

Antônio de Pádua Ribeiro

# Reflexões Jurídicas

*Palestras, Artigos & Discursos*

Brasília – 2000



BRASÍLIA JURÍDICA

## A Reforma do Poder Judiciário e a Sociedade

O que espera a sociedade da reforma constitucional a realizar-se, para terem Judiciário, se não dos seus sonhos, que, pelo menos, atenda aos seus anseios mínimos de justiça? É sobre esse tema que pretendo fazer algumas breves reflexões.

Inicialmente, é preciso ter em conta que a crise do Judiciário há de ser vista como um dos aspectos da crise do próprio Estado. A estrutura estatal, como todos sabem, não funciona em benefício dos cidadãos. Reivindicações básicas da população como segurança, saúde, escola e habitação são postergadas. O excesso de regulamentação paralisa a economia, causando desemprego. A legislação é editada e alterada, a todo momento, pelo Poder Executivo, mediante **medidas provisórias**, instrumento legislativo de maior amplitude que os anteriormente criticados **decretos-lei**, promulgados pelos governos ditos ditatoriais. Tenha-se em conta, ainda, que colaboram para a pletora legislativa os estados e municípios. No Brasil, temos dezenas de milhares de leis, e - já dizia Tácito, que viveu no início do primeiro milênio da era cristã - *corruptissima res publica plurimae leges* (Anais, III, 27) (“O mais corrupto dos Estados tem o maior número de leis”).

Nesse contexto, sem reorganizar o Estado com a reforma política e a reforma dos Poderes Executivo e Legislativo, adequando textos constitucionais pró-

prios do regime parlamentarista para o presidencialista, e sem dar maior estabilidade à legislação, difícil será conceber-se uma reforma eficiente do Judiciário.

Com efeito, proporcionalmente, hoje em dia, é o Estado que, por intermédio de seus entes, mais desobedece à Constituição e às leis por ele próprio editadas, ensejando um número incomensurável de causas, para cuja solução é manifestamente insuficiente o número de juízes existentes.

Para se ter uma idéia, assinalo que os dados estatísticos do Superior Tribunal de Justiça atinentes a junho de 1996 informam que, desde a sua criação até esse mês, foram-lhe distribuídos 252.365 processos, dos quais julgados 220.767. Todavia, só no ano passado, a distribuição foi de 68.576 processos e, neste ano, deverá aproximar-se de 100.000. Desse total, as Seções e as Turmas competentes para as causas de Direito Público julgaram 90,75%, e as Turmas, especializadas em Direito Público, 76,18% dos feitos. Esses dados são uma prova eloqüente de ser o Estado a parte que mais sobrecarrega um de seus próprios órgãos, o Poder Judiciário, pois a atuação estatal inadequada gera numerosos conflitos de ordem administrativa, tributária e previdenciária.

É lamentável que, no Brasil, as entidades estatais, com freqüência, violem o direito dos cidadãos e atinjam, principalmente, os mais desprotegidos. Esquecem-se seus gestores de que tal proceder desmoraliza o princípio da autoridade, encarnado pelo Executivo, avilta o Poder Legislativo, porta-voz dos anseios de liberdade da sociedade, e desmoraliza o Judiciário, lento na solução dos conflitos que lhe são submetidos a julgamento.

Saliente-se que as principais falhas do sistema judiciário estão identificadas: baixo nível de formação de bacharéis, ínfimos salários dos magistrados, vis salários dos servidores, leis processuais a permitirem a eternização dos recursos, pletora legislativa e estrutura inadequada de certos setores da Justiça.

Dentro desse contexto, é preciso repensar o Judiciário, visando à adoção de providências no sentido da efetividade dos direitos e da cidadania, na certeza de que justiça lenta e acessível apenas a parte da população é justiça injusta. E, no desempenho dessa tarefa, impõe considerar não apenas, como até aqui tem acontecido, **os operadores do sistema judiciário**, mas especialmente **os consumidores** da justiça. Não se pode olvidar que, no regime democrático, a atuação precípua do Estado, mediante seus órgãos, há de visar sempre à afirmação da **cidadania**. De nada adianta conferirem-se direitos aos cidadãos, se não lhes são dados meios eficazes para a concretização desses direitos.

As idéias sobre a matéria vêm sendo desenvolvidas em países da Europa e da América, em torno do que se convencionou chamar “acesso à justiça”, sendo relevantes a respeito os sucessivos trabalhos publicados por Mauro Cappelletti e Vittorio Denti.

Em suma, o que pretende essa corrente de pensamento é *a abertura da ordem processual aos menos favorecidos da fortuna e à defesa de direitos e interesses supraindividuais, com a racionalização do processo, que quer ser um processo de resultados, não um processo de conceitos ou de filigranas*. O que se almeja é a **efetividade do processo**, sendo indispensável, para isso, *pensar no processo como algo dotado de bem definidas destinações institucionais e que deve cumprir os seus objetivos sob pena de ser menos útil e tornar-se socialmente ilegítimo* (Cândido Rangel Dinamarco). Acesso à justiça é o **acesso à ordem jurídica justa**, no dizer de Kazuo Watanabe. *Não tem acesso à justiça aquele que sequer consegue fazer-se ouvir em juízo, como também todos os que, pelas mazelas do processo, recebem uma justiça tarda ou alguma injustiça de qualquer ordem* (Cândido Rangel Dinamarco).

Em brilhantes conferências sobre o tema, assinalou o Professor Mauro Cappelletti ser muito fácil declarar os direitos sociais, o difícil é realizá-los. Daí que *o movimento para acesso à justiça é um movimento para a efetividade dos direitos sociais* e sua investigação deve ser feita sob três aspectos principais, a que denominou ondas renovatórias: a primeira refere-se à garantia de adequada representação legal dos pobres. Como fazê-la? A designação honorífica de advogados não tem mais sentido. Deve-se permitir a escolha de profissionais, instituir órgãos de defensoria pública ou adotar-se sistema misto? Seja qual for a solução, é fundamental que se assegure aos necessitados assistência jurídica integral e gratuita.

A segunda onda renovatória visa à tutela dos interesses difusos ou coletivos, com o objetivo de proteger o consumidor ou o meio ambiente. Pressupõe que o conceito de pobreza não se adstringe ao indivíduo carente de recursos financeiros, ou de cultura, ou de posição social. É mais vasto: abrange grupos e categorias, como no caso do consumidor. Uma empresa produz milhões de produtos com um pequeno defeito avaliado em um dólar. Trata-se de interesse fragmentado, ínfimo demais para que o cidadão, individualmente, defenda seu direito. Mas, se todos os consumidores, em conjunto, decidirem atuar, estarão em jogo interesses consubstanciados em milhões de dólares. Há, pois, de atentar-se para os **carentes econômicos** e os **carentes organizacionais**.

A terceira onda preocupa-se com fórmulas para simplificar os procedimentos, o direito processual e direito material, como, por exemplo, nas pequenas causas, a fim de que seu custo não seja superior ao valor pretendido pelo autor. O tema envolve estudos, entre outros, sobre o princípio da oralidade e do imediatismo, bem como sobre os poderes do juiz e sobre a instrumentalidade do processo.

Em suma, segundo o insigne jurista, os principais problemas do movimento reformador são os seguintes:

- a) o **obstáculo econômico**, pelo qual muitas pessoas não estão em condições de ter acesso às cortes de justiça por causa de sua

pobreza, onde seus direitos correm o risco de ser puramente aparentes;

- b) o obstáculo **organizador**, através do qual certos direitos ou interesses “coletivos” ou “difusos” não são tutelados de maneira eficaz se não se operar uma radical transformação de regras e instituições tradicionais de direito processual, transformações essas que possam ter uma coordenação, uma “organização” daqueles direitos ou interesses;
- c) finalmente, o obstáculo propriamente **processual**, através do qual certos tipos tradicionais de procedimentos são inadequados aos seus deveres de tutela.

Diante desse panorama, é que deve ser feita a reforma do Poder Judiciário, com alteração dos preceitos vigentes, sejam de ordem infraconstitucional, sejam de índole constitucional.

Com apoio nos textos constitucionais em vigor, importantes leis têm sido promulgadas com o objetivo de tornar realidade as novas regras atinentes ao que se denominou “acesso à justiça”. Nesse sentido, incluem-se aquelas relativas à reforma do Código de Processo Civil.

No Brasil, essa grande transformação começou, no plano legislativo, com a edição da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717, de 29/6/1965), e assumiu dimensões revolucionárias com a promulgação da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24/7/1985), estendida até mesmo à tutela da ordem econômica pela Lei nº 8.884, de 11/6/1994, art. 88), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) e Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11/9/1990).

A Lei da Ação Civil Pública, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Defesa do Consumidor instituíram as bases da tutela do direito coletivo em nosso ordenamento jurídico. Esses diplomas legais atribuíram legitimidade ao Ministério Público e a outras entidades representativas de classe, estabeleceram regras sobre a coisa julgada *erga omnes* e *ultra partes* e dispuseram sobre a conceituação das três espécies de direitos e interesses a serem objeto de tutela coletiva: os difusos, os coletivos e os individuais homogêneos.

Ressalte-se que a Constituição Federal em vigor, no plano da tutela constitucional das liberdades, criou os institutos do *habeas data*, do **mandado de injunção** e do **mandado de segurança coletivo**, consagrando princípios relativos à **tutela jurisdicional coletiva** (legitimidade dos sindicatos e das entidades associativas em geral: art. 5º, inciso XXI, e art. 8º, inciso III) e dando feição constitucional aos Juizados Especiais de Pequenas Causas (art. 24, inciso X, e art. 98, inciso II) e à ação civil pública (art. 129, inciso III).

Com essa nova visão, foi recentemente promulgada a Lei nº 9.099, de 26/9/1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, cujo art. 2º estabelece os seus princípios básicos: oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação e a transação. O significativo número das demandas transindividuais ajuizadas, fundadas na legislação a que antes me referi, mostra a boa acolhida que vem obtendo da sociedade e sua grande utilidade para a população e para a defesa do interesse público.

Cumpra assinalar, outrossim, que os meios alternativos de solução de litígios devem ser difundidos, estimulando-se o uso da mediação, da conciliação e da arbitragem.

Dentro desse quadro, algumas questões importantes devem ser enfrentadas e solucionadas ou, pelo menos, equacionadas na chamada reforma do Poder Judiciário.

Entre as providências que vêm sendo debatidas e efetivadas, creio seja conveniente adotar concretamente a denominada Justiça itinerante, voltada às populações mais carentes das periferias das grandes metrópoles e da zona rural, e a ampliação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas, estendendo-o à União Federal. Enfim, é imperioso que se criem mecanismos, visando à maior flexibilidade na administração da justiça.

Ao lado dessas medidas, penso que, entre outras, duas devem ser tomadas com o objetivo de tornar melhor a atuação do Judiciário: a adoção da “súmula com efeito vinculante” e o aprimoramento do controle administrativo e disciplinar dos órgãos judiciários.

A “súmula com efeito vinculante” tem sido criticada sob o argumento de tratar-se de instituto autoritário, violador do princípio relativo ao equilíbrio entre os Poderes, por atribuir função de natureza legislativa ao Judiciário, incompatível com o *status* de agente político do magistrado e comprometedor da formação da convicção deste.

Contudo essas críticas não procedem. Com efeito, o instituto não é novo. A Constituição já prevê o efeito *erga omnes* dos julgados proferidos nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas declaratórias de constitucionalidade.

Observe-se ainda que o direito comparado tem consagrado a adoção de institutos semelhantes. É o caso dos *stare decisis* do sistema do *common law*.

Acresce que a “súmula com efeito vinculante” tem o condão de assegurar às partes **tratamento isonômico** em situações absolutamente idênticas. Não tem sentido que, em causas análogas e repetitivas, em virtude de aspectos meramente formais, uma parte venha a perder a demanda, e a outra venha a obter sentença favorável. Isso não é justificável aos olhos da população: dois ou mais cidadãos,

fundados na mesma lei, pedem um benefício previdenciário, a declaração de inconstitucionalidade de um tributo ou uma vantagem funcional, alguns ganham a causa, e outros a perdem, neste último caso, simplesmente porque o advogado não observou o prazo para recorrer ou deixou de recolher as custas devidas...

Outrossim, o instituto servirá para harmonizar uma contradição existente no nosso ordenamento jurídico, detectada pelo ilustre advogado Saulo Ramos: as garantias constitucionais tutelam a própria inconstitucionalidade. É o caso da coisa julgada. Se o juiz profere uma decisão e o advogado da parte perde o prazo para dela recorrer, ela erige-se em coisa julgada, mesmo que seja inconstitucional. A súmula com efeito vinculante, em se tratando de causas repetitivas, afastará essa contradição.

Ademais, segundo tem assinalado o Ministro Sepúlveda Pertence, não há máquina judiciária, sequer em países do primeiro mundo, capaz de responder às demandas que se multiplicam em centenas de milhares, ano a ano (tributárias, previdenciárias, administrativas).

Convém esclarecer que as decisões a serem objeto de súmulas vinculantes deverão vincular a União, os Estados, Municípios e suas autarquias, punindo seus agentes que as descumprirem. Essa medida contribuirá, em muito, para maior eficácia das decisões judiciais.

Saliente-se que o instituto não compromete a formação da convicção do juiz, nem é incompatível com seu *status* de agente político. Com efeito, o magistrado exerce a jurisdição em favor do povo, isto é, do consumidor da justiça. Não se concebe que, em causas reiterativas, prolonguem-se os processos, com as vicissitudes que disso possam advir para os contendores, quando, em tais feitos, o juiz apenas sorteia a parte que vai recorrer. Quem, na verdade, decidirá a causa, de maneira uniforme para todos os litigantes, será a Corte Superior. Não se pode olvidar que a atuação de todos os órgãos do Poder Público, inclusive do Judiciário, há de visar ao interesse público, que será atingido com o proferimento, em grandes proporções, de decisões contraditórias, desmoralizando a Justiça e prejudicando os cidadãos que a ela recorrem. A justiça não é sortilégio.

É evidente, como ocorre com as súmulas hoje existentes, que aquela com efeito vinculante deverá apenas refletir a jurisprudência prevalente sem, contudo, impedir a evolução do direito. Por isso, sua instituição deverá ser acompanhada da possibilidade de ser alterada ou cancelada por iniciativa de entidades representativas da sociedade, como o Ministério Público da União ou dos Estados e o Conselho Federal da OAB, por proposta dos Tribunais com competência para aplicá-la ou, de ofício, pelo Tribunal que a aprovou.

O controle administrativo e disciplinar do Judiciário precisa ser aprimorado. Para esse fim, será conveniente que se crie um Conselho Nacional da Justiça,

integrado por representantes de órgãos do Poder Judiciário (Ministros do Supremo e dos Tribunais Superiores, Desembargadores, Juizes dos Tribunais Regionais Federais e do Trabalho), com a missão de definir a política do Judiciário, exercer a supervisão administrativa de seus órgãos e de punir disciplinarmente seus membros, nos casos de maior gravidade e naqueles em que não funcionarem os órgãos correicionais já existentes. É necessário tornar o Poder Judiciário mais transparente para a população. Não é admissível que o juiz só se sinta responsável perante as corporações de que participa.

A respeito, cumpre salientar que o denominado “controle externo” foi muito divulgado pela imprensa, dando-se a entender que seria a verdadeira panacéia para sanar todos os males do Judiciário. Tal medida, se adotada, converter-se-ia num grande engodo, que iria atingir a cidadania. Aqueles que a propuseram inspiraram-se em modelos existentes nos países continentais europeus, onde o controle externo, ao contrário do que aqui ocorreria, foi uma grande conquista dos seus órgãos judiciários. Com efeito, naqueles países, o Judiciário estava subordinado administrativamente ao Ministro da Justiça. Por isso, constituiu evolução benéfica passar a vincular-se a um órgão composto por representantes de outros poderes e setores da sociedade, no qual, porém, os magistrados compõem a maioria.

No Brasil, cuja Constituição, desde a primeira republicana, inspira-se na norte-americana, na qual sempre o Judiciário exerceu o seu autocontrole, a adoção do chamado controle externo não será uma evolução benéfica para a sociedade, mas uma involução funesta, porque está a esconder o manifesto intuito de atingir o próprio exercício da função jurisdicional. Com efeito, não é possível separar a administração da justiça da jurisdição em si mesma. Prejudicada com a providência, se adotada, será, em última análise, a cidadania.

Saliente-se, ademais, não ser possível, em nosso País, aceitar o controle externo, porquanto viola cláusula pétreia, qual seja o princípio da separação dos Poderes (Constituição, art. 60, § 4º, III).

Em suma, o Poder que não tem meios de autocontrolar-se não tem condições de ser Poder. Enquanto o Judiciário for Poder do Estado, não poderá ter o exercício de suas funções submetido ao controle de membros dos demais Poderes ou de pessoas que lhe são estranhas.

Quero, por último salientar, que o ilustre Relator da Reforma do Judiciário, Deputado Jairo Carneiro, ofereceu substitutivo em 17 de junho de 1996, na linha desse entendimento, embora se me afigure que, no tocante à competência disciplinar dos Tribunais, deva ser retificado. Penso que a perda do cargo de juiz por falta de decoro ou por falta de trabalho só deva ser declarada pelo Conselho Nacional da Magistratura e não pelos Tribunais. A estes devem caber as outras punições disciplinares e as decorrentes da via judicial.



Para terminar, penso que é fundamental, para que as novas idéias venham a concretizar-se, a colaboração de todos os que militam no Judiciário (magistrados, advogados e membros do Ministério Público) e até mesmo fora do âmbito desse Poder (os professores universitários de Direito, por exemplo). É indispensável mudança de mentalidade e criatividade, a fim de que novos princípios sejam aplicados na solução dos litígios. A cidadania não pode continuar a constituir privilégio de poucos. Além disso, é preciso mudar a imagem da Justiça: não se pode admitir que continue a ser vista, conforme o tem sido pelo povo em geral, como algo privativo de iniciados. Na república democrática, todo poder emana do povo, que o exerce por seus representantes ou diretamente, nos termos da Constituição (art. 1º, parágrafo único). Cumpre assegurar o acesso da população, especialmente dos mais pobres, àquele bem, incluído entre os mais preciosos, a justiça. Convém que assim se proceda antes que seja tarde demais.

\* Palestra proferida em 2 de agosto de 1996, na cidade de São Luís-MA e em 21 de agosto de 1997, no “Encontro Nacional dos Presidentes de Tribunais de Justiça” – Manaus-AM.