos critérios Gravidade, Urgência e Tendência (confere a utilização da etiqueta GUT) e nas minutas de votos, decisões e despachos (confere a data, nome correto das partes, adequação da matéria jurídica formulada no pedido, modelo utilizado (condizente com a jurisprudência dominante do STF ou com a determinação do Ministro Lewandowski) ou construção de novo modelo de decisão. Ao final dessas etapas (cujos executores responsáveis estão definidos em procedimento), os produtos são inspecionados conforme as Tabelas de Inspeção a fim de verificar se os requisitos do produto são atendidos. Uma vez constatadas não conformidades, faz-se o registro no formulário *Registro de Produto Não Conforme* (RNC), disponível no *drive P:\Projeto Qualidade\RNC*, identificando a classe processual, o número do processo, qual o item que deixou de ser cumprido e como foi efetuada a correção, se de imediato ou se necessária a remessa para algum fornecedor institucional, permitindo a rastreabilidade, a qualquer tempo, da não-conformidade (cf. BRASIL, 2012, p. 85-86).

<sup>713</sup> Nas reuniões periódicas de análise de dados do Conselho da Qualidade, conduzidas pela sua Presidente e com a participação dos Representantes da Direção, convidados e, quando necessário, outros membros, são analisadas informações sobre os resultados das pesquisas de satisfação de clientes, os índices de não conformidade, as características e tendências dos processos e produtos e os fornecedores institucionais. As reuniões ocorrem bimestralmente ou extraordinariamente com pauta específica, ficando a critério do Conselho a realização nos meses de janeiro e julho, como visto, período de recesso forense do STF (cf. BRASIL, 2012, p. 47).

SGQ (incluindo os dados gerados dos monitoramentos e medições) e para avaliar onde melhorias contínuas podem ser realizadas; e o uso de ações corretivas (para eliminar as causas de não conformidades encontradas e evitar sua repetição) e de ações preventivas (para eliminar as causas de não conformidades potenciais e evitar sua ocorrência).

Dentre os diversos *procedimentos da qualidade* elaborados e seguidos pelo Gabinete, cumpre, concluindo este desenho da solução, destacar alguns com impacto direto no *gerenciamento do caso*.

A *distribuição interna* dos processos judiciais físicos no Gabinete é realizada conforme os seguintes passos: a) recebimento dos processos judiciais de relatoria, com pedido de vista e conclusos à revisão do Ministro Ricardo Lewandowski e registro no Módulo de Acompanhamento Processual (MAP) pela Secretaria do Gabinete; b) separação processual por classe na Secretaria do Gabinete; c) inserção da classificação pelos critérios Gravidade, Urgência e Tendência (GUT) nos processos recursais e *Habeas Corpus*, por meio de etiquetamento realizado pela Secretaria do Gabinete (os demais processos recebem a classificação GUT do Substituto da Chefia de Gabinete); d) a Secretaria, após a triagem realizada nos processos recursais, distribui para a sala, a estante, a prateleira e em coluna para o analista envolvido no processo, conforme mapeamento de processos, utilizando-se o sistema *e-GAB*. Nas demais classes processuais, os autos são encaminhados, também pelo sistema *e-GAB*, ao Substituto da Chefia de Gabinete.

Já a distribuição interna dos processos judiciais eletrônicos no Gabinete obedece aos seguintes passos: a) relação dos processos eletrônicos disponível em Painel no *eSTF-Gabinete*; b) de acordo com a classe e matéria do processo judicial, é realizada a distribuição para os funcionários, no *eSTF-Gabinete*, quando também é inserida a classificação do processo pelos critérios Gravidade, Urgência e Tendência (GUT), no próprio sistema eletrônico; c) ao se conectar ao sistema (*eSTF-Gabinete*), o funcionário recebe uma mensagem destacando a quantidade de processos distribuídos para ele (ao clicar na mensagem, aparece a relação de processos judiciais sob a responsabilidade daquele analista) (cf. BRASIL, 2012, p. 76-77).

A **Matriz GUT**<sup>714</sup> é uma ferramenta de gestão que, de forma prática e intuitiva, auxilia na priorização da resolução de questões, classificando essas segundo os critérios de Gravidade, Urgência e Tendência, cujo acrônimo dá nome à matriz.

---

<sup>714</sup> A Matriz GUT foi desenvolvida por Charles H. Kepner e Benjamin B. Tregoe, especialistas na resolução de questões organizacionais, e tem como finalidade orientar decisões mais complexas que envolvam questões multifacetadas.

Uma vez distribuídos os processos ao Ministro Ricardo Lewandowski, internamente o Gabinete aplica a eles a Matriz GUT. Essa atividade consiste em atribuir uma nota de 1 a 5 para cada um dos três critérios e multiplicar o resultado. Na atribuição da nota para cada processo, a equipe do Gabinete responde questões como: a resolução desse processo é grave? A resolução desse processo pode esperar? Se o processo não for resolvido hoje o problema vai piorar aos poucos ou bruscamente?<sup>715</sup>

A combinação dessas pontuações definirá quais processos serão priorizados internamente. Essa combinação é feita, como dito, com um cálculo de multiplicação dos três fatores (G) x (U) x (T). Portanto, o resultado com maior pontuação na Matriz GUT será o de 125 pontos e o menor, 1.

Assim, se determinado processo implica grande repercussão e traz grande impacto aos envolvidos (inclusive ao próprio Gabinete) caso não resolvido, ele é avaliado como extremamente grave e recebe nota 5 no primeiro critério. Se o processo precisa ser resolvido imediatamente, não havendo nenhum tempo disponível para o aguardo da resolução, recebe nota 5 no segundo critério. Se a decisão do processo for inovadora, inaugura jurisprudência na Corte e tem grande potencial para evitar que aquele tipo de processo se multiplique ou que a questão que subjaz a ele se agrave (no plano material), o processo recebe nota 5 no terceiro critério. Logo, sua Matriz GUT será de 125 pontos e ele terá prioridade máxima para processamento e inclusão em pauta para julgamento (se a solução adjudicada se mostrar a mais adequada). Pode-se deduzir que processos em que a repercussão geral<sup>716</sup> é reconhecida possuem Matriz GUT alta.

Além de auxiliar na definição dos processos que devem ser priorizados, facilitar a alocação de recursos, apoiar o planejamento estratégico e poder ser usada em conjunto com outras ferramentas,<sup>717</sup> o uso da Matriz GUT também serve para aferir a produtividade dos funcionários. Não seria razoável exigir que funcionários que lidam diariamente com processos de Matriz GUT alta encaminhem a mesma quantidade de casos que funcionários que só processam feitos de Matriz GUT baixa.

---

<sup>715</sup> Notas conforme os critérios: *Gravidade*: processo sem gravidade: nota 1; processo pouco grave: nota 2; grave: nota 3; muito grave: nota 4; extremamente grave: nota 5. *Urgência*: processo pode esperar: nota 1; processo pouco urgente: nota 2; urgente, merece atenção no curto prazo: nota 3; muito urgente: nota 4; processo com necessidade de ação imediata: nota 5. *Tendência*: a) a ausência de uma decisão não irá mudar o problema: nota 1; b) a ausência de uma decisão irá piorar o problema a longo prazo: nota 2; c) a ausência de uma decisão irá piorar o problema a médio prazo: nota 3; d) a ausência de uma decisão irá piorar o problema a curto prazo: nota 4; e) a ausência de uma decisão irá piorar o problema rapidamente: nota 5.

<sup>716</sup> Nos termos do art. 1.035, § 1º, do CPC/2015, “[...] para efeito de repercussão geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo”.

<sup>717</sup> Como a análise SWOT, o Diagrama de Pareto, o Diagrama de Ishikawa ou o ciclo PDCA.

Concluída a fase da distribuição interna, o processo segue os trâmites legais conforme matéria, classe e rito, passando pela fase de preparo de minutas de despacho, de decisão monocrática ou de decisão colegiada (voto),<sup>718</sup> pela fase de elaboração final de decisão monocrática<sup>719</sup> ou de decisão colegiada (voto),<sup>720</sup> atingindo a fase de julgamento, publicação da decisão e posterior baixa.

#### 3.2.4.6 Implantação da solução

A primeira fase para a implantação de um sistema de gestão da qualidade é a fase da *Decisão*. Há necessidade de análise dos dados institucionais acerca do ambiente externo e interno, da prospecção dos benefícios que podem advir com a qualidade e dos custos associados ao processo.

A decisão gerencial pela implantação do SGQ em qualquer instituição é a principal etapa para que o processo ocorra de fato e alcance seus objetivos. Não apenas a decisão, mas todas as etapas para implantação, manutenção e melhoria contínua de um sistema de gestão da qualidade são altamente dependentes do comprometimento da liderança máxima da instituição. Trata-se de um requisito mandatório<sup>721</sup> e, portanto, não há a menor possibilidade de ter sucesso qualquer tentativa de implantação de sistemas de qualidade quando a alta direção não quer.

O Ministro Ricardo Lewandowski forneceu evidências de seu comprometimento com a implementação e melhoria contínua do SGQ em seu Gabinete, demonstradas por meio do atendimento aos requisitos do cliente e aos regulamentares, do estabelecimento da Política e dos Objetivos da Qualidade, da realização de reuniões de análise crítica, da provisão de recursos e da comunicação aos funcionários do Gabinete quanto à importância da satisfação do cliente.

---

<sup>718</sup> Consiste no exame dos feitos distribuídos para a relatoria do Ministro, considerando as classes processuais, os fluxos internos dos processos de trabalho, as instruções de trabalho, verificando as matérias discutidas nos autos, a jurisprudência dominante no STF, a legislação aplicável e o posicionamento já adotado pelo Ministro Ricardo Lewandowski em casos similares (cf. BRASIL, 2012, p. 22).

<sup>719</sup> Refere-se à fase de discussão das minutas elaboradas com o Ministro Ricardo Lewandowski, que poderá ratificar as questões discutidas, ou determinar que a equipe modifique a minuta apresentada. Aquelas que forem aceitas serão assinadas de imediato, enquanto as demais retornam para a fase anterior (cf. BRASIL, 2012, p. 22).

<sup>720</sup> Trata-se da fase de análise com o Ministro Ricardo Lewandowski, que corrigirá os relatórios, votos e ementas propostos nas minutas. Aqueles que forem liberados pelo Ministro serão inseridos nas pautas dos órgãos colegiados (Turmas e Plenário) e deslocados para a estante localizada na Secretaria do Gabinete ou no *hall* do Plenário, locais destinados aos feitos que aguardam julgamento (cf. BRASIL, 2012, p. 22 e 70).

<sup>721</sup> Como visto anteriormente (item 3.2.4.5), o comprometimento da direção é um requisito previsto na norma ABNT NBR ISO 9001.

A fase seguinte é a do *Planejamento*. Deve ser realizado de forma a satisfazer requisitos de estabelecimento, implementação, manutenção e melhoria contínua do sistema. Além disso, o planejamento deve assegurar que os objetivos da qualidade – estratégicos, táticos e operacionais – sejam atingidos nos diversos níveis da instituição.

É o momento de diagnosticar pontos fortes e fracos da instituição, definir estrutura, política e objetivos da qualidade, de determinar os critérios e métodos para assegurar a eficácia das operações e controles dos processos, de definir o padrão da documentação, de garantir a disponibilidade de recursos e de assegurar que o SGQ será mantido quando mudanças na gestão forem planejadas e implementadas.

Identificado o SGQ como uma metodologia de gestão adaptável às necessidades do Gabinete, tomada a decisão pela implantação, contratada a consultoria para auxiliar na sua construção e implantação<sup>722</sup> e realizado o planejamento, foi necessário *estruturar o time*, com funcionários proativos, interessados em aprender e ensinar, com currículos diferenciados, postura adequada e mentalidade arejada e alinhada com os princípios do SGQ. É o momento de detecção de competências, habilidades e experiências e de elaboração de um plano de *treinamentos* para capacitação nas atividades que impactam diretamente na qualidade final dos produtos e serviços da unidade.

Com a equipe montada (integrantes do Gabinete, da área de gestão estratégica e consultores) e escolhido um representante da alta direção (com responsabilidades e autoridade previamente definidas e comunicadas), procurou-se solidificar os conhecimentos técnicos adquiridos em *workshops* e capacitações promovidas sobretudo pelos consultores, compartilhar experiências pregressas dos integrantes (divulgando benefícios de ações de gestão) e envolvê-los na construção coletiva de proposições de melhoria e mudanças organizacionais efetivas aplicáveis à realidade do Gabinete.

Vale destacar a importância da capacitação constante de funcionários para retenção de conhecimento, minimizando o impacto da desvinculação do projeto, decorrente de promoções a cargos de gestão, transferências para outras unidades do Tribunal ou mesmo para outros órgãos em razão da aprovação em outros concursos.

A partir das capacitações, da criação de parcerias organizacionais e da divulgação

---

<sup>722</sup> A contratação de uma consultoria acelerou a realização dos ciclos de implantação do sistema. Conquanto contasse com uma equipe de servidores do Gabinete comprometida e focada sobretudo no mapeamento dos processos de trabalho, a consultoria auxiliou nos diagnósticos dos problemas, na construção de um novo modo de funcionamento da unidade, contribuiu efetivamente nas discussões para o aprimoramento da gestão e disseminou conhecimento técnico em gestão (inclusive nas capacitações e no convívio diário para a implantação do SGQ).



dos benefícios de ações de gestão para a instituição, foi possível realizar ciclos de *mapeamento de processos de trabalho*, descrevendo, em fluxo e em texto, as rotinas internas da unidade.

É o momento de determinar os requisitos relacionados aos produtos, identificar e documentar os processos de trabalho, aplicá-los, corrigi-los, adquirir insumos, manter a infraestrutura e o suporte das áreas de apoio.

O grau de detalhamento da descrição textual das rotinas varia conforme o grau de instrução do funcionário que desempenhará determinada atividade e conforme a rotatividade no cargo. Assim, quanto mais capacitação determinado cargo exigir e quanto menos substituição nele houver, menos detalhada (e, portanto, mais geral) pode ser a descrição.

A construção desse mapeamento no Gabinete foi conjunta e dialogada, o que amplificou a adesão a ele. Tivesse havido, por exemplo, a apresentação/imposição de um mapeamento pelos consultores contratados haveria risco considerável do trabalho ser facilmente ignorado.

O mapeamento, na medida em que evidencia as entradas (origem) e saídas (destino) de cada processo de trabalho do Gabinete, as intersecções que possuem entre si, as interfaces com os públicos interno e externo e os insumos que cada processo de trabalho requer, constitui-se num instrumento eficaz para a identificação de gargalos na estrutura organizacional.

Dessa forma, já nessa fase foram coletadas muitas oportunidades de melhoria para os processos e estabelecidas prioridades de ação. Dentre essas, vale citar as ações que envolveram gestão do acervo, gestão da informática e gestão da infraestrutura. Um dos objetivos era dar rastreabilidade a cada um dos processos do acervo, de modo que, devidamente organizados, pudessem rapidamente ser localizados na mesa do servidor ou na prateleira da estante ou noutra sala (por exemplo, de assessores ou do próprio magistrado). Assim, não só as cargas e baixas eram anotadas em sistema, mas também as movimentações internas. Outro objetivo era que relatórios de gestão pudessem ser apresentados automaticamente pelo sistema informático. Também foram prospectadas necessidades de equipamentos e suprimentos informáticos, *softwares*, acessos a redes e sistemas, reorganização física dos espaços, mobiliário (inclusive com preocupações ergonômicas), de adequação de nível de luz, ruído, temperatura, ventilação, limpeza, além de demandas outras relativas ao ambiente e à qualidade de vida no trabalho, que se mostraram necessárias para alcançar a conformidade com os requisitos do produto.

No processo de validação das melhorias, eram aferidas a viabilidade e a relação

custo-benefício de sua implantação. Todas as informações produzidas eram documentadas. O estabelecimento de um cronograma das ações que compunham o programa institucional de implantação do SGQ, com definição inclusive de etapas para avaliação, configurou-se como uma importante ferramenta de comprometimento e sensibilização das pessoas envolvidas.

Era mantida uma constante comunicação entre a equipe de funcionários e os consultores com vistas a dirimir dúvidas acerca dos procedimentos e da lógica do SGQ. Os resultados claros, diretos e objetivos alcançados a partir do mapeamento de processos eram logo divulgados pela equipe como estratégia para diminuir as resistências da instituição a mudanças decorrentes da inserção de elementos culturais novos e, ao mesmo tempo, celebrado pela equipe para o aumento de níveis de motivação e sensibilização, visando a conseguir o comprometimento de todos.

Promoveu-se um acompanhamento constante das propostas, discutindo de forma mais aprofundada o quanto foi apresentado como melhorias, não recusando nenhuma contribuição e não selecionando apenas algumas para a atividade. Dessa forma, as melhorias propostas por qualquer dos funcionários do Gabinete eram tratadas integralmente e os processos redesenhados a partir de sua implementação.

Esse grau de atenção e incentivo mostrou-se vital para promover a mudança na cultura organizacional da unidade. As melhorias que apresentavam maior complexidade, algumas vezes, para serem implementadas, esbarravam em elementos da cultura da instituição, que estava em processo de assimilação da gestão da qualidade.

Nesse sentido, a realização dos ciclos de mapeamento de processos trouxe à consciência do Gabinete a existência de rotinas defensivas.<sup>723</sup> Para romper com tais rotinas foi fundamental a inserção dos funcionários na fase de discussão das melhorias de seu processo de trabalho e primordial que eles percebessem que as melhorias indicadas estão em fase de implementação; ou, se refutadas, conhecessem as justificativas e a fundamentação dos gestores.

Insta ressaltar que essa dinâmica ocorre não só na implantação do SGQ, como também durante a sua manutenção. Periodicamente, nas reuniões de análise de dados do setor – da qual participam todos os funcionários, incluindo chefes, supervisores, coordenadores, diretores e o respectivo representante da qualidade –, cada funcionário é estimulado a apresentar propostas de melhoria para os processos de trabalho, cujo acatamento ou não é registrado em ata.

---

<sup>723</sup> Tais rotinas defensivas são, linhas gerais, formas de reagir à mudança que incluem o isolamento, o boicote e a resistência ativa e passiva (cf. LANDI; RABELO, 2016, n.p.)

A documentação também dessa etapa é importante para externalizar o conhecimento tácito da organização, facilitar a sua comunicação e aumentar a probabilidade de ele ser reelaborado ou de servir como insumo para as decisões organizacionais.

Durante a realização dos ciclos de mapeamento de processos também foram identificados, por outro lado, servidores que, com carisma, inspiração e estímulo intelectual, apresentaram grande potencial para liderança transformacional. Tais líderes fortalecem a cultura de que os interesses pessoais, em uma instituição, devem estar atrelados aos do grupo organizacional e que estes, para além da satisfação das necessidades internas da instituição, devem suprir demandas da sociedade (cf. LANDI; RABELO, 2016, n.p.).

Concluída mais essa etapa, a implantação do SGQ se encaminha para o final com a execução de um *programa de auditoria interna* em todo o sistema para verificar se ele está conforme, isto é, observando as disposições planejadas e os requisitos normativos e regulamentares da instituição. A partir do relatório dos auditores internos, a equipe da qualidade do Gabinete dispara ações corretivas, preventivas ou de melhoria, para eliminar não conformidades detectadas e suas causas, prevenir que outras surjam e aprimorar demais aspectos ressaltados.

Nesse momento, o SGQ está implantado. Se for do desejo da instituição – como o foi no caso do Gabinete do Ministro Ricardo Lewandowski no início –, pode ser contratada uma *auditoria externa de certificação*, a ser realizada por entidade credenciada<sup>724</sup> no Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO).<sup>725</sup> Uma vez que os auditores externos atestem que o SGQ está conforme com as disposições e requisitos da norma de referência, a instituição é considerada aprovada, sendo *emitido o certificado* ABNT NBR ISO 9001, conforme o escopo preestabelecido.

*Em resumo*, a implantação do SGQ pode ser sintetizada num cronograma com as seguintes etapas: a) conscientizar a alta direção; b) identificar o coordenador (representante da direção); c) criar o comitê interfuncional de implantação; d) treinar o comitê nas normas da família ISO 9000 (interpretação e documentação); e) definir estrutura, política e

---

<sup>724</sup> A Fundação Carlos Alberto Vanzolini (FCAV), com sede em São Paulo, foi a entidade contratada para realizar a auditoria de certificação no Gabinete.

<sup>725</sup> O Inmetro é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que atua como Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), colegiado interministerial, que é o órgão normativo do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro). Criado pela Lei nº 5.966, de 11/12/1973, substituiu o então Instituto Nacional de Pesos e Medidas (INPM), ampliando o seu raio de atuação a serviço da sociedade brasileira. O Inmetro é membro pleno do *International Accreditation Forum* (IAF), criado em junho de 1995, tendo obtido o reconhecimento multilateral em sistemas de gestão da qualidade ISO 9000 em 1999.

objetivos da qualidade; f) mapear os processos de negócio e de apoio (área fim e área meio), desdobrando os indicadores para cada qual; g) definir padrão de documentação; desenvolver o Manual da Qualidade; h) escrever procedimentos nas áreas; i) conscientizar e implementar procedimentos nas áreas; j) treinar implantadores em auditoria interna; k) fazer programa geral de auditoria interna e executá-la em todo o sistema da qualidade; l) se necessário, ajustar os procedimentos e corrigir não conformidades; m) realizar análise crítica do SGQ; n) realizar pré-auditoria e análise de documentos; o) conscientizar os funcionários sobre a auditoria; p) se necessário, novamente ajustar os procedimentos e corrigir não conformidades; q) auditoria de certificação; r) aprovação e emissão do certificado.

As cinco últimas etapas, como visto, não são imprescindíveis para a implantação do SGQ. É verdade que a certificação se torna um verdadeiro diploma público que atesta que o sistema de gestão da qualidade da unidade está aderente e em total conformidade com uma norma reconhecida internacionalmente. Entretanto, é perfeitamente possível uma instituição completar a implantação do sistema, mas optar por não realizar uma auditoria externa de certificação. Eventualmente, a instituição pode ser auditada por grupo de auditores externos ou entidade não credenciada no Inmetro e, sendo aprovada, receber sua certificação, a qual confirmará que a instituição tem um SGQ. Todavia, em tal certificado não poderá constar que tal SGQ guarda conformidade com a norma ABNT NBR ISO 9001.

#### 3.2.4.7 Resultados

A experiência do Gabinete do Ministro Ricardo Lewandowski com a implantação do Sistema de Gestão da Qualidade revelou que o Poder Judiciário ganha capacidade institucional com a implantação de métodos de gestão desenhados originariamente para o setor privado. Revelou também que as atividades de gestão administrativa da unidade judicial não precisam ser delegadas (“terceirizadas”) para agentes externos ao órgão ou unidade, sobretudo quando se encontra na respectiva equipe servidores proativos dispostos a se capacitar continuamente e a compartilhar conhecimento.

No mais, confirmou-se que a associação de práticas de gestão da justiça (*judicial management*) com práticas de gestão do processo judicial (*case management*) pode influenciar decisivamente na obtenção de melhores resultados quantitativos e qualitativos por uma determinada unidade judiciária em relação a outras.

Os primeiros foram diretamente constatados no acervo do Gabinete, cujo volume foi

reduzido de 12.500 processos em janeiro de 2007 para 7.500 processos em janeiro de 2008 e, posteriormente, para 6.500 processos em maio de 2008.

A melhoria do produto final (decisão monocrática ou acórdão) também refletiu na média de recorribilidade da unidade, reduzida para 12%. A média do STF no período era de 15%. À época, 52% dos processos com repercussão geral reconhecida no STF eram do Gabinete do Ministro Ricardo Lewandowski.

Também nesse período, o Gabinete, que recebia de 7 a 10 *habeas corpus* por semana, reduziu de 7 meses e 17 dias para 4 meses o tempo de instrução do HC, incluído o tempo para informações da autoridade coatora, parecer ministerial e pedido de inclusão em pauta.

As liminares, independentemente da matéria, eram apreciadas impreterivelmente em 24 horas, cumprindo arrojada meta interna estabelecida pela própria equipe do Gabinete no bojo do SGQ.

Não obstante a expressividade dos números, os principais resultados, todavia, foram os qualitativos. A criação e desenvolvimento de uma *cultura organizacional gerencial*, que alcançou do magistrado ao mensageiro, com manuseio e controle sistemático das ferramentas da gestão da qualidade, além de desenvolver a conscientização e competência dos funcionários, fortalecer a autorresponsabilidade, melhorar o clima organizacional e identificar e reduzir riscos associados aos serviços, construiu confiança nas relações com os jurisdicionados e demais partes interessadas.

Todas essas mudanças culturais permitem que o funcionário, adotando uma postura mais ativa do que reativa, visualize melhor a natureza do trabalho que desempenha, passando a assumir uma posição de sujeito conhecedor da atividade por ele desenvolvida, crítico de tal atividade e gerente de melhorias nos processos dos quais faz parte.

Dessa forma, o trabalho ganha uma conotação de significativo, em vez de alienante, passando a ser objeto passível de ser conhecido e suscetível a melhorias. O envolvimento dos funcionários num verdadeiro *celeiro de ideias* continua a favorecer a identificação e solução coletiva de gargalos (dos quais eles estão bem próximos), assim como a disseminação de boas práticas, o que ajuda a melhorar o funcionamento da máquina judicial.

A implantação do SGQ e a posterior obtenção da certificação ISO 9001 pelo Gabinete acabou, no final, sendo só um pretexto para esta almejada mudança cultural, cujos benefícios se refletem ainda hoje, inclusive em termos quantitativos.

Segundo dados estatísticos colhidos no *site* do STF,<sup>726</sup> o acervo total atual da Corte é de 31.444 processos. O acervo atual do Ministro Ricardo Lewandowski é de 1.969 processos (última atualização em 8/1/2020), quinto menor entre os ministros da Corte. O Ministro apresenta o segundo menor Indicador de Trâmite Processual (ITPR)<sup>727</sup> (552,28); é o Ministro com o segundo menor Indicador de Processos Antigos (IPA)<sup>728</sup> (6,55%); além de se manter, na série histórica, entre os Ministros com menor Indicador de Congestionamento (ICNG)<sup>729</sup> e com maior Índice de Atendimento à Demanda (IAD).<sup>730</sup>

A implantação do SGQ beneficiou não só o próprio Gabinete do Ministro Ricardo Lewandowski, como também a coletividade, tendo ainda confirmado todo o potencial da gestão por processos. Tal metodologia de gestão pode reforçar diferentes estratégias de governança judicial, em diferentes instâncias, para lidar com o contencioso (inclusive de massa).

Num cenário anunciado de expansão da gestão por processos, um *monitoramento macro* (dos processos de trabalho, das demandas, dos principais litigantes e do potencial das decisões para reduzir desigualdades intra e extraprocessuais) por parte da alta administração do tribunal e para todo ele favorece a *atuação micro*, no âmbito de cada unidade judicial. De fato, as informações compartilhadas oriundas do diagnóstico centralizado contribuem para que, ao assumir a condução do caso, o juiz possa optar por um gerenciamento padrão ou por um gerenciamento artesanal – de acordo com as vicissitudes de cada litígio (v.g., direito material em disputa e via processual eleita, direito coletivo ou individual, caso de litigância repetitiva ou não, perfil dos litigantes, perfil do julgador, estrutura da vara e do tribunal etc.) –, mitigando os efeitos nefastos da litigância predatória e promovendo um mais equilibrado acesso à justiça.

Há muitos outros resultados que poderiam ser apresentados como consequência dessa ação gerencial, mas eles são tão abrangentes e estão tão incorporados no dia a dia da unidade que somente nas rotinas diárias podem ser percebidos. Há outros que, embora pequenos e pontuais, possuem um significado imenso quando medido com a régua das dificuldades enfrentadas antes dessa ação. Vale ressaltar, por fim, que, num processo no qual a melhoria

---

<sup>726</sup> Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=acervoinicio>. Acesso em: 8/1/2020. Classificação feita não levando em conta os dados estatísticos do Ministro Dias Toffoli, Presidente da Corte no período.

<sup>727</sup> Revela a média aritmética entre o tempo de tramitação dos processos em estoque e o tempo dos processos baixados no período de análise.

<sup>728</sup> Mede a relação entre o número de processos com mais de cinco anos de autuação e o acervo.

<sup>729</sup> Mede a produtividade do Tribunal em relação a carga de trabalho total, que compreende não só os processos recebidos, mas também aqueles que tramitavam no início do período avaliado (acervo inicial).

<sup>730</sup> Verifica se a unidade julgadora baixou pelo menos o equivalente à demanda. O ideal é que esse indicador permaneça superior a 100% para evitar o aumento do acervo (nº de processos baixados / nº de processos recebidos).

contínua é requisito, esse rol de resultados pode ser alterado em curto espaço de tempo, pois há muitas ações corretivas e preventivas em andamento.

#### 3.2.4.8 Contrapontos

Alguns fatores podem ser apontados como obstáculos quer à implantação do SGQ, quer à sua manutenção.

A partir do esboço do SGQ feito anteriormente, pode-se facilmente perceber que se trata de uma metodologia de gestão com alto grau de formalismo, extremamente burocrática, mas que, se bem trabalhada, traz bons resultados.

A ausência de administradores judiciais com formação específica nas unidades judiciais, sobretudo em primeira instância, pode conduzir a um pseudo-embate entre habilidades legais vs habilidades gerenciais, o qual, todavia, é passível de ser contornado com a devida capacitação da equipe (magistrados e funcionários) diretamente por gestores experientes ou por multiplicadores internos formados por eles.

A profissionalização da gestão é fundamental. No entanto, o recurso à contratação de administradores externos ao tribunal só deve ser usado na impossibilidade de contratação de servidores com qualificação específica e/ou de capacitação dos quadros existentes.

Esperar que magistrados e funcionários dediquem uma parcela de tempo em meio às suas costumeiramente assoberbadas pautas de trabalho para realizarem, com entusiasmo, atividades requeridas pela norma ABNT NBR ISO 9001, para o funcionamento e manutenção do SGQ, parece mesmo ser uma esperança vã. No entanto, o conhecimento dos benefícios quantitativos e, sobretudo, qualitativos advindos no médio prazo pode quebrar um paradigma de amadorismo e ajudar a traçar objetivos concretos da profissionalização da gestão.

A estabilização da produtividade e o aumento da demanda, com conseqüente aumento do estoque de trabalho dos *players* públicos do sistema de justiça, por vezes indica um certo esgotamento do sistema de gestão por resultado e do programa de metas arrojadas de desempenho. De fato, tal como as reformas processuais, as reformas na gestão judicial também são limitadas. Entretanto, numa realidade de crescente austeridade, competição e transparência, contar com um sistema de gestão implantado e experimentado que dê novos impulsos aos esforços de *downsizing* contribui sobremaneira para a adaptação bem-sucedida às constantes e cada vez mais velozes mudanças (de atribuições, comportamentais, tecnológicas, entre outras).

Há ainda quem afirme que o Poder Judiciário deve se afastar de *modismos* ultrapassados como SGQ, Qualidade Total, Gestão por Resultados e outros, acompanhando “empresas privadas sérias”, que se libertaram desse tipo de “autoajuda” que apenas levava dinheiro para consultores inescrupulosos. Tamanha acidez é inversamente proporcional ao conhecimento dos ganhos organizacionais e dos resultados que continuam sendo alcançados, nos setores público e privado, a partir do uso adequado de tais metodologias de gestão. É possível que críticas com essa conotação advenham de pessoa completamente avessa à mudança e incapaz de sugerir qualquer melhoria, pois, certamente, acredita que “é melhor deixar tudo como está”.

Quanto ao custo de implantação do SGQ, apenas como exemplo e para que não se mistifique a respeito, vale mencionar, até por ser mais atual, o orçamento envolvido no *Projeto de Gestão Administrativa das Promotorias* (GesPro), premiado em 2017 na XIV Edição do Prêmio Innovare, como anteriormente mencionado. Os gastos com contratação de consultoria de implantação e certificação foram de aproximadamente R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais). Outros gastos do projeto se referem aos gastos mensais com salários da equipe e com diárias para viagens de implantação (cf. MPSC, 2017). Importa ainda frisar, como já anteriormente salientado, que a certificação por entidade credenciada ao Inmetro é um *plus* e não uma condição para a implantação do SGQ. Esta, como visto, pode ser completada sem que haja certificação ou, ainda, a certificação – sem referência à norma ABNT NBR ISO 9001 – pode ser conferida por um eventual organismo certificador interno, do próprio poder público, com custo reduzido.

Por fim, cumpre ainda destacar neste tópico a possibilidade de intermitência do compromisso da alta direção. Como visto, o SGQ é altamente adaptável, podendo, no âmbito do Poder Judiciário, por exemplo, ser implantado em uma vara, em um conjunto de varas, em um fórum, em um gabinete de 2ª instância ou de Tribunal Superior, em uma Câmara ou em uma Turma, numa determinada secretaria ou diretoria, na área-fim ou na área-meio. Assim, conforme a abrangência do SGQ, a salutar rotatividade dos cargos diretivos dos Tribunais pode impactar diretamente a sua manutenção, podendo, no extremo, implicar até mesmo sua não continuidade, conforme o perfil do Presidente e do corpo diretivo eleitos.

Como visto, a fase de decisão por parte da alta direção da instituição é a primeira e mais importante para a implantação e manutenção do SGQ. Sem um compromisso declarado, evidenciado e perene, dificilmente haverá a provisão de recursos necessária às melhorias contínuas do sistema, hipótese que, de fato, até por desestímulo, pode inviabilizá-lo por completo. Resta, neste cenário, a alternativa de se tentar institucionalizar a



metodologia de gestão, por exemplo, no planejamento estratégico quinquenal do órgão, não só para minimizar os eventuais efeitos dessa intermitência, como também para conferir máxima transparência e ética profissional à sua gestão.

### 3.3 AFINAL, POR MEIO DA GOVERNANÇA JUDICIAL É POSSÍVEL ATACAR NÃO SÓ AS CONSEQUÊNCIAS, MAS TAMBÉM AS CAUSAS DA FALTA DE ACESSO ISONÔMICO À JUSTIÇA E PREVENIR CONFLITOS?

Neste terceiro capítulo retratamos: a) a governança em sentido amplo e a governança pública com maior foco; b) a concepção de governança judicial adotada nesta pesquisa (construída a partir do conceito normativo de governança pública); c) as capacidades a serem construídas para promover os esperados (re)equilíbrios; e d) o potencial dos novos arranjos advindos para atacar as causas da falta de acesso isonômico à justiça.

Esses últimos quatro alicerces juntam-se aos oito anteriores na base do mosaico de dados e argumentos, o qual agora nos permite *confirmar* a hipótese trazida na introdução. Neste item final, responderemos às perguntas de pesquisa restantes, ao mesmo tempo em que sintetizamos o capítulo.

Como se procurou destacar ao longo da pesquisa, as mais relevantes decisões para se determinar (ou não) a ampliação do acesso à justiça são de natureza política. De fato, é a Política a arena mais adequada para resolver as grandes questões coletivas numa democracia. Um processo efetivo e um Poder Judiciário eficiente não são, no Brasil, sinônimos de acesso equitativo à justiça material. Investigar meios capazes de aprimorar a qualidade da decisão política significa, pois, desenvolver estratégias que, mais que cuidar das consequências, ataquem as causas da escassez de acesso.

A *governança* – instrumento não tipicamente jurídico (tampouco processual) –, em linhas gerais, representa um meio de tomada de decisão para solucionar problemas reais, de pessoas reais, em uma determinada conjuntura (tempo e espaço). Sua variedade de significados a faz ser tomada como agenda de pesquisa sobre ordem e desordem, eficiência e legitimidade, no contexto da hibridação de modos de controle social, econômico e político (Levi-Faur). Aplicável a diferentes âmbitos (do global ao local) e em distintos níveis (do macro ao micro), a *adaptabilidade* ínsita às suas boas práticas revela-se útil também ao sistema de justiça na missão de responder às permanentes e crescentes desigualdades intra e, sobretudo, extraprocessuais.

Tais práticas seguem uma lógica de três etapas (que sintetizam a essência do que se

deve compreender por governança): a) *avaliação* de ambiente (que abarca a identificação das partes interessadas e dos riscos envolvidos); b) *direcionamento* das ações de acordo com as diretrizes prioritárias estabelecidas (a partir de uma estratégia, ajusta estruturas e funções, define objetivos, integra serviços e articula pessoas e instituições); e c) *monitoramento* dos resultados gerados que representem respostas efetivas e úteis às demandas daquele ambiente e conjuntura (a partir da preservação da transparência, *accountability*, legalidade e economicidade) (Nardes; Altounian; Vieira). Avaliar, direcionar e monitorar são as três *funções* básicas da governança.

Ao menos em matéria de concretização de direitos sociais, mais do que de atos concertados (cooperação judiciária) precisamos de *players* concertados (cooperação intergovernamental). O desafio não é meramente técnico e sim também político, ligado à correlação de forças. Tal concertação (que inclui o compartilhamento de recursos, dados, assistência técnica e de decisões sobre políticas, normas e iniciativas), na medida em que amplie as capacidades estatais (Gomide; Pires), desempenha papel vital no alcance não só dos objetivos fundamentais da República (art. 3º da CF/88), mas também de objetivos globais como o de “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (ODS 16).

A concretização da *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* requer múltiplos esforços transversais da comunidade internacional, de governos, setor privado, sociedade civil e cidadãos. A governança e a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis, mais do que preocupação retórica deve ser prática constante, facilitada pela harmonia, pela coerência, pelo alinhamento de *instrumentos* como: os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, os planos nacionais, setoriais e regionais, o respectivo plano plurianual, o planejamento estratégico da organização, sua cadeia de valor, seu código de ética (ou programa de integridade), os recursos orçamentários do período, a análise de impacto regulatório, as avaliações *ex ante* e *post factum* de políticas públicas, planos setoriais de ação, organograma, fluxo dos processos de trabalho, relatórios de execução e acompanhamento, análise crítica de dados, de desempenho, de riscos, prestação de contas, relatórios de auditoria e de fiscalização, pesquisas de satisfação, relatórios dos canais de comunicação, bancos de boas práticas, manuais, guias, recomendações, manifestações técnicas, respostas a consultas, trabalhos de avaliação e consultoria independente etc.

Com governança e gestão, o trabalho (local) de cada unidade administrativa/judiciária, de cada escritório/departamento, de cada instância estratégica/operacional pode contribuir para o alcance de objetivos (globais) de desenvolvimento sustentável (econômico, social e ambiental). Em vista das expectativas cada vez maiores dos cidadãos, uma boa governança e uma boa gestão podem legitimar as ações do setor público (Peters).

Independente do lugar de fala e da ideologia (se defensor ou crítico da tese do “excesso de democracia”), nenhum Estado democrático pode se reputar “desleixado ou autoindulgente”, isto é, inchado (por desmedidas ambições) ou oprimido (por inescusáveis ineficiências) sem antes prover os seus cidadãos (isto é, o principal) com o mínimo existencial, com os direitos sociais básicos. Economias mais avançadas já perceberam que aceitar desigualdades profundas, permanentes e crescentes é uma aposta alta que a ninguém interessa. Respeito pelas instituições, paz e ordem podem se quebrar sem uma renda mínima suficiente para ter acesso a bens e serviços essenciais, havendo risco de separatismo, de colapso do próprio tecido social ao se testar o limite da resiliência diante das progressivas violações a direitos (Roberts).

Na nova realidade de austeridade, competição, transparência e *accountability*, novos esforços de *downsizing* nos governos e no sistema de justiça como um todo são essenciais para conter práticas abjetas que vão da corrupção generalizada e sucessivos atos de improbidade, à aviltante manutenção de privilégios (que não se confundem com prerrogativas), à indigesta maximização do *budget* e ao infame desprezo pelos códigos de ética e integridade.

Tais reengenharias, todavia, têm limites. Não podem atingir os fundamentos do Estado (como o Estado de Direito, primeiro *pressuposto* da governança), o núcleo duro de direitos e a capacidade de reestruturação e de adaptação das democracias. É fundamental que alguns arranjos institucionais sejam preservados para que, com estabilidade e previsibilidade, surjam novas ideias e as sociedades possam se reorganizar. Medidas duramente restritivas podem, além de enfraquecer a coesão social a longo prazo, prejudicar a própria capacidade regenerativa da sociedade (Roberts).

Quando as condições mudam (*v.g.*, demografia, tecnologia, padrões de comércio e finanças, estrutura da política internacional, clima etc.), as estratégias precisam ser reconsideradas, assim como leis e instituições alteradas. Quando falta acesso isonômico à justiça, (re)equilíbrios dinâmicos das principais condicionantes (tempo, custo, previsibilidade etc.) precisam ser estrategicamente promovidos no caso concreto. Liderança

estratégia e controle (e respectivos componentes) são os três *mecanismos* indispensáveis para o exercício da governança.

Ter uma boa governança significa escutar ativamente e dialogar com as partes interessadas, possuir e utilizar informações de qualidade, avaliar os riscos, tomar decisões, alinhar os propósitos, direcionar a atuação, articular os diversos *players*, planejar, definir as responsabilidades e os limites de poder e autoridade, descrever e observar os processos de trabalho, prover estrutura física, humana, material e tecnológica, selecionar criteriosamente, capacitar, motivar e não perder os colaboradores, ter indicadores mensurados e continuamente melhorados, controlar não conformidades, agir corretiva e preventivamente, divulgar com total transparência os resultados e da mesma forma prestar contas das ações realizadas e do desempenho obtido, estimulando a participação de todos para encontrar, naquele espaço e tempo (conjuntura), soluções integradas para problemas globais e/ou específicas para peculiaridades locais, ajustando-as a novos contextos de maior complexidade.

A principal *vantagem* da governança é permitir, a partir de reflexões prospectivas (ações de planejamento e *design thinking*) e retrospectivas (avaliação dos resultados e *accountability*), o (re)equilíbrio estratégico de arranjos que impactam (de forma positiva ou negativa) na *construção de capacidades de ação* que podem ampliar a probabilidade de alcance dos objetivos pretendidos (Cavalcante; Pires). A adaptabilidade às mudanças de circunstâncias – muitas vezes inesperadas – é, como visto, sua principal característica.

Ainda incipientes no âmbito público, as vantagens de uma boa governança são cada vez mais observáveis no setor privado, onde se tem desenvolvido arranjos corporativos mais abrangentes, que ampliam e integram a dimensão das informações de impacto econômico, social, ambiental e de governança prestadas pelas empresas. Empresas com padrões e estratégias *Environmental, Social and Governance (ESG)* agregam mais valor às companhias, geram maior credibilidade ao mercado, tornam-se mais competitivas e atraem mais capital.

Aplicada ao sistema de justiça, a governança chamada judicial, tema ainda incipiente entre nós, volta-se, em síntese, para a promoção do acesso isonômico à justiça. Nesse sentido, a partir da concepção de acesso à justiça adotada (capítulo I) e do conceito normativo-prescritivo de governança pública (Decreto nº 9.203, de 22/11/2017), definimos a *governança judicial* como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão judicial, com vistas à promoção do acesso isonômico à justiça.

A boa governança judicial contribui para uma boa governança pública, que, por sua vez, contribui para uma boa governança global. Reflexo de uma governança multinível, de fato não faria sentido que o planejamento local dos *players* destoasse dos planejamentos nacional e global. O *maior desafio* neste nível local é, exatamente, fazer com que os diversos *players* tomem o acesso isonômico à justiça como principal norte e alinhem todas as suas práticas para tal rumo. Coordenar contradições e garantir que os avanços institucionais sejam compatíveis com as necessidades da sociedade (principal) em determinada conjuntura requer muito de governantes e gestores concretamente interessados na construção de um país no qual toda sua população possa usufruir de um elevado índice de desenvolvimento humano.

Adaptados da governança pública, o conjunto de *princípios* da governança judicial (capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas/responsabilidade e transparência) e suas principais *diretrizes* (a articulação, o processo decisório pautado em evidências, a regra estrutura-função e a contínua mensuração e comunicação dos resultados à sociedade) revelam a *finalidade* precípua de tal instrumento, qual seja, garantir que o cidadão esteja no centro das decisões e ações do sistema de justiça. A atuação do agente (sistema de justiça) deve espelhar a vontade do principal (cidadão). A qualidade da governança judicial é, pois, diretamente proporcional à capacidade do sistema de justiça de entregar os serviços e produtos com o maior nível de aderência aos interesses e anseios da sociedade (ou, como preferem os processualistas, o mais rente possível à realidade fática subjacente).

A realização do direito material pelos diversos *players* e nas diversas portas do sistema de justiça deve ter em alta conta quais as *prioridades* estabelecidas num ambiente de exaustão tributária e restrição orçamentária, visando a um modelo inclusivo de desenvolvimento, que reduza desigualdades, promova melhor distribuição de renda e de oportunidades e melhore o bem-estar social e econômico de toda a população.

De uma boa avaliação, como visto, depende a definição de uma boa estratégia. Na avaliação esboçada nos capítulos I e II, identificou-se as partes interessadas (ou não) na promoção do acesso isonômico à justiça (*players* do sistema de justiça) e alguns dos principais riscos envolvidos (colapsar o Poder Judiciário ou o próprio tecido social). Todavia, o desalinhamento de expectativas e a desarticulação de pessoas e instituições não permitem, por ora, falar em uma estratégia comum para o sistema de justiça, tampouco em direcionamento/norte comum. Em outras palavras, a governança judicial, tal como concebida nesta pesquisa, ainda é uma *aspiração*.

O monitoramento, quando há, é setorizado – isto é, não considera o sistema de justiça

como um todo –, utiliza métricas distintas e poucas vezes é feito de forma imediata e dinâmica. A regra é medir a eficiência, não a efetividade. Sem dados fidedignos e mais aprofundados de cada um dos *players*, a mensuração integrada da capacidade de resposta do sistema de justiça de entregar resultados socialmente relevantes fica comprometida.

A responsabilidade (*accountability*) de cada um dos *players* do sistema de justiça por alcançar arranjos mais coordenados e dinâmicos, embora decorra do regramento constitucional e legal, não conta com (des)incentivos efetivos para manter sempre o principal (isto é, o cidadão) no centro das decisões e das prestações de contas. Além disso, as funções daqueles que governam e daqueles que gerenciam tendem a se misturar, em diferentes medidas, nas diversas instâncias e escalões. Responsabilidades e resultados nem sempre são compartilhados e harmonizados. Os maiores *players* – os quais, frise-se, além de Poderes são também órgãos de uma mesma Administração –, não obstante contem com melhor relação estrutura-função (competências, capacidades institucionais, experiência acumulada), são os que mais frustram expectativas de transformação social.

Inexiste uma estrutura com a transversalidade e representatividade necessárias. Tampouco com participação coordenada e integração horizontal dos múltiplos atores do sistema de justiça, essenciais na função de orientar e difundir uma política comum de acesso à justiça. Não há um “Conselho Nacional do Sistema de Justiça”, “Comitê de Governança Judicial” ou centro interinstitucional equivalente onde os líderes possam se articular (legitimando o processo de mudança) e onde a defesa de interesses corporativos ceda espaço à negociação de uma proposta única que democratize o acesso à justiça.

Sem o estabelecimento de (des)incentivos (econômicos, processuais e reputacionais) e a aplicação rigorosa de ônus e sanções – imprescindíveis aos (re)equilíbrios dinâmicos das condicionantes ao acesso à justiça –, fica difícil gerir conflitos de interesse entre os *stakeholders* (intra e extraprocessualmente), identificar as necessidades prioritárias (da sociedade, isto é, do principal), alinhar as estratégias, superar os silos institucionais, enfim, racionalizar o sistema de justiça. Tais (re)equilíbrios são essenciais para se testar novos arranjos no sistema de justiça brasileiro, sua habilidade para criar e difundir soluções de acesso efetivas, afinadas com a velocidade das mudanças, com as exigências sociais e com a necessidade de se combater o seu uso predatório.

A dinamicidade desses (re)equilíbrios (necessária em vista não só das permanentes e crescentes desigualdades, mas também das cada vez mais céleres e disruptivas transformações) destoa da cadência do mantra de reformar o processo e encontra na adaptabilidade ínsita à governança um caminho mais adequado para o *experimentalismo*

(Santos; Costa e Silva) seguro de novos arranjos institucionais nos campos pré-processual, processual e gerencial, construídos coletivamente, decorrentes de processo decisório baseado em evidências e seguidos de rigoroso acompanhamento de resultados.

A experimentação da pródiga (porém, subutilizada) farmacologia do acesso à justiça (Falcão) invariavelmente reclamará correções de rumo e de prioridades, as quais melhor se harmonizam com a flexibilidade proporcionada pela governança. As permanentes desigualdades socioeconômicas ao lado do avanço do conhecimento humano e do crescente anseio por segurança e amenidades permitem antever que a demanda pelos serviços de justiça, sobretudo os prestados pelo Estado, será sempre maior que a oferta. Boas práticas de governança judicial permitem aos governantes e gestores desempenharem um papel proativo na administração dos conflitos, seja promovendo a sua realocação para as arenas adequadas, seja aperfeiçoando a relação estrutura-função-competência de cada *player* do sistema de justiça.

Os *cases* de governança e gestão judicial mencionados mostram o potencial de novos arranjos no sistema de justiça brasileiro, planejados, experimentados e controlados em determinada realidade conjuntural e estrutural. Apontam como os *players* do sistema de justiça podem, com independência e harmonia, colaborar com a formulação e implementação de políticas públicas (concretizadoras dos direitos sociais básicos – art. 6º, CF/88), combater o uso predatório do sistema e ampliar a capacidade de entrega. A reconciliação das racionalidades jurídica e administrativa é fundamental para o equilíbrio dos princípios da separação dos poderes e da eficiência/efetividade (arts. 2º e 37, CF/88) e para que o sistema de justiça brasileiro deixe de ser, paradoxalmente, parte do problema e parte da solução (Falcão).

Definir quem e o quê acessará o Poder Judiciário e as pessoas e matérias que serão dirigidas para outras portas, definir o tamanho e o custo de cada instituição pública do sistema de justiça, definir como e quais direitos sociais básicos serão priorizados em determinado período e orçamento e quais não, são todas *decisões políticas*, cuja qualidade, como se procurou sustentar, pode ser aprimorada pelo aporte de níveis avançados de governança.

A boa governança judicial constrói capacidades de ação (v.g., mobilização de recursos, desenvolvimento de instrumentos, aprimoramento das articulações interinstitucionais, inovação), as quais, por sua vez, favorecem e aprimoram a decisão política. Tal decisão é vital para o estabelecimento de (des)incentivos (econômicos, processuais e reputacionais), que são necessários para os (re)equilíbrios dinâmicos das

condicionantes (tempo, custo, previsibilidade etc.), os quais, por seu turno, possibilitam a experimentação de novos arranjos no sistema de justiça brasileiro. Tais novos arranjos mostram potencial para impulsionar o acesso isonômico à justiça, o qual conduz à esperada efetividade do sistema de justiça e à desejada promoção de mudanças socialmente relevantes, as quais, por sua vez, culminam na progressiva redução da desigualdade. Eis a *ligação* (ciclo de etapas) entre *governança judicial e acesso à justiça*.

A governança judicial, contudo, não é um apanágio geral que visa a solucionar todos os problemas do sistema de justiça. De fato, ela não pressupõe rupturas e nem a exclusão de outros paradigmas da administração atribuídos a outros modelos teóricos (com os quais ela deve coexistir). O que ela propõe, na verdade, é a implementação constante e gradual de melhorias que possam contribuir para o aperfeiçoamento do trato das disfunções do sistema de justiça, seja repensando estratégias de coordenação intra e intergovernamental e formas de articulação com os setores privado e não governamental, seja construindo capacidades de colaborar no processo decisório a partir da mensuração objetiva dos resultados obtidos.

Enquanto o acesso isonômico à justiça pode ser medido pela redução das desigualdades, o melhor indicador de avanço e êxito do sistema de justiça é o reconhecimento pela sociedade, especialmente por classes historicamente marginalizadas. O sucesso do sistema de justiça está muito mais atrelado à qualidade das decisões do que simplesmente na performance numérica, saltando em importância a necessidade de se conjugar meios e fins e de se relevar o conteúdo da atuação judicial para a *accountability* da Justiça Civil na realidade atual (Mitidiero).

Não obstante o crescente nível da sofisticação técnico-dogmática do processo civil no Brasil, o sucesso do seu sistema de justiça está, pois, muito mais atrelado à efetivação do acesso equitativo à justiça material do que a uma redução de estoque de processos e da taxa de congestionamento. Da capacidade de realizar o direito no caso concreto – seja judicial, seja extrajudicialmente – e de redistribuir o acesso à justiça decorre a confiança dos cidadãos e jurisdicionados nos *players*.

Se a justiça é obra conjunta (Watanabe), a sua governança e gestão também devem sê-lo. Até porque, em contexto de escassez de recursos, o acesso à justiça precisa ser ainda melhor distribuído, pois, afinal, “direitos não nascem em árvores” (“cobertor curto”). Ambas, governança e gestão, têm potencial para melhorar a qualidade das decisões políticas redistributivas, exatamente, vale enfatizar, as que mais influenciam e determinam a promoção (ou não) do acesso à justiça. Os *indicadores* de governança hoje disponíveis apontam um longo caminho.



Todos os *players* do sistema de justiça têm parcela de responsabilidade pelos déficits de acesso. Todos merecem também quinhão de reconhecimento por ampliações, ainda que pontuais. O grau de responsividade de governantes e gestores judiciais reflete o grau de compromisso do sistema de justiça perante o cidadão e a própria legitimidade do sistema. Cada *player* do sistema de justiça pode atuar de forma independente e autônoma. Contudo, sem harmonia, isto é, sem integração, coordenação e alinhamento das ações com as expectativas das partes interessadas – sobretudo da principal, a sociedade –, cada silo institucional continuará com sua estratégia própria de promoção do acesso, por vezes conflitantes entre si, sem trocar experiências de liderança, estratégia e controle, sem compartilhar erros (inevitáveis no processo de experimentação e evolução) e soluções, sem considerar o interesse maior do principal – que arca com todo o custo social para manter o aparato estatal do serviço de justiça.

Se os obstáculos de acesso à justiça parecem universais, as maneiras de superá-los não o são. Essas precisam ser pensadas no espaço e no tempo (visão situacional), conforme a estrutura e conjuntura de cada país, levando em conta suas tradições históricas, sociais e culturais. Logo, identificar as necessidades prioritárias da sociedade e a elas alinhar as estratégias e objetivos de múltiplos *stakeholders* é, como visto, a mais árdua tarefa dos governantes judiciais, fruto de um complexo processo político, no qual é fundamental assegurar a participação social ativa dos diferentes *players* que interagem e negociam, na arena política, o interesse público e o acesso à justiça.

Ao invés de se aguardar por raros alinhamentos “cósmicos” de atores jurídicos que atuem no campo contramajoritário para a efetivação episódica de direitos sociais pela seletiva via do Poder Judiciário, boas práticas de governança podem mitigar assimetrias de poder, de participação e informacionais, integrar a atuação dos *players* e reduzir o descompasso entre o que o jurisdicionado (a sociedade) deseja e o que é efetivamente entregue pelo sistema de justiça. É por meio da combinação de uma aprimorada técnica processual, de um sistema de justiça efetivo e de boas práticas de *governança judicial* que se conseguirá (re)equilibrar dinamicamente as condicionantes e *atacar, para além das consequências, também as causas da falta de acesso isonômico à justiça, prevenindo conflitos.*



## CONCLUSÃO

Essa reflexão, ao pretender lançar luzes sobre a utilidade da governança judicial na ampliação do acesso à justiça, apontou e descreveu como um instrumental não tipicamente processual pode aprimorar a qualidade da decisão política, a mais determinante para a distribuição isonômica desse acesso pelo seu potencial ínsito de atacar as causas das desigualdades intra e extraprocessuais.

Nesta conclusão geral, mostra-se oportuno resgatar as respostas que encerram cada um dos três capítulos precedentes, as quais serviram de sínteses conclusivas parciais, ao mesmo tempo em que se retoma a hipótese de pesquisa descrita na introdução. Sugere-se, pois, ao leitor que busca neste tópico um quadro expositivo do conjunto da dissertação a leitura prévia dos itens 1.6, 2.3 e 3.3. Para melhor aproveitar essas linhas finais, evitando repetições, aqui nos limitaremos a amarrar as conclusões parciais (sem retornar aos dados estatísticos e aos fundamentos doutrinários, normativos e jurisprudenciais que as sustentam), sugerindo perspectivas e instigando novas reflexões.

No capítulo I, concluímos que, em vista da concepção de acesso à justiça proposta, não há como se falar em excesso de acesso ou em abundância de direitos, a não ser que a discussão se restrinja a uma minoria abastada, que não integra os grupos sociais mais vulneráveis e historicamente alijados de seus direitos mais básicos. Salientou-se os limites das reformas processuais tendentes ao acesso à justiça em sistemas sociais fundamentalmente injustos, de *desigualdades abismais e permanentes*.

No capítulo II, concluímos que um cenário de processo efetivo e de Poder Judiciário eficiente pode, paradoxalmente, coexistir por longos ciclos com um cenário de escassez de acesso à justiça. Ressaltou-se que o estabelecimento de (des)incentivos financeiros, processuais e reputacionais – imprescindíveis aos *(re)equilíbrios dinâmicos* das principais condicionantes ao acesso (tempo, custo, previsibilidade) – decorre de uma decisão de natureza eminentemente política.

No capítulo III, concluímos que é por meio da combinação de uma aprimorada técnica processual, de um sistema de justiça efetivo e de boas práticas de governança judicial que se conseguirá *(re)equilibrar* dinamicamente as condicionantes e atacar, para além das consequências (demandismo, taxas de congestionamento), também as causas (permanentes desigualdades) da falta de acesso isonômico à justiça, prevenindo conflitos. Enfatizou-se que o aporte de níveis avançados de governança pode aprimorar a qualidade da decisão política,

conduzir à experimentação de *novos arranjos no sistema de justiça brasileiro* e culminar com a progressiva redução das desigualdades.

Na atualidade, a *accountability* do sistema de justiça é aferida muito mais pela qualidade das decisões, pelo conteúdo da atuação, pelas mudanças socialmente relevantes produzidas na realidade fática subjacente do que pela mera performance numérica. A busca pela eficiência irrefletida já justificou campos de concentração. Ao efficientismo desenfreado se contrapõe a necessária efetividade distributiva, a qual requer escolhas de cunho político no racionamento e na distribuição do escasso acesso à justiça.

Definir quais são as disputas mais sensíveis em uma sociedade notavelmente desigual não é objeto de investigação central do processualista, mesmo daquele com pensamento e método sociológico. Pretender exercer o poder de agenda e discutir os interesses públicos predominantes no bojo de um processo jurisdicional parece-nos uma estratégia equivocada, que apenas espelha a grave miopia que acomete muitos processualistas que veem o processo como medida de todas as coisas.

O processo civil está bastante sujeito à tradição cultural, à história e à conformação política de cada nação. O modelo de Estado – v.g. se mais liberal, ou se mais do bem-estar social – pode influenciar o tipo de processo civil (seus princípios e escopos) ali adotado. Entretanto, não conseguimos encontrar evidências se o inverso vale, isto é: pode a conformação política do país ser influenciada por seu processo civil?

Conquanto seu aprimoramento técnico e dogmático importe em valiosas contribuições para o progresso da sociedade civil e científica, o processo continua se revelando um instrumento bastante limitado como catalisador de mudanças sociais, econômicas e políticas. Problemas decisórios e executivos são frequentes nos variados tipos de processo. Naqueles que têm por objeto reformas estruturais – como os necessários para a implementação em escala dos direitos sociais (art. 6º, CF/88) –, a superação de tais obstáculos requer ainda mais tempo e esforço.

Por mais que se avance em tópicos como *legitimidade, participação e representação adequadas* (a partir do conhecimento e reconhecimento dos grupos e subgrupos beneficiários da decisão, da mitigação das assimetrias informacionais, do engajamento dos que serão atingidos pela mudança, da sinergia entre os *players*), *contraditório alargado* (com *amicus curiae*, audiência pública, escuta ativa e maior diálogo direto e informal com a sociedade impactada e demais *stakeholders*), *provas* (ônus dinâmico, momento e custos de produção, empréstimo e/ou compartilhamento, valoração, *standards*, licitude, exercício abusivo), *conhecimento aprofundado do objeto do debate* (de modo a gerar identificação das partes

com o resultado da lide e a mitigar vieses cognitivos detectados nos processos heurísticos), *cooperação entre players e criação de condições favoráveis à implementação de decisão estrutural ou procedural* (que, em razão de sua fluidez e necessidade de ser tão próxima quanto possível do objetivo original, demandará frequente balanceamento da legalidade estrita com a realidade), *mitigação de noções estáticas de elementos da ação, estabilização da demanda e mesmo da coisa julgada* (a qual precisará ser “maleável” aos contextos mutáveis dos litígios estruturais, reflexos dos avanços sociais e científico-tecnológicos), *convivência das atividades cognitiva e executiva* (com sentenças abertas, que, ao requererem nova e intensa atividade cognitiva na fase de cumprimento – que se protraí no tempo –, adiam problemas, além de colocar em um ponto indefinido o término do processo), *estruturação de entidades para controlar/fiscalizar a execução* (a qual demandará governança para ser cumprida/concluída, tempo para uma constante supervisão – o qual juízes e outros *players* premidos por metas não costumam ter – e um sistema de *accountability* vertical e horizontal para tratar dos efeitos colaterais das providências adotadas), *a problemática accountability judicial* (a tentar contornar a baixa responsividade de juízes e outros *players*, mais preocupados com uma aplicação do direito e com gestão de acervo do que com a baixa exequibilidade das decisões, com o resultado efetivamente produzido, com o alcance de modificações sociais significativas), *competência adequada, recursos e meios autônomos de impugnação, diálogo entre tutela coletiva e litigância repetitiva*, entre outros, o processo ainda se mostrará como um mecanismo de potencial um tanto contido para a estruturação de políticas públicas, a efetivação de direitos sociais, a redução de desigualdades e o avanço da cidadania – objetivos que dificilmente virão pelo exercício da jurisdição e sem uma concertação de *players* (cooperação intergovernamental).

Não obstante sua inequívoca importância (sobretudo no campo contramajoritário, em casos e circunstâncias bastante específicos), o processo (seja individual, seja coletivo, seja estrutural) e o Poder Judiciário não “darão conta de tudo”, isto é, não serão as vias concretizadoras da transformação social a que aludimos nessa pesquisa. Ambos, processo e Judiciário, ainda que imperfeitos, são importantes pilares da democracia. Contudo, é ingênuo imaginar que serão capazes de resolver problemas sociais (cujos termos transcendem os de um conflito tradicional) que os outros Poderes, inerentemente políticos, não solucionaram. As desigualdades e as disputas de interesses em torno da concretização do direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia etc. precedem a jurisdição e, de regra, encontram nos âmbitos social e político – antes que no tradicionalmente hermético campo jurídico – espaços mais propícios para serem equacionadas.

Ao invés de tentar trazer para dentro da vinculada e limitada atividade jurisdicional conflitos complexos (marcados por divergências científicas ou sociais justificáveis) e multifacetados (que envolvem múltiplos polos de interesse), dando ainda mais holofote a um *player* cujo gigantismo/protagonismo contrasta com suas nítidas limitações, talvez valha mais agregar capacidades para construir uma arena ampliada, que reflita um (custoso, mas necessário) novo equilíbrio do bloco de Poderes (melhor compreendidos como funções de um mesmo Estado Democrático), onde tais conflitos, mais que realocados ou transferidos, possam ser transformados e solucionados, paulatinamente, até a raiz.

Para que não se reduza a uma proposição retórica, a promoção do acesso isonômico à justiça – tarefa cada vez mais multifacetada e dinâmica em um mundo de capacidade social em expansão – pode ser favorecida com o aporte de um nível avançado de governança judicial, apto a produzir soluções policêntricas, transversais e coerentes, facilitadas por um alinhamento de estratégias e objetivos entre os *stakeholders* e de uma atuação harmônica e integrada de vários órgãos e instâncias.

Por muito tempo tem se relegado a segundo plano a perspectiva complementar macro do funcionamento do sistema de justiça como um todo, cuja administração também deve ser preocupação do processualista. Embora ainda poucas, as evidências de que a governança e a gestão judicial influenciam positivamente na almejada efetividade do processo (ou do Direito Processual Civil propriamente dito, isto é, do microprocesso) sinalizam que o processualista precisa ampliar ou o seu objeto de estudo (para além do microprocesso) ou o seu diálogo interdisciplinar. Uma ou outra empreitada requer ousadia para se desprender dos limites da sua ciência (processual) e coragem para enfrentar temas estranhos àqueles que lhe são tradicionalmente confiados.

Assim como a microeconomia e a macroeconomia, embora sensivelmente diferentes, complementam-se no estudo de uma mesma ciência (a Economia), as perspectivas micro e macro do processo devem se somar para que também no âmbito do Processo Civil possamos ter a visão da árvore e da floresta, sem quebrar a ordenação e a unidade do sistema. A governança judicial pode ser uma clareira – isto é, um dos conceitos iniciais – por onde começar a formulação de um direito macroprocessual.

A depender da profundidade da abordagem e da relevância que se queira dar a este instrumento na caixa de ferramentas do jurista moderno, é possível estudar a governança judicial: a) de forma simplificada e disseminada, ao lado das propedêuticas processuais (como a teoria geral do processo, a sociologia do processo, a análise econômica do processo etc.); b) de forma densa e restrita, no âmbito de algumas especializações (pós-graduação *lato*

*sensu*), nas quais o tema da governança judicial é tangenciado ao se analisar a administração judiciária; e c) de forma densa e disseminada, no bojo de uma macroprocessualística ou direito macroprocessual (a ser desenvolvido), focado no funcionamento do sistema de justiça como um todo, na redistribuição do acesso à justiça e na efetividade do processo.

Marcadamente interdisciplinar, esse novo campo receberia influxos constantes e mais intensos tanto de outras disciplinas jurídicas (como Direito Constitucional, Direito Administrativo, Sociologia Jurídica etc.), como de outras áreas do conhecimento (como Ciência Política, Economia, Administração, Comunicação, Estatística, Tecnologia da Informação etc.). Temas como federalismo, regramento/modelo político-administrativo, teoria dos sistemas, economia comportamental, inteligência artificial entre outros comporiam essa perspectiva ampliada, na qual o processualista pleno vai se dedicar também ao não processo para compreender os desafios do nosso tempo e projetar, conjuntamente, as transformações por que aspiram os diversos saberes.

No macroprocesso, que funcionaria como um espaço de experimentação da validade/utilidade da técnica processual aperfeiçoada, amplia-se a lente e tira-se o foco do processo para enxergá-lo num continente maior de *administração de conflitos*. Não se está a dizer que não se deva estudar o processo, mas que há perspectivas complementares que precisam ser conjunta e igualmente examinadas a fundo para se alcançar a desejada efetividade.

A complexidade de determinados conflitos modernos e a longa escassez de acesso à justiça indicam que a resolução (e prevenção) de conflitos não pode ser assumida como objeto de conhecimento por uma só ciência, hipoteticamente hábil a dar uma cabal explicação científica da natureza heterogênea de tais fenômenos. É princípio metodológico básico que o objeto de conhecimento de qualquer ciência seja dotado de uma clara homogeneidade. Logo, parece-nos evidente que estamos diante de um objeto cuja complexidade impõe que seja considerado por um número crescente de ciências. As distintas abordagens não dependem do objeto em si (a rigor o mesmo, isto é, a resolução e prevenção de conflitos), mas do ponto de vista pelo qual será considerado.

A dificuldade de analisar cientificamente cada um dos aspectos (jurídico, econômico, social, ético, político, técnico, de gestão etc.), isoladamente considerados, atinge limites impensáveis quando se incumbe um mesmo indivíduo, com pretensões de avanços científicos, de analisar elementos de tão díspar filiação. Somente a síntese de tais diferentes (e complementares) abordagens se adequa às exigências metodológicas, pode conduzir ao enriquecimento científico e possibilitar que as decisões que os governantes adotem em relação a políticas públicas de acesso à justiça possam se ver aprimoradas com os resultados obtidos, em seus distintos campos.

Problemas, soluções, decisões e oportunidades de escolhas nem sempre são ordenados de forma lógica e temporal. Abordagens não jurídicas do fenômeno processual podem contribuir para a compreensão do acesso à justiça como direito-eixo, princípio-síntese, centro metodológico da moderna processualística (micro e macro), agenda de pesquisa e norte da governança judicial.

Onde e como estudar a governança judicial? Qual o custo da harmonização por ela pregada? Como ela pode favorecer as amplas reformas necessárias a um novo equilíbrio do bloco de Poderes? Como aprimorar o desenho da metodologia dos seus indicadores? Como medir empiricamente o quanto a atuação de cada *player* do sistema de justiça promove (ou não) o acesso isonômico à justiça? Com quais ciências dialogar para promovê-lo? Quais são os (des)incentivos econômicos, processuais e reputacionais mais aptos a induzir mudanças socialmente relevantes? Eis algumas provocações para instigar novas abordagens do tema.

Embora uma harmonia completa só possa ser concebida em termos metafísicos, Estados Federados são constantemente colocados à prova (sobretudo em momentos de crise), exigindo-se-lhes uma articulação que historicamente não tiveram. Superar a globalização da indiferença e compreender que, na pluralidade de funções, misteres e deveres, todos somos corresponsáveis por elevar a ética no mundo público e privado, redistribuir renda e reduzir desigualdades é fundamental para afinar a sintonia entre os diversos *players*.

A cultura brasileira carrega uma cisão histórica entre legalidade teórica e tradições populares, entre ideologia e realidade. Após auscultar a sociedade, tomar consciência da situação, reunir referencial teórico multidisciplinar e interpretar metodologicamente dados fidedignos, aos cientistas e pesquisadores, coletivamente, cabe fazer luz sobre a realidade do seu mundo (a qual costuma se impor e atropelar negacionistas desavisados), construindo conhecimento para a melhoria das condições de vida do homem. A inquietude leva à informação, à reflexão, à descoberta, à criatividade, ao engajamento, à celebração dialógica que emula o espaço público e, enfim, à força transformadora das ideias.

Sem reformas políticas e sociais prévias, o potencial das reformas judiciais e processuais tendentes ao acesso à justiça continuará limitado diante das permanentes e abismais desigualdades sociais brasileiras. Sem algum idealismo, a boa técnica processual nem sempre proporcionará acesso à justiça. Nessa pesquisa demos a tal idealismo o nome de governança judicial. Sem empenhar pela inventividade resta-nos renunciar à esperança de um sério progresso.



## REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. *[Contribuição para o Debate]*. Apresentação no Seminário Acesso à Justiça – O custo do litígio no Brasil e o uso predatório do Sistema de Justiça, realizado pelo Superior Tribunal de Justiça e pela Fundação Getulio Vargas, em Brasília no Auditório do STJ, aos 21/5/2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WmQ3LKsTtQo&t=17393s>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R. *et al.* (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília, DF: Ipea/Enap, 2018.

AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. 8, p. 183-202, jan./jun. 2012.

\_\_\_\_\_; Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. *Rev. Adm. Pública* [online], Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 937-958, jul./ago. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n4/0034-7612-rap-49-04-00937.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ALVIM, Arruda. *Manual de direito processual civil*. V. 1: Parte Geral. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2003.

ANDREWS, Neil. The modern civil process in England: links between private and public forms of dispute-resolution. In: ZANETI JUNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça multipartas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 803-831.

ARBIX, Daniel do Amaral. *Resolução online de controvérsias: tecnologias e jurisdições*. 2015. 265 p. Tese (Doutorado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017.

\_\_\_\_\_; MARINONI, Luiz Guilherme Bittencourt. *Accountability e transparência da justiça civil no Brasil*. In: MITIDIERO, Daniel (coord.). *Accountability e transparência da justiça civil: uma perspectiva comparada*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 63-82.

ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. *Acesso à justiça e técnicas de julgamento de casos repetitivos*. 2018. 414 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

ÁVILA, Henrique; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Gestão judicial e solução adequada de conflitos: um diálogo necessário. In: ZANETI JUNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça multipartas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 843-853.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Notas sobre o problema da efetividade do processo.

In: \_\_\_\_\_. *Temas de direito processual*: Terceira Série. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 27-42.

\_\_\_\_\_. O futuro da justiça: alguns mitos. In: \_\_\_\_\_. *Temas de direito processual*: Oitava Série. São Paulo: Saraiva, 2004a. p. 1-13.

\_\_\_\_\_. Por um processo socialmente efetivo. In: \_\_\_\_\_. *Temas de direito processual*: Oitava Série. São Paulo: Saraiva, 2004b. p. 15-27.

\_\_\_\_\_. Privatização do processo. In: \_\_\_\_\_. *Temas de direito processual*: Sétima Série. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 7-18.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo*. Influência do direito material sobre o processo. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2011.

\_\_\_\_\_. *Efetividade do processo e técnica processual*. São Paulo: Malheiros, 2006.

BERIZONCE, Roberto Omar. Algunos obstáculos al acceso a la justicia. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 68, p. 67-85, dez. 1992.

BIELSA, Rafael; GRAÑA, Eduardo. El tiempo y el proceso. *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, La Plata, n. 55, p. 189, 1994. Disponível em <http://www.gestionjudicial.com.ar/index.php/home-page/lista-completa?format=raw&task=download&fid=247>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. *O positivismo jurídico*: lições de filosofia do direito. Tradução de Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006.

BONATO, Giovanni. Il giudizio di ottemperanza e il commissario ad acta nel processo amministrativo italiano. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coord.). *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017.

BONICIO, Marcelo José Magalhães. Forma e formalismo no regime processual experimental português. In: SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; RASSI, João Daniel (org.). *Estudos em homenagem a Vicente Greco Filho*. São Paulo: LiberArs, 2014. p. 387-419.

\_\_\_\_\_. *Princípios do processo no novo Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Guia da política de governança pública*. Brasília, DF, 2018a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf/view>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. *Raio-X do Orçamento*. Brasília, DF, 2018b (Autógrafo). Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento-previdencia/raio-x-autografo-ploa-2018>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Instrução Normativa Conjunta CGU/MPOG nº 01, de 10 de maio de 2016*. Brasília, DF, 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. *Análise da gestão e funcionamento dos cartórios judiciais*. Brasília, DF: SRJ, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. *I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2011. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/politicas-de-justica/publicacoes/Biblioteca/diagnostico-advocacia.pdf/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. *IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. Organização de Gabriella Vieira Oliveira Gonçalves, Lany Cristina Silva Brito, Yasmin von Glehn Santos Filgueira. Brasília, DF: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015a. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/politicas-de-justica/publicacoes/Biblioteca/ivdiagndefenspublicav9.pdf/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Estratégia nacional de desenvolvimento econômico social*. Sumário executivo. Brasília, DF, 2018c. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/endes>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Programa nacional de gestão pública e desburocratização – GesPública*, 2010a. Disponível em: [http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoess/pasta.2010-04-26.8934490474/Instrumento\\_ciclo\\_2010\\_22mar.pdf](http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoess/pasta.2010-04-26.8934490474/Instrumento_ciclo_2010_22mar.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Programa nacional de gestão pública e desburocratização – GesPública*; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Documento de Referência; Fórum Nacional 2008/2009. Brasília, DF: MP, SEGES, 2009.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE. *Brasil 2022: Trabalhos Preparatórios*. Brasília, DF: SAE, 2010b.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. *Dívida pública federal: relatório anual 2018*. Brasília, DF: STN, 2019. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269444/RAD\\_2019.pdf/85c6fb46-144a-4c26-88f2-6b15e4098744](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269444/RAD_2019.pdf/85c6fb46-144a-4c26-88f2-6b15e4098744). Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Exposição de Motivos do Código de Processo Civil de 2015*. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Agravo em Recurso Extraordinário nº 729.870-RJ. Recorrente: Iranita dos Santos. Recorrida: Casas Guanabara

Comestíveis Ltda. Relator: Ministro Teori Zavascki. Agravo improvido, j. 8/10/2013, *DJe* 14/10/2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário nº 631.240-MG. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO E INTERESSE EM AGIR. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Recorrida: Marlene de Araújo Santos. *Amici curiae*: União, Defensoria Pública-Geral da União e Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP). Relator: Ministro Roberto Barroso. Recurso parcialmente provido, por maioria de votos, j. 3/9/2014, *DJe* 10/11/2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Agravo no Recurso Extraordinário nº 410.715-SP. RECURSO EXTRAORDINÁRIO – CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE – ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA – EDUCAÇÃO INFANTIL – DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) – COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO – DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) – RECURSO IMPROVIDO. Recorrente: Município de Santo André. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator Ministro Celso de Mello. Agravo improvido, à unanimidade, j. 22/11/2005, *DJ* 3/2/2006.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (STF). *Manual da qualidade do gabinete do Ministro Ricardo Lewandowski*. Brasília, DF: 2012. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/indicadoresMinistroLewandowski/anexo/MQ\\_Manual\\_da\\_Qualidade\\_v13\\_2\\_11\\_2012\\_1.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/indicadoresMinistroLewandowski/anexo/MQ_Manual_da_Qualidade_v13_2_11_2012_1.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.273/2015-TCU-Plenário*, exarado no âmbito do TC nº 020.830/2014-9, que apurou o Índice de Governança e Gestão Pública (iGG). Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 2014a. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/\\*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1431678/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1431678/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Levantamento na Fiscalização nº 228/2017-TCU*, exarado no âmbito do TC nº 017.245/2017-6 – Relator Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF: TCU, 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Acompanhamento na Fiscalização nº 170/2018-TCU*, exarado no âmbito do Processo nº TC nº 015.228/2018-7 (Acórdão nº 2699/2018, TCU, Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas). 2018d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Controle Externo da Administração Pública. *Acompanhamento de governança pública organizacional 2018*. Sumário

Executivo. Brasília, DF: TCU, 2018e. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter Kevin (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRITO, Thiago Carlos de Souza. *Gerenciamento dos processos judiciais: estudo comparado dos poderes e atuação do juiz na Inglaterra, nos Estados Unidos e no Brasil*. 2013. 150 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Manual de direito processual civil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

\_\_\_\_\_. *Tutela antecipada*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007.

CABRAL, Antonio do Passo. Convenções processuais sobre o custo da litigância (I): admissibilidade, objeto e limites. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 43, n. 276, p. 61-89, fev. 2018a.

\_\_\_\_\_. Convenções processuais sobre o custo da litigância (II): introdução ao seguro e ao financiamento processuais. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 43, n. 277, p. 47-78, mar. 2018b.

\_\_\_\_\_; ZANETI JUNIOR, Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as *claims resolutions facilities* e sua aplicabilidade no Brasil. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 44, n. 287, jan. 2019, p. 445-483.

CAHALI, Cláudia Elisabete Schwerz. *O gerenciamento de processos judiciais: em busca da efetividade da prestação jurisdicional (com remissões ao projeto do novo CPC)*. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2013. (Coleção Andrea Proto Pisani; Coordenação Ada Pellegrini Grinover e Petronio Calmon, v. 10)

CALHAO, Antônio Ernani Pedroso. *Justiça célere e eficiente: uma questão de governança judicial*. São Paulo: LTr, 2010.

CALMON, Petrônio. *Fundamentos da mediação e da conciliação*. 2. ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2013.

CAMBI, Eduardo. Jurisprudência lotérica. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 90, n. 786, p. 108-128, abr. 2001.

\_\_\_\_\_. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. São Paulo: Almedina, 2016.

\_\_\_\_\_; ARANÃO, Adriano. Vinculação da administração pública aos precedentes judiciais. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 279, p. 359-377, maio 2018.

CANDEAS, Alessandro. Há um pensamento estratégico para o Brasil? *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, DF, v. 4, n. 2, p. 207-234, 2014. Disponível em:

[http://assecor.org.br/files/8814/1865/3081/rbpo\\_vol4\\_num2\\_\\_h\\_\\_um\\_pensamento\\_estrat\\_gico\\_para\\_o\\_brasil\\_\\_.pdf](http://assecor.org.br/files/8814/1865/3081/rbpo_vol4_num2__h__um_pensamento_estrat_gico_para_o_brasil__.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre direitos fundamentais*. São Paulo: RT; Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

CAPONI, Remo. Autonomia privada e processo civil: os acordos processuais. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Rio de Janeiro, v. 13, p. 733-749, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/11932/9344>. Acesso em: 10 jan. 2020.

CAPPELLETTI, Mauro. Accesso alla giustizia come programma di riforma e come metodo di pensiero. *Revista do Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*, Uberlândia, v. 12, n. 1/2, p. 309-321, 1983.

\_\_\_\_\_. *Proceso, ideologías, sociedad*. Buenos Aires: EJE, 1974.

\_\_\_\_\_; GARTH, Bryant. *Access to justice: a world survey*. Milano: Giuffrè, 1978.

\_\_\_\_\_; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

\_\_\_\_\_; GORDLEY, James; JOHNSON JUNIOR, Earl. *Toward equal justice: a comparative study of legal aid in modern societies*. Milano: Giuffrè, 1981.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. A ética e os personagens do processo. In: JAYME, Fernando Gonzaga; FARIA, Juliana Cordeiro de; LAUAR, Maria Terra (coord.). *Processo civil: novas tendências: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 555-562.

\_\_\_\_\_. *Acesso à justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CAVALCANTE, Pedro. *Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. Brasília, DF: Ipea, 2017.

\_\_\_\_\_; PIRES, Roberto. *Governança pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental*. Nota técnica nº 24 da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Ipea. Brasília, DF: Ipea, 2018.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 31. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. *Painel de Avaliação da Justiça na União Europeia de 2019*. Bruxelas, 25 abr. 2019. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP\\_19\\_2232](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_19_2232). Acesso em: 10 jan. 2020.

COMOGLIO, Luigi Paolo. La durata ragionevole del processo e le forme alternative di tutela. *Rivista di Diritto Processuale*, n. 3, 2ª série, maio/jun. 2007.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. *Nota Técnica n. 22 de 31 de maio de 2019: gratuidade Judiciária: critérios e impactos da concessão*. Brasília, DF: CJF, 2019. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/notas-tecnicas>. Acesso em: 10 jan. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Demandas judiciais e morosidade na justiça civil*. Brasília, DF: CNJ, 2011a. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat\\_pesquisa\\_pucrs\\_edital1\\_2009.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat_pesquisa_pucrs_edital1_2009.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Demandas repetitivas e a morosidade na justiça cível brasileira*. Brasília, DF: CNJ, 2011b. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/pesq\\_sintese\\_morosidade\\_dpj.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/pesq_sintese_morosidade_dpj.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Diagnóstico das custas processuais praticadas nos tribunais*. Brasília, DF: CNJ, 2019a. Disponível em: [www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias](http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias). Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça*. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat\\_pesquisa\\_fgv\\_edital1\\_2009.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat_pesquisa_fgv_edital1_2009.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Grupo de trabalho das custas judiciais. *Convocação para Audiência Pública nº 002/2019*. Brasília, DF: CNJ, 2019b. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/10/edital\\_convocacao-n.-2\\_audiencia-publica-custas.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/10/edital_convocacao-n.-2_audiencia-publica-custas.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Justiça em números 2018: ano-base 2017*. Brasília, DF: CNJ, 2018a. Disponível em: [www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias](http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias). Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Justiça em números 2019: ano-base 2018*. Brasília, DF: CNJ, 2019c. Disponível em: [www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias](http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias). Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Os 100 maiores litigantes – 2012*. Brasília, DF: CNJ, 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Percepções dos servidores sobre os desafios da gestão do Poder Judiciário*. Brasília, DF: CNJ, 2013. (Série temática do Censo do Poder Judiciário, n. 1). Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Relatório analítico propositivo*. Direitos e garantias fundamentais. Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2018b. (Justiça Pesquisa). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/799b01d7a3f27f85b334448b8554c914.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Relatório analítico propositivo*. Mediação e conciliação avaliadas empiricamente – jurimetria para proposição de ações eficientes. Brasília, DF, CNJ, 2019d. (Justiça Pesquisa).

Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/05/d87ecfa91fdcada3c1795f522be42dcc\\_7772666f491fd94a642e05b394cff84a.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/05/d87ecfa91fdcada3c1795f522be42dcc_7772666f491fd94a642e05b394cff84a.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Relatório do banco nacional de demandas repetitivas e precedentes obrigatórios*. Brasília, DF: CNJ, 2018c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2018/02/03a6c043d7b9946768ac79a7a94309af.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Supremo em ação 2018: ano-base 2017*. Brasília, DF: CNJ, 2018d. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2017/06/fd55c3e8cece47d9945bf147a7a6e985.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Ministério Público: um retrato – 2018*. Brasília, DF: CNMP, 2018. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio\\_um\\_retrato\\_2018\\_ERRATA\\_1.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

CORRÊA, Fabio Peixinho Gomes. *Governança judicial*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no Município de São Paulo. In: FEBBRAJO, Alberto; LIMA, Fernando Rister de Sousa; PUGLIESI, Márcio (org.). *Sociologia do Direito: teoria e práxis*. Curitiba: Juruá, 2015. p. 151-176.

COSTA E SILVA, Paula. A ordem do juízo de D. João III e o regime processual experimental. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 156, p. 237-250, 2008.

\_\_\_\_\_. O acesso ao sistema judicial e os meios alternativos de resolução de controvérsias. In: ZANETI JUNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 785-802.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas. *Flexibilização do procedimento no novo CPC: o Judiciário não é vocacionado para resolver toda e qualquer demanda*. Formato eletrônico publicado em 29 out. 2014. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/flexibilizacao-procedimento-novo-cpc-29102014>. Acesso em: 10 jan. 2020.

CUNHA, Luciana Gross. *Segurança jurídica: performance das instituições e desenvolvimento. Poder Judiciário e desenvolvimento do mercado de valores mobiliários brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_; GABBAY, Daniela Monteiro (coord.). *Litigiosidade, Morosidade e Litigância Repetitiva: uma análise empírica*. São Paulo: Saraiva, 2013. (Direito e Desenvolvimento – DIREITO GV).

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juízes*. São Paulo: Saraiva, 1996.

DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. São Paulo: Martins Fontes, 1986.



DIDIER JR., Fredie. *Teoria geral do processo, essa desconhecida*. – 5. ed. – Salvador: Juspodivm, 2018.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

\_\_\_\_\_. *A reforma do código de processo civil*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001a.

\_\_\_\_\_. *Instituições de direito processual civil*. v. I. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009a.

\_\_\_\_\_. *Instituições de direito processual civil*. v. II. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009b.

\_\_\_\_\_. Nasce um novo processo civil. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (coord.). *Reforma do Código de Processo Civil*. São Paulo: Malheiros, 1995.

\_\_\_\_\_. Tutela jurisdicional. In: \_\_\_\_\_. *Fundamentos do processo civil moderno*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2001b. p. 797-837.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, Dulce *et al.* (org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 61-76.

EISENHARDT, K. M. Agency theory: an assessment and review. *Academy of Management Review*, New York: Academy of Management, v. 14, n. 1, p. 57-74, jan. 1989. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/258191?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/258191?seq=1#metadata_info_tab_contents). Acesso em: 10 jan. 2020.

FALCÃO, Joaquim. Acesso à justiça: diagnóstico e tratamento. In: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (org.). *Justiça: promessa e realidade. O acesso à justiça em países ibero-americanos*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996. p. 269-283.

FARIA, José Eduardo. *O Poder Judiciário no Brasil: paradoxos, desafios e alternativas*. Brasília: CJF, 1996. (Monografias do CEJ; v. 3).

FELSTINER, William L. F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming. *Law & Society Review*, v. 15, n. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation, p. 631-654, 1980.

FERRAZ, Leslie Shériida *et al.* Mesa de debates: Repensando o acesso à justiça: velhos problemas, novos desafios. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 4, n. 3, p. 174-212, out. 2017.

FISS, Owen. As formas de justiça. In: \_\_\_\_\_. *Direito como Razão Pública: processo, jurisdição e sociedade*. Coordenação da tradução de Carlos Alberto de Salles. Tradução de Daniel Porto Godinho, Melina de Medeiros Rós e Maria Cecília de Araujo Asperti. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Juruá, 2017a. p. 23-80.

\_\_\_\_\_. *Contra o Acordo*. In: \_\_\_\_\_. *Direito como Razão Pública*: processo, jurisdição e sociedade. Coordenação da tradução de Carlos Alberto de Salles. Tradução de Daniel Porto Godinho, Melina de Medeiros Rós e Maria Cecília de Araujo Asperti. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Juruá, 2017b. p. 133-150.

FIX-FIERRO, Héctor. *Courts, Justice & Efficiency*: a socio-legal study of economic rationality in adjudication. Oregon: Hart Publishing, 2003.

FRANCISCO, João Eberhardt. *Filtros ao acesso individual à justiça*: estudo sobre o incidente de resolução de demandas repetitivas. 2018. 199 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Relatório ICJBrasil*: 1º semestre/2017. São Paulo: FGV, 2018. Disponível em: [https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio\\_icj\\_1sem2017.pdf](https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Supremo em números*. Disponível em: <http://www.fgv.br/supremoemnumeros/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília Araujo. Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 152-181, set./dez. 2019.

\_\_\_\_\_; SILVA, Paulo Eduardo Alves da Silva; ASPERTI, Maria Cecília de Araujo; COSTA, Susana Henriques da. *Why the 'Haves' Come Out Ahead in Brazil?* Revisiting Speculations Concerning Repeat Players and One-Shooters in the Brazilian Litigation Setting. January 15, 2016. (FGV Direito SP Research Paper Series, n. 141). Disponível em: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2716242](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2716242). Acesso em: 10 jan. 2020.

GALANTER, Marc. Access to justice in a world of expanding social capability. *Fordham Urban Law Review Journal*, n. 37, p. 115-128, 2010. Disponível em: <http://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol37/iss1/5/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. Tradução de João Eberhardt Francisco, Maria Cecília de Araujo Asperti e Susana Henriques da Costa. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, Porto Alegre, ABraSD, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Por que “quem tem” sai na frente*: especulações sobre os limites da transformação no direito. Tradução e organização de Ana Carolina Chasin. São Paulo: FGV Direito SP, 2018.

\_\_\_\_\_. The Radiating effects of Courts. In: BOYUM, Keith O.; MATHER, Lynn (ed.). *Empirical Theories About Courts*. New York: NIJ, 1983. p. 117-142.

\_\_\_\_\_. Why the haves come out ahead? Speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3053023>. Acesso em: 10 jan. 2020.

GALDINO, Flávio. A evolução das ideias de acesso à justiça. *In: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio (org.). Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 431-471.

\_\_\_\_\_. *Introdução à teoria dos custos dos direitos*. Direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GOMES, Luiz Flávio. *A dimensão da magistratura: no estado constitucional e democrático de direito – independência judicial, controle judiciário, legitimação da jurisdição, politização e responsabilidade do juiz*. São Paulo: RT, 1997.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (ed.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília, DF: Ipea, 2014.

GRAU, Eros. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GRECO, Leonardo. A falência do sistema de recursos. *In: \_\_\_\_\_*. *Estudos de direito processual*, Campos de Goytacazes: Ed. Faculdade de Direito de Campos, 2005.

\_\_\_\_\_. Justiça civil, acesso à justiça e garantias. *In: ARMELIN, Donaldo (coord.). Tutelas de urgência e cautelares*. São Paulo: Saraiva, 2010.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2016.

\_\_\_\_\_. Tutela jurisdicional diferenciada: a antecipação e sua estabilização. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 30, n. 121, p. 11-37, mar. 2005.

\_\_\_\_\_; WATANABE, Kazuo (coord.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. *Science*, Washington, DC, v. 162, n. 3859, p. 1.243-1.248, 13 dez. 1968. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243/tab-pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estatísticas do cadastro central de empresas 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019a. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101658.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: primeiros resultados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019e. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv47311.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua): Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2017*. Rio de

Janeiro: IBGE, 2018a. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101631\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101631_informativo.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua): Características gerais dos domicílios e dos moradores 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019b. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101654\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101654_informativo.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua): Educação 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019c. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101657\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101657_informativo.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua): Rendimento de todas as fontes 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019d. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101673\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101673_informativo.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PROCESSUAL (IBDP). Comissão de Estudos sobre a nova Lei de Custas Judiciárias. *A nova lei de custas judiciárias e o acesso à justiça*. Formato eletrônico publicado em 28 nov. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-nova-lei-de-custas-judiciarias-e-o-acesso-a-justica-28112019>. Acesso em: 10 jan. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Agenda 2030: ODS – metas nacionais dos objetivos de desenvolvimento sustentável*. Brasília, DF: Ipea, 2018. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33895&Itemid=433](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33895&Itemid=433). Acesso em: 10 jan. 2020.

JAYME, Fernando Gonzaga. Os problemas da efetiva garantia de proteção judicial perante o Poder Judiciário brasileiro. In: JAYME, Fernando Gonzaga; FARIA, Juliana Cordeiro de; LAUAR, Maria Terra (coord.). *Processo civil: novas tendências: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 235-257.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 389-402, 1996.

LANDI, Patrícia; RABELO, Antônio Pereira. Vencendo resistências com resultados: o modelo de gestão por processos no Supremo Tribunal Federal. In: CHAVES, Nicir; TAKADA, Luis; MACIEIRA, André (org.). *Coletânea de casos em gerenciamento de processos na Administração Pública*. [e-book]. Brasília, DF: Association of Business

Process Management Professionals (ABPMP Brasil), 2016. Capítulo 1, versão eletrônica Kindle não paginada.

LEONEL, Ricardo de Barros. Artigo: notas a respeito da valorização dos precedentes no novo CPC. In: SIMONS, Adrian *et al.* (org.). *Estudos em homenagem a Ada Pellegrini Grinover e José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019. p. 1071-1082.

\_\_\_\_\_. *Causa de pedir e pedido: o direito superveniente*. São Paulo: Método, 2006.

\_\_\_\_\_. Considerações introdutórias sobre o direito processual constitucional. In: PUOLI, José Carlos Baptista; BONIZZIO, Marcelo José Magalhães; LEONEL, Ricardo de Barros (coord.). *Direito processual constitucional*. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2016. p. 197-220.

\_\_\_\_\_. *Manual do processo coletivo*. 4. ed. rev., ampl. e atual. de acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017.

LEVI-FAUR, David. From big government to big governance? *Jerusalem Papers in Regulation and Governance*, n. 35, p. 1-23, jul, 2011.

LIMA, Alcides de Mendonça. Os princípios informativos no Código de Processo Civil. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 34, p. 11, abr./jun. 1984.

LIMA JÚNIOR, Arnaldo Hossepian. *O CNJ na busca de superar o desafio dos Sistemas de Justiça no Brasil*. Trabalho apresentado na XIV Semana Jurídica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, realizada em São Paulo, no Auditório do TCE/SP, aos 8/8/2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MczpPIf89DY&list=PLSOf4F57jQgmltFDqEf7ivl-CikeybeTu&index=2>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MACÊDO, Lucas Buril de. A análise dos recursos excepcionais pelos tribunais intermediários – o pernicioso art. 1.030 do CPC e sua inadequação técnica como fruto de uma compreensão equivocada do sistema de precedentes vinculantes. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 262, dez. 2016, p. 187-221.

MACHADO, Antônio Alberto. *Teoria geral do processo penal*. São Paulo: Atlas, 2009.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014.

\_\_\_\_\_. *Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*. Salvador: JusPodivm, 2019.

MARCATO, Ana Cândida Menezes. *O princípio do duplo grau de jurisdição e as reformas processuais*. São Paulo: Atlas, 2006.

MARCATO, Antonio Carlos. Algumas considerações sobre a crise da justiça. In: ZUFELATO, Camilo; YARSHELL, Flávio Luiz. *40 anos da Teoria Geral do Processo no Brasil – passado, presente e futuro*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 21-42.

MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. *Análise econômica do acesso à justiça: dilemas da litigância predatória e inautêntica*. 2. ed. Florianópolis: EMais, 2018.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto Falcão. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, Brasília, n. 130, maio/ago. 2014.

\_\_\_\_\_. *Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento*. Trabalho apresentado no IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2004.

MARINONI, Luiz Guilherme Bittencourt. *A ética dos precedentes*. Justificativa do novo CPC. 2. ed. São Paulo: RT, 2016.

\_\_\_\_\_. *Novas linhas do processo civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_. O custo e o tempo do processo civil brasileiro. Relatório brasileiro apresentado ao Congresso Internacional de Direito Processual Civil, promovido pela Universidade “Tor Vergata” (ROMA), 2002. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 100, n. 375, p. 81-102, set./out. 2004.

\_\_\_\_\_. *Precedentes obrigatórios*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

\_\_\_\_\_. *Tutela antecipatória, julgamento antecipado e execução imediata da sentença*. 2. ed. São Paulo: RT, 1998.

MARQUES, Eduardo Cesar. Governo, atores políticos e governança em políticas urbanas no Brasil e em São Paulo: conceitos para uma agenda de pesquisa futura. In: MENICUCCI, T. M.; GONTIJO, J. G. (org.). *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016. p. 71-99

MARZINETTI, Miguel. *Justiça multiportas e o paradoxo do acesso à justiça no Brasil: da falência do Poder Judiciário aos métodos integrados de solução de conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MATTHEWS, Felicity. Governance and state capacity. In: LEVI-FAUR, David. (ed.). *The Oxford handbook of governance*. [e-book]. Oxford: Oxford University Press, 2012. Parte III, Capítulo 20, versão eletrônica Kindle, p. 281-293.

MENDONÇA, J. J. Florentino dos Santos. *Acesso equitativo ao direito e à justiça*. São Paulo: Almedina, 2016.

MENKEL-MEADOW, Carrie. Do the ‘Haves’ come out ahead in alternative judicial systems? Repeat players in ADR. *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, v. 15, n. 1, p. 19-61, 1999.

MITIDIERO, Daniel. *Accountability e transparência da justiça civil: uma perspectiva comparada*. In: MITIDIERO, Daniel (coord.). *Accountability e transparência da justiça civil: uma perspectiva comparada*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 25-45.

\_\_\_\_\_. *Colaboração no processo civil: pressupostos sociais, lógicos e éticos*. 3. ed. rev., atual. e ampl. de acordo com o novo Código de Processo Civil. São Paulo: RT, 2015.

\_\_\_\_\_. *Cortes Superiores e Cortes Supremas*. Do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente. São Paulo: RT, 2013.

MORELLO, Augusto M. *El proceso justo*. Buenos Aires: Librería Editora Platense S.R.L.: Abeledo-Perrot, 1994.

NALINI, José Renato. *O juiz e o acesso à justiça*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2000.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança pública: o desafio do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo*. 9. ed. rev., ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: RT, 2009.

\_\_\_\_\_; NERY, Rosa Maria Andrade. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: RT, 2015.

NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. *Acesso à justiça democrático*. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2013.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *Do formalismo no processo civil*. São Paulo: Saraiva, 1997.

ONODERA, Marcus Vinicius Kiyoshi. *Gerenciamento do processo e acesso à justiça*. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). What makes civil justice effective? *OECD Economics Department Policy Notes*, n. 18, June 2013. Disponível em: <http://www.oecd.org/economy/growth/Civil%20Justice%20Policy%20Note.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Nova Iorque: Plume, 1992.

OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa: Piaget, 1997.

OTEIZA, Eduardo. Punto de vista: Marc/Adr y diversidade de culturas: el ejemplo latinoamericano. In: ZANETI JUNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 743-765.

PASSOS, J. J. Calmon de. O problema do acesso à justiça no Brasil. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 10, v. 39, p. 78-88, jul./set. 1985.

PETERS, B. Guy. Governance as political theory. In: YU, J.; GUO, S. (ed.). *Civil Society and Governance in China*. New York: Palgrave Macmillan, 2012. p. 17-37.

\_\_\_\_\_; PIERRE, Jon. Governance and social complexity. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, v. 110, n. 3, p. 239–248, 2008.

PIMENTA, José Roberto Freire. *A conciliação judicial na Justiça do Trabalho após a Emenda Constitucional nº 24/99: aspectos de Direito Comparado e o novo papel do Juiz do Trabalho*. [2000]. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/artigo\\_jose\\_%20roberto.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/artigo_jose_%20roberto.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R. S. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* *Rev. Adm. Pública*, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. In: DELGADO *et al.* (org.). *Gestão de políticas públicas de direitos humanos*. Brasília: Enap, 2016a. p. 189-210.

\_\_\_\_\_. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. *Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa bolsa família*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016b. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 26). p. 67-80.

POLLITT, Christopher; HUPE, Pieter Lodewijk. Talking about government. The role of magic concepts. *Public Management Review*, v. 13, Issue 5, p. 641-658, apr. 2011.

PORTANOVA, Rui. *Princípios do processo civil*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

POSNER, Richard A.; EPSTEIN, Lee; LANDES, William M. *The Behavior of Federal Judges: A Theoretical and Empirical Study of Rational Choice*. Cambridge, MA; London: Harvard University, 2013.

RAATZ, Igor. Considerações históricas sobre as diferenças entre *common law* e *civil law*: reflexões iniciais para o debate sobre a adoção de precedentes no direito brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 36, n. 199, p. 159-191, set. 2011.

RHODES, R. A. W. Waves of governance. In: LEVI-FAUR, David (ed.). *The Oxford handbook of governance*. [e-book]. Oxford: Oxford University Press, 2012. Parte I, Capítulo 3, versão eletrônica Kindle, p. 33-48.

ROBERTS, Alasdair. *Can government do anything right?* [e-book]. Cambridge: Polity Press, 2018. Versão eletrônica Kindle, 144 p.

RODRIGUES, Horácio Wanderley. *Acesso à justiça no direito processual brasileiro*. São Paulo: Acadêmica, 1994.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. Revisitando o conceito de governança – uma discussão sobre o contexto democrático das políticas. In: RODRIGUES, Marta Maria Assumpção (org.). *Governança, qualidade da democracia e políticas públicas: teoria e análise*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018.

ROGERS, Nancy *et al.* *Designing systems and processes for managing disputes*. Nova York: Aspen, 2013.



ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social*. Livro I, cap. I-VI. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Os Pensadores).

SABEL, Charles F.; ZEITLIN, Jonathan. Experimentalist governance. In: LEVI-FAUR, David (ed.). *The Oxford handbook of governance*. [e-book]. Oxford: Oxford University Press, 2012. Parte II, Capítulo 12, versão eletrônica Kindle, p. 169-182.

SADEK, Maria Tereza. *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

\_\_\_\_\_. Acesso à justiça: porta de entrada para a inclusão social. In: LIVIANU, R. (coord.). *Justiça, cidadania e democracia* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. p. 170-180. Disponível em: <http://books.scielo.org>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Direitos e sua concretização: judicialização e meios extrajudiciais. *Cadernos FGV Projetos*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 30, p. 38-49, abr./maio 2017. Disponível em: [https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/cadernosfgvprojetos\\_30\\_solucaodeconflictos\\_0.pdf](https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/cadernosfgvprojetos_30_solucaodeconflictos_0.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Judiciário: mudanças e reformas. *Revista de Estudos Avançados da USP*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004.

\_\_\_\_\_ (org.). *O sistema de justiça*. São Paulo: IDESP: Sumaré, 1999.

\_\_\_\_\_; ARANTES, Rogério Bastos. A crise do Judiciário e a visão dos juízes. *Revista USP*, São Paulo, n. 21, p. 34-45, 1994.

\_\_\_\_\_; LIMA, Fernão Dias de; ARAÚJO, José Renato de Campos. O Judiciário e a prestação de justiça. In: SADEK, Maria Tereza (org.). *Acesso à justiça*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2001. (Caderno de Pesquisas, n. 23). p. 13-41.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Fabiana Luci. Estudos, pesquisas e dados em Justiça. In: OLIVEIRA, Fabiana Luci de (org.). *Justiça em foco: estudos empíricos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 29-51. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/10358>. Acesso em: 10 jan. 2020.

SALLES, Carlos Alberto de. Calendário processual: perspectivas para um processo temporizado. In: YARSHELL, Flávio Luiz; BEDAQUE, José Roberto dos Santos; SICA, Heitor Vitor Mendonça (coord.). *Estudos de direito processual civil em homenagem ao professor José Rogério Cruz e Tucci*. Salvador: JusPodivm, 2018.

\_\_\_\_\_. Mecanismos alternativos de solução de controvérsias e acesso à justiça: a inafastabilidade da tutela jurisdicional recolocada. In: FUX, Luiz; NERY JÚNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Processo e Constituição*. Estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 779-785.

\_\_\_\_\_. Processo civil de interesse público. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coord.). *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017.

SALOMÃO, Luis Felipe. Entrevista. *Cadernos FGV Projetos – Solução de Conflitos*, São Paulo, v. 12, n. 30, p. 12-20, abr./maio 2017.

SANDEFUR, Rebecca L. Access to civil justice and race, class, and gender inequality. *Annual Review of Sociology*, v. 34, p. 339-358, aug. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.34.040507.134534>. Acesso em: 10 jan. 2020.

SANTA CATARINA. Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC). *Projeto de Gestão Administrativa das Promotorias (GesPro)*. Prêmio Innovare 2017 (XIV Edição) – Categoria Ministério Público. Disponível em: <https://premioinnovare.com.br/praticas/gespro-projeto-de-gestao-administrativa-das-promotorias>. Acesso em: 10 jan. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A sociologia dos tribunais e a democratização da justiça. In \_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2013a. p. 197-222.

\_\_\_\_\_. Introdução à sociologia da administração da justiça. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 37, p. 121-139, jan./mar. 1985.

\_\_\_\_\_. *Para uma revolução democrática da justiça*. Coimbra: Almedina, 2015.

SANTOS, Élide de Oliveira Lauris dos. *Acesso para quem precisa, justiça para quem luta, direito para quem conhece: dinâmicas de colonialidade e narra(alterna-)tivas do acesso à justiça no Brasil e em Portugal*. 2013. 412 p. Tese (Doutoramento) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2013b.

SANTOS, Fabiano; BORGES, Mariana. *Poder de agenda*. Brasília, DF: Enap, 2018.

SICA, Heitor Vitor Mendonça. Congestionamento viário e congestionamento judiciário. Reflexões sobre a garantia de acesso individual ao Poder Judiciário. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 236, p. 13-26, out. 2014.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Acesso à justiça, litigiosidade e modelo processual civil*. 2018. 190 p. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018.

\_\_\_\_\_. *Gerenciamento de processos judiciais*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de (coord.). Por uma concepção alargada de acesso à justiça. *Revista Jurídica*, Brasília, DF, v. 10, n. 90, Ed. Esp., p. 1-14, abr./maio 2008. Disponível em: [www.planalto.gov.br/revistajuridica](http://www.planalto.gov.br/revistajuridica). Acesso em: 10 jan. 2020.

STIGLITZ, Joseph E. Markets, States and Institutions. *Roosevelt Institute Working Paper*, jun. 2017.

TARUFFO, Michele. Observações sobre os modelos processuais de *civil law* e de *common law*. Tradução de José Carlos Barbosa Moreira. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 110, p. 141-158, abr./jun. 2003.

TENEMBLAT, Fábio. Limitar o acesso ao Poder Judiciário para ampliar o acesso à justiça. *Revista CEJ*, Brasília, v. 15, p. 23-35, jan./mar. 2011.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. v. I. 56. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

TIMM, Luciano Benetti. Lições do nobel de economia para o direito. In: \_\_\_\_\_. *Artigos e ensaios de direito e economia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 43-46.

TUCCI, José Rogério Cruz e. Duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII da Constituição Federal). In: MARTINS, Ives Gandra Martins; JOBIM, Eduardo (coord.). *O processo na Constituição*. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 321-342.

\_\_\_\_\_. *Garantia do processo sem dilações indevidas*. Garantias constitucionais do processo civil. Obra coletiva coordenada por José Rogério Cruz e Tucci. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

\_\_\_\_\_. *Tempo e processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)*. São Paulo: RT, 1997.

VIANNA, Luiz Werneck *et al.* *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIGORITI, Vincenzo. Acesso alla giustizia, ADR, prospettive. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (coord.). *Mediação e gerenciamento do processo: revolução na prestação jurisdicional: guia prático para a instalação do setor de conciliação e mediação*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 98-107.

\_\_\_\_\_. Notas sobre o custo e a duração do processo civil na Itália. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 11, n. 43, p. 142-148, jul./set. 1986.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 369-422.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (coord.). *Participação e processo*. São Paulo: RT, 1988. p. 128-135.

\_\_\_\_\_. *Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

\_\_\_\_\_. Controle jurisdicional das políticas públicas – ‘mínimo existencial’ e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 213-224.

\_\_\_\_\_. *Da cognição no processo civil*. 2. ed. Campinas: Bookseller, 2000.

\_\_\_\_\_. Depoimento. *Cadernos FGV Projetos*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 30, p. 22-29, abr./maio 2017. Disponível em: [https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/cadernosfgvprojetos\\_30\\_solucaodeconflitos\\_0.pdf](https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/cadernosfgvprojetos_30_solucaodeconflitos_0.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Modalidades de mediação. *Série Cadernos CEJ*, Brasília, DF, n. 22, p. 43-50, 2001.

WOLKART, Erik Navarro. *Análise econômica do processo civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

WORLD BANK. Chapter 12. Governance and management. In: \_\_\_\_\_. *Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programs: Indicative Principles and Standards*. Washington, D.C.: IEG: World Bank, 2007. p. 71-82. Disponível em: Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Chapter 3: The role of law. p. 83-140. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>. Acesso em: 10 jan. 2020.

YARSHELL, Flávio Luiz. Convenção das partes em matéria processual: rumo a uma nova era? In: CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (coord.). *Negócios processuais*. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 63-80.

YEUNG, Luciana Luk-Tai; AZEVEDO, Paulo Furquim de. Beyond conventional wisdom and anecdotal evidence: measuring efficiency of brazilian courts. In: Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics, 13., 2009, Berkeley Papers. Berkeley: University of California, 2009. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/228497338\\_Beyond\\_Conventional\\_Wisdom\\_and\\_Anecdotal\\_Evidence\\_Measuring\\_Efficiency\\_of\\_Brazilian\\_Courts](https://www.researchgate.net/publication/228497338_Beyond_Conventional_Wisdom_and_Anecdotal_Evidence_Measuring_Efficiency_of_Brazilian_Courts). Acesso em: 10 jan. 2020.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos*. Tradução de Juarez Tavares; apresentação de João Marcello. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ZANETI JUNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Apresentação. In: ZANETI JUNIOR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*. Salvador: JusPodivm, 2018.

\_\_\_\_\_; LINO, Daniela Bermudes. *Os painéis do CNJ e os dados da efetividade das ações coletivas no Brasil*. Consultor Jurídico, 20 mar. 2019. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2019-mar-20/opiniao-dados-efetividade-acoes-coletivas-brasil#\\_ftn8](https://www.conjur.com.br/2019-mar-20/opiniao-dados-efetividade-acoes-coletivas-brasil#_ftn8). Acesso em: 10 jan. 2020.

ZUCKERMAN, Adrian A. S. Justice in crisis: comparative dimensions of Civil Procedure. In: ZUCKERMAN, Adrian A. S. (coord.). *Civil justice in crisis*. New York: Oxford University Press, 1999. p. 3-52.

ZUFELATO, Camilo; YARSHELL, Flávio Luiz. *40 anos da Teoria Geral do Processo no Brasil – passado, presente e futuro*. São Paulo: Malheiros, 2013.