

A JUSTIÇA ATENDE ÀS EXPECTATIVAS DA SOCIEDADE?*

Walter Ceneviva

RESUMO

Responde que aquela Justiça de natureza oficial, atualmente, não atende às expectativas da sociedade, mas pode vir a atender, se superar certos obstáculos. Analisa os fatores que levam à frustração dos cidadãos em relação à eficácia da prestação jurisdicional, concluindo que, dentre esses fatores, aqueles que mais obstruem essa prestação são: a burocracia processual; a excessiva litigiosidade do Poder Executivo; a falta de infra-estrutura adequada no Poder Judiciário; os prazos processuais muito longos; e a falta de firmeza do Poder Judiciário em impor sua independência perante os outros Poderes.

PALAVRAS CHAVE

Justiça; morosidade; prestação jurisdicional; Poder Público; Poder Judiciário.

Não tenho dúvida em afirmar que se há um tema de permanente interesse, a justificar o título de nosso painel, é este, no qual se questiona se a Justiça atende às expectativas da sociedade. Se, por um lado, a permanência é óbvia, a resposta da pergunta-resumo do tema tem elaboração muito complicada, para ser expressa em trinta minutos. Mas, paradoxalmente, a pergunta também pode ser respondida em um segundo e apenas por uma palavra: não.

É de perguntar: que Justiça é essa a que nos referimos? Nosso País tem muitas Justiças constitucionais (Civil, Penal, Federal, Estadual, Eleitoral, Trabalhista, Militar Federal, Militar Estadual, do Distrito Federal), sem falar em formas não-constitucionais nem judiciárias, como as dos tribunais de impostos e taxas, dos tribunais de contas e, para maior escândalo público, a dos tribunais de justiça desportiva. A Justiça da qual tratarei é só a primeira, constitucional, mas, ainda assim, polimorfa e heterogênea, com qualidades e defeitos merecedores da mesma qualificação. É composta por vias autônomas e diversificadas.

A Justiça Civil é um "Titanic" onde o iceberg da lentidão ameaça o desenvolvimento das causas propriamente civis, na área dos direitos obrigacionais, reais, familiares e sucessórios, sem falar nos administrativos, tributários e previdenciários. Obtida a vitória, no processo de conhecimento, chegado o drama da execução, tudo tem de se repetir. Ganhar e não levar é a frustração máxima das expectativas da sociedade. Penso, ao contrário do que é voz corrente, que o falado excesso de recursos, do qual tratarei mais à frente, nem é excesso, nem interfere com a lentidão. Aí, sim, o defeito é da

lei, mas não por causa dos recursos. O defeito está em se retomar inteiramente o processo de conhecimento, tomando anos a fio, depois da vitória conseguida.

Na contrapartida da Justiça Criminal, a frustração está nos longos anos passados até que o delinquente seja afastado da sociedade, sobretudo em relação aos casos mais notórios ou das pessoas ricas, cujo tratamento é sempre diferente do que é dado ao povo em geral. A impunidade dos poderosos exigirá muitos anos até ser afastada da convicção geral. O povo diz que homens ricos e mulheres bonitas são tratados com benevolência, o que não é inteiramente falso, até porque os ricos podem contratar bons advogados e as mulheres bonitas, afinal, são bonitas.

O Ministro Costa Leite, falando no V Encontro dos Magistrados da 2ª Região, disse que o Poder Judiciário vive atualmente sua pior crise e, dentre seus principais problemas, enfrenta abalos em sua credibilidade em face da demora de solução dos conflitos. Há dois pontos a considerar: em primeiro lugar é inútil o esforço de alguns em negar a demora excessiva. A máquina judicial é, efetivamente, emperrada, sem que, neste primeiro momento, me preocupe indicar as causas do emperramento.

Um segundo ponto no qual penso que a voz corrente se engana é no atribuir aos juizes a culpa pela demora. A generalização é injusta. A culpa principal é da burocracia processual, relacionada – nem sempre com propriedade – à imprescindível garantia do direito de defesa e do contraditório. Nesse caso, pode-se dizer que a culpa é da burocracia, propriamente dita, dos serviços judiciais, da organização irra-

cional do trabalho. Minha experiência básica é a do Estado de São Paulo, mas temos ações em outras unidades da Federação, para as quais me encorajo a fazer o mesmo diagnóstico. Temos em nosso escritório ações (ora na posição de autores, ora na posição de réus), que duram quinze ou vinte anos. Não são a regra, mas as temos. Nenhum processo pode demorar tanto tempo.

Meu tema não exige que proponha soluções, mas a oportunidade é boa demais para deixar escapar. Os grandes congestionadores têm sido os Poderes Públicos, com petições repetitivas, reiterando temas já debatidos e resolvidos, sem que o Judiciário – outro braço do mesmo Poder Público – se disponha a usar sua força para impedir o descalabro. O juiz que deve dirigir o processo tem sua culpa quando confunde dirigir com acompanhar a direção dada pelas partes. Primeira solução: norma que obste a repetição de argumentos superados, mas apenas nas áreas tributária e previdenciária, para os quais teria bom cabimento a súmula vinculante, ainda que com vigência limitada, digamos, a um período de cinco anos, após o qual seria obrigatória a revisão da lei respectiva, para a manter ou afastar. Na mesma palestra, anteriormente referida, o Ministro Presidente do Superior Tribunal de Justiça disse, com carradas de razão, que (...) *a excessiva litigiosidade do Executivo é a causa principal do abarrotamento dos tribunais superiores*, acrescentando que, de janeiro a agosto de 2000, 85% das causas chegadas ao Tribunal procedem do Governo Federal (União, CEF, INSS). O Ministro Costa Leite foi gentil. Não é excessiva belicosidade: nas ações a favor, o Poder Público quer cobrar todos os seus créditos, com multas e correções

* Texto produzido pelo autor, baseado nas notas taquigráficas de conferência proferida no 1º Congresso Brasileiro de Administração da Justiça, promovido pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, de 6 a 8 de dezembro de 2000, em Brasília-DF.

indevidas; nas ações contra o Poder Público se serve de todas as artimanhas para não pagar o que deve. As condutas rigorosamente éticas correspondem à exceção.

Proponho que paremos com a conversa dos recursos processuais excessivos, porque raros os processos civis nos quais os apelos são dez ou mais. Na normalidade dos casos, o que se tem é um ou dois agravos (sem interferência direta na velocidade do processo), uma apelação (precedida por eventuais embargos de declaração), embargos infringentes (em universo muito mais rarefeito) e os recursos especial e extraordinário, para os quais o funil da Justiça anda estreitíssimo, o que agrada a ambição de poder dos órgãos estaduais ou regionais. Quanto maiores os obstáculos criados nos tribunais superiores, sob desculpa de diminuir o número dos recursos que lhes forem submetidos (veja-se o indeferimento de recursos cujo carimbo de protocolo é ilegível ou de agravo, em que a cópia de algum documento não foi juntada), maior será o poder político dos tribunais estaduais e regionais – e, portanto, de seus magistrados – sobre o destino de seus jurisdicionados.

O número de recursos nada tem com a burocracia que bloqueia o andamento, no prazo entre a distribuição e o “cite-se”, com a preparação do mandado, a diligência do meirinho, a expedição da carta citatória, com a demora nas publicações pela Imprensa Oficial, com a pauta de algumas varas, com as idas (quando cabível) ao Ministério Público. Isso, sem falar nos prazos à vontade para advogados públicos, que só se manifestam quando querem. O tratamento dado aos advogados públicos não é culpa do Judiciário, mas alguma forma de controle do andamento de autos é possível. Permitiria, se adotada, que os tribunais demonstrassem facilmente a irregularidade do andamento, ao gosto dos profissionais ou dos interesses dos governos.

Digo e repito: não há excesso de recursos judiciais. Há, ao lado dos defeitos externos apontados, insuficiência da operacionalidade da Justiça, com quadros incompletos, funcionários mal pagos, rigor corregedor insuficiente, equipamento de segunda categoria, mesmo em serviços informatizados, com inexistência de rede e assim por diante. A questão não se limita à sofisticação dos computadores. Faltam lápis, fax, água, extintores, grampos, bons elevadores e, se me permitem, em alguns fóruns, até papel, em suas várias espécies.

Se há cartórios em que os prazos fluem velozmente – infelizmente são a exceção – é normal, na média, que entre a distribuição e a postagem da carta citatória, quando cabível, se perca um mês. Dois meses até a volta do AR. Mais um mês até sair o “digam sobre a contestação”, mesmo sem que haja preliminares ou documentos novos. Chega-se ao saneador no quarto mês, quando a juntada “esperta” de novos documentos não perturba o passo, com audiência (para conciliação) um ou dois meses depois e de julgamento uns quatro meses mais tarde. E assim vai, sem nada ter com o número dos recursos. Enfim, para não ir longe: posição boa, em juízo, é a de réu, cuja finalidade de perturbar o andamento do processo é facilitada pela sucessão dos “digam”, que têm a vantagem, para o cartório e para o magistrado, de dispensar a leitura do que foi dito. A “sociedade dos réus” fica feliz com a demora, mas a dos autores se frustra, ainda mais quando descobre que o recurso, com efeito suspensivo, ficará parado um ou dois anos no protocolo do tribunal, antes de ser distribuído, como tem sido freqüente em São Paulo, nos últimos anos.

O Poder Judiciário deve tomar consciência de sua condição de Poder, sem temores. Para atender às expectativas da sociedade, há de fazer pé firme nos grandes temas de aprimoramento estrutural e funcional, para rigoroso respeito à Constituição. O êxito, depende, nesse campo, do difícil aprendizado da comunicação com a sociedade.

O perfil não se altera na Justiça Federal e na Justiça do Trabalho. Nesta, a demora dos processos é usada como arma, pelos patrões, para obter acordos favoráveis. Paradoxalmente, percebe-se, do lado do patronato, uma queixa constante de que a magistratura do trabalho, assim como aconteceu antes da exclusão dos juizes classistas, tende a dar a vitória ao trabalhador. Nada de mais, a meu ver, até porque se trata de respeitar o princípio constitucional da isonomia, cuidando com mais força dos mais fracos. Mas, também aí as queixas – justas ou injustas – põem em dúvida a eficácia da Justiça Oficial, quando voltada para as relações de trabalho, sobretudo pela demora das soluções, incluídas nesse bolo as acidentárias e as previdenciárias, quando não há acordo. Demora nas pautas, nos tribunais, na Procuradoria, no cumprimento dos despatches. Aqui também não são os recursos o obstáculo para o andamento rápido.

Da Justiça Federal dou só um exemplo, para não ser cansativo: em desapropriação movida pelo DNER, em começos de 1979, a desapropriação até hoje não recebeu integralmente o preço. Os autos de embargos à execução estão com o relator desde 1998, o que terminou dando oportunidade para que a emenda constitucional n. 30/00 dilatasse o prazo para mais dez anos, para terminar o processo mais de trinta anos depois de começado, com a aplicação do art. 78, acrescentado ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Verdade seja dita: num País em que o Estado é defeituoso, o Judiciário não pode ser exceção, até pela complicação tradicional de sua operação. O Poder Judiciário, como Poder, tem parte da culpa em não impor a condição de Poder aos dois outros, para tratamento igualitário. Tenho visto, por exemplo, queixas contra a falta de autonomia econômica e administrativa do Judiciário, feitas por órgãos da magistratura. Ora, a Constituição a assegurara, com exemplar clareza, no art. 99. Se não é transformada em realidade prática a culpa, evidentemente, também é do Judiciário, que não “briga” por ela. Ou “briga” insuficientemente, com timidez. E compõe, quando pressionado. Afinal, o art. 102 da Constituição atribui ao Supremo Tribunal Federal a condição de seu precípua guardião...

A Justiça Militar compreende estrutura onerosa, especializada, cujo número de processos chega a ser chocante em relação à avalanche que atin-

ge os demais ramos da Justiça constitucional. Argumenta-se, para sua manutenção, com as condições especiais da atividade castrense, exigindo avaliação inconfundível com a reclamada para a disciplina mais amena de atividades não-militares. Admito que assim seja na primeira instância, quando os aspectos fáticos predominam. Na segunda instância, quando os temas de Direito se impõem, é diferente e, evidentemente, mais diversa ainda no Superior Tribunal Militar, onde os elementos de fato não interferem.

A Justiça Eleitoral é a exceção gloriosa. Diziam os antigos que (...) *na política e na guerra, mentira como terra*. A política tem muito das torcidas de futebol, em que a verdade das ações só é boa se for favorável ao "time" pelo qual se torce, sejam quais forem as circunstâncias dominantes. Nesse clima quente, mesmo antes da informatização, pode-se dizer que a Justiça Eleitoral contribui para que o Estado democrático de Direito seja mantido. O custeio das campanhas – mesmo com as transformações legais – continuou, porém, exemplo do oposto. É o máximo de hipocrisia, como se tem visto em sucessivas acusações recíprocas, como se algumas campanhas fossem diferentes de outras. Todos sabem que as contas dos partidos são, como regra, substancialmente falsas, mas sendo formalmente exatas, recebem aprovação. A hipocrisia é geral. Apesar de tudo, é um problema menor, até porque nos casos mais escandalosos de abuso individual do poder econômico, têm ocorrido intervenções boas da Justiça Eleitoral. As queixas raramente deixam o terreno da emoção e do calor das disputas, embora sejam justas quando se referem ao rigor da aplicação da Lei n. 9.504/97, que restringe, inconstitucionalmente, a liberdade da informação. Aliás, é bom evitar a velha balda do espírito colonizado de muitos, para dizer que isso não acontece só no Brasil. Nada acontece só no Brasil, como certamente concordarão os Senhores Bill Clinton e Helmut Kohl.

Para sugerir o que fazer, cabe um resumo, suscitando temas suplementares de permanente interesse, correspondentes ao que deve ser feito, em minha visão de operário do Direito, que está na luta desde 1954.

O Poder Judiciário deve tomar consciência de sua condição de Poder, sem temores. Para atender às expectativas da sociedade, há de fazer pé firme nos grandes temas de aprimoramento estrutural e funcional, para rigoroso respeito à Constituição. O êxito, depende, nesse campo, do difícil

aprendizado da comunicação com a sociedade.

Assegurar-se da verdade estatística dos processos, por amostragem, é bom meio para constatar, acima de qualquer dúvida, que o esquema do processo, nas várias Justiças, pode ser descomplicado, a médio e a longo prazo. Recuso-me a admitir qualquer alternativa boa em curto prazo. No médio prazo, por exemplo, com a criação de maior número de órgãos julgadores e de seus respectivos elementos de apoio, material e humano. Tomo o exemplo do Superior Tribunal de Justiça, órgão máximo do Direito comum nacional, com apenas trinta e três ministros, alimentados por casos julgados por cinco centenas de magistrados, só em São Paulo, e de milhares de outros, nos demais Estados. É ingenuidade supor que leis restritivas dos recursos segurarão a avalanche crescente. Já foi assim com a arguição de relevância no STF.

Nós não temos contado ao povo, quando tratamos dos juizados especiais, que não podemos estimular o "consumo" dessa Justiça direta, porque não dispomos de infraestrutura para receber grande número de questões. Elas certamente nos assoberbariam se ampliássemos a divulgação, pelo Brasil afora. Se formos manter os juizados, terá de ser para valer, com equipamentos, mobilidade, pessoas competentes e assim por diante. Caso contrário, será brincarmos com brinquedo novo, desataviando o velho, sem nenhuma vantagem. Em tempos de verbas curtas, as prioridades, perdoem-me, devem ser prioritárias. Por outro lado, precisamos criar mecanismos de verificação e apenamento dos maus juizes, não só os que se deixam seduzir pela corrupção, mas também os que se recusam a trabalhar. O argumento de que são poucos, em face do todo, embora verdadeiro, não é suficiente, ante a justa importância do magistrado na sociedade.

Será imprescindível tratar o Poder Público em juízo como qualquer parte. Será até admissível o prazo em dobro para contestar, mas seus procuradores devem merecer o mesmo tratamento dos advogados em geral. É inadmissível que só sejam intimados pessoalmente, acumulando *backlog* de processos que se eternizam, satisfazendo as estatísticas, mas se comportando como verdadeiros mastodontes, pesados, que não andam, nem a benefício do Poder Público, nem a benefício da credibilidade da Justiça e, muito ao reverso, facilitando a corrupção.

E, por falar em corrupção, penso que o Judiciário atende majoritariamente às expectativas de honorabilidade de seus juizes na sociedade brasileira. É evidente que predomina nas classes mais pobres a convicção de que os mais endinheirados são protegidos, convicção substancialmente verdadeira. Contudo, em geral se reconhecem outros defeitos, que vão da linguagem complicada à lentidão no processo decisório, não confundíveis, contudo, com a improbidade. Em minha experiência pessoal, de caráter puramente impressionista, devo, porém, confessar que os casos de corrupção, boateiros ou verdadeiros, muito raros em tempos passados, hoje se apresentam mais numerosos, embora em proporção provavelmente menos crescente que o aumento do número de magistrados. No momento em que os advogados temem não pôr a mão no fogo pela absoluta seriedade de seus juizes, é porque chegou a hora de nos preocuparmos mais seriamente com o assunto, apesar da inatacabilidade da maioria. Todavia, as críticas aos juizes desonestos ou àqueles que retardam sistematicamente o cumprimento de seus deveres terminam repercutindo em proporção muito maior do que o número dos maus magistrados. É consequência inevitável da estatística dos mais de 400.000 advogados, em face dos 20.000 juizes e dos interesses contrariados pelos perdedores. Não nos esqueçamos de que a linguagem complicada dos juristas, quando posta em sentenças e acórdãos, sob desculpa de ser técnica, também gera dúvidas, na incerteza das partes quanto às motivações do ato de decidir, por trás de um enunciado incompreensível para elas.

O Poder Judiciário deve lutar pelo aprimoramento de sua infraestrutura. O problema central, sobre o qual repousam as principais expectativas da sociedade, está na primeira instância, onde a maior parte dos casos se resolve. Aparelhamento, treinamento profissional, ausência de nepotismo, controle disciplinar, interligação em rede, melhores salários, são alguns dos aspectos a serem lembrados. Sobretudo mais varas, mais cartórios, mão de obra proporcional à demanda. Um bom juiz, por mais trabalhador que seja, não realiza a Justiça oficial. No Judiciário o trabalho em equipe predomina, para alcançar qualidade. O magistrado é o artilheiro, mas sem que sua infraestrutura o alimente, ele não marcará gols ou os marcará em número tão pequeno que continuará frustrando as expectativas da sociedade.

No início disse que a pergunta formulada no título proposto poderia ser respondida com um simples “não”. Creio haver demonstrado, apesar do “não” inicial, que há caminhos a percorrer, há esperanças a manter, para que o Judiciário corresponda, sim, às expectativas da sociedade. Corresponder a tais expectativas não é apenas uma questão de eficiência: é impulso imprescindível para manutenção da paz social, sempre ameaçada neste mundo turbulento em que vivemos.

ABSTRACT

This paper states that Justice in its official form does not meet society's expectations at present. Nevertheless, it argues that the same can come to do so if certain obstacles are overcome. It analyses the factors that lead to citizens' frustration with respect to the effectiveness of jurisdictional service and concludes that among the factors that most obstruct this service are: procedural bureaucracy; excessive litigiousness by the Executive Power; the lack of adequate infrastructure in the Judiciary Power; long procedural periods; and the lack of firmness by the Judiciary Power to assert its independence in relation to the other Powers.

KEYWORDS – Justice; slowness; jurisdictional service; Public Power; Judiciary Power.

Walter Ceneviva é Advogado em São Paulo.