

Reforma dos sistemas judiciários civis: tendências nos países industrializados

As iniciativas de reforma da justiça civil nos países industrializados enfrentam problemas comuns para aumentar o acesso à justiça e reduzir os custos e demoras. Há obstáculos também quanto à falta de interesse dos profissionais do setor em relação ao status quo.

Os tribunais se constituem na parte mais importante do Estado de Direito e sustentam os acordos institucionais essenciais à uma sociedade bem ordenada e próspera. Mas internacionalmente, as resoluções de controvérsias contratuais, de propriedade, familiares e de outras questões civis continuam excessivamente caras e demoradas, fazendo com que a maioria dos cidadãos não tenha acesso à justiça e, ao mesmo tempo, diminuindo a confiança popular no sistema judiciário civil.

Pesquisas recentes examinaram os problemas e as reformas da justiça civil em 3 nações que praticam o direito consuetudinário - Austrália, Inglaterra e Estados Unidos – e 10 países com direito civil: Brasil, França, Alemanha, Grécia, Itália, Japão, Holanda, Portugal, Espanha e Suíça (Zuckerman, 1999). Todos relataram suas pesquisas contínuas para buscar maneiras de melhorar os procedimentos judiciários, porém, na maioria deles as iniciativas de reforma têm sido decepcionantes. Os problemas são difíceis de resolver apesar das renovadas tentativas durante longos períodos.

Uma constante nas pesquisas é que os interesses econômicos da profissão legal explicam muitos dos custos e atrasos nas questões judiciais, sendo difícil superar esses interesses. Em segundo lugar, os países que exercem o direito consuetudinário e aqueles com direito civil estão recorrendo a uma maior supervisão jurídica dos litígios para controlar os advogados e seus clientes. Em terceiro lugar, o surgimento de uma nova teoria de procedimento civil, que estabelece que os recursos destinados à resolução de uma disputa devem ser proporcionais aos interesses envolvidos e que os recursos para o sistema inteiro devem ser alocados de modo igualitário para todos os litígios.

Maior acesso à justiça

O acesso à justiça é uma grande preocupação em todos os países pesquisados. Embora todos aceitem que todos os cidadãos devam ter igual direito de acesso aos tribunais, em muitos países isso é muito mais uma aspiração do que a realidade. Em algumas nações, o custo de um processo civil está muito acima do alcance da maioria dos cidadãos. Os sistemas financiados pelo Estado para assistir às questões judiciais dos pobres passaram por sérios problemas ou também falharam completamente.

O caso mais elucidativo é o da Inglaterra que, até recentemente, apresentava as melhores condições para os pobres. Era oferecido às pessoas de baixa renda o mesmo padrão dos serviços jurídicos que os litigantes ricos poderiam razoavelmente esperar. Porém, a relativa facilidade com que se obtinha ajuda legal combinada ao pagamento por hora e sem limite dos advogados, independentemente do resultado do processo, resultou em custos cada vez mais altos. Embora sucessivas administrações tenham sido mais rigorosas quanto aos requisitos necessários ao direito à ajuda jurídica, a carga financeira provou ser insustentável.

A legislação recente reduziu drasticamente o direito à ajuda jurídica vetando-a para a maioria dos processos relacionados às finanças. As pessoas que se enquadram nesse tipo de litígio devem procurar um advogado que queira representá-las e aceite receber seus honorários apenas no caso do ganho de

causa de seu cliente. Também na Austrália, foi reduzida em grande parte a disponibilidade da ajuda jurídica. Nos Estados Unidos, o financiamento público dos processos civis sempre foi escasso, cabendo aos litigantes indigentes procurar advogados que quisessem representá-los gratuitamente como se prestassem um serviço público ou com pagamento condicionado ao ganho da causa.

A situação da justiça gratuita é pior nas jurisdições de direito civil. Na Itália, raramente ela está disponível. Na Grécia, em Portugal e na Espanha os advogados que prestam assistência legal aos pobres recebem uma remuneração tão baixa que, conseqüentemente, os serviços jurídicos financiados pelo setor público são de qualidade inferior ou até mesmo inexistentes. Apenas a Alemanha e a Holanda parecem ter sistemas bem equilibrados, com custos e demoras razoáveis, além de satisfazerem bastante ao público (ver abaixo).

Causas dos atrasos e custos excessivos

O acesso à justiça é afetado pelo custo dos processos. A esse respeito, há uma divisão marcante entre os países que praticam o direito consuetudinário e os de direito civil. Os custos são muito mais altos nos países de direito civil, nos quais é possível que as custas de um processo para cada uma das partes ultrapasse o valor em disputa, até mesmo por uma larga margem. Esses custos altos ocorrem raramente nos países que praticam o direito civil. Mas as demoras em alguns desses países (por ex.: Brasil e Itália) não ocorrem naqueles que exercem o direito consuetudinário. Por isso, em muitas nações a resolução de causas processuais é impedida pelos custos proibitivos ou por longas demoras.

A maioria dos países relatou procedimentos muito complexos. Essa característica é bastante paradoxal porque parece não estar ligada à complexidade das normas processuais de um determinado sistema. Nessa perspectiva, embora haja uma grande divisão entre os procedimentos da justiça civil e da consuetudinária, sem levar em conta as grandes variações nesses grupos, as diferenças estruturais são limitadas.

Todos os sistemas são compatíveis com os requisitos básicos da justiça processual. Os reclamantes devem iniciar os procedimentos definindo os fundamentos de suas causas. Os defensores respondem aceitando ou recusando as alegações dos reclamantes. Por esse método, as questões são definidas, em alguns casos, com assistência jurídica.

Embora haja variações nos processos de coleta e apresentação de provas, o procedimento básico não é especificamente complicado. Ele consiste em um método pelo qual o tribunal consegue as informações através de testemunhas, documentos, especialistas e das partes envolvidas.

Contudo, a despeito da simplicidade da estrutura subjacente a todos os códigos processuais estudados, na maioria dos sistemas o processo civil pode ser penosamente intrincado e demorado. As causas imediatas variam para cada sistema. Em alguns países, como o Brasil e a Espanha, o processo é regido por uma variedade tão grande de regras anacrônicas e legislação local que o processo civil tornou-se uma selva normativa. Ao contrário, na Inglaterra, as regras são simples. No entanto, a adjudicação de questões essenciais entre as partes tende a ser cumulada por discussões interlocutórias ou paralelas sobre questões técnicas, como disputas sobre o cumprimento de prazos ou outros requisitos processuais. Qualquer que seja a origem da complexidade, esta é uma das principais causas dos altos custos e das longas demoras.

Nenhum sistema é planejado para produzir caminhos processuais difíceis ou intrincados. Desta maneira, precisamos partir de outra perspectiva para encontrar as razões das regras ou procedimentos litigiosos complexos. Estas emergem claramente dos relatórios nacionais. A primeira razão origina-se no interesse de uma das partes em alongar o litígio, talvez porque o réu queira adiar o pagamento devido. Ou as partes achem que, complicando o processo e tornando-o mais caro, elas possam desencorajar seus oponentes a continuar o litígio ou, pelo menos, induzi-los a fazer um acordo que lhes seja desfavorável.

A segunda razão surge do interesse econômico da profissão jurídica em um litígio complexo e demorado. Na Inglaterra e em outros países que praticam a lei consuetudinária, os advogados são pagos por hora, sem limite de valor máximo, independentemente do ganho ou da perda de causa de seus clientes. Nesse sistema, eles preferem as causas complexas e longas porque, quanto maior a atividade forense, maior será o ganho.

Tomemos como exemplo a Inglaterra. Mesmo nos litígios por modestas somas de dinheiro, os honorários legais pagos por cada uma das partes podem exceder a quantia em disputa. Como resultado, o custo unitário da ajuda judicial financiada publicamente aumentou durante um período no qual a elegibilidade estava reduzida e o número de casos decresceu. Por outro lado, na Itália, o custo unitário dos casos judiciais é modesto, mas os advogados compensam isso assumindo muitos processos, o que acarreta grandes demoras na resolução de cada uma das causas. Mesmo na Alemanha, que é um dos melhores países na prestação de serviços jurídicos civis, os incentivos econômicos aos profissionais da justiça civil influenciam a prática forense.

Oposição e estratégias da reforma

Em todos os países pesquisados os profissionais da justiça resistiram bravamente à reforma, a ponto de ameaçar os seus interesses econômicos. Em alguns casos, a reforma foi bloqueada, em outros, foi derrotada pelo uso de táticas prejudiciais. Assim, parece quase impossível melhorar a prestação de serviços jurídicos sem a cooperação dos advogados - e essa colaboração não é esperada quando as mudanças ameaçam seus interesses.

Levando em conta esse obstáculo, muitos legisladores optaram por uma estratégia que evitasse um desafio direto aos interesses econômicos dos profissionais da justiça. A estratégia envolvia a redução da perspectiva de aumento da complexidade, do custo e da duração do litígio, disponível aos advogados e a seus clientes. Há uma tendência quase universal de impor controle legal sobre o processo judicial e de restringir a liberdade das partes. Os Estados Unidos lideraram essa tendência nos países que praticam a lei consuetudinária, mas a Austrália e a Inglaterra estão seguindo na mesma direção. Nesses países, os juízes receberam poderes inéditos sobre o processo, a complexidade e o ritmo dos litígios. Ao mesmo tempo, os sistemas de lei consuetudinária mostram uma tendência maior a basear-se em materiais escritos, em vez de argumentação e testemunhos orais. Isso ocorre porque os juízes que desejam controlar os litígios devem ter um conhecimento avançado das questões, provas e argumentos que serão levantados.

O aumento do controle jurídico é também evidente nos países que praticam a justiça civil. Na França, Itália, Portugal, Espanha e até mesmo na Alemanha e no Japão há uma tendência a fortalecer a supervisão jurídica dos litígios. Esses países também reconhecem que, para conduzir um processo de modo efetivo e eficiente, ele deve ser administrado pelos tribunais e não pelas partes envolvidas e seus advogados.

Os juízes que não atuam apenas como conciliadores, mas são também administradores, necessitam de uma teoria administrativa e de um conjunto de objetivos, ou seja, de uma nova teoria processual. Essa nova teoria recebeu a sua mais explícita elaboração nas normas de novos procedimentos civis ingleses. Baseia-se em duas noções: proporcionalidade e alocação justa de recursos. O procedimento adotado para resolver uma determinada disputa deve ser proporcional ao valor, à importância e complexidade do litígio.

Desta maneira, por exemplo, as causas simples e de baixo valor podem ser resolvidas utilizando-se procedimentos mais simples e rápidos que consomem menos recursos dos tribunais. A alocação justa necessita que os recursos limitados da administração judiciária sejam distribuídos equitativamente entre todos que necessitam de acesso à justiça e não apenas os litigantes que se apresentam ao tribunal. A proibição de fazer reservas de lugar pode necessitar da redução do tempo utilizado pelo tribunal para um

determinado caso, de forma que aqueles que estiverem no final da fila, não estejam sujeitos a demoras prejudiciais.

Os conceitos de proporcionalidade e de alocação justa dos recursos estão se espalhando nos sistemas jurídicos civis e consuetudinários. Ao mesmo tempo, essa nova abordagem está necessitando de uma reavaliação do equilíbrio que todos os sistemas processuais devem apresentar entre as medidas utilizadas para atingir as decisões corretas e a duração e o custo dos trâmites. Cada vez o consenso é de que as melhorias no sistema de justiça civil podem necessitar de diferentes prioridades e de novos compromissos.

Por exemplo, muitos sistemas judiciários civis reconhecem o direito à apelação por meio de uma nova audiência, o que se constitui efetivamente em um novo processo. O direito a um novo julgamento reflete a tendência de utilizar um nível adicional de adjudicação para reduzir os resultados incorretos. Na verdade, para evitar erros, o julgamento de primeira instância nesses sistemas não estará vigente antes que o processo de apelação tenha sido exaurido. Mas muitos países estão reavaliando as vantagens de custo e tempo dessas composições. A tendência é restringir o direito a essas apelações, solicitando que o tribunal as aprove ou limitando as apelações às questões da legislação.

Dentre os países pesquisados, a Alemanha e a Holanda são os exemplos mais bem-sucedidos dessa nova abordagem, principalmente porque utilizaram incentivos. Em ambos os países, as soluções dos litígios são baratas e rápidas. Na Alemanha, esse resultado é obtido através do controle estatal dos honorários das questões judiciais, que são fixados como uma pequena parte do valor do processo. Na Holanda, isso foi obtido através da abertura de serviços jurídicos para competir com rábulas (não advogados).

Muitos países estão depositando suas expectativas na administração jurídica dos litígios civis, que oferece a perspectiva de melhor utilização dos recursos dos tribunais. Mas se isso será suficiente para tornar a resolução de causas civis mais barata, mais acessível e menos demorada é difícil de prever, especialmente se os advogados detiverem os incentivos para atrasar e complicar as questões judiciais.

Bibliografia adicional

Zuckerman, Adrian A.S., ed. 1999. *Civil Justice in Crisis: Comparative Perspectives of Civil Procedure*. Oxford: Oxford University Press.

Esta nota foi escrita por Adrian A.S. Zuckerman (Membro da Universidade de Direito, University College, Universidade de Oxford).

Se você tiver interesse em artigos semelhantes, considere a possibilidade de participar do Grupo Temático Jurídico. Entre em contato com Geoffrey Shepherd (x31912) ou Richard Messick (x87942), ou visite o site <http://www.worldbank.org/publicsector/legal/>

Page 1

Banco Mundial

PREM

Outubro 2000

número 46

Setor Público

Vice-presidência para economia do desenvolvimento e rede de redução da pobreza e gestão econômica

Page 1 – Margin text

Muitos países tentam assegurar um acesso à justiça mais justo, barato e rápido

Page 2

Nota PREM 46

Outubro 2000

Page 2 – Margin text

As questões judiciais tornam-se menos vantajosas devido aos altos custos e às longas demoras

Page 3

Nota PREM 46

Outubro 2000

Page 3 – Margin text

A profissão jurídica resistiu bravamente às reformas a ponto de ameaçar seus interesses econômicos

Page 4

Esta série de notas destina-se a resumir as recomendações sobre práticas corretas e as principais políticas sobre os tópicos relacionados à PREM. As Notas PREM são distribuídas para toda a equipe do Banco Mundial e também estão disponíveis no site da rede PREM na Web, (<http://prem>). Se você tiver interesse em escrever uma Nota PREM, envie a sua idéia por correio eletrônico para Sarah Nedolast. Para obter cópias adicionais desta nota, entre em contato com o PREM Advisory Service, no telefone x87736.

Preparado para a equipe do Banco Mundial