

## **A JUSTIÇA DE MALTHUS: escassez de justiça e seu impacto na democracia**

Frederico Andrade Siegel<sup>1</sup>

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. Acesso à justiça; 2. Distinção entre acesso à justiça e acesso ao juiz; 3. O princípio da escassez de Thomas Malthus; 4. Justiça em número; 4.1. Despesas e receitas; 4.2. Recursos humanos (juízes e colaboradores); 4.3. Quantidade de processos; 5. Democracia inclusiva; Considerações finais; Referência das fontes citadas.

### **RESUMO**

Este artigo apresenta uma perspectiva futura (através de estatísticas ao longo dos anos) sobre o direito constitucional do acesso à justiça, que deve ser traduzido em instrumento de consolidação da democracia. A democracia, aqui, não é entendida apenas no reduzido conceito de procedimento (eleições), mas também, como garantia de inclusão social.

Palavras-chave: Acesso à justiça; democracia; garantia de inclusão social

### **ABSTRACT**

This article presents a future perspective (through statistics over the years) on the constitutional right of access to justice, which must be translated into democracy-building tool. Democracy here is not understood only in the reduced concept of procedure (elections), but also as a guarantee of social inclusion.

Keywords: Access to justice; democracy; guarantee of social inclusion

### **INTRODUÇÃO**

---

<sup>1</sup> Juiz de Direito no Estado de Santa Catarina, na Comarca de Brusque. Doutor pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali) e pela Universidade de Perugia (Unipg). Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali) e pela Universidade do Minho (Uminho). Especialista Processual Civil pela Faculdade de Direito de Joinville. Especialista em Direito e Gestão Judiciária pela Academia Judicial do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina. Bacharel em Direito pela Universidade Regional de Blumenau (FURB).

Em 1777 Voltaire escreveu “O preço da justiça”. Referida obra questionou condutas penais e processuais penais vigentes à época, e não tratou do custo social para obtenção da justiça, mas sim dos valores e princípios a ela relacionados. Vale dizer, a justiça não é questionada em termos monetários, mas de acordo com a proporcionalidade e a moral, já que as leis sofrem com a fraqueza dos homens que as fizeram<sup>2</sup>.

Este artigo tem por objetivo demonstrar a distinção ente dois tipos de acesso à justiça: o primeiro relacionado a procedimento (acesso formal) e o segundo a efetivação (concretude da justiça).

Na sequência, é apresentado um panorama da justiça brasileira através de estatísticas extraídas do Conselho Nacional de Justiça, a partir de números relacionados à arrecadação, despesas, receitas, quantidade de processos e quantidade de juízes e servidores.

Esses números definiram o Poder Judiciário nos últimos anos e indicam o sentido, o caminho que o Estado irá trilhar caso mantida a mesma forma de gestão pública quanto ao oferecimento do acesso à justiça.

A presente proposta tem por objetivo demonstrar que o acesso à justiça (procedimento) é um recurso social limitado; que pode se tornar escasso; e que impacta diretamente na democracia, esta, por sua vez, entendida não como mero procedimento, mas como inclusão social quando da efetivação dos direitos fundamentais (concretude da justiça).

## **1. ACESSO À JUSTIÇA**

---

<sup>2</sup> VOLTAIRE. **O preço da justiça**. Tradução de Ivone Cartilho Benedetti. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. Título Original: “Du justice et de l'injustice: Prix de la justice et de l'humanité”. p. 7.

É comum identificar o termo acesso à justiça com acesso ao Poder Judiciário, ou melhor, ao Tribunal (Fórum) onde se procura concretizar a justiça. No entanto, mais do que isso, o termo acesso à justiça possui uma segunda dimensão interpretada como “o ingresso a uma determinada ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano”<sup>3</sup>.

O acesso à justiça, portanto, está relacionado não só com a sua existência – a possibilidade real de se obter provimento jurisdicional –, mas também à efetividade de direitos, valer dizer, concretude da justiça, para solucionar os conflitos sociais.

Na concepção histórica, o acesso à justiça pode ser entendido como instrumento de integração social do cidadão.

Na época dos Estados liberais burgueses, ensina Marinoni, o direito de ação era entendido como direito formal para propor uma ação: era necessário arcar com as custas do processo, já que a desigualdade econômica não era preocupação do Estado<sup>4</sup>.

Essa visão foi invertida nas Constituições do século XX, que integravam as liberdades clássicas com os direitos sociais. Assim, permitiu-se a “concreta participação do cidadão na sociedade, mediante, inclusive, a realização do direito de ação, que passou a ser focalizado como ‘direito de acesso à justiça’”<sup>5</sup>.

Nas palavras de Hélio do Valle Pereira, “busca-se não o simples acesso à justiça, mas à *ordem jurídica justiça* (para aplicar leis injustas, melhor não dar acesso à justiça, evitando-se *dupla injustiça*: Kazuo Watanabe, Acesso à Justiça e sociedade moderna, p. 129-129)”<sup>6</sup> (grifado no original).

Daí resulta, pela sua importância, que o acesso à justiça teve assento no rol de categoria de direitos fundamentais. Na Constituição da República Federativa do Brasil, está previsto no art. 5º, inciso XXXV: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito”.

É dessa redação, escrita de forma indireta, que se extrai o princípio do acesso à justiça. A consequência é a interpretação abrangente, que favorece o acesso do cidadão à justiça [no seu sentido mais amplo], com o mínimo de obstáculo possível.

A ausência de requisitos ou critérios estabelecidos na Constituição Federal, quando tratou da garantia do acesso à justiça, demanda a integração desse conceito com a utilização da norma infraconstitucional. Essa norma é a Lei 1.060/50.

<sup>3</sup> . ABREU, Pedro Manoel. **Acesso à justiça e juizados especiais**. 2ª ed. Florianópolis: Conceito, 2008, p. 39.

<sup>4</sup> . MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 185.

<sup>5</sup> . MARINONI, Luiz Guilherme. Ob. Cit. p. 185.

<sup>6</sup> . PEREIRA, Hélio do Valle. **Manual de direito processual civil: Roteiros de aula: processo de conhecimento**. 2ª ed. Florianópolis: Conceito, 2008, p. 53.

A referida lei não trata diretamente do acesso à justiça, mas do benefício que pode ser concedido àquele que não dispõe de recursos para efetuar o pagamento das custas do processo.

Diferentemente dos serviços públicos de segurança, prestados pela polícia ou por bombeiros, ou até mesmo de educação, prestados por escolas e creches públicas, em regra todos eles gratuitos independente da classe social, o serviço público de justiça, em regra é custeado por aquele que aciona a justiça.

No entanto, o próprio Estado se encarrega de subsidiar o sistema de acesso à justiça para aqueles reconhecidamente pobres, isto é, os necessitados que não podem arcar com as custas do processo sem prejuízo do sustento próprio ou da família.

Contudo, não obstante a vigência da referida lei por mais de sessenta e cinco (65) anos, ainda não há requisitos objetivos para a concessão do benefício, nem uniformidade a respeito da concepção jurídica do termo "pobre" ou "necessitado", especialmente em razão da evolução social e individual, cada vez mais complexa.

Além disso, o valor das custas pode variar pelo valor atribuído à causa e tipo de processo eleito. Aliás, muitas vezes a parte assina declaração afirmando que não tem condições de pagar as custas, sem ao menos ter conhecimento do valor que teria que pagar para ingressar com o pedido em juízo.

Na grande maioria dos casos, a parte interessada sequer tem conhecimento de qual valor terá que pagar para ingressar com seu pedido na Justiça. No entanto, mesmo sem saber quanto deveria desembolsar, declara de forma antecipada que esse valor (que ela sequer imagina quanto é) irá fazer falta para o seu sustento ou de sua família.

Ademais, boa parte dos pedidos sequer são instruídos com documentos necessários para avaliar a possibilidade de a parte arcar com as custas do processo. Poucos são os casos em que os pedidos vêm acompanhados de comprovantes de rendimento, despesas com aluguel, dependentes ou com tratamentos de saúde.

Esse desidioso comportamento da parte sugere uma tentativa de fuga de eventual responsabilidade, que pode ser atribuída a ela caso não se saia vencedora; responsabilidade chamada ônus da sucumbência.

A possibilidade de litigar livre da responsabilidade do pagamento do ônus da sucumbência pode fomentar o ingresso pedidos judiciais descompromissados com suas consequências, que poderiam ser definidos como "se colar, colou".

Essas "demandas descompromissadas" não são vistas apenas em processos com pedidos de justiça gratuita, mas também, em processos do juizado especial, nos quais, ao menos na primeira instância, não se exige qualquer tipo de pagamento,

independente de fortuna da parte, seja ela vencida ou vencedora.

Nos últimos anos, a quantidade de processos tem crescido de forma exponencial, especialmente aqueles subsidiados pelo Estado (que não exigem o pagamento de custas, como o Juizado Especial ou aqueles com pedido de Justiça Gratuita).

Daí resulta a necessidade de avaliar se os critérios (ou a falta deles) para concessão da justiça gratuita são condizentes com a resposta que se espera do Poder Judiciário, ou melhor, se essa estratégia do Estado (em subsidiar processos) está atendendo (e se continuará atender, caso mantida) o direito ao acesso à justiça.

## **2. DISTINÇÃO ENTRE ACESSO À JUSTIÇA E ACESSO AO JUIZ**

A palavra acesso é traduzida, dentre outros significados, como “passagem”, “chegada” ou “entrada”. A expressão acesso à justiça, portanto, no seu sentido vulgar, pode ser compreendida como entrada ou chegada à justiça.

A definição da categoria “justiça” é mais complexa. Inúmeras são as teorias que tentam defini-la, e o presente artigo não tem o objetivo de discursar sobre justiça, no seu sentido isolado, senão no sentido composto ao “acesso”.

A tônica é deslocada para a categoria “acesso”. Antes, no entanto, é necessário distinguir dois tipos de compreensão a respeito de justiça, quando atrelada à categoria acesso.

Justiça, de “acesso à justiça”, pode ter o sentido de instituição. Nesse caso, o acesso à justiça poderia significar ter acesso ao tribunal (fórum); se fazer ouvir por um juiz. Nesse sentido, a expressão possui caráter instrumental, de natureza procedimental, meramente formal.

Noutro sentido, justiça, de “acesso à justiça”, possui contorno substantivo, material, de concretude; ultrapassa a porta de entrada para estar imerso nela. A justiça, seja ela o que for, é realizada em sua plenitude, efetivada; sua existência é esgotada no caso concreto.

Em outras palavras, acesso à justiça é muito mais do que protocolar a petição inicial ou a defesa num determinado processo. Isso apenas significa ter acesso a um juiz, e nada mais. Além disso, ter acesso à justiça é receber a prestação jurisdicional, com a qualidade que se espera desse direito fundamental.

Além da qualidade, espera-se que a justiça seja realizada dentro de um prazo razoável, ou melhor, que o processo tenha uma duração razoável, conforme se extrai do art. 5º, inciso LXXVII, da Constituição Federal.

Assim, o fator tempo passa a integrar o conceito de acesso à justiça. Não se

admite mais o bordão popular “a justiça tarda mais não falha”. Agora, a justiça que tarda já falhou.

Nas palavras de Pedro Manoel Abreu, “o termo acesso à justiça delimita duas finalidades básicas do sistema jurídico, consoante Cappelletti e Garth: ‘primeiro, o sistema deve ser igualmente acesso a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos’”<sup>7</sup>.

As duas definições podem ser categorizadas como direitos fundamentais, sendo que a primeira é pressuposto da segunda (é necessário ter acesso a um juiz ou a um tribunal para se obter justiça, propriamente dita, seja ela o que for).

A primeira definição de acesso a justiça está relacionada ao ingresso de um determinado pedido ao sistema; a segunda se exaure com a efetivação de direitos.

Assim, ter acesso à justiça não é apenas que o pedido da parte seja entregue a uma instituição democrática chamada Poder Judiciário; muito mais do que isso, é necessário que esse pedido seja apreciado e um resultado concreto seja entregue ao cidadão, dentro de um prazo razoável. A definição de acesso à justiça, portanto, é completada quando um resultado prático é concretizado em favor daquele que a espera, quando judicializou seu pedido.

### 3. O PRINCÍPIO DA ESCASSEZ DE THOMAS MALTHUS

Há dois séculos Thomas Malthus publicou polêmica teoria, conhecida mundialmente, que trouxe um paralelo entre o crescimento populacional e a produção de alimento. Através do seu ensaio, ele introduziu o princípio da escassez, segundo o qual, a população humana tende a crescer indefinidamente mais rápido do que a capacidade de produzir alimentos<sup>8</sup>.

Caso nenhuma providência fosse adotada para conter o crescimento da população, ou aumentar a produção agrícola, o alimento se tornaria escasso. Então, o ser humano seria obrigado a trabalhar mais horas para adquiri-lo, resultando miséria, fome e morte.

Malthus foi associado ao pessimismo, pois sua profecia, após dois séculos, não se concretizou. Aliás, não se desconhece o percentual populacional que vive na miséria, e

<sup>7</sup> ABREU, Pedro Manoel. **Acesso à justiça e juizados especiais: O desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 36.

<sup>8</sup> MALTHUS, Thomas. **Princípio de Economia Política e considerações sobre sua aplicação prática. Ensaio sobre a população**. Apresentação: Ernane Galvêa. Título original. *Principles of political economy considered with a view to their practical application – An Essay on the principle of population*. Tradução: Regis de Castro Andrade, Dinah de Abreu Azevedo e Antônio Alves Cury. in “Os economistas”. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1996, p. 246 .

a grande quantidade de pessoas que morrem de fome todos os anos. No entanto, tal fato pode ser creditado à má distribuição da produção de alimentos, e não a sua escassez.

O ser humano conseguiu equalizar o binômio crescimento populacional e produção de alimentos, com a produção e utilização de poderosos pesticidas; modificação do DNA dos alimentos (transgênicos); destruição de boa parte do planeta com pasto e plantações; e a mecanização da produção agrícola.

Essa prática pode ter resultado em diversos efeitos colaterais, traduzida em riscos imperceptíveis, globais e potencialmente devastadores, em relação aos quais a sociedade catastrófica permanece indiferente<sup>9</sup>.

A utilização dessas alternativas foi um caminho sem volta que nem mesmo a pesquisa científica é capaz de reconhecer qualquer tipo de ameaça que elas poderiam causar ao ser humano. É nesse caminho que segue o pensamento de Ulrich Beck:

Hoje em dia, admitir que se cometeu um erro na estipulação de teto para tolerância aos pesticidas – que, no fundo, é o que normalmente acontece na ciência –, equivale ao desencadeamento de uma catástrofe *política* (ou econômica), devendo por isto mesmo ser evitada. As forças destrutivas, com as quais os cientistas também têm de lidar atualmente em todos os campos temáticos, impõem-lhes a desumana *lei da infalibilidade*, uma lei que, para além de seu descumprimento representar uma qualidade das mais humanas, também se encontra em clara contradição com seus ideais de progresso e crítica. (grifo no original)<sup>10</sup>.

Outro ponto que ainda não conseguimos resolver é como reverter o aquecimento global, provocado pela destruição do ambiente, com a poluição da indústria e da transformação da mata nativa em área cultivável para produção de alimentos.

Dois séculos após Malthus, é possível dizer que a maior parte da população mundial conseguiu vencer o princípio da escassez de alimentos, e que o restante da população ainda permanece na miséria e morre de fome em razão da sua má distribuição.

No entanto, não é possível vislumbrar de que forma a qualidade de vida do ser humano foi (ou está sendo) afetada em razão das escolhas que foram feitas, para atender a demanda por alimentos.

Com o exemplo que se extrai da teoria de Malthus sobre a escassez de alimentos é que se pretende traçar um paralelo quanto à possibilidade do Estado produzir a pacificação social através de demandas judiciais, numa sociedade faminta por acesso à justiça.

#### 4. JUSTIÇA EM NÚMEROS

<sup>9</sup> BECK, Ulrich. **Sociedade do risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. 2 ed. São Paulo: Editora 34 Ltda., 2013. Título original: *Risikogesellschaft: auf dem Weg in eine andere Moderne*. p. 54.

<sup>10</sup> BECK, Ulrich. Ob. cit. p. 65.

Anualmente o Conselho Nacional de Justiça – CNJ divulga o relatório “Justiça em Números”, tendo como ano-base o ano anterior.

Esse relatório é apresentado como radiografia de todo Poder Judiciário brasileiro, que contém estatísticas dos tribunais superiores (STF não está incluído); cinco tribunais regionais federais; vinte e quatro tribunais regionais do trabalho; vinte e sete tribunais regionais eleitorais; três tribunais regionais eleitorais; e vinte e sete tribunais de justiça.

Lançado em 2004 (ano-base 2003), o Relatório Justiça em Números é aperfeiçoado a cada ano com novas informações, na tentativa de apresentar um panorama que se aproxime mais da realidade, complexa e diversificada, do judiciário brasileiro.

Trata-se de uma importante ferramenta para ser utilizada na gestão do Poder Judiciário, visando melhoria dos serviços públicos oferecidos. No entanto, para fins desse artigo, pretende-se analisar os relatórios passados para vislumbrar os rumos que o Poder Judiciário está tomando.

Nesse contexto (analisar o passado para vislumbrar o futuro), destacam-se três indicadores: (i) despesas e receitas; (ii) quantidade de processos; (iii) quantidade de pessoal (juízes, servidores e colaboradores).

#### **4.1 despesas e receitas**

Desde que elas começaram as medições, as despesas do Poder Judiciário aumentam a cada ano, enquanto as receitas diminuem.

No ano de 2009, a despesa total do Poder Judiciário foi de R\$ 51,2 bilhões de reais; em 2010 foi de R\$ 53 bilhões; em 2011 a cifra atingiu R\$ 60,2 bilhões; em 2012 abocanhou R\$ 64,6 bilhões; em 2013 foi R\$ 65,6 e em 2014 foi de R\$ 68,4 bilhões<sup>11</sup>.

As receitas do Poder Judiciário estão diminuindo, quando se tem como base comparativa o percentual de retorno aos cofres públicos da quantidade arrecadada.

No ano de 2009 o Poder Judiciário conseguiu arrecadar 65,2% do total de suas despesas. No ano de 2010, o Judiciário arrecadou apenas 47,7% do total de suas despesas; em 2011 foi 46,2%; em 2012 conseguiu arrecadar apenas 40,6%; em 2013 foi de 49,9% e em 2014 foi de 39,4%<sup>12</sup>.

Na rubrica “arrecadação” estão computados os recolhimentos com custas, incluindo a fase de execução, emolumentos e eventuais taxas (32,5%); receitas

<sup>11</sup> Justiça em números 2015: ano-base 2014/Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2015, p. 30.

<sup>12</sup> Idem.



decorrentes do imposto causa mortis (13,3%); receitas transferidas aos cofres públicos em decorrência da atividade de execução fiscal (45,3%) além de outras receitas (8,9%)<sup>13</sup>.

É possível perceber, então, que mais da metade da arrecadação do Poder Judiciário é transferida para o Poder Executivo, pois são receitas decorrentes do imposto *causa mortis* e receitas referentes à execução fiscal. A arrecadação real do Poder Judiciário, portanto, cobre menos da metade de suas despesas.

Considerando que o Poder Judiciário arrecada menos da metade de suas despesas, seu funcionamento depende de outras fontes de renda, dentre elas o repasse mensal do Poder Executivo, situação que esvazia sua autonomia para realizar seus próprios projetos.

A autonomia financeira do Poder Judiciário é definida por Luiz Felipe Siegert Schuch como “a capacidade de elaborar e executar Orçamento próprio, dotado de recursos financeiros suficientes à manutenção e ampliação dos serviços necessários ao atendimento da demanda por Jurisdição, e protegido de unilaterais e injustificadas reduções impostas pelos demais Poderes da República”<sup>14</sup>.

Constata-se, então, que Poder Judiciário permanece refém dos interesses políticos em relação aos demais poderes, pois não conta com autonomia financeira para elaborar e executar seu orçamento próprio para promover e aperfeiçoar o serviço que presta (acesso à justiça). Aliás, a cada ano o Poder Judiciário vê sua autonomia minguar, na medida em que aumenta a distância entre despesas e arrecadação.

Além da falta de autonomia para elaborar e executar seu próprio orçamento, os serviços prestados pelo Poder Judiciário estão mais caros, conforme os números revelados acima.

A despesa crescente, sem a correspondente arrecadação (ou receita) impacta diretamente na qualidade (e na demora) do acesso à justiça, isto é, na efetivação de direitos.

O acesso à justiça, portanto, é um serviço público em sua maior parte subsidiado pelo Estado (não se sustenta com sua própria fonte de arrecadação), que se torna mais caro a cada ano. Daí resulta conclusão de que o acesso à justiça é um recurso social finito, e como tal deve ser tratado.

## 4.2 recursos humanos (juízes e colaboradores)

---

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> SCHUCH, Luiz Felipe Siegert. **Acesso à justiça e autonomia financeira do poder judiciário: a quarta onda?**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 09.

A força de trabalho pode ser dividida em três categorias: (i) magistrados; (ii) servidores efetivos, comissionados e requisitados; e (iii) força de trabalho auxiliar (terceirizados, estagiários, conciliadores e juízes leigos).

No ano de 2009 havia 15.946 cargos de magistrados providos (dentre ministros, desembargadores e juízes). Após seis anos, ao final de 2014 esse número pouco cresceu para 17.558, representado 4% da força de trabalho total do Poder Judiciário<sup>15</sup>.

A equipe do Poder Judiciário, ao final de 2014, era composta por 278.707 servidores. No entanto, havia apenas 78% são servidores lotados na área judiciária (atividade fim), enquanto 22% dos servidores estavam atuando na área administrativa<sup>16</sup>.

O quadro de trabalhadores auxiliares é composto por terceirizados (51%), estagiários (43%), conciliadores (5%) e juízes leigos (1%), e acumulou crescimento de 60% nos últimos seis anos. A contratação de terceirizados e estagiários engrossou essa estatística<sup>17</sup>.

Esses números indicam que o número de servidores e trabalhadores auxiliares cresceu mais do que o de magistrados, o que reflete duas situações impactantes.

A primeira diz respeito a quantidade de servidores que trabalharam diretamente com o juiz. Se há pouco tempo o magistrado era auxiliado por apenas um estagiário (ou secretário), quando muito, agora a equipe que compõe a assessoria é indispensável para a continuidade do trabalho em gabinete.

Há mais pessoas que auxiliam diretamente o magistrado do que no passado. A equipe elabora minutas (projetos) de decisão que são revisadas e corrigidas pelo magistrado. A função deste, portanto, cada vez mais, é de supervisor do trabalho realizado pela assessoria.

A produtividade e metas impostas pelos Tribunais e pelo Conselho Nacional de Justiça tornam o magistrado dependente de uma assessoria competente para fazer frente aos números (estatísticas) exigidos.

A justiça da atualidade, portanto, não é mais a justiça do juiz, senão a justiça do juiz e de sua assessoria.

A segunda questão está relacionada às atribuições conferidas ao juiz, que recebeu outras atribuições, além proferir julgamentos. Antes a atribuição do juiz era apenas de decisão do processo. Agora também executa suas próprias decisões, através do manejo de diversos sistemas que são colocados a sua disposição para localizar e restringir bens de devedores ou localizar o endereço deles, além de preencher relatórios

---

<sup>15</sup> Justiça em Números 2015, ob. cit. p. 31.

<sup>16</sup> Justiça em Números 2015, ob. cit. p. 31.

<sup>17</sup> Justiça em Números 2015, ob. cit. p. 31.

que alimentam a base de dados do próprio Tribunal de Justiça ou do Conselho Nacional de Justiça.

Enquanto o magistrado se ocupa com essas atribuições investigatórias e administrativas, as audiências de conciliação são conduzidas por mediadores/conciliadores rotativos, que possuem ténue vínculo com a administração pública, como é o caso dos estagiários. Isso é perceptível através do crescente número de estagiários e principalmente de terceirizados. A força de trabalho do estagiário, portanto, se transformou num importante impulso da atividade judicial.

E tal fato, aliado ao inexpressivo incremento de magistrados e o significativo número de servidores efetivos que atuam na área administrativa, constituem indicativos de que atribuições não relacionadas à atividade-fim do Poder Judiciário vêm ganhando cada vez mais espaço.

A atividade-fim do Poder Judiciário é aquela voltada, de forma direta, ao jurisdicionado, destinada à resolução do conflito, seja através de decisão judicial ou conciliação entre as partes, com o objetivo de garantir a pacificação social.

Por meio da Resolução nº 154/2012, o Conselho Nacional de Justiça oficializou o que já ocorria na prática: o juízo da execução da pena ou medida alternativa de prestação pecuniária passou a ser gestor de orçamento, que recebe penas pecuniárias, destinado a financiar projetos apresentados por entidade pública ou privada com finalidade social, previamente conveniada, relacionados às atividades de caráter essencial à segurança pública, educação e saúde.

Na prática, o juiz detém um orçamento, que em comarcas de grande porte ultrapassa a casa dos milhões de reais, o qual é utilizado no gerenciamento de projetos, em regra, por entidades sem fins lucrativos.

A administração orçamentária pelo magistrado, ainda que exercida em parceria com o Ministério Público, é outro fator que tem distanciado o julgador da sua atividade-fim.

Não há dúvidas de que o juiz permanece julgando e conciliando as partes, exercendo o papel pacificar que a sociedade lhe exige. No entanto, nesse complexo emaranhado de atribuições, esta surgindo a figura do juiz-gerente, responsável pela coordenação de uma crescente equipe de trabalho sob sua responsabilidade.

A estrutura que se formou dentro do Poder Judiciário tem exigido uma nova habilidade, qual seja, a coordenação de equipes de trabalho. Essa característica mantém a total reponsabilidade do juiz pelos atos praticados, que é o gestor de diretrizes para os servidores que lhe são subordinados, no entanto, dum certo modo, distancia o julgador da

sua atividade finalística.

### 4.3 quantidade de processos

As estatísticas pesquisadas apontam que a quantidade de processos entrados no Poder Judiciário sempre superou a quantidade de julgamentos. Aliás, há mais de século essa realidade é verificada.

Luiz Felipe Siegert Schuch apresenta o quadro do Supremo Tribunal Federal, a partir de 1912, quando houve um ingresso de 723 processos, enquanto, no mesmo período foram realizados 676 julgamentos. Em 1941 ingressaram no STF 2.629 e foram julgados 2.265. Em 1988 entraram 21.328, mas foram julgados apenas 16.313. E no ano 2000 ingressaram no STF 105.307 e foram julgados 86.138<sup>18</sup>. A quantidade de julgamentos, portanto, nunca superou a quantidade de processos que ingressaram no mesmo ano.

No intervalo de 12 anos (entre 1988 e 2000) a quantidade de novos pedidos que ingressou no Supremo Tribunal Federal teve um incremento de 493,75%, mesmo após a Constituição Federal promulgada em 1988, que restringiu a competência do Órgão Constitucional<sup>19</sup>. Aliás, a esse respeito, Luiz Felipe Siegert Schuh advertiu:

“Os números do Supremo Tribunal Federal poderiam ser muito mais expressivos nesse período, não fosse a criação do Superior Tribunal de Justiça pela CRFB/88, [art. 92, I, art. 104], instalado em 1989, cuja competência acabou por aliviar a carga antes recebida pelo STF<sup>20</sup>”.

Esta não é realidade apenas no Supremo Tribunal Federal. Em ternos nacionais, incluindo todas as justiças (Federal, Trabalhista, Militar e Estadual), e em todas as instâncias, a quantidade de processos pendentes de julgamento, na justiça brasileira, é espantosa.

No ano de 2014, o Poder Judiciário tinha um estoque de 70,8 milhões de processos que, segundo relatório do CNJ, “tende a aumentar devido ao total de processos baixados ter sido inferior ao de ingressados (índice de atendimento à demanda – IAD de 98,7%)”<sup>21</sup>.

Na série histórica apresentada pelo relatório do CNJ é possível perceber que a entrada de processos sempre foi superior à saída, o que implica no contínuo aumento do estoque de processos. No período de 2009-2014 houve um aumento de 12,5% do total de

---

<sup>18</sup> Ob. cit. p. 153.

<sup>19</sup> Ob. cit. p. 154.

<sup>20</sup> Ob. cit. p. 154.

<sup>21</sup> Justiça em Números 2015, ob. cit. p. 34.

processos baixados, mas, no mesmo período, os casos novos cresceram 17,2%<sup>22</sup>.

Com a estrutura e produtividade atual de juízes e servidores, caso o Poder Judiciário deixasse de receber processos novos, seriam necessários dois anos e meio para zerar o estoque atual de processos pendentes de julgamento<sup>23</sup>.

A incapacidade do Poder Judiciário atender todas as demandas a tempo e modo devido é revelada pela análise da série histórica da quantidade de processos entrados e baixados (julgados/conciliados). Com os instrumentos de resolução de conflitos à sua disposição (estrutura humana e mecanismos de atuação), a quantidade de processos julgados não consegue superar o volume de casos novos.

A projeção futura, portanto, é o contínuo aumento do estoque, e via reflexa, demora cada vez maior, de um processo ser julgado/conciliado.

Aliás, o comprometimento da efetividade do ordenamento jurídico em razão da estandarização dos julgados, utilizada para resolução de conflitos massivos, com reflexos na implementação do Estado Democrático de Direito, foi mencionada por J. Bolzan e Valério do Nascimento:

Deve-se buscar a efetividade do ordenamento jurídico com verificação, análise e fundamentação dos casos concretos, e não a estandarização dos julgados, que prejudicam não só o acesso ao Poder Judiciário, como parte central do sistema de justiça, mas também dificultam a implementação do Estado Democrático do Direito que precisa reconhecer para poder realizar seus desígnios transformadores<sup>24</sup>.

A incapacidade de atendimento de todas as demandas num tempo razoável impacta diretamente no objetivo da atividade jurisdicional, que é a pacificação social através da resolução de conflitos.

A demora na prestação jurisdicional foi institucionalizada com a introdução das medidas liminares, isto é, decisões judiciais proferidas antes ou depois de ouvida a parte contrária, mas, em qualquer caso, com a justificativa de que a situação não pode ser mantida até a resolução definitiva da controvérsia.

É possível concluir, portanto, que até o momento a sociedade passou a conviver com a demora na entrega da prestação jurisdicional, e que boa parte pacificação social é mantida através de decisões liminares.

Aliás, a demora na resolução do processo é utilizada como moeda de barganha para realização de acordos judiciais, nos casos em que o devedor reconhece

---

<sup>22</sup> Justiça em Números 2015, ob. cit. p. 34.

<sup>23</sup> Justiça em Números 2015, ob. cit. p. 34.

<sup>24</sup> MORAIS, José Luiz Bolzan de, e NASCIMENTO, Valéria Ribas de Moraes. **Constitucionalismo e Cidadania**- Por uma jurisdição constitucional democrática. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 60.

integralmente o direito do credor, mas oferece valor menor do que o devido. Assim, o credor, ao perceber que levará anos para que seu direito seja efetivado, satisfeito, aceita o recebimento de apenas parte de todo crédito que lhe seria devido.

Esse expediente é comumente utilizado quando o Estado é o devedor, especialmente em demandas envolvendo a incapacidade para o trabalho. Ao reconhecer que o autor está incapaz (ou com a capacidade reduzida) para o trabalho, o Estado propõe acordo (jogando com a demora no processo) e se compromete com o pagamento de 90% do valor dos atrasados.

A demora na a efetivação do direito da parte é uma falha do sistema de acesso à justiça, e jamais poderia ser utilizada como moeda de barganha para realização de acordo, especialmente em relação aqueles cuja incapacidade de trabalho, portanto, de sustento próprio ou da família, restou reconhecida.

A situação se torna mais aviltante quando se sabe que parte do valor que será recebido pelo interessado será destinada ao advogado. Aqui não se critica qualquer valor que o advogado venha a receber. Apenas se afirma que na conciliação envolvendo o Estado, os merecidos honorários advocatícios raramente são incluídos. Assim, além de receber menos do que o devido, a parte deverá, com este percentual menor, arcar com os custos que teve com seu próprio defensor.

## 5. DEMOCRACIA INCLUSIVA E DEPENDÊNCIA DO JUDICIÁRIO

Judiciário e Democracia estão estreitamente relacionados. Numa determinada sociedade, o grau de democracia é elevado na medida em que o Judiciário atua para garantir a soberania popular e o respeito integral aos direitos fundamentais<sup>25</sup>.

A democracia é efetivada, segundo Pasold, com “a utilização do instrumento estatal em favor da criação e da realização de condições de sensibilidade, racionalidade e acessibilidade – com Igualdade de possibilidades – para o Homem, frente a alternativas efetivamente existentes nos planos político, social, cultural e econômico”<sup>26</sup>.

A democracia, portanto, não pode ser compreendida apenas como procedimento de soberania popular, ou melhor, como instrumento de exercício do poder da sociedade para eleger seus representantes.

Como disse Arnaldo Miglino, “democracia não é apenas procedimento”. Mais do

---

<sup>25</sup> SADEK, Maria Tereza Aina. **Poder Judiciário e Democracia: uma visita a “O Poder Judiciário no Regime Democrático”** in Direitos Humanos, Democracia e República: homenagem a Fabio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 714..

<sup>26</sup> PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do estado contemporâneo** [recurso eletrônico]. 4.ed. revista e ampliada. Itajaí: Univali, 2013, p. 50.

que isso, os direitos sociais integram o conceito de cidadania e “são o meio através do qual a democracia tutela o desenvolvimento da pessoa humana”<sup>27</sup>.

É através da efetivação de direitos que se conquista grau mais elevado de democracia. E a efetividade somente ocorre quando se tem acesso à justiça. Acesso este entendido não apenas como ingresso de um determinado pedido numa das instituições integrantes do Poder Judiciário, mas sim, na concretização daquele pedido em realidade factual. Conforme mencionado por J. Bolzan e Valéria Nascimento, “o princípio democrático deve se fazer presente nas formas de atuação e de produção do sistema de justiça”<sup>28</sup>.

A democracia que aqui se trata está relacionada à inclusão social do indivíduo através da efetivação dos direitos sociais e fundamentais, sejam eles previstos na constituição ou em tratados internacionais.

A atuação positiva do Estado, através do acesso à justiça, é essencial para assegurar o gozo de direitos sociais básicos, direitos estes que definem os contornos do *welfare state*<sup>29</sup>.

Todavia, a garantia do acesso à justiça, como procedimento de ingresso, não é a garantia da efetivação dos direitos fundamentais de forma universal e igualitária, como se espera no Estado Democrático.

Na atualidade, ao invés dos governantes investirem em políticas públicas, como nas áreas da saúde e educação, fornecem ao cidadão um defensor público, ou advogado que lhe faça às vezes, para reclamar na justiça os direitos que já lhe seriam inerentes. Assim, são atendidos apenas aqueles que conseguem liminares em juízo<sup>30</sup>.

Pelo que se percebe, então, está tudo bem se o Estado não garante os direitos fundamentais relacionados à saúde, educação, segurança, etc., de forma universal e igualitária; desde que forneça recursos para que o cidadão reclame tais direitos através do acesso à justiça.

Além da omissão direta do governo, na garantia dos direitos fundamentais, também deve ser mencionada a ausência de solução coletiva para demandas individuais, como os expurgos inflacionários envolvendo instituições financeiras, cobrança de seguro (DPVAT), complementação de ações envolvendo empresa de telefonia e até pedido de

---

<sup>27</sup> MIGLINO, Arnaldo. **Democracia não é apenas procedimento**. Tradução de Erica Hartmann. Curitiba: Juruá, 2006. Título original não disponível, p. 20.

<sup>28</sup> MORAIS, José Luiz Bolzan de, e NASCIMENTO, Valéria Ribas de Moraes. **Constitucionalismo e Cidadania**- Por uma jurisdição constitucional democrática. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 65.

<sup>29</sup> CAPELETTI, Mauro. GART, Bryan. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Sergio Antônio Fabris, 2002, p. 12.

<sup>30</sup> STRECK, Lênio Luiz. **Compreender o Direito. Desvelando obviedades do discurso jurídico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 27.

dano moral por inclusão indevida em cadastro de restrição de crédito.

A consequência desta “política” é a sobrecarga de processos, resultado da massificação de demandas, seja ela por omissão direta do governo na garantia dos direitos fundamentais, ou da falta de regulamentação do Poder Público para equacionar, preventivamente, demandas com apelo coletivo.

As estatísticas apresentadas acima, que retratam o Poder Judiciário brasileiro, constituem forte indicativo de comprometimento da efetivação de direitos, o que impacta diretamente no significado de sociedade democrática, que deveria ser marcada por uma política de inclusão.

Como visto anteriormente, o acesso à justiça é um recurso social finito. É social, pois é produzido pela própria sociedade, e não é encontrado no estado de natureza. E é finito porque depende de recursos materiais para sua realização.

A solução do acesso à justiça não está na identificação de gargalos para aumentar a capacidade de processamento de demandas, objetivando igualar ou superar a quantidade de julgamentos em relação a quantidade de entrada de processos. Esse caminho irá conduzir à escassez desse recurso social finito.

Ainda que se consiga atingir esse objetivo, aumentar sua capacidade de resolução de conflitos em razão da crescente demanda de processos, a sociedade permanecerá conflituosa. A sociedade que consegue resolver todos os seus muitos conflitos continuará sendo uma sociedade muito conflituosa.

É necessário investir na prevenção do conflito, portanto, os demais poderes devem ser chamados para essa finalidade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo teve por objetivo demonstrar a distinção da dupla significação para a categoria acesso à justiça, compreendida como: (i) procedimento de entrada na instituição Poder Judiciário; e (ii) efetivação de direitos, concretude da justiça.

Também foi mencionado que o acesso à justiça depende de recursos materiais (financeiros e humanos), e que, por isso, trata-se de um recurso social finito. Nessa condição, precisa ser muito bem planejado e distribuído, em razão do aumento de processos que se tem verificado nos últimos anos, numa linha crescente que se projeta para os anos vindouros.

A análise dos números apresentados indica que o acesso à justiça poderá se tornar um recurso escasso num futuro não tão distante, caso não se modifique a forma



pela qual a justiça tem se guiado nos últimos anos.

A forma que se tem encontrado até o momento se resume no aumento da capacidade de processamento dos conflitos. A quantidade de entrada de processos aumenta, então, cria-se uma estrutura cada vez maior. Nesse aspecto, a solução é dada para o sintoma, e não para a causa do problema.

A causa do problema é complexa, e por isso, não totalmente conhecida. Algumas delas foram apresentadas: (i) litígio sem responsabilidade (decorrente de causas subsidiadas pelo Estado, sem cobrança de custas); (ii) o descumprimento de direitos pelo próprio Estado; e (iii) as demandas de massa contra grandes devedores (multinacionais, com empresas de telefonia ou instituição financeiras – grandes porque há muitos processos contra eles – litigantes contumazes).

É necessário mudar a forma como se dá o acesso à justiça, tratar o acesso como recurso escasso, limitado, para poder dar concretude à justiça, materializada na efetivação de direitos. A inclusão social que configura a democracia, esta entendida não apenas como procedimento, depende da efetivação e universalização de direitos.

É necessário começar a refletir sobre mecanismos para inibir o aumento exagerado da demanda. Nesse viés, pode-se citar como exemplo medidas de controle de ações em massa, com punição aos litigantes contumazes. Ademais, não se pode olvidar em melhor racionalizar as atribuições dos juízes, que devem (re)assumir suas funções precípuas, como decidir e conciliar.

Não se pretende, aqui, defender o retorno da limitação da atribuição do juiz à aplicação da vontade do Estado expressa em lei. A racionalização do acesso à justiça é necessária para garantir que o juiz possa melhor desempenhar sua atribuição finalística, impulsionado por todos os valores que lhe movem, transpassando tais valores para as soluções definitivas dos conflitos sociais, o que deve ocorrer num prazo razoável.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES UTILIZADAS

ABREU, Pedro Manoel. **Acesso à justiça e juizados especiais: O desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

BECK, Ulrich. **Sociedade do risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. 2 ed. São Paulo: Editora 34 Ltda., 2013. Título original: *Risikogesellschaft: auf dem Weg in eine andere Moderne*.

**Justiça em números 2015: ano-base 2014**/Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2015.

MALTHUS, Thomas. **Princípio de Economia Política e considerações sobre sua aplicação prática. Ensaio sobre a população.** Apresentação de Ernane Galvêa. Título original: *Principles of political economy considered with a view to their practical application – An Essay on the principle of population.* Tradução de Regis de Castro Andrade, Dinah de Abreu Azevedo e Antônio Alves Cury. in “Os Economistas”. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1996.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo.** 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MIGLINO, Arnaldo. **Democracia não é apenas procedimento.** Tradução de Erica Hartmann. Curitiba: Juruá, 2006. Título original não disponível.

MORAIS, José Luiz Bolzan de, e NASCIMENTO, Valéria Ribas de Moraes. **Constitucionalismo e Cidadania-** Por uma jurisdição constitucional democrática. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do estado contemporâneo** [recurso eletrônico]. 4.ed. revista e ampliada. Itajaí: Univali, 2013.

PEREIRA, Hélio do Valle. **Manual de direito processual civil: Roteiros de aula: processo de conhecimento.** 2ª ed. Florianópolis: Conceito, 2008.

SADEK, Maria Tereza Aina. **Poder Judiciário e Democracia: uma visita a “O Poder Judiciário no Regime Democrático”** in Direitos Humanos, Democracia e República: homenagem a Fabio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

SCHUCH, Luiz Felipe Siegert. **Acesso à justiça e autonomia financeira do poder judiciário: a quarta onda?.** Curitiba: Juruá, 2009.

STRECK, Lênio Luiz. **Compreender o Direito. Desvelando obviedades do discurso jurídico.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

VOLTAIRE. **O preço da justiça.** Tradução de Ivone Cartilho Benedetti. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. Título Original. *Du justice et de l'injustice: Prix de la justice et de l'humanité.*