

UMA PERSPECTIVA COMPARADA DA CRISE NA JUSTIÇA CIVIL E DOS SEUS POSSÍVEIS REMÉDIOS

Sergio Chiarloni

Professor Titular de Direito Processual da Università degli Studi di
 Torino, Italia.

SERGIO CHIARLONI	SERGIO CHIARLONI ¹
A Comparative Perspective on the Crisis of Civil Justice and on its Possible Remedies	Uma Perspectiva Comparada da Crise na Justiça Civil e dos seus Possíveis Remédios
1. – The general crisis situation and the few exceptions. 2. – The difficulty of analytical comparisons due to the heterogeneity of data. 3. – The difficulty of data evaluation due to different approaches by the national lecturers. 4. – The causes of excessive duration of civil proceedings. The so-called litigation explosion. 5. – Problems of justice, proceedings’ structures and proceedings’ parties. 6. – The remedies to recover efficiency. 6.1. – Rationalisation of procedural costs and legal aid. 6.2. – The attempts to "deflate" the demand for justice. Increasing the price of state justice and Alternative Dispute Resolution systems. 6.3. – Interventions to simplify and rationalise procedural disciplines. 6.4. – Interventions into the judicial organisation.	1. - A situação de crise generalizada e as poucas exceções. 2. - A dificuldade de uma análise comparativa devido à heterogeneidade dos dados. 3. - A dificuldade de avaliação dos dados devido às diferenças de critérios dos conferencistas locais. 4. - As causas da excessiva duração dos procedimentos civis. A chamada explosão de litígios. 5. – Problemas da justiça, estruturas dos procedimentos e partes do processo. 6. – Os remédios para recuperar a eficiência. 6.1. – Racionalização dos custos processuais e assistência jurídica. 6.2. – Os esforços para “deflacionar” a demanda por justiça. Aumento do preço da justiça do Estado e Sistemas Alternativos de Solução dos Conflitos. 6.3. – Intervenções para simplificar e racionalizar os procedimentos. 6.4. – Intervenções na organização judiciária. 1. - <i>A situação de crise generalizada e as poucas exceções.</i>

¹ Relatório elaborado para o Congresso de Viena do ano de 2000, organizado pela Associação Mundial dos Processualistas.

1. – <i>The general crisis situation and the few exceptions.</i> 1 The many national reports concerning proceedings’ costs and duration reveal, with very few exceptions, a very poor situation. 2 Obviously, the tones are manifold, sometimes reflecting the different economical and social situations of the examined jurisdictions. 3 Therefore, the reporter from a developing giant like Brazil deplores the basic organisational defects which cause, especially in Northern and North-western states, a substantial negation of justice, as cases lie for years on judges’ books (1). 4 But even in the so-called developed countries, civil justice suffers severe problems of inefficiency, regarding both costs and the duration of proceedings. The two extreme situations are England for costs and Italy for delays. 5 In England, the costs of litigation are truly unbearable for the middle classes, which cannot afford the cost nor have access to legal aid. Except in small claims, the losing party has to pay both its own and the other party’s costs. It may happen that the loser has to pay five times the value of the claim. That is due to two main factors. In first place, the traditional division of roles between solicitors and barristers obliges the parties to pay two different professionals in front of the High Court. Secondly, lawyers	1 A maioria dos relatórios nacionais sobre os custos do processo e sua duração revelam, com muito poucas exceções, uma situação extremamente pobre. 2 Obviamente, os aspectos são diversificados, refletindo, às vezes, as diferentes situações econômicas e sociais das jurisdições examinadas. 3 Por isso, o relator de um gigante em desenvolvimento como o Brasil lastima os defeitos estruturais que causam, especialmente nos Estados do Norte e do Nordeste, uma negativa substancial de justiça, com casos que se arrastam por anos nos escaninhos dos juizes. 4 Mas mesmo nos só chamados países desenvolvidos, a justiça civil sofre de muitos problemas de ineficiência decorrentes dos custos e da duração dos procedimentos. As duas situações extremas são a Inglaterra pelos custos e a Itália pela demora. 5 Na Inglaterra, os custos do processo são verdadeiramente insuportáveis para a classe média, que não pode arcar com as despesas nem ter acesso à assistência jurídica. Com exceção dos juizados de pequenas causas, o sucumbente tem que pagar tanto as suas despesas quanto as da outra parte. Há casos em que o sucumbente chega a pagar cinco vezes o valor da causa. Isso se deve a dois fatores principais. Em primeiro lugar, a tradicional divisão de papéis entre <i>solicitors e barristers</i> obriga as partes a pagar dois profissionais diferentes no Supremo Tribunal. Em segundo lugar, os advogados
--	--

calculate their fees on an hourly basis (in the City, £300 or more per hour). Very conveniently, the English reporter highlights the correlation between the use of hourly fees and the inevitable disposition of lawyers to complicate proceedings, above all in the pre-trial stage, with pernicious effects on duration and costs (2). 6 In Italy, the duration of ordinary proceedings is unacceptable. The average duration of first instance proceedings has gone over 1,200 days, with an increasing progression in the last twenty years. If a case goes to appeal, the parties may wait for ten years in order to obtain a final decision. That has caused the birth of a new professional role. Some lawyers have specialised in appeals to the European Court of Human Rights, in order to obtain a condemnation of the Italian Government for failing to ensure a reasonable duration of proceedings according to Art. 6 of the Convention. Already several thousand Italian citizens have applied to the Court. Consequently, there is the possibility of a paradoxical result: the congestion of the European Court, which will be no more able to end its own proceedings in reasonable time(3). 7 Though not universal, the cries concerning the present state of civil justice constitute the <i>fil rouge</i> that runs through almost every national report. It is significant that the quality of the jurisdictional product itself is	calculam seus honorários com base em horas de trabalho (em Londres, £300 – libras – ou mais por hora). Muito adequadamente, o relator inglês realça a correlação entre a forma de pagamento por hora e a inevitável disposição dos advogados para complicar o processo, sobretudo na fase pré-processual (pre-trial), com efeitos perniciosos na duração e nos custos (2). 6 Na Itália, a duração de um procedimento ordinário é inaceitável. A duração média dos processos na primeira instância tem atingido mais de 1.200 dias, com um aumento progressivo nos últimos vinte anos. Se houver recurso, as partes podem esperar dez anos para obter uma decisão definitiva. Isso causou o nascimento de uma nova profissão. Alguns advogados se especializaram em apelações para a Corte Européia de Direito Humanos, a fim de obter a condenação do Governo Italiano por não garantir uma duração razoável dos processos, nos termos do art. 6º da Convenção. Milhares de cidadãos italianos já apelaram para a Corte. Conseqüentemente, há a possibilidade de um resultado paradoxal: o congestionamento da Corte Européia, que se tornará incapaz de resolver suas próprias ações num tempo razoável (3). 7 Embora não seja universal, a crise atual da justiça civil constitui o <i>fil rouge</i> de quase todos os relatórios nacionais. É significativo que a qualidade do produto jurisdicional em si nunca é criticado. Ninguém expressou nenhuma dúvida sobre a habilidade dos juízes para aplicar
---	---

never criticised. Nobody has expressed any doubt about the skill of judges to apply correctly the law. In relation to the civil justice crisis, criticism is directed exclusively towards the above-mentioned correlated factors in their extreme manifestations: excessive costs and duration. We have to remember, though, that the long delays can rob judgments of their usefulness and amount to a denial of justice. Only Germany, Japan and the Netherlands escape from the <i>cahier de doléances</i>. We should note that Germany allocates over 7% of its national budget to justice, that is more than four times than the average of other countries; that the Netherlands, a small, wealthy and well-organised country, has a low litigation rate and a good alternative dispute resolution system; that Japan has an extremely low litigation rate (less than one-third of the European average) due to a traditional rejection of courts. 2. - <i>The difficulty of analytical comparisons due to the heterogeneity of data.</i> 8 At this point, the attempt to undertake a comparison between quantitative data contained in the national reports faces one first obstacle. I do not need to underline the fact that data are seldom the result of field-based researches. Data usually derive from central statistical institutes. Their reliability as a basis for a scientific inference is often weak due to several reasons. Firstly, data are	corretamente o Direito. No que diz respeito à crise da justiça civil, a crítica é dirigida exclusivamente aos fatores acima mencionados em suas manifestações extremas: custos e duração excessivos. É preciso lembrar, entretanto, que a longa demora pode aniquilar a utilidade do julgamento e redundar em negação de justiça. Somente a Alemanha, o Japão e a Holanda escapam desse <i>cahier de doléances</i> (caderno de condolências). Devemos registrar que: a Alemanha aloca mais de 7% do seu orçamento nacional para a justiça, o que representa mais de quatro vezes a média de outros países; a Holanda, um país pequeno, próspero e bem organizado, tem uma baixa taxa de litígios e um bom sistema de solução alternativa dos conflitos; o Japão tem uma taxa de litígios extremamente baixa (menos de um terço da média européia) devido a uma tradicional rejeição aos tribunais. 2. - <i>A dificuldade de uma análise comparativa devido à heterogeneidade dos dados.</i> 8 Nesse ponto, a tentativa de tomar para si uma comparação do grande número de informações contidas nos relatórios nacionais enfrenta um primeiro obstáculo. Não preciso destacar o fato de que essas informações raramente resultam de pesquisas de campo. As informações são produzidas, na maioria das vezes, por institutos centrais de estatística. A fidelidade dos dados é freqüentemente muito fraca para garantir deduções científicas devido a uma série de razões. Em primeiro lugar, as informações são
---	--

collected by judicial offices' employees who are directly interested in the ensuing evaluations; furthermore, they are sometimes subject to the pressure of office chiefs, who tend to inflate backlog numbers. Data are then processed by statistical sociology experts, who ignore civil procedure. Furthermore, comparison is bound to be distorted by differences between the methodologies adopted to collect data in different countries and from the differences between the various procedures. Often, different data are collected under the same label. 9 Let us examine the problem of proceedings' duration. It is true that in Italy the duration of proceedings is so long that the subject is frequently the object of public inquiry. However, the gap between different countries is so huge as to raise suggest that there are some errors in the comparison. The Spanish report, for example, informs us that the average duration of first instance proceedings is slightly less than one year(4). We could infer that the duration of ordinary proceedings in Spain is about one-third of the Italian average duration. This conclusion is both true and false. It is formally true if we just consider the terminological appearance. It is false if we realise that the comparison being drawn is between non-comparable entities, due to a basic difference between the two procedural	colhidas por funcionários de órgãos judiciários que estão diretamente interessados no resultado das avaliações; além do mais, eles são, às vezes, objeto de pressão dos seus chefes, que tendem a aumentar o número de seus acervos. As informações são então processadas por especialistas em sociologia, ignorantes em matéria processual. Além disso, as comparações são distorcidas pelas diferenças entre as metodologias adotadas para colher os dados nos diferentes países e pelas diferenças entre os vários procedimentos. Muitas vezes, informações diferentes são colhidas sob uma mesma classificação. 9 Examinemos o problema da duração dos litígios. É verdade que na Itália a duração dos processos é tão longa que isso se torna frequentemente objeto de pesquisa de opinião. Entretanto, a diferença entre países distintos é tão grande que é capaz de apontar a existência de alguns erros de comparação. O relatório da Espanha, por exemplo, informa que a duração média dos processos na primeira instância é de pouco menos de um ano (4). Podemos concluir, portanto, que a duração do procedimento ordinário na Espanha é cerca de um terço da duração média na Itália. Essa conclusão é ao mesmo tempo verdadeira e falsa. Ela é formalmente verdadeira se considerarmos a aparência terminológica. E é falsa se percebermos que a comparação foi feita entre entes distintos, devido a uma diferença básica entre os dois tipos de procedimento. Na Espanha
--	---

disciplines. In Spain there is no summary judgment for the protection of money credits, which is therefore addressed through ordinary proceedings. As experience tells us, in most cases the debtor does not raise an opposition, so that the judge's work is greatly simplified. Unopposed credit cases are of great statistical relevance in that they reduce the average duration of ordinary proceedings. In Italy, instead, such cases are covered by a special procedure (which lasts a few days in case of default of opposition) and therefore treated separately. The correctness of this conclusion is indirectly supported by the huge number of decisions by default, as described by the Spanish report. 10 Another distortion stems from the fact that in some countries, like Italy, the proceedings' average duration is calculated only for those cases ending with a judgment, while in others, like France, the Netherlands and Germany, the average duration is calculated considering all initiated cases. Evidently, it is difficult to compare the duration of proceedings if the terms of comparison are not homogeneous. In fact, the average duration of abandoned or settled cases is much shorter than in cases which end with a decision. Consequently, if the average duration is calculated for all cases, independently from their conclusions, the result is lower (but it is not possible to know	não há procedimento sumário para a cobrança de dívidas, que é processada segundo o procedimento ordinário. A experiência nos ensina que na maioria dos casos o devedor não contesta, simplificando enormemente o trabalho do juiz. Os casos de cobrança de dívida sem contestação são de grande relevância estatística porque eles reduzem a duração do procedimento ordinário. Na Itália, ao contrário, esses casos seguem um procedimento especial (que termina em poucos dias no caso de revelia) e por esse motivo é tratado separadamente. O acerto dessa conclusão é confirmado indiretamente pelo imenso número de decisões em processos que correm à revelia, como descrito no relatório espanhol. 10 Uma outra distorção resulta do fato de em alguns países como a Itália a média de duração do processo ser calculada somente em relação aos casos resolvidos com julgamento, enquanto em outros, como a França, a Holanda e a Alemanha, a média de duração é calculada levando-se em conta todas as ações ajuizadas. Evidentemente, é difícil comparar a duração dos processos se os critérios de comparação não são homogêneos. De fato, a média de duração das causas abandonadas ou em que haja composição é muito menor do que naquelas extintas com julgamento do mérito. Conseqüentemente, se a média de duração for calculada incluindo todas as causas, independentemente da solução dada ao conflito, o resultado será uma duração menor (mas não é possível saber quanto) do que se for
---	---

how much lower) than if calculated only for cases ending with a judgment. The correctness of this conclusion is backed by the data contained in Prof. <i>Blankenburg's</i> report, referring to field research performed in the Netherlands. Such data, regarding several <i>Rechtbank</i> (district Courts), tell us that the average duration of settled proceedings is about one-half of the duration of proceeding ending with a judgement(5). <i>3.- The difficulty of data evaluation due to different approaches by the national reporters.</i> 11 The national reports regarding France and Germany, without a comparative analysis of the data, give the impression of opposite civil justice situations. The French reporter tells about a crisis of justice, pointing out three different aspects: citizens' trust crisis; growth crisis; system crisis. According to the data given by research conducted in 1991, 97% of interviewed people complained about the excessive slowness of proceedings; 85% difficulties and complications; 84% costs; 83% the inability to grant equality of treatment(6). The general mood of the report is very pessimistic. The German reporter, instead, and correctly, in my opinion, seems to be very optimistic, though expressing worries about the increasing trend in the litigation rate, which could, in the future, endanger the whole system(7).	calculada somente para as causas extintas com pronunciamento judicial. O acerto dessa conclusão pode ser confirmado pelas informações contidas no relatório do Prof. Blankenburg, referente a uma pesquisa de campo realizada na Holanda. Essas informações, colhidas em vários <i>Rechtbank</i> (comarcas), nos indica que a média de duração dos casos resolvidos mediante transação ou acordo é de cerca de metade daqueles levados a julgamento (5). <i>3. - A dificuldade de avaliação dos dados devido às diferenças de critérios dos conferencistas locais.</i> 11 Os relatos nacionais referentes à França e à Alemanha, sem uma análise comparativa dos dados, dá a impressão de situações opostas na justiça civil. O relator da França fala da crise da justiça, mostrando três diferentes aspectos: crise de confiança dos cidadãos; aumento da crise; crise sistêmica. De acordo com os dados fornecidos pela pesquisa realizada em 1991, 97% das pessoas entrevistadas reclamavam da excessiva lentidão dos processos; 85% das dificuldades e complicações; 84% dos custos; 83% da incapacidade de garantia de tratamento igualitário (6). O tom do relatório é muito pessimista. O relator alemão, ao contrário e corretamente em minha opinião, parece muito otimista, embora expresse preocupações sobre a tendência de aumento da taxa de litígios, o que pode, no futuro, pôr em perigo todo o sistema (7).
---	---

12 However, when we examine the data, the actual situation of these two great European countries does not justify such extreme positions in the respective evaluations. It is true that the duration of proceedings (which is here comparable because it refers to the same kinds of proceedings) is rather longer in France. In 1996, the average duration of proceedings in front of the <i>tribunaux de grande instance</i> was 8.9 months, while that of the corresponding German <i>Landgerichte</i> was 6.5 months. But the gap becomes irrelevant if we consider local courts: 5.0 months for the <i>tribunaux d'instance</i> and 4.6 months for the <i>Amtsgerichte</i>. It is plain, however, that a difference of barely 2.5 months regarding a generally acceptable average duration in both countries cannot justify two opposite evaluations. Moreover, we must consider the wide diffusion (almost 20% of <i>inter partes</i> proceedings), in France, of the proceeding of <i>référé</i>, which is a summary procedure whose average duration varies from 1.1 months in front of the <i>tribunaux de grande instance</i> to 1.7 months in front of the <i>tribunaux d'instance</i>(8). The motivation for such sharp differences between the French and German reports may be found within the diversity of cultural approach of the two reporters, one influenced by apocalyptic perspectives, the other by integrated points of view(9). 4.- <i>The causes of excessive duration of civil</i>	12 No entanto, quando examinamos os dados, a situação atual desses dois grandes países europeus não justifica as posições extremas das respectivas avaliações. É verdade que a duração dos processos (que é aqui comparável porque se referem ao mesmo tipo de procedimento) é especialmente maior na França. Em 1996, a média de duração dos processos no <i>tribunaux de grande instance</i> era de 8,9 meses, enquanto no correspondente <i>Landgerichte</i> (Tribunal de Justiça) alemão era de 6,5 meses. Mas a diferença se torna irrelevante se considerarmos as comarcas locais: 5 meses para o <i>tribunaux d'instance</i> (juízos locais) e 4,6 meses para o <i>Amtsgerichte</i> (juízos locais - comarcas). É claro, entretanto, que a diferença de apenas 2,5 meses, média plenamente aceitável nos dois países, não pode justificar avaliações antagônicas. Além disso, devemos considerar a ampla difusão (quase 20% de processos <i>inter partes</i>), na França, da arbitragem (<i>référé</i>), que é um procedimento sumário cuja média de duração varia de 1,1 mês no <i>tribunaux de grande instance</i> a 1,7 mês no <i>tribunaux d'instance</i> (8). O motivo das agudas diferenças entre os relatórios da França e da Alemanha pode ser encontrado na diversidade de formação cultural dos dois relatores: um influenciado por perspectivas apocalípticas; o outro, por pontos de vista integrados. 4. - <i>As causas da excessiva duração dos procedimentos civis. A chamada explosão de litígios.</i>
--	---

<i>proceedings. The so-called litigation explosion.</i> 13 "Justice delayed is justice denied" warned J. Bentham more than one century ago. But what are the causes, who is responsible for such a creeping negation of justice that nowadays affects the activity of so many tribunals? 14 Certainly, the most significant cause of the present difficulties of civil justice is the enormous increase in the litigation rate, which has affected many jurisdictions in the last twenty years and has been metaphorically defined by some North-American jurists as a 'litigation explosion'. 15 However, we cannot avoid noticing a paradox: the most impressive litigation increases have involved the countries that have better faced them without any particular structural intervention. Concerning the civil law jurisdictions, for example, the litigation increase has been much sharper in Germany and France than in Italy. On the contrary, proceedings' duration has grown much more in Italy than in those countries: in France, between 1992 and 1996, the average duration of the proceedings in front of the <i>Tribuneaux de grande instance</i> decreased from 9.5 to 8.9 months, while the number of new proceedings increased from 523,026 to 676,282. In Italy, between 1973 and 1994, the controversies in front of Tribunals	13 "Justiça que tarda é justiça falha" alertava J. Bentham mais de um século atrás. Mas quais são as causas, quem são os responsáveis por essa situação de negação da justiça pela demora que afeta, nos dias de hoje, a atividade de tantos tribunais? 14 Certamente, a causa mais significativa das dificuldades atuais da justiça civil é o enorme aumento da taxa de litígios, que afetou muitas jurisdições nos últimos vinte anos e que tem sido definida metaforicamente por alguns juristas norte-americanos como uma 'explosão de litígios'. 15 No entanto, não podemos deixar de notar um paradoxo: o mais impressionante aumento de litígios ocorreu nos países que melhor enfrentaram esse problema sem nenhuma intervenção estrutural específica. Na jurisdição civil, por exemplo, o crescimento dos litígios foi muito mais veloz na Alemanha e na França do que na Itália. Ao contrário, a duração do processo cresceu muito mais na Itália do que nos outros países: na França, entre 1992 e 1996, a média de duração dos processos no <i>Tribuneaux de grande instance</i> diminuiu de 9,5 para 8,9 meses, enquanto o número de novos processos aumentou de 523.026 para 676.282. Na Itália, entre 1973 e 1994, as causas nos Tribunais aumentaram de 257.454 para 388.539 (um aumento de menos de 5% a cada ano), mas a média de duração mais que dobrou, passando de 708 para 1.341 dias. 16 Em minha opinião, a explicação para esse
---	---

increased from 257,454 to 388,539 (less than a 5% increase every year), but the average duration more than doubled, passing from 708 to 1341 days. 16 In my opinion, the explanation for this enigma is rather simple: Italian judges possess a lesser skill to resolve disputes than their French and German colleagues. Statistics tell us that, from the 1950s, apart from a few exceptions due to value jurisdiction reforms, the number of concluded proceedings has become constantly smaller, even if only slightly, than the number of new actions commenced. Such a phenomenon is tightly correlated to the progressive increasing of the judges' backlog, which is the primary cause of the present disastrous situation of Italian civil justice. If we suppose a judicial office, with a 'virgin' role, that enters 1,000 proceedings a year and resolves 90% of them. After ten years, the office backlog will be equal to the total of new proceedings. After thirty years, the backlog will be three times bigger. This state of affairs can be empirically demonstrated thanks to my own research about appeals in labour proceedings at the Tribunal of Turin. I have found that, in only six years, between 1974 to 1980, proceedings' duration rose from 75 to 304 days. Meanwhile, the backlog had increased from zero to 167 cases(10). Today, after more than twenty years, the backlog is 2,000	enigma é muito simples: os juízes italianos possuem menos habilidade para resolver as disputas do que seus colegas franceses e alemães. As estatísticas nos informam que, a partir dos anos 50, com poucas exceções decorrentes de reformas jurisdicionais de mérito, o número de processos julgados tornou-se constantemente menor, ainda que levemente, do que o número de ações ajuizadas. Esse fenômeno está diretamente relacionado com o progressivo aumento dos acervos dos juízes, que é a causa primeira da desastrosa situação da justiça civil na Itália. Se imaginarmos uma Vara nova que passe a receber 1.000 processos por ano e resolva 90% deles, após dez anos, essa Vara terá um acervo igual ao total de novas ações ajuizadas. Depois de trinta anos o acervo será três vezes maior. Esse estado de coisas pode ser demonstrado empiricamente graças à minha pesquisa sobre as apelações em matéria trabalhista no Tribunal de Turim. Descobri que, em apenas seis anos, entre 1974 e 1980, a duração dos processos subiu de 75 para 304 dias. Enquanto isso, o acervo cresceu de zero para 167 casos (10). Hoje, depois de mais de 20 anos, o acervo é de 2.000 processos e a média de duração atingiu os três anos. 17 A descrição correta da situação da Itália, comparada a outros países que conseguiram enfrentar o crescimento da demanda por justiça, deve ser “explosão de processos conclusos” ao invés de “explosão de litígios”. 18 É importante sublinhar que, provavelmente,
--	--

cases and the average duration has reached three years. 17 The correct description of the Italian situation, compared to other countries that have managed to face the growing demand of justice, should be "backlog explosion" rather than "litigation explosion". 18 It is important to underline that, probably, it is the very increase in duration that discourages the demand for justice. As a matter of fact, in Italy there are only 1640 ordinary proceedings for every 100,000 citizens, while in Austria there are 5,020, in Belgium 4,008, in West Germany 3,561 and in France 1,950(11). 19 Not all national reports have furnished historical accounts of litigation trends in their respective countries. However, we can imagine that in those countries in which an excessive duration is complained of, without complaining of a corresponding increase in litigation (England, Brazil, Spain), the main problem is the incapacity of the system to absorb the demand for justice without aggravating the courts' backlog. <i>5.- Problems of justice, proceedings' structures and proceedings' parties.</i> 20 The quantity of litigation and its increasing trend over the years certainly represent an important factor in assessing the situation of ordinary proceedings. But it's not the only one. Other equally important factors are procedural disciplines,	seja o grande aumento da demora que desencoraja a demanda por justiça. De fato, na Itália existem somente 1.640 ações ordinárias para cada 100.000 cidadãos, enquanto que na Áustria existem 5.020, na Bélgica 4.008, na Alemanha Ocidental 3.561 e na França 1.950 (11). 19 Nem todos os relatórios nacionais incluíram explicações históricas sobre as tendências dos litígios em seus respectivos países. Entretanto, podemos imaginar que nos países em que haja queixas pela excessiva duração sem queixas sobre o correspondente aumento de litígios (Inglaterra, Brasil, Espanha), o principal problema seja a incapacidade do sistema de absorver a demanda por justiça sem agravar os acervos dos tribunais. <i>5. – Problemas da justiça, estruturas dos procedimentos e partes do processo.</i> 20 A quantidade de litígios e a tendência de aumento através dos anos certamente representam um importante fator de avaliação da situação do procedimento ordinário. Mas eles não são os únicos. Outros fatores igualmente importantes são a disciplina processual, as estruturas organizacionais, o comportamento e a remuneração dos juízes e dos advogados. Esses fatores estão intimamente ligados. Veremos, por exemplo, que dentro dos chamados 'sistemas de jurisdição coordenada', que é, na jurisdição do <i>common law</i>, a fase que antecede o julgamento e é deixada sob a direção das partes (ou mais corretamente dos advogados), há uma tendência
--	---

organisation structures, behaviours and interests of judges and lawyers. These factors are tightly connected. We will see, for example, that within the so-called ‘co-ordinated jurisdictional systems’, that is, common law jurisdictions, where the pre-trial stage is left in the parties’ (or more correctly to their lawyers) domain, there is a tendency to submit this stage to the management of the judge. The basic idea is that excessive costs (such as those concerning discovery), delays and complications are due to the interest of lawyers in increasing their earnings, as their fees are proportional to the expense of time rather than to the value of the case. We will see, instead, that in the so-called ‘subordinated jurisdictional systems’, that is, civil law jurisdictions, in which the judges ideally manage the whole proceedings and the lawyers’ fees, usually regulated by law, are not calculated on an hourly basis, the criticisms focus (though not completely sparing lawyers) on the complexity of the judicial apparatus and on the excessive complications of ordinary proceedings. <i>6.- The remedies to recover efficiency</i> 21 As it is obvious, the remedies described in the various national reports differ according to the perceived crisis factor. 22 As far as costs are concerned, there are two kinds of proposals. On one hand, there are proposals to abate costs, which are	a submeter essa etapa à direção do juiz. A idéia básica é que os custos excessivos (como os relativos à produção de provas), demoras e complicações decorrem do interesse dos advogados em aumentar seus ganhos, uma vez que os seus honorários são proporcionais ao tempo gasto e não ao valor da causa. Veremos, ao contrário, que nos chamados ‘sistemas de jurisdição subordinada’, que é, nas jurisdições civis, onde os juízes dirigem todo o procedimento e os honorários advocatícios, geralmente regulados em lei, não são calculados com base em horas, a crítica se concentra (embora os advogados não sejam completamente poupados) na complexidade do aparelho judicial e na excessiva complexidade do procedimento ordinário. <i>6. – Os remédios para recuperar a eficiência.</i> 21 Como é óbvio, os remédios indicados nos diversos relatórios nacionais diferem de acordo com a causa aparente da crise. 22 No que diz respeito aos custos, há dois tipos de propostas. De um lado, existem propostas para diminuir os custos, que são considerados excessivos, por meio de mudanças na organização da advocacia e no sistema de cálculo dos honorários dos advogados. De outro lado, existem propostas para mudar a assistência jurídica para os pobres, se ela se mostrar insuficiente ou impossível de ser custeada. 23 No que diz respeito à duração, os esforços para a melhora são feitos em diferentes direções. Existem propostas de introduzir mecanismos
---	---

deemed to be excessive, through changes in the organisation of the legal profession and in the system used for paying lawyer's fees. On the other hand, there are proposals to change legal aid to the poor, if it turns out to be insufficient or not cost-effective. 23 As far as duration is concerned, the efforts at improvement are made in different directions. There are proposals to introduce mechanisms which would reduce the volume of litigation; to simplify procedures, adapting them better to the different kinds of disputes; to rationalise the administration of justice by improving its structures in order to increase judges' productivity. 24 But let us proceed with each proposal in turn. <i>6.1.- Rationalisation of procedural costs and legal aid.</i> 25 As far as rationalisation of procedural costs is concerned, which is aimed at making them more affordable and to counteract lawyers' interest in procedural complications, the most interesting initiatives come from England and Germany. 26 In England, as we have already said, costs are unbearable and distort the whole system of justice, particularly in low value claims. Many proposals, advanced by the "WoOLF Report on Access to Justice", are directed to these kinds of disputes. They recommend a standardisation of the process	que reduziriam o volume de litígios; simplificar os procedimentos, adaptando-os melhor aos diferentes tipos de conflitos; racionalizar a administração da justiça, aprimorando sua estrutura para aumentar a produtividade dos juízes. 24 Mas vamos prosseguir com uma proposta de cada vez. <i>6.1. – Racionalização dos custos processuais e assistência jurídica.</i> 25 Embora distante de atingir a racionalização dos custos do processo, tornando-os mais acessíveis e desestimulando a chicana dos advogados, as iniciativas mais interessantes vêm da Inglaterra e da Alemanha. 26 Na Inglaterra, como já dissemos, os custos são insuportáveis e distorcem todo o sistema judiciário, particularmente nas causas de pequeno valor. Muitas propostas, desenvolvidas pelo "WoOLF Report on Access to Justice" são dirigidas a esse tipo de conflito. Elas recomendam uma padronização do processo e o reembolso dos custos ao vencedor pelo sucumbente. Os honorários pagos pelo cliente ao seu próprio advogado também seriam calculados de forma similar, a menos que o cliente concordasse expressamente em pagar mais. A fim de ajudar os litigantes pobres, seriam introduzidos contratos de risco. Com base num contrato condicional de honorários, os advogados não receberiam nada se o autor perdesse. Se ganhasse, o advogado receberia o pagamento pelas horas trabalhadas mais um
---	--

and of the costs recoverable by the winner from the loser in litigation. The costs payable by the client to his own lawyer will also be similarly calculated, unless the client expressly agrees to pay more. In order to help poor litigants, conditional fees are being introduced. Under a conditional fee agreement the lawyers gets nothing if the plaintiff wins. But if he wins, the lawyer will get the normal hourly fee, plus a premium of up to 100% of this fee. 27 In Germany, the cost of litigation is not so high as in England, because, as generally happens in civil law systems, the lawyers' fees are fixed by law as a percentage of the value of the claim. Such percentage decreases as the value increases. Nevertheless the German legislature, in an attempt to avoid Courts' congestion, found it necessary to provide lawyers with an incentive to settle, by providing that when a case is settled before judgement the lawyers are entitled to receive an extra fee unit. 28 Regarding State interventions to sustain citizens who cannot afford to pay legal costs, again Italy and England represent two extreme cases. 29 In England, legal aid costs, which are the highest in the world, have greatly increased in the last few years and could have gone out of control. The English reporter informs us that the total expenditure (both for civil cases and for criminal cases) has been equal	prêmio de 100% do valor dos honorários. 27 Na Alemanha, o custo do processo não é tão alto quanto na Inglaterra porque, como sempre acontece nos sistemas de direito civil, os honorários advocatícios são fixados por lei num percentual sobre o valor da causa. Esse percentual diminui na medida em que o valor aumenta. Todavia, o legislador alemão, a fim de evitar o congestionamento dos Tribunais, entendeu necessário incentivar os advogados a compor inicialmente os conflitos, estabelecendo que quando um caso for resolvido antes do julgamento os advogados receberão honorários extras. 28 Em se tratando da intervenção do Estado para assistir os cidadãos que não podem pagar os custos do processo, a Itália e a Inglaterra representam novamente casos extremos. 29 Na Inglaterra, os custos da assistência jurídica, que são os mais altos do mundo, aumentaram muito nos últimos anos e podem ter saído de controle. O relator inglês nos informa que o total gasto (com casos civis e criminais) chegou a £ 682 milhões de libras em 1992 e a £ 1,478 bilhão em 1996-97, enquanto se espera atingir 1,602 bilhão em 1998-99. A razão desse estado de coisas não é o grande número de cidadãos que recebem a assistência jurídica. A razão está, ao contrário, no valor excessivo dos honorários advocatícios, pagos com base em horas. O remédio sugerido, e que está começando a ser aplicado, é a revisão do sistema de assistência jurídica. A Lei de Acesso
--	--

to £ 682 million in 1992 and £ 1,478 millions in 1996-97, while is expected to reach 1602 millions in 1998-99. The reason for such a state of things is not the particularly large number of citizens that get legal aid. The reason is, instead, the excessiveness of lawyers' fees, paid on hourly basis. The suggested remedies, which are beginning to be applied, overhaul the system under which legal aid is provided. The Access to Justice Bill 1998 creates a new Legal Services Commission. The Commission will ensure that legal aid services are provided on an economical basis by franchising legal firms on a competitive basis and paying a fixed cost for legal services. Further, legal aid will be withdrawn from money claims, leaving plaintiff with such claims to find lawyers willing to represent them on a conditional fee basis. 30 In Italy, legal aid is simply a disaster. Article 24 of the Italian Constitution (<i>Costituzione</i>) requires the state to provide legal aid to those who cannot otherwise afford legal proceedings. Yet, the reality is quite different from these declamations. Formerly, in Piedmont, a so-called "poor persons' lawyer" existed, structured as a civil servant like the public prosecutor. This office was introduced in the unified territories, but suppressed shortly after Italian unification during the 1860s, due to	à Justiça de 1998 cria uma nova Comissão de Serviços Jurídicos. A Comissão se certificará que os serviços de assistência jurídica estão sendo prestados em valores de mercado, franqueando escritórios de advocacia com base em critérios competitivos e pagando um valor fixo pelos serviços. Mais adiante, a assistência jurídica será afastada das causas que envolvam valores econômicos, deixando aos autores dessas causas a tarefa de encontrar advogados que queiram representá-los com base num contrato de risco. 30 Na Itália, a assistência jurídica é simplesmente um desastre. O art. 24 da Constituição Italiana (<i>Costituzione</i>) obriga o Estado a assegurar assistência jurídica a todos os que não puderem pagar os custos de um processo. A realidade é, no entanto, muito diferente dessa declamação. Formalmente em Piemonte, o chamado 'advogado de pobre' é um servidor público como o promotor. Esse cargo foi introduzido nos territórios unificados, mas suprimido abruptamente depois da unificação Italiana nos idos de 1860, em razão das restrições orçamentárias. Da unificação até 1973 as pessoas pobres que desejassem litigar tinham que apelar para a boa vontade dos advogados, sendo todos obrigados a patrociná-los gratuitamente. Não é preciso dizer que o patrocínio que eles recebiam era tipicamente muito pobre. Em 1973 e em 1990 foram promulgadas leis dispendo sobre a assistência jurídica na forma de pagamento de honorários
---	---

claimed budgetary constraints. From unification until 1973, poor people wishing to litigate had to rely solely on the good will of lawyers, all of whom had a duty to represent them for free. Needless to say, the quality of the representation they received was typically very poor. In 1973 and 1990, laws were enacted providing for legal aid in the form of state payment of lawyers' fees. But the criteria for eligibility to receive legal aid are so stringent that very few indeed have been able to benefit. Legal aid today is available only to those who earn less than £ 3,500 a year and typically only for criminal cases. It is accordingly not surprising that the public expenditure on legal aid in Italy is less than one hundredth of that in England. Up until now, possible remedies have been discussed theoretically, but current budgetary difficulties restrain an effective legal aid system for the poor. 31 Legal aid in the other countries finds it place between these just considered extreme cases. The situation in the US is similar to the Italian one. The available funding for impoverished litigants is very limited(12). The only hope for poor plaintiffs with money claims is to find a lawyer willing to take on their cases on a contingency fee basis. Spain has a system of free legal assistance, but lawyers are poorly paid. As a result, the standard of services provided under the legal aid scheme is very poor, as	aos advogados pelo Estado. Mas os critérios de eleição dos beneficiários da assistência jurídica são tão restritivos que muitos poucos conseguem o benefício. A assistência jurídica nos dias de hoje está disponível somente para aqueles que ganham menos de £ 3.500 por ano e somente para os casos tipicamente criminais. É por isso que não causa surpresa o fato de os gastos públicos com assistência jurídica na Itália ser menos de um centésimo do gasto da Inglaterra. Até agora, os possíveis remédios são discutidos teoricamente, mas as atuais dificuldades orçamentárias restringem um efetivo sistema de assistência jurídica para os pobres. 31 A assistência jurídica nos outros países se situa entre esses casos extremos. A situação nos Estados Unidos é semelhante à da Itália. O fundo disponível para os litigantes pobres é muito limitado (12). A única esperança do pobre com causa que envolva dinheiro é encontrar um advogado que pegue o seu caso com base num contrato de risco. A Espanha tem um sistema de assistência jurídica gratuita mas os advogados são miseravelmente pagos. Em consequência, o padrão dos serviços prestados pela assistência jurídica é muito pobre, como reclama o conferencista espanhol. O mesmo acontece em Portugal, principalmente devido ao fato de que os advogados nomeados são ainda estagiários ou iniciantes (13). No Brasil, há um sistema de defensores públicos ainda muito ineficiente. Na maioria dos Estados ele não funciona
--	--

the Spanish lecturer complains. The same happens in Portugal, mainly due to the fact that the appointed lawyers are either trainees or lawyers embarking on their careers(13). In Brazil, there is a system of public defenders, still very inefficient. In many states it does not operate at all, or it exists only by way of token public legal assistance to persons most in need. In Greece, the legal aid system is not really effective, due to the unwillingness of counsel to accept <i>pro bono</i> work. In Germany, there is an effective system of legal aid, mainly as far as family disputes are concerned. Such legal aid system costs a lot (DM 500 millions per year), even if much less than the English system. The French legal aid system, after a recent reform, turns out to be good. In 1997, the expenditure has been about Fr. 1072 millions. <u>6.2.-The attempts to "deflate" the demand for justice. Increasing of the price of state justice and Alternative Dispute Resolution systems.</u> 32 The litigation explosion, particularly relevant in North American and German systems, has triggered, among the necessary remedies, devices meant to abate or even to invert such trend. 33 It is important to make distinctions. A decrease in the workload of courts may happen in two ways. Access can be discouraged by increasing judicial taxes, in	plenamente ou existe somente para as pessoas extremamente necessitadas. Na Grécia, o sistema de assistência jurídica não é eficaz devido à indisposição do advogado de aceitar o trabalho gratuito. Na Alemanha, há um sistema de assistência jurídica eficiente, principalmente no que diz respeito a conflitos de família. Esse sistema de assistência jurídica é muito caro (DM 500 milhões de marcos alemães por ano), mesmo considerando que é muito menos do que o sistema inglês. O sistema de assistência jurídica francês, depois de uma reforma recente, tornou-se bom. Em 1997, os gastos foram de cerca de Fr. 1,072 bilhão de francos franceses. <i>6.2. – Os esforços para “deflacionar” a demanda por justiça. Aumento do preço da justiça do Estado e Sistemas Alternativos de Solução dos Conflitos.</i> 32 A explosão de litígios, particularmente relevante nos sistemas da América do Norte e da Alemanha, permitiu o desenvolvimento, entre os remédios necessários, de dispositivos destinados a diminuir ou mesmo inverter essa tendência. 33 É importante distinguir. A diminuição da carga de trabalho nos tribunais pode ocorrer de duas maneiras. O acesso pode ser desestimulado pelo aumento das taxas judiciárias, a fim de fazer os usuários pagar, numa visão de livre mercado, pelo custo do serviço que eles utilizam. Ao lado dessa orientação, pode-se introduzir (ou aumentar) os valores mínimos para as apelações (alçada) (14). Por meio desse método, devemos abrir novas alternativas de
---	--

order to make clients pay, in a free market perspective, for the cost of the service they receive. Along this direction we may place the introduction (or the increasing) of minimum value limits for appeals(14). Through this method, we might open new ways to disputes' solution. 34 Making access to justice more expensive or binding the possibility of appeals to the value of the claim may give rise to difficulty. In Italy for instance such proposal would run into constitutional problems. The Greek lecturer reports that in 1995 over 85% of cases brought before first instance courts resulted in decisions in favour of the plaintiff. The reporter infers that, in that country, litigation depends on a true need for protection and therefore that "one should look elsewhere for the 'root of evil'"(15). I am certain that this remark expresses in important idea: that efforts aimed to discourage citizens from asking the state for justice without offering an alternative are politically unacceptable. 35 It is instead better to attempt to lighten the judges' work by encouraging citizens to use alternative dispute resolution methods. The complex modern society cannot be satisfied by traditional justice, either with civil law or case law systems(16), by traditional judges in a highly formalised procedure, which requires expensive legal representation . It is necessary to explore	solução dos conflitos. 34 Tornar o acesso à justiça mais caro ou vincular a possibilidade de apelar ao valor da causa pode aumentar as dificuldades. Na Itália, por exemplo, essa proposta esbarraria em problemas constitucionais. O conferencista grego relata que em 1995 mais de 85% das ações julgadas na primeira instância resultaram em decisões favoráveis aos autores. O relator deduz que, naquele país, a litigância depende de uma verdadeira proteção e por isso que “se deve procurar em outro lugar a ‘raiz do mal’” (15). Estou certo que essa observação expressa uma idéia importante: os esforços que têm por objetivo desencorajar o cidadão de pleitear ao Estado a aplicação da justiça sem oferecer nenhuma alternativa são politicamente inaceitáveis. 35 É preferível, portanto, tentar aliviar a carga de trabalho dos juízes, encorajando os cidadãos a buscar métodos alternativos de solução dos conflitos. A complexa sociedade moderna não pode ser satisfeita com a justiça tradicional, seja ela de <i>civil law</i> ou de <i>common law</i> (16), pelos juízes tradicionais e em procedimentos extremamente formais, que exigem um patrocínio caro. É necessário explorar novos caminhos, mais rápidos, mais baratos, mais simples e mais próximos das necessidades e, por que não, do modo de ser das categorias de cidadãos envolvidos no conflito. 36 Todos os sistemas estão buscando agora, com maior ou menor determinação, uma nova
--	---

new ways, faster, cheaper, simpler and nearer to the needs and, why not, to the moods of those categories of citizens who are involved in a controversy. 36 All systems are now seeking, with more or less determination, a new "co-existence" justice system, more inclined to parties' conciliation. 37 Alternative dispute resolution systems are more diffused in common law countries, particularly in the US, where the relative cultural background dates back to the 1980s, than in civil law systems. 38 In Europe(17), apart from arbitration(18), the development of 'informal justice' systems is rather slow. 39 There are many restraining factors. First, there is the weight of a long tradition of ritual justice. Secondly, there is a long-standing myth of jurisdictional unity, which generates great suspicion of any attempt to lessen the judges' dominance. Lastly, in civil law countries, ordinary proceedings do not generate the enormous costs and difficulties that they do under the common law adversarial system(19). 40 The protection of workers and consumers appears to be the fastest growing sector of ADR in Europe. In Italy, experimental conciliation and arbitration services are provided by Telecom Italia, the banking ombudsmen, conciliation and arbitration chambers established by the chambers of	coexistência no sistema judiciário, mais inclinada à conciliação das partes. 37 Os sistemas alternativos de solução dos conflitos são mais difundidos nos países de <i>common law</i>, particularmente nos Estados Unidos onde a experiência cultural nessa área data da década de 80, do que nos países de <i>civil law</i>. 38 Na Europa (17), com exceção da arbitragem (18), o desenvolvimento de sistemas de 'justiça informal' é ainda muito lento. 39 Há muitos fatores restritivos. Em primeiro lugar, há o peso da justiça ritual de longa tradição. Em segundo lugar, há um persistente mito da unidade da jurisdição, que geralmente aumenta a suspeita de diminuição do poder dos juízes. Por último, nos países de <i>civil law</i> o procedimento ordinário não gera os enormes custos e as dificuldades que causa no sistema de <i>common law</i> (19). 40 A proteção aos trabalhadores e aos consumidores surge como o setor que mais cresce na Europa. Na Itália, a conciliação experimental e os serviços de arbitragem são mantidos pela Itália Telecom, as ouvidorias dos bancos, câmaras de conciliação e arbitragem criadas pelas câmaras de comércio, e conciliação oferecida pelo ministério do trabalho e emprego (20). 6.3. – <i>Intervenções para simplificar e racionalizar os procedimentos.</i> 41 No que diz respeito ao processo civil, podemos ver a grande diferença de abordagem
--	--

commerce, and conciliation offered by labour and employment offices(20). 6.3. <i>Interventions to simplify and rationalise procedural disciplines</i> 41 As far as proceedings discipline is concerned, we can see a great difference of approach between common and civil law countries. 42 In common law countries, we see a short slogan on the flag of procedural reforms: <i>case management</i>. Briefly, it is about placing even the pre-trial stage under the control of the judge, especially regarding discovery, which now is left, in adversarial systems, to the complete control of the parties' lawyers. 43 Case management has been discussed in the US for a long time. Many legislative interventions have concerned particularly the so-called complex litigation; that is that kind of controversy (like environmental and consumers protection cases, civil rights cases, antitrust cases, mass tort cases) for which traditional adversarialness is no longer sufficient. 44 Even in England, as we are told, the newly introduced (26th April 1999) procedural rules are united under a new "philosophy of procedure" which represents a U-turn from the traditional rules of the adversary system. The excess of adversarialness involves an excess of litigious activity. To reduce this activity the	entre os países de <i>common law</i> e de <i>civil law</i>. 42 Nos países de <i>common law</i> identificamos um pequeno slogan na bandeira das reformas processuais: gerenciamento das causas. Resumidamente, pretende-se colocar a fase pré-processual sob o controle do juiz, especialmente a produção de provas, que atualmente é deixada, no sistema dispositivo, ao controle integral dos advogados das partes. 43 O gerenciamento da causa foi discutido nos Estados Unidos por um longo tempo. Muitas leis dispuseram especialmente sobre a chamada complexidade do procedimento, que é um tipo de controvérsia (como as causas ambientais e de proteção ao consumidor, de direitos civis, antitruste e de direitos difusos) onde a tradicional estrutura do contraditório não tem sido suficiente. 44 Mesmo na Inglaterra, como dissemos, as novas regras para os procedimentos preliminares (de 26 de abril de 1999) estão unificadas sob a nova "filosofia do processo" que representa um giro de 180 graus nas regras tradicionais do anterior sistema dispositivo. O excesso de contraditório envolve um excesso de atividade litigiosa. Para reduzir essa atividade, as novas regras colocam o controle processual do litígio nas mãos dos tribunais. 45 Obviamente, nos países de <i>civil law</i>, onde os procedimentos ainda estão sob o estrito controle dos tribunais, essa teoria não é levada em consideração. 46 A atenção é voltada mais para o problema da
---	--

new rules place the control of litigation in the hands of the courts. 45 Obviously, in civil law countries, where proceedings are already under the strict control of the courts, such theory does not find much consideration. 46 The attention is focused rather on the problem of reducing the complexity and formalism of ordinary procedure and on the introduction of simplified summary procedures or the rationalisation of the existing ones. 47 An important simplification is going on in the discipline of evidence examination. Slowly, there is a growing awareness that the judge can make a decision without oral hearings and cross-examinations, but by simply reading the written affidavits of parties and tests. No doubt, there is a great saving of money and time, without great losses in fact-reconstruction reliability. This is certainly an important exception to the principle of oral discussion, but it should not worry us, as the judge retains the power to order an oral hearing of the tests. 48 In Spain, the draft new code of civil procedure, which is now being discussed in the Parliament, apart from providing some procedural simplifications to the ordinary proceedings, introduce the "monitoring procedure", aligning the judicial protection of money credits to the German, French and Italian systems. Regarding existing	necessidade de redução da complexidade e do formalismo do procedimento ordinário, para a introdução de procedimentos sumários ou para a racionalização dos já existentes. 47 Uma importante simplificação está em desenvolvimento na disciplina da apreciação da prova. Aos poucos, surge um cauteloso entendimento de que o juiz pode decidir sem a necessidade de depoimentos orais e sem a produção de provas mediante o contraditório em audiência, mas pela simples leitura de declarações escritas sob juramento pelas partes e de laudos. Sem dúvida há uma grande economia de tempo e dinheiro sem grande perda de confiança na reconstrução dos fatos. Isso é certamente uma importante exceção ao princípio da oralidade que não nos deve preocupar porque o juiz tem o poder de submeter os laudos a exame pericial em audiência. 48 Na Espanha, o projeto do novo código de processo civil que está sendo discutido no parlamento, além de prever algumas simplificações no procedimento ordinário, introduz o 'procedimento monitorio', alinhando-se aos sistemas de proteção de crédito da Alemanha, da França e da Itália. Relativamente ao procedimento sumário, um novo projeto de lei está sendo elaborado pelo Governo da Itália, racionalizando o procedimento preliminar e transferindo o ônus de iniciar o julgamento do mérito do autor para o réu. Essa sugestão é particularmente importante nos procedimentos urgentes que se assemelhariam mais ao
--	--

summary procedures, a new draft law developed by the Italian Government provides for a rationalisation of interlocutory procedures, transferring the burden of starting the judgement on the merit from the plaintiff to the defendant. Such suggestion is particularly important for urgent procedures, which would be made more similar to the French <i>référé</i> procedure. The result would be a great relief for ordinary proceedings, as has happened in France. <i>6.4. Interventions into judicial organisation.</i> 49 The existence of several types of first instance ordinary judges can be justified in many ways, above all by historical analysis. Certainly, it is a source of problems. For example, judicial statistics show that changing competence rules may cause sudden irrational leaps in work loads(21). 50 For that reason, in continental Europe, the leitmotif of the past few years has been the idea of only one type of judge for all first instance proceedings. In Germany, this hypothesis has been widely discussed. In 1996, though, a ministerial working group came to the conclusion that the proposal to merge the local court and regional court together to form a unified court of first instance was not feasible in the near future(22). In France, too, the idea of a merger between <i>juge d'instance</i> and <i>juge de grande instance</i> has been considered, but a	procedimento arbitral francês. O resultado seria um grande alívio no procedimento ordinário, como aconteceu na França. <i>6.4. – Intervenções na organização judiciária.</i> 49 A existência de muitos tipos de juízos de primeira instância pode ser justificada de várias maneiras, sobretudo pela análise histórica. Certamente, ela é uma fonte de problemas. As estatísticas judiciais mostram, por exemplo, que a mudança nas regras de competência podem causar saltos irracionais repentinos na carga de trabalho (21). 50 Por essa razão, na Europa continental, a idéia base nos últimos anos tem sido a de um só tipo de juiz para todos os procedimentos da primeira instância. Na Alemanha essa tese foi amplamente discutida. Em 1996, no entanto, um grupo de trabalho ministerial chegou à conclusão de que a proposta de fundir os tribunais locais e regionais num único tribunal unificado de primeira instância não seria factível num futuro próximo(22). Na França também a idéia de fundir o <i>juge d'instance</i> e o <i>juge de grande instance</i> foi considerada mas preferiu-se a redistribuição de competências com a ampliação das matérias sujeitas a julgamento pelo juízo de primeira instância. Na Itália, ao contrário, essa idéia foi completamente implementada. Em 1989 os pretórios distritais e os tribunais foram unificados, deixando-se só uma parte do antigo pretório mandamental separada da seção central do pretório. A lei que instituiu o juízo singular na primeira instância
--	--

redistribution of competence was preferred, by increasing the value competence of the <i>juge d'instance</i>. In Italy, instead, this idea has been brought to complete realisation. In 1989, the districts of <i>pretore</i> and <i>tribunale</i> has been unified, leaving just a part of the old <i>preture mandamentali</i> as detached sections of the central offices of the <i>preture</i>. The law which establishes the single judge of first instance will become effective in June 1999. The process had some obstacles to overcome, including the abolition of the managerial positions of some hundred 'directors' (judges and public prosecutors who hold directive functions) who presently work in the <i>preture</i>. Hopefully, now that the process is complete, some characteristics of the <i>preture</i>, such as pragmatism, swiftness and informality, will not be lost. 51 A common organisational feature in many civil law systems is the growing diffusion of the single judge in first instance proceedings. The abandonment of collegiality is urged for obvious reasons of economy and efficiency. In France and Germany, even if two different types of first instance judges are maintained, the single judge institution has been extended to 'superior' judges, who were traditionally collegial. The collegial decision is exceptionally kept for some sorts of controversies, as in Italy for the <i>Tribunale unificato</i>.	entrou em vigor em junho de 1999. O processo enfrentou alguns obstáculos para se efetivar, incluindo a extinção de algumas centenas cargos de direção (ocupados por juízes e por promotores que detinham função de direção) e que atualmente trabalham nos Pretórios. Toda esperança, agora que o processo foi concluído, é que algumas características do pretório, como o pragmatismo, a agilidade e a informalidade, não se percam. 51 O aspecto organizacional comum em muitos sistemas de <i>civil law</i> é a difusão crescente de um juízo único para os procedimentos de primeira instância. Urge o abandono do colegiado por razões óbvias de economia e eficiência. Na França e na Alemanha, mesmo se forem mantidos dois tipos de juízos na primeira instância, a instituição do juízo singular foi estendida para as instância superiores, que são tradicionalmente colegiadas. A decisão colegiada é mantida excepcionalmente para algumas espécies de controvérsias como na Itália pelo Tribunal unificado. 52 Ao lado dos aspectos harmônicos sobrevivem relevantes diferenças organizacionais dentro do sistema judiciário dos diferentes países. 53 A especialização de tribunais para diferentes tipos de litígios privados constitui um aspecto fundamental de muitos sistemas europeus, incluindo a França e a Inglaterra (23). 54 Entretanto, não existem tribunais especializados na Alemanha e na Itália. Na
--	--

52 Together with harmonising trends, some relevant organisational differences still survive within the judicial systems of the different countries. 53 Specialist courts for distinct types of private litigation constitute a fundamental feature of many European systems, including France and England(23). 54 However, there are no specialist courts in Germany and Italy. In Italy, there is a constitutional disposition that forbids the creation of such courts. 55 Obviously, I support the idea of new special judges who would not be, as in the past, instruments of privilege for certain social classes or for public administration. They should be a true expression of the strong energies that society reveals in solidarity and voluntary activities. Special judges coming from the so called third sector could make valuable contributions, for many reasons, towards accomplishing the tasks of the state, particularly in the justice system. 56 In conclusion, these special judges could lighten the workload of ordinary judges and allow the judicial protection of needs that are now submerged because of the excessive costs, formalism and distance of ordinary justice. 57 The idea, which has been already supported by Italian jurists(24) (but which needs the amendment of the Constitution,	Itália, há um dispositivo constitucional que proíbe a criação desses tribunais. 55 Obviamente eu apóio a idéia de novos juízos especializados que não seriam, como no passado, instrumentos de privilégio de determinadas classes sociais ou destinados à Administração pública. Eles devem ser a verdadeira expressão da forte energia que a sociedade revela nas atividades solidárias e espontâneas. Juízos especializados provenientes do chamado terceiro setor poderiam dar valiosas contribuições, por diversas razões, para resolver as tarefas do estado, particularmente no sistema judiciário. 56 Concluindo, esses juízos especializados podiam aliviar a carga de trabalho dos juízos comuns e permitir a proteção judicial dos interesses que estão atualmente submersos por causa dos excessivos custos, do formalismo e da distância da justiça comum. 57 A idéia, que já foi defendida por juristas italianos (24) (mas que precisa de emenda constitucional), implica a introdução de um amplo espectro de jurisdições especiais, cobrindo aqueles campos da vida em comunidade em que seja necessária a proteção jurisdicional. Essas jurisdições, na maioria dos casos, podem ser formadas pelos representantes dos interesses em conflito, como o <i>Conseil de prud'hommes</i> da França, que tem jurisdição sobre os conflitos trabalhistas e tem-se progressivamente adaptado à expansão do princípio da igualdade nas relações industriais.
--	--

implies the introduction of a wide range of special jurisdictions, covering those fields of the community life where jurisdictional protection may be needed. Such jurisdictions, in most cases, could be made up of representatives of the opposing interests, like the French <i>Conseil de prud'hommes</i>, which has jurisdiction over labour disputes and has progressively adapted to the spreading of the equality principle in the industrial relationships. 58 The special jurisdictions, however, should not be limited to labour disputes only, but should be spread to the fields of housing, health, essential services, consumer protection and civil liability. An easily accessible and low cost jurisdiction, together with the right to self-representation, could speed up the resolution of controversies and bring to light repressed conflicts which do not receive otherwise protection.	58 A jurisdição especial não deve, no entanto, ficar limitada somente aos conflitos trabalhistas, mas deve espalhar-se para as áreas domésticas, de saúde, de serviços essenciais, de proteção ao consumidor e de responsabilidade civil. Uma jurisdição de fácil acesso e de baixo custo, juntamente com o direito de auto-representação, pode acelerar a solução das controvérsias e dar à luz os conflitos reprimidos que não recebem outro tipo de proteção.
Footnotes (1) See BERMUDEZ S., <u>Administration of Civil Justice in Brasil</u>, p. 17. (2) See MICHALIK P., <u>Justice in Crisis, a Comparative Perspective on Civil Justice. England and Wales</u>, p. 27 ff. (3) As I did not yet get the Italian report, I will refer to CHIARLONI S. <u>La giustizia civile e i suoi paradossi</u>, in <u>Annali della Storia d'Italia Einaudi</u>, Torino, 1998, s. 407 ff.	Notas de rodapé (1) See BERMUDEZ S., <u>Administration of Civil Justice in Brasil</u>, p. 17. (2) See MICHALIK P., <u>Justice in Crisis, a Comparative Perspective on Civil Justice. England and Wales</u>, p. 27 ff. (3) As I did not yet get the Italian report, I will refer to CHIARLONI S. <u>La giustizia civile e i suoi paradossi</u>, in <u>Annali della Storia d'Italia Einaudi</u>, Torino, 1998, s. 407 ff. (4) See DIEZ-PICAZO GIMENEZ I., <u>Civil Justice in Spain: Present and Future- Access, Cost & Duration</u>, p. 19 (5) See BLANKENBURG E. <u>Civil Justice. Access, Cost and Expedition – a Multinational Perspective: the Netherlands</u>, p. 17 ff. (6) See CADIET L. <u>Civil Justice Reform: Access, Cost and Delay. The French Perspective</u>, p. 24 ff. (7) GOTTWALD P. <u>Civil Justice Reform- Access, Cost and Expedition, the German Perspective</u>, p. 8 ss. To be precise I am not

(4) See DIEZ-PICAZO GIMENEZ I., <u>Civil Justice in Spain: Present and Future- Access, Cost & Duration</u>, p. 19 (5) See BLANKENBURG E. <u>Civil Justice. Access, Cost and Expedition – a Multinational Perspective: the Netherlands</u>, p. 17 ff. (6) See CADIET L. <u>Civil Justice Reform: Access, Cost and Delay. The French Perspective</u>, p. 24 ff. (7) GOTTWALD P. <u>Civil Justice Reform- Access, Cost and Expedition, the German Perspective</u>, p. 8 ss. To be precise I am not quoting a German national report which has not arrived, but the essay given by prof. Gottwald to the book which will be edited by AAS Zuckerman, <u>Justice in Crisis, Comparative Aspects of Civil procedure</u>, Oxford, 1999 (8) Ministère de la Justice, <u>Annuaire statistique de la justice</u>, Edition 1998. (9) See ECO U., <u>Apocalittici e integrati</u>, Milano, 1979. (10) See <u>L'appello nel processo del lavoro. Profili dall'esperienza</u>, Milano, 1988. (11) See BLANKENBURG E. , <u>Cultures juridiques comparées</u>. (12) See MARCUS R.L. <u>Malaise of the Litigation Superpower</u>, p. 43 ff. (13) MARQUES M.M. <u>The Portuguese System of Civil procedure</u>, p. 35 ff. (14) There is currently a discussion about this in Germany. See GOTTWALD, p. 29.	quoting a German national report which has not arrived, but the essay given by prof. Gottwald to the book which will be edited by AAS Zuckerman, <u>Justice in Crisis, Comparative Aspects of Civil procedure</u>, Oxford, 1999 (8) Ministère de la Justice, <u>Annuaire statistique de la justice</u>, Edition 1998. (9) See ECO U., <u>Apocalittici e integrati</u>, Milano, 1979. (10) See <u>L'appello nel processo del lavoro. Profili dall'esperienza</u>, Milano, 1988. (11) See BLANKENBURG E. , <u>Cultures juridiques comparées</u>. (12) See MARCUS R.L. <u>Malaise of the Litigation Superpower</u>, p. 43 ff. (13) MARQUES M.M. <u>The Portuguese System of Civil procedure</u>, p. 35 ff. (14) There is currently a discussion about this in Germany. See GOTTWALD, p. 29. (15) KERAMEUS K.D. and KOUSSOULIS S., <u>Civil Justice Reform: Access, Costs and Delay. A Greek perspective</u> p. 13 ff. (16) Even in Common Law countries, the debate between these opposite conceptions is still alive. See FALLON R.H. and MELTZER D.J., <u>New Law, Non-Retroactivity and Constitutional Remedies</u>, in <u>Harvard Law Review</u>, 1991 (104), p. 1733 ff., especially at p. 1758 ff. (17) See COULSON R., <u>Will the Growth of Alternative Dispute Resolution (Adr) in America Be Replicated in Europe?</u>, in <u>Journal of International Arbitration</u>, 1992 (9), pp. 211 ff. (18) The Centre for Dispute Resolution,
---	--

(15) KERAMEUS K.D. and KOUSSOULIS S., <u>Civil Justice Reform: Access, Costs and Delay. A Greek perspective</u> p. 13 ff. (16) Even in Common Law countries, the debate between these opposite conceptions is still alive. See FALLON R.H. and MELTZER D.J., <u>New Law, Non-Retroactivity and Constitutional Remedies</u>, in <u>Harvard Law Review</u>, 1991 (104), p. 1733 ff., especially at p. 1758 ff. (17) See COULSON R., <u>Will the Growth of Alternative Dispute Resolution (Adr) in America Be Replicated in Europe?</u>, in <u>Journal of International Arbitration</u>, 1992 (9), pp. 211 ff. (18) The Centre for Dispute Resolution, London, separates arbitration from Adr institutions. See <u>ADR Route Map</u>, London 1992, p. 3. (19) See BLANKENBURG E., TANIGUCHI Y., <u>Informal Alternatives to and within Formal Procedures</u>, in <u>Justice and Efficiency</u>, Proceedings of the VIII World Congress of Procedural Law, Anversa 1989, pp. 335 ff. (20) See F. CARPI, <u>Settlement of Disputes Out of Court in Italy</u>, relation at the International Symposium on Civil Procedure in the Globalisation Era, Waseda University, Tokyo, 25-27 August 1992. (21) For example, with reference to Switzerland, MEIER I, <u>Swiss Procedural Law</u> p. 12 of the typed report, notes "the big increase of cases of the single judges and the decline of cases in district courts in 1996 result of a shift competence" (22) See GOTTWALD P., p. 20 of the typed report. (23) See CRANSTON R., <u>Legal Foundations of the Welfare State</u>, London 1985, pp. 189 ff. (24) See for example DENTI V., <u>Tre interventi sul disegno di legge governativo di provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei tempi della giustizia civile: una difesa d'ufficio</u>", in <u>Foro Italiano</u>, 1987, V, c. 172, and if you like, CHIARLONI S., <u>Nuovi modelli processuali</u>, in <u>Rivista di diritto civile</u>, 1993, and now in <u>Formalismi e garanzie</u>, Turin, 1995, p. 12 ff.	London, separates arbitration from Adr institutions. See <u>ADR Route Map</u>, London 1992, p. 3. (19) See BLANKENBURG E., TANIGUCHI Y., <u>Informal Alternatives to and within Formal Procedures</u>, in <u>Justice and Efficiency</u>, Proceedings of the VIII World Congress of Procedural Law, Anversa 1989, pp. 335 ff. (20) See F. CARPI, <u>Settlement of Disputes Out of Court in Italy</u>, relation at the International Symposium on Civil Procedure in the Globalisation Era, Waseda University, Tokyo, 25-27 August 1992. (21) For example, with reference to Switzerland, MEIER I, <u>Swiss Procedural Law</u> p. 12 of the typed report, notes "the big increase of cases of the single judges and the decline of cases in district courts in 1996 result of a shift competence" (22) See GOTTWALD P., p. 20 of the typed report. (23) See CRANSTON R., <u>Legal Foundations of the Welfare State</u>, London 1985, pp. 189 ff. (24) See for example DENTI V., <u>Tre interventi sul disegno di legge governativo di provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei tempi della giustizia civile: una difesa d'ufficio</u>", in <u>Foro Italiano</u>, 1987, V, c. 172, and if you like, CHIARLONI S., <u>Nuovi modelli processuali</u>, in <u>Rivista di diritto civile</u>, 1993, and now in <u>Formalismi e garanzie</u>, Turin, 1995, p. 12 ff.
--	---

increase of cases of the single judges and the decline of cases in district courts in 1996 result of a shift competence" (22) See GOTTWALD P., p. 20 of the typed report. (23) See CRANSTON R., <u>Legal Foundations of the Welfare State</u>, London 1985, pp. 189 ff. (24) See for example DENTI V., <u>Tre interventi sul disegno di legge governativo di provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei tempi della giustizia civile: una difesa d'ufficio</u>", in <u>Foro Italiano</u>, 1987, V, c. 172, and if you like, CHIARLONI S., <u>Nuovi modelli processuali</u>, in <u>Rivista di diritto civile</u>, 1993, and now in <u>Formalismi e garanzie</u>, Turin, 1995, p. 12 ff.	
---	--