XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II

ELCIO NACUR REZENDE

SÍLZIA ALVES CARVALHO

FABRÍCIO CASTAGNA LUNARDI

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

A174

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Elcio Nacur Rezende, Sílzia Alves Carvalho, Fabrício Castagna Lunardi – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-980-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Acesso à justiça. 3. Política judiciária. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU
(2: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II

Apresentação

Esta obra é resultado de dedicado trabalho de pesquisa realizado pelos autores e discutido durante o XIII Encontro Internacional do CONPEDI, realizado nos dias 18, 19 e 20 de setembro de 2024, na cidade de Montevideo, Uruguai. Nesta edição, o tema central foi "Estado de Derecho, Investigación Jurídica e Innovación".

Na apresentação dos artigos científicos perante o Grupo de Trabalho “Acesso à Justiça: Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça II”, houve oportunidade de os autores apresentarem os seus trabalhos, bem como compartilharem e discutirem os resultados de pesquisa com os demais participantes, pesquisadores e professores uruguaios e brasileiros de diferentes Estados.

Os trabalhos científicos incluíram abordagens teóricas e teórico-empíricas. A abordagem “acesso à justiça” foi o ponto de partida para a maioria das pesquisas, ora como uma perspectiva teórica em autores clássicos, como Cappelletti e Garth, ora com uma abordagem dos problemas contextualizados em cada local da pesquisa.

Para além da perspectiva teórico-normativa, os artigos se centraram em problemas de pesquisa com grande impacto para o Judiciário e para a sociedade. Os trabalhos tratam, sob perspectiva crítica e com enfoque no acesso à justiça, temas atuais como: o Programa Justiça 4.0 do Conselho Nacional de Justiça Brasileiro; o enfrentamento à violência doméstica contra a mulher no contexto jurídico brasileiro; e a análise sociológica da judicialização das políticas públicas.

Com uma perspectiva de buscar diagnóstico e propor soluções, os trabalhos também trataram da crise institucional do Judiciário brasileiro; da atuação do Conselho Nacional de Justiça, sob a perspectiva da justiça social; dos desafios e das oportunidades para a modernização do sistema de justiça no Brasil, com base na inteligência artificial; e sobre a celeridade processual no processo digital.

O tema acesso à justiça não deve ser compreendido apenas como acesso ou ingresso com uma ação judicial no Judiciário, senão como acesso a direitos. Nesse sentido, são

imprescindíveis os trabalhos deste grupo sobre: a contagem da pena e alternativas ao sistema prisional, considerando as violações a direitos humanos no sistema prisional brasileiro; os benefícios da mediação em empresas familiares; e a importância da atuação da Defensoria Pública no tratamento adequado de conflitos, no contexto das políticas judiciárias.

Em todas os artigos reunidos nesta obra, observam-se abordagens com o objetivo de desenvolvimento de políticas que assegurem o acesso à direitos e a efetividade do sistema judicial em sentido amplo.

Essas pesquisas certamente contribuem para o campo do conhecimento da administração da justiça e para as pesquisas sobre acesso à justiça, a partir de problemas vivenciais. Além disso, possuem a pretensão de contribuir para a discussão e a formulação de políticas públicas, para a concretização do acesso à justiça e aos direitos.

A CRISE INSTITUCIONAL DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO: CAUSAS, DESAFIOS E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NA PERSPECTIVA DE RAN HIRSCHL

THE INSTITUTIONAL CRISIS OF THE BRAZILIAN JUDICIARY: CAUSES, CHALLENGES, AND THE JUDICIALIZATION OF POLITICS FROM RAN HIRSCHL'S PERSPECTIVE

Sara Fernanda Gama
David Elias Cardoso Camara

Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo investigar o contexto da crise institucional instalada no Poder Judiciário brasileiro, identificando potenciais causas que expliquem os níveis de (in) eficiência na atualidade. Costumeiramente apontada pela mídia como a justiça mais lenta e ineficiente do mundo, o Poder Judiciário do Brasil vem sofrendo com tais ataques, o que causa inclusive algum descrédito com parte da população. A investigação dos níveis de (in) eficiência desta instituição de justiça contribui para a realização de um diagnóstico que sirva como um primeiro mecanismo visando a realização de mudanças que aumentem sua eficiência e melhorem sua imagem perante a sociedade. Além disso, o trabalho aborda a teoria da judicialização da política de Ran Hirschl, destacando como a judicialização envolve a disseminação de discursos e práticas jurídicas na esfera política, a expansão da competência dos tribunais na definição de políticas públicas e a utilização de tribunais para lidar com questões de alta importância moral e política. A análise crítica dessa teoria proporciona uma compreensão aprofundada sobre os desafios e as transformações nas relações entre direito e política nas sociedades contemporâneas.

Palavras-chave: Poder judiciário, Prestação jurisdicional, Gestão, Judicialização da política, Pensamento hirschiano

Abstract/Resumen/Résumé

This research aims to investigate the context of the institutional crisis in the Brazilian Judiciary, identifying potential causes that explain the current levels of (in)efficiency. Often pointed out by the media as the slowest and most inefficient justice system in the world, the Brazilian Judiciary has been suffering from such criticism, leading to some loss of credibility among the population. Investigating the levels of (in)efficiency of this institution contributes to a diagnosis that can serve as an initial mechanism for implementing changes to increase its efficiency and improve its image in society. Additionally, the paper addresses Ran Hirschl's theory of the judicialization of politics, highlighting how judicialization involves the spread of legal discourse and practices in the political sphere, the expansion of the judiciary's role in policy-making, and the use of courts to handle issues of great moral and political

significance. The critical analysis of this theory provides a deeper understanding of the challenges and transformations in the relationship between law and politics in contemporary societies.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Judicial power, Adjudication, Management, Judicialization of politics, Hirschian thought

1 INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário brasileiro enfrenta inúmeros desafios no século XXI, agravados por fatores como a revolução digital, o aumento da corrupção e a pressão por maior eficiência e produtividade. Esses desafios têm provocado mudanças profundas na estrutura e funcionamento dos tribunais. Entre os principais problemas, destacam-se a morosidade processual e a crise institucional, que comprometem significativamente a imagem da justiça brasileira perante a sociedade. A resposta das autoridades judiciais a esses problemas tem sido fundamental para a busca de soluções que visem aprimorar a prestação jurisdicional.

A teoria da judicialização da política desenvolvida por Ran Hirschl oferece uma compreensão aprofundada sobre a intervenção do Judiciário em questões políticas e sociais. O Autor define a judicialização da política como a disseminação de discursos, regras e processos jurídicos na esfera política, além da expropriação dos conflitos sociais pelo direito. Este fenômeno está diretamente relacionado à complexidade e multiplicidade de direitos e interesses nas sociedades contemporâneas.

Hirschl identifica três processos principais na judicialização da política: (i) a intervenção do Judiciário em questões tradicionalmente reservadas aos poderes Legislativo e Executivo; (ii) o uso do Judiciário para garantir e expandir direitos sociais e econômicos; e (iii) a utilização de mecanismos jurídicos para controlar e supervisionar a administração pública. Esses processos refletem uma mudança na maneira como as sociedades contemporâneas lidam com conflitos e interesses variados, levando a uma reconfiguração das funções e responsabilidades dos diferentes poderes do Estado.

A crise no Poder Judiciário, portanto, deve ser analisada não apenas sob a ótica da eficiência processual, mas também considerando os impactos da judicialização da política. O papel crescente do Judiciário na definição de políticas públicas e na resolução de questões de alta importância moral e política evidencia a necessidade de um equilíbrio cuidadoso entre os poderes, assegurando a participação democrática e inclusiva na construção de uma sociedade diversificada.

Com base nessa abordagem, o presente trabalho estrutura-se em três seções: a primeira apresenta um estudo jus-econômico e normativo da atual crise do Poder Judiciário; a segunda sintetiza as causas da ineficiência do Judiciário brasileiro e suas possíveis soluções; e a terceira realiza uma análise crítica da teoria da judicialização da

política de Ran Hirschl, evidenciando seus desafios e implicações para a administração da justiça no Brasil.

É o que se passa a analisar.

2. A FUNÇÃO SOCIAL DO JUDICIÁRIO

A teoria do Direito Econômico do Estado é aquela que melhor demonstra a função social do Judiciário, com foco principal, na capacidade de produzir regras jurídicas que limitem os espações de atuação dos agentes públicos e privados, i.e., determinem comportamentos.

Segundo afirma o problema atual para o desenvolvimento econômico é que os Estados precisam criar ambientes corporativos com base na utilização de novas tecnologias e o orçamento disponibilizado, com foco para cooperação entre as instituições e a sociedade.

A partir deste cenário cooperativo é que passou a ser conhecido como governança corporativa que "pressupõe, necessariamente, a presença de regras impostas aos agentes por alguma organização" (GICO JR, p. 438, 2013).

Certo que é necessário distinguir regras de convivência, regras morais e regras de costumes, a primeira foi imposta pelo Estado se convencionado a chama de direito, ou seja, instituição formal das políticas públicas.

Teoricamente e historicamente o primeiro direito regrado nas sociedades modernas para que a coletividade obtivesse e fosse conduzida com base nas regras de convivência foi o direito à propriedade.

A regra de convivência com base no ideal liberal do direito de propriedade é com foco a esclarecer que cada indivíduo libera recursos das atividades de predação e proteção e gera excedentes.

Para o Merquior (1991) a partir do direito à propriedade o agente produtor é capaz de trocar a sua produção com outros agentes, função para o qual a individualidade é fundamental para que não haja a predação entre os sujeitos da sociedade.

Ocorre que este ideal abstrato de auto gerência dos assuntos privados se demonstrou insuficiente, o *laissez faire* é o ideal político, econômico e social com base no livre mercado e, consequentemente, não sendo suficientemente capaz de defender aqueles sujeitos diante da predação econômica.

O Estado contemporâneo deve intervir nas tratativas mínimas entre os agentes, certo que é necessário a presenta de "autoridade central [Estado] com o poder de

imposição sobre os agentes negociadores" (PUELLO-SOCARRÁS, 2018, p. 112), tornando esse centro político isonômico e igualitário para ambas as partes.

O direito contratual, é um instrumento de coordenação de agentes que os impede de adotar comportamentos oportunidades, gerando a confiança necessária para a realização de investimentos e de trocas entre os produtores do bem.

O Poder Judiciário, enquanto poder contra majoritário, foi idealizado por Montesquieu como a instituição que permaneça equidistante entre os anseios da sociedade e a preservação das normas de um determinado país.

A justificação para esse posicionamento do Judiciário é para que diferentemente dos outros poderes, o primeiro não possua uma natureza política, mas burocrática, que a sua atuação seja administrada independentemente das leis aprovadas pelo Poder Legislativo e Executivo.

Diante das regras do direito contratual já delineadas, a função do Judiciário deve ser com fundamento na técnica, ou seja, aplicar a lei e estar distante dos interesses políticos no litígio ora analisado. Os juseconomistas costumam chamar esse papel de fazer valer as regras (*enforcement*). O Judiciário tem, pois, um papel impositivo.

Para Gico Jr (2013) teoricamente as funções do magistrado deveriam ser para aplicação das leis formuladas de forma típica pelo Legislativo e atípica pelo Judiciário. O magistrado se limitaria à aplicação e à interpretação da lei (vontade do povo), independentemente de suas próprias convicções (vontade pessoal).

Ramos e Diniz (2015) advogam que na contemporaneidade brasileira há um fenômeno atípico na atuação dos magistrados, não com base na técnica, na hermenêutica e do que foi disposto pelo legislador. Os juízes passaram a aplicar suas funções nas suas decisões por meio do interesse público e muitas das vezes político, situação que passou a ser entendida como ativismo judicial.

Quando analisado em uma perspectiva orgânica, é possível observar que o ativismo judicial é impulsionado não apenas por motivo endógenos ao Poder Judiciário, possuindo raízes ora na ação de grupos políticos minoritários que o instrumentaliza para novo *round* de debates, ora na omissão política em regulamentar temas importantes da vida.

Gico Jr (2013) problematiza a situação mencionando que o sistema constitucional e infra constitucional brasileiro não prevê formas preventivas de combate ao ativismo judicial, indicando que a ausência de outros mecanismos de controle, o ativismo judicial é um resultado previsível.

Uma teoria que melhor analisa esse cenário problemático do Poder Judiciário é por meio da análise da juseconômica do Direito. Gico Jr (2013) aduz que a legislação vigente seria um bem durável, que vai produzindo seus efeitos, bem capital, resposta social e, com o tempo, vai perdendo a sua força até a sua retirada do ordenamento jurídico.

Landes e Posner (1976) desenvolveram uma teoria econômica e jurídica com base em precedentes resultantes em um processo contribuidor para o capital e investimento nacional.

Inicialmente, cumpre observar que não há o mecanismo de precedentes no âmbito jurídico brasileiro. Todavia, por mais que o Brasil tenha origem no *civil law*, com o passar do tempo foi sendo introduzido no país modificações acerca da possibilidade do processo interpretativo pelo magistrado.

Ou seja, as leis não servem atualmente para dizer o direito como fonte exclusiva. Na atualidade, se apresenta uma série de possibilidades, valores e princípios a serem utilizados no caso concreto.

Com base nessa nova conjuntura, o Gico Jr (2013) defende que é possível ser aplicado a teoria do capital juseconômico no Brasil. O capital jurídico de uma sociedade é o conjunto de regras jurídicas que o Judiciário aplica para um certo tipo de caso em um dado momento.

A segurança jurídica decorre desse cenário, tendo em vista que a sociedade civil possui previsibilidade na aplicação do ordenamento jurídico pelos agentes representativos do Poder Judiciário, que teoricamente devem utilizar as codificações pátria.

Na ocorrência da previsibilidade da conduta do magistrado permite aos agentes que, na presença do evento conflituoso, emulem o resultado de um julgamento sem precisar recorrer ao Judiciário.

Importante destacar que uma regra jurídica não se deteriora ou é consumida no sentido físico, ela se deprecia no sentido econômico porque o valor social da informação que ela carrega pode declinar no decorrer do tempo de acordo com as mudanças das circunstâncias.

A teoria juseconômica sugere que o litígio é o resultado da incapacidade das partes em alcançar um acordo, e essa incapacidade decorre de estimativas distintas de autor e réu sobre as reais chances de sucesso de cada um (hiato de expectativas) e, portanto, resulta de uma incapacidade em se concordar com o retorno esperado do litígio.

Para que essa reforma administrativa tenha sucesso no Brasil, é fundamental que se compreenda, preliminarmente, as diferentes esferas responsáveis por sua efetividade, e os objetivos a que se quer chegar com ela.

Pode-se afirmar que, no Brasil, existem três grandes esferas ou camadas de gestão da Justiça: o governo judicial, a gestão judicial e a gestão dos cartórios.

Na primeira camada se encontram os órgãos responsáveis pelo planejamento estratégico da implementação de políticas judiciais, que fixam normas genéricas para a atividade administrativa do Judiciário. No Brasil, o princípio federativo exige que cada unidade política estabeleça suas próprias normas e diretrizes para a prestação jurisdicional que, se por um lado preserva e coroa autonomia dos estados, por outro torna o governo judicial uma atividade extremamente capilarizada e descoordenada.

A criação do Conselho Nacional de Justiça, pela Emenda Constitucional nº 45, com poderes e competências para fixar normas gerais de regulamentação das atividades do Judiciário, representou um avanço neste âmbito.

Outro nível de administração da Justiça é o que se denomina gestão judicial, exercido pelos órgãos responsáveis pela elaboração das propostas e pela execução dos orçamentos nas diversas unidades judiciais, ou seja, pelos Tribunais. Nessa atividade reside efetivamente a autonomia desses órgãos, que tem capacidade e competência para traçar as estratégias mais consistentes para alcançar os objetivos estabelecidos pelo governo judicial. Aqui são concretizados os avanços ou os retrocessos na gestão judicial, pois são eles os responsáveis pelas decisões específicas sobre procedimentos administrativos.

Por fim, a última camada da gestão da Justiça é a gestão dos cartórios, é a organização da tramitação cotidiana dos processos e procedimentos, realizadas pelo juiz. É com esta última esfera organizacional que o usuário comum da Justiça tem contato, é dela que ele espera a estrutura necessária para dar andamento à sua pretensão, é nela que ele vai para conhecer do estágio em que se encontra sua demanda. Também aqui é necessária a organização em prol do bom atendimento e da agilidade, pois é essa a porta de entrada e o referencial que a sociedade tem do Poder Judiciário.

Enfim, esses são os três níveis de organização administrativa da Justiça, e cada qual, dentro de suas atribuições específicas, dispõe de instrumentos capazes de aproximar a prestação jurisdicional de seu objetivo maior, que é a eficiência, a qualidade e a acessibilidade, como corolários de um sistema compatível com o modelo de Estado que

garanta a estabilidade para as relações sociais, a proteção aos direitos fundamentais e as expectativas para a vida em comunidade.

3. A CRISE NO PODER JUDICIÁRIO: causas e consequências

3.1. Gestão Judicial

Inicialmente, faz-se necessário frisar que um dos grandes responsáveis pelo funcionamento lento da Justiça atual é o modelo de gestão judicial. O sistema de administração do Judiciário ainda padece da falta de modernização, de informatização e de racionalidade, vícios, aliás, que não podem ser apontados como exclusivos desse Poder, e estão presentes em outros órgãos e instituições do Executivo e do Legislativo.

Por mais que se faça uma ampla reforma legislativa, que oriente e direcione os processos a uma maior celeridade, nada acontecerá, concretamente se os obstáculos gerenciais não forem superados.

Parte significativa da demora no andamento dos processos não decorre do tempo que ele passa nas mãos dos advogados para manifestações, nem nas mãos do magistrado para decidir, mas do tempo que os autos aguardam diligências, ofícios ou um andamento burocrático específico. É nesses pontos de estrangulamento que deve atuar uma reforma de gestão da Justiça, utilizando os instrumentos tecnológicos disponíveis para conferir maior rapidez à sua superação.

Trata-se de uma reforma silenciosa do Judiciário, daquela que não figura nas páginas dos jornais, que não gera polêmicas, que não está na agenda política, mas, muitas vezes, é a mais cara aos usuários da Justiça, àqueles cidadãos que estão na ponta última da atuação da prestação jurisdicional e que necessitam de uma tramitação mais rápida de seus feitos.

3.2 Morosidade

Certamente os problemas do Poder Judiciário são conhecidos. A morosidade e a falta de acesso à Justiça são presentes na atividade de prestação jurisdicional e podem ser verificadas pelos números e pelas estatísticas produzidas nos mais diversos âmbitos.

Dados do Conselho Nacional de Justiça demonstram que em média os processos demoram 5 anos e 2 meses para conclusão até a última instância, tempo excessivo para que um litígio seja resolvido de maneira eficiente (CNJ, 2020).

Outros números demonstram que, no Brasil, um processo leva 793 dias para ser finalizado em 1ª instância, número maior que a média no Chile que é de 250 dias (SCC, 2022).

O problema já se verifica mesmo nos Juizados Especiais, órgãos idealizados para atuar com agilidade e resolver conflitos mais simples através da informalidade e da oralidade.

Recente estudo do Conselho Nacional de Justiça aponta que, nos Juizados Estaduais, um processo de conhecimento leva, em média, 274 dias para terminar, e a fase executória exige cerca de 427 dias para ser levada a cabo (CNJ, 2020).

A lentidão na resolução de litígios no Poder Judiciário brasileiro provoca um déficit de legitimidade do Estado para exercer sua função soberana. Esse déficit abala a confiança e a expectativa da sociedade em recorrer ao Judiciário para a resolução de controvérsias, incentivando a busca por meios alternativos e nem sempre lícitos para solucionar conflitos. A ineficiência do sistema judicial pode levar ao uso de métodos violentos, sejam físicos ou econômicos, para resolver desavenças naturais na sociedade VASCONCELOS; WATANABE; NETTO (2012).

Além disso, a demora na prestação jurisdicional tem sérias implicações para o desenvolvimento econômico do país. A atividade produtiva de uma nação depende da consistência e confiabilidade das instituições que criam e mantêm um ambiente seguro para as relações sociais e comerciais. A lentidão do Judiciário compromete a estabilidade necessária para o aprimoramento das relações econômicas, dificultando o crescimento econômico.

Não se defende, contudo, que a Justiça deva se transformar em uma indústria de sentenças rápidas e uniformes apenas para atender aos interesses econômicos. O que se propõe é um Judiciário forte, capaz de resolver conflitos em tempo razoável e de proporcionar mecanismos de uniformização de interpretação normativa, garantindo previsibilidade e racionalidade para os investimentos. A existência de regras estáveis e previsíveis permite um planejamento mais eficaz das atividades econômicas e a intensificação das transações, independentemente do mérito específico das decisões judiciais.

A morosidade, a procrastinação na resolução dos litígios encaminhados à Justiça, é prejudicial à atividade econômica, pois impede a consolidação de normas de conduta necessárias à segurança das relações produtivas, e será o motivo de alguns percalços que dificultam o desenvolvimento econômico.

São evidentes os prejuízos de um sistema judicial lento para a coesão do tecido social e para o desenvolvimento econômico. É preciso, portanto, avaliar as causas dessa lentidão, as razões da morosidade, para que as propostas de superação do problema não sejam açodadas ou superficiais.

Faz-se necessária uma incursão nos dados e nas estatísticas disponíveis sobre o funcionamento da Justiça brasileira para compreender os motivos das vicissitudes que se apresentam na prestação jurisdicional.

Uma análise numérica permite descartar, de plano, alguns mitos sobre o mau funcionamento do Judiciário brasileiro. Em primeiro lugar, o mito de que a Justiça não funciona devido à desídia dos magistrados. O juiz brasileiro é um juiz produtivo, e essa afirmação pode ser corroborada com os dados sobre suas atividades, que demonstram a prolação de, no mínimo, oito julgamentos por dia. Por mais que esse dado compreenda aquelas decisões repetidas, proferidas em processos idênticos e massificados, fica patente que a atividade judicial brasileira é intensa e a omissão não pode ser apontada como responsável pela morosidade que afeta os tribunais e os juízos.

Uma segunda ideia que deve ser objeto de reflexão é aquela que aponta a falta de estrutura da Justiça como fator central para a demora no andamento dos processos. O Brasil despende cerca de 2,4% de seu orçamento público com o sistema judicial, valor maior do que muitos países desenvolvidos, o que permite a manutenção de quase 9 juízes por cada 100.000 habitantes, índice acima da média internacional para nações em desenvolvimento econômico similar. Assim, não se pode dizer que o Judiciário brasileiro padeça de falta de investimento (CNJ, 2022).

Certamente que essa afirmação genérica e nacional não foca casos específicos, que certamente existem, de tribunais que têm estrutura menor do que o exigido para o exercício eficaz de suas atividades, mas permite afirmar que não será apenas com a criação de novos cargos de juízes ou com a instalação de novas varas e cartórios que a questão da morosidade será enfrentada de maneira satisfatória.

Assim, devemos buscar as causas da lentidão da Justiça em outros elementos, que não na desídia judicial ou na falta de estrutura, quais sejam: a excessiva litigiosidade, a legislação processual e a gestão administrativa.

3.3 Litigiosidade excessiva

Por fim, cumpre abordar as causas da excessiva litigiosidade no país. No Brasil, existe um processo em tramitação para cada três cidadãos, um índice elevado que aparenta, em uma primeira análise, amplo e irrestrito acesso à Justiça. Se um a cada três cidadãos apresenta ou tem em andamento uma demanda judicial, a primeira impressão é que os mecanismos de acesso ao Judiciário funcionam muito bem. No entanto, não é essa a realidade. O alto índice de litigância no Judiciário brasileiro aponta apenas que um número muito pequeno de pessoas ou instituições utilizam intensamente o sistema, enquanto a maior parte da população não tem acesso a esse meio formal de resolução de conflitos.

Esse é o foco, o ponto central da discussão. Há um excesso de demandas judiciais que não decorre da democratização do Judiciário, mas de sua utilização exagerada por poucos atores, entre os quais o Poder Público, empresas concessionárias prestadoras de serviços e instituições financeiras. Não há possibilidade de se pensar em reforma da Justiça sem refletir sobre o papel desses personagens e sobre como limitar ou onerar tal acesso ao sistema judicial.

A presença recorrente desses atores como réus ou autores na Justiça acarreta a multiplicação de feitos de igual teor, de conteúdo idêntico e repetido. Sabe-se que um volume grande de lides versa sobre o mesmo tema, sobre a mesma matéria, muitas vezes apenas de direito, o que demanda do magistrado um labor repetitivo e mecânico. Para ilustrar esse fenômeno, dos mais de 24 mil processos que constam no Acervo do Supremo Tribunal Federal, 39,7% versam sobre questões administrativas (CNJ, 2022).

Essa situação é agravada pela incapacidade da legislação processual de tratar essas questões como conflitos coletivos, e não como milhares de litígios individuais iguais. Assim, um conflito que envolve uma única grande questão é tratado e resolvido através de muitos processos, quando o mais racional seria processá-lo como uma única demanda, reduzindo a multiplicação de atos processuais idênticos.

Ainda no terreno da exagerada litigância, pode-se apontar a ausência de uma cultura voltada para a solução amigável dos conflitos como um fenômeno que reforça a atual crise de lentidão da Justiça. No Brasil, a formação jurídica, desde os cursos de graduação, é voltada para a resolução de controvérsias através da sentença judicial, logo, qualquer disputa é encaminhada ao Judiciário, o que avoluma o estoque de processos. Práticas como mediação e conciliação ainda são pouco eficazes. Embora sejam constantes as iniciativas nesse campo, nota-se a ausência de uma política voltada para a qualificação e para a consolidação das formas não judiciais de superação de litígios, para a consagração

dessas práticas como matéria indispensável à formação de operadores do direito, para a elaboração de uma legislação que incentive tal metodologia, que acarreta o aumento dos feitos judiciais e, consequentemente, contribui para a morosidade.

3.4 Legislação processual

Além do excessivo número de litígios judiciais, outro elemento que deve ser indicado como corresponsável pela perpetuação dos feitos é a legislação infraconstitucional processual. Os dispositivos que regulamentam o processo civil, penal e trabalhista têm um importante papel para a redução do tempo de julgamento. Por isso, precisam ser reformulados (NUNES, 2008, p. 9).

No entanto, essa alteração da legislação processual não pode ser levada a efeito sem uma profunda análise dos gargalos existentes e sem um cuidado imenso com as ideias simplistas, como aquelas que afirmam que basta suprimir os recursos que todos os problemas de morosidade estarão resolvidos. A mera exclusão dos instrumentos recursais não será nem legítima nem inteligente. Não será legítima porque violará as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, inerentes ao devido processo legal. E não será inteligente porque não terá o efeito esperado, afinal, sempre restará a via do mandado de segurança na falta de recurso idôneo, para fazer valer direito líquido e certo.

A reforma processual deve seguir outras diretrizes. No campo do direito civil, deve optar por valorizar a atividade do juiz de primeira instância, através da restrição dos casos em que os recursos tenham efeitos suspensivos aos casos teratológicos ou de possibilidade de lesão irreparável. Deve também buscar a efetividade da sentença, conferindo às partes instrumentos para concretizar as ordens judiciais de maneira mais racional. A linha metodológica que deve orientar as mudanças processuais deve ser teleológica, ou seja, deve partir da premissa de que o processo não é um fim em si mesmo, mas é um instrumento a serviço da solução de um litígio material que o precede.

4. A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: ANÁLISE DA TEORIA DE RAN HIRSCHL

Ran Hirschl revela que a judicialização da política é um conceito abrangente, descrito como um termo “guarda-chuva” por incorporar ao menos três processos distintos, que, apesar de suas características específicas, estão inter-relacionados. Embora seja um

conceito amplo, Hirschl (2009, p. 142) define a judicialização da política como "a disseminação de discursos, jargões, regras e processos jurídicos na esfera política e nos fóruns, e processos de elaboração de políticas públicas". Na visão de Hirschl, essa judicialização é inseparável do fenômeno de captura das relações sociais e da cultura popular pelo direito, além da expropriação dos conflitos sociais. Esta observação decorre da forma como a civilização humana entende o estabelecimento de suas relações. Assim, Hirschl observa corretamente que a complexidade e a multiplicidade de direitos e interesses nas sociedades contemporâneas exigem a constituição de ordens políticas e sociais cada vez mais complexas.

Hirschl identifica três processos principais no fenômeno da judicialização da política. Primeiro, a intervenção do Judiciário em questões tradicionalmente reservadas aos poderes Legislativo e Executivo, como a definição de políticas públicas e a resolução de disputas políticas. Segundo, o uso do Judiciário para garantir e expandir direitos sociais e econômicos, frequentemente através de decisões que obrigam o Estado a implementar políticas específicas. Terceiro, a utilização de mecanismos jurídicos para controlar e supervisionar a administração pública, promovendo transparência e responsabilidade governamental.

A análise de Hirschl mostra que a judicialização da política não é um fenômeno isolado, mas parte de um processo maior de transformação das relações sociais e políticas. A disseminação de discursos e práticas jurídicas na esfera política reflete uma mudança na maneira como as sociedades contemporâneas lidam com conflitos e interesses variados. A dependência crescente do Judiciário para resolver questões complexas e garantir direitos fundamentais aponta para uma reconfiguração das funções e responsabilidades dos diferentes poderes do Estado.

Essa reconfiguração traz desafios significativos. Por um lado, a judicialização pode fortalecer a proteção dos direitos e a responsabilização do governo, promovendo transparência e responsabilidade. Por outro lado, pode levar a um desequilíbrio entre os poderes, com o Judiciário assumindo um papel excessivamente dominante na definição de políticas públicas, gerando uma dependência excessiva de soluções jurídicas para questões que poderiam ser melhor resolvidas por processos políticos e democráticos.

Para lidar com uma realidade cada vez mais complexa e mutável, é necessário que o pacto social estabeleça uma ordem que contemple simultaneamente a todos, respeitando suas diferenças e semelhanças, e promovendo a construção de uma coletividade diversa. A necessidade de uma organização política baseada na diversidade

de valores e interesses é essencial na contemporaneidade. Isso se deve à evolução social humana, impulsionada pelo avanço tecnológico e pela construção de uma comunidade global de mercados, que misturou valores morais e princípios que transcendem fronteiras, idiomas e moedas. Esta nova realidade exige das instituições governamentais uma coordenação eficiente e uma racionalidade nos processos de decisão pública, pois, diante de uma multiplicidade de interesses, os conflitos de direitos e valores morais são inevitáveis e absolutamente normais.

Hirschl identifica três processos principais no fenômeno da judicialização da política. Primeiro, a intervenção do Judiciário em questões tradicionalmente reservadas aos poderes Legislativo e Executivo, como a definição de políticas públicas e a resolução de disputas políticas. Segundo, o uso do Judiciário para garantir e expandir direitos sociais e econômicos, frequentemente através de decisões que obrigam o Estado a implementar políticas específicas. Terceiro, a utilização de mecanismos jurídicos para controlar e supervisionar a administração pública, promovendo transparência e responsabilidade governamental.

A análise de Hirschl mostra que a judicialização da política não é um fenômeno isolado, mas parte de um processo maior de transformação das relações sociais e políticas. A disseminação de discursos e práticas jurídicas na esfera política reflete uma mudança na maneira como as sociedades contemporâneas lidam com conflitos e interesses variados. A dependência crescente do Judiciário para resolver questões complexas e garantir direitos fundamentais aponta para uma reconfiguração das funções e responsabilidades dos diferentes poderes do Estado.

Essa reconfiguração traz desafios significativos. Por um lado, a judicialização pode fortalecer a proteção dos direitos e a responsabilização do governo, promovendo transparência e responsabilidade. Por outro lado, pode levar a um desequilíbrio entre os poderes, com o Judiciário assumindo um papel excessivamente dominante na definição de políticas públicas, gerando uma dependência excessiva de soluções jurídicas para questões que poderiam ser melhor resolvidas por processos políticos e democráticos.

Em um contexto global onde os valores morais e princípios transcendem fronteiras, as instituições governamentais precisam de uma coordenação eficiente e processos racionais de tomada de decisão para lidar com a diversidade de interesses e evitar conflitos de direitos e valores morais. A judicialização da política, como observado por Hirschl, se apresenta como um mecanismo crucial nesse cenário, mas também exige um equilíbrio cuidadoso para manter a harmonia entre os diferentes poderes do Estado e

assegurar a participação democrática e inclusiva na construção de uma sociedade diversificada.

Conciliar tamanhas diferenças culturais, históricas, econômicas, religiosas e filosóficas em um único ordenamento demanda uma “servidão voluntária” dos cidadãos, uma espécie de adesão racional na qual as escolhas coletivas são pautadas não no arbítrio, mas na confrontação entre argumentos racionais. Assim é que, para Hirschl, questões antes decididas informalmente passam a ser submetidas a regras e procedimentos jurídicos. Esse é um aspecto da judicialização hirschliana.

O segundo aspecto, ou face, da judicialização da política para Hirschl reside na expansão da competência de tribunais e juízes quanto à definição de políticas públicas – por meio de decisões envolvendo direitos constitucionais. Esta expansão se desenvolve ora no sentido de ampliar e reforçar as fronteiras da proteção de direitos individuais, ora por meio da fiscalização de procedimentos por parte dos tribunais. Isto, em sua concepção, evidencia a transferência de prerrogativas centrais de elaboração de políticas de arenas decisórias majoritárias para tribunais insulados.

Por fim, Hirschl (2009, p. 147) evidencia a terceira classe emergente da judicialização da política: caracterizada pelo emprego de tribunais e juízes para lidar com a “megapolítica”. “Megapolítica” deve ser compreendida como questões de alta importância para uma sociedade, questões que, segundo ele, “são primordialmente morais e políticas – e não jurídicas” e que, portanto, devem ser dissociadas do julgamento por um tribunal. Segundo o autor, “como tais, eles devem – ao menos por questão de princípio – ser contemplados e decididos pela própria população, por meio de seus representantes eleitos e politicamente responsáveis” (HIRSCHL, 2009, p. 147).

Conciliar diferenças culturais, históricas, econômicas, religiosas e filosóficas em um único ordenamento requer uma "servidão voluntária" dos cidadãos, ou seja, uma adesão racional onde as escolhas coletivas são baseadas na confrontação de argumentos

racionais em vez de decisões arbitrárias. Hirschl argumenta que, nesse contexto, questões que antes eram resolvidas informalmente passam a ser reguladas por regras e procedimentos jurídicos. Esse é um aspecto central da judicialização da política segundo Hirschl.

O segundo aspecto da judicialização da política, conforme Hirschl, envolve a expansão da competência de tribunais e juízes na definição de políticas públicas por meio de decisões que envolvem direitos constitucionais. Essa expansão se manifesta tanto na ampliação e reforço da proteção dos direitos individuais quanto na fiscalização dos procedimentos pelos tribunais. Em sua visão, isso evidencia uma transferência significativa de prerrogativas centrais na formulação de políticas das arenas decisórias majoritárias para tribunais mais isolados e tecnocráticos.

Hirschl também destaca uma terceira dimensão emergente da judicialização da política: a utilização de tribunais e juízes para lidar com questões de "megapolítica". A megapolítica abrange questões de grande importância para a sociedade que são essencialmente morais e políticas, e não jurídicas. Hirschl argumenta que essas questões devem ser decididas pela população através de seus representantes eleitos e politicamente responsáveis, e não por tribunais. Segundo ele, "essas questões devem – ao menos por princípio – ser contempladas e decididas pela própria população, por meio de seus representantes eleitos e politicamente responsáveis" (HIRSCHL, 2009, p. 147).

Dessa forma, a teoria de Hirschl sobre a judicialização da política revela um cenário complexo onde o Judiciário assume um papel crescente na determinação de políticas públicas, enquanto também se envolvem em questões de grande relevância moral e política que tradicionalmente estariam fora de sua jurisdição. Esse fenômeno levanta importantes questões sobre o equilíbrio de poderes e a capacidade das instituições democráticas de responder eficazmente às demandas e conflitos da sociedade contemporânea.

5 CONCLUSÃO

O Poder Judiciário desempenha uma função estruturante essencial na construção da sociedade civil e no que se convencionou chamar Estado de Direito. Seu papel como garantidor das barganhas públicas (leis) e privadas (contratos) permite a cooperação de grupos em uma sociedade cada vez mais plural e complexa. Não é possível conceber uma sociedade moderna sem a existência de um Judiciário eficaz.

Na sua função de garantidor das barganhas sociais, o Poder Judiciário aplica e cria regras jurídicas que informam aos agentes como determinadas questões serão resolvidas em caso de conflitos. Esse conjunto de regras, que podem ter origem legislativa ou judicial, mas que em última instância dependem da atividade jurisdicional, é denominado capital jurídico.

Quanto maior a confiança no Poder Judiciário, maior será a segurança sobre o resultado provável dos conflitos, permitindo que seus integrantes estejam melhor preparados para elaborar planejamentos de longo prazo e cooperar. A atual conjuntura da lentidão da Justiça e a falta de acesso à Justiça são problemas presentes na atividade de prestação jurisdicional e podem ser verificados pelos números e estatísticas produzidos nos mais diversos âmbitos.

O alto índice de litigância no Judiciário brasileiro revela que um número reduzido de pessoas ou instituições utiliza intensamente o sistema, enquanto a maior parte da população não tem acesso a esse meio formal de resolução de conflitos. O sistema de administração do Judiciário ainda carece de modernização, informatização e racionalidade, vícios que não são exclusivos desse Poder e também estão presentes em outros órgãos e instituições do Executivo e do Legislativo.

Portanto, a solução para os problemas do Judiciário brasileiro não reside apenas na criação de novos cargos de juízes ou na instalação de novas varas e cartórios, mas sim na implementação de uma reforma administrativa ampla, focada na eficiência gerencial e na utilização de tecnologias que possam conferir maior rapidez à tramitação processual. Além disso, é fundamental que a legislação processual seja revisada para reduzir o tempo de julgamento e que sejam promovidas iniciativas para incentivar a resolução amigável de conflitos, reduzindo a excessiva litigiosidade.

Por fim, a judicialização da política, como apontado por Ran Hirschl, traz desafios significativos para o equilíbrio de poderes e a capacidade das instituições democráticas de responder eficazmente às demandas e conflitos da sociedade contemporânea. Um Judiciário forte, capaz de resolver conflitos em tempo razoável e proporcionar mecanismos de uniformização de interpretação normativa, é crucial para garantir previsibilidade e racionalidade para investimentos, contribuindo para o desenvolvimento econômico e a coesão social.

REFERÊNCIAS

BLOCK, Marcella. Nova Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e o *Compliance*. **Revista de Direito Bancário e Mercado de Capitais**. v. 65, p. 263 – 302, jul., 2014.

BASTOS, Celso (Coord.). **Por uma nova Federação.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

CNJ. **Justiça em Números**, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf. Acesso em: 21/12/2022.

CNJ. Justiça em Números 2022: **Judiciário julgou 26,9 milhões de processos em 2021**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf. Acesso em: 15 jun. 2024.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7º edição, Coimbra: Almedina, 2003.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

HIRSCHL, Ran. **O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo**. Revista de Direito Administrativo, v. 251, p. 139-178, 2009.

HÄBERLE Peter. Novos horizontes e novos desafios do constitucionalismo. Trad. de J. M. Cardoso da Costa. **Anuário Português de Direito Constitucional**, 2006, p.37-62.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 1. ed. Coimbra: Cimbra Editora, 2008.

NUNES, João. **A reforma processual penal de 2008 e a efetivação dos direitos humanos do acusado.** Revista Brasileira de Ciências Criminais, v. 16, n. 64, p. 89-106, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcc/a/J6Y8zNnGHJfKYZBx3cFJ. Acesso em: 15 jun. 2024.

PASSOS, Clotilde. Governo das Sociedades: diagnóstico da situação em Portugal. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, Braga, n. 25, p. 121-147, 2017.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais. In: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EDUFMA, 2011.

SUPREMA CORTE DE CHILE. **Poder Judicial en los Numeros**. Disponível em: https://numeros.pjud.cl/Descargas. Acesso em: 21/12/2022.

VASCONCELOS, Pedro; WATANABE, Kazuo; NETTO, João. **Determinantes quantitativos do desempenho judicial: fatores associados à produtividade dos tribunais de justiça**. *Revista Direito GV*, v. 8, n. 1, p. 183-202, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdgv/a/J6Y8zNnGHJfKYZBx3cFJ. Acesso em: 15 jun. 2024.