

para que nós possamos estabelecer passos para implementação dessa política.

Revista: Na sua opinião, os órgãos de fiscalização ambiental estão estruturados para ter atuação adequada às necessidades do País ?

Roberto Carlos: Infelizmente não, porque realizou-se recentemente um dos poucos concursos públicos para carrear funcionários, agentes públicos para trabalhar no Ibama, por exemplo, que é um órgão federal. No órgão local, tinha nos aqui um Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do Distrito Federal, que era uma autarquia e que foi fechada, e hoje concentra-se só na Secretaria de Meio Ambiente. Há Municípios que sequer Secretaria de Meio Ambiente possuem. A fiscalização concentra-se na mão de poucas pessoas para abranger uma área geralmente muito grande; a defesa do ambiente necessita sempre de uma equipe multidisciplinar de vários profissionais. Nem sempre essa equipe é constituída. Para haver a responsabilização das pessoas que causam algum dano ao ambiente, há obrigatoriamente necessidade de uma perícia, e nem sempre há um corpo de técnicos disponível. Também a polícia técnica, que são os institutos de criminalística, nem sempre dispõe de um arsenal de material necessário para realizar suas perícias, embora tenha um corpo técnico muito bem qualificado. Isso inviabiliza, às vezes, a responsabilização das pessoas, porque a responsabilidade é objetiva, ou seja, independentemente de a pessoa ter conhecimento de que está causando um dano, ou ter a intenção de causá-lo, ela é responsabilizada, desde que haja a identificação do dano e a correlação direta entre o ato dessa pessoa, seja física, seja jurídica, e as conseqüências danosas ao meio ambiente. Portanto, para haver essa constatação, há necessidade de uma perícia, e como a perícia nem sempre é possível, e os vestígios desaparecem, às vezes, torna-se inviável a proteção, por conta dessa deficiência na fiscalização e na estruturação dos órgãos que lidam com o ambiente.

Artigos Doutrinários

Reforma do Judiciário e Moralidade Democrática na Nova Era das Finanças e da Informação

Dimis da Costa Braga*

* Juiz Federal Substituto da Seção Judiciária de Minas Gerais; especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Amazonas; mestrando em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas.

I. Introdução

Foi aprovada no Senado, no dia 17 de novembro de 2004, após longos 13 (treze) anos de discussão, a Proposta de Emenda à Constituição 29, de 2000¹, e não sem muito estardalhaço, apesar das manifestações de especialistas – que não foram poucas –, no sentido de que as alterações constitucionais ora efetivadas, por si só, não serão capazes de pôr fim à morosidade da Justiça.

Por esse e por outros motivos, receio que – caso não haja uma breve alteração dos sistemas processuais, simplificando procedimentos e reduzindo recursos e privilégios processuais dos representantes judiciais dos entes públicos – em muito pouco tempo estar-se-á propugnando uma nova reforma.

Com efeito, as mudanças efetivadas são superestruturais, de cunho organizacional – com redistribuição de poderes e competências – de controle e de nomenclatura, cujos resultados efetivos (inclusive os negativos, que virão) somente poderão ser sentidos após algum tempo, sem interferir direta e imediatamente nos diversos procedimentos judiciais previstos em leis que agora demandam imediatas reformulações, sem o que, ao contrário de confiança, estar-se-á causando nos destinatários de toda e qualquer reforma constitucional – o cidadão – mais um motivo de descrédito e desesperança no Judiciário.

Para além de classificá-lo de irracional e atrasado, é preciso reconhecer que desde 1988, em consequência do novo leque de direitos conferidos pela Constituição, o Judiciário passou a receber um acervo cada vez maior de causas sem que houvesse uma modernização do processo capaz de tornar sua tramitação mais ágil, tampouco uma ampliação do número de juízes compatível com essa demanda, absolutamente diversificada em função das matérias e da diversidade do próprio sistema Judiciário (federal, estadual, do trabalho, eleitoral, militar). E, finalmente, considerando-se o longo período em que a reforma tramitou, durante o qual lançou-se enorme bombardeio de críticas ao Judiciário, inclusive através da criação de uma CPI no Congresso Nacional, a população em geral foi contaminada por uma descrença nos órgãos jurisdicionais como um todo.

Mas não só: ao longo dos treze anos em que tramitou a proposta de emenda constitucional ora aprovada e, especialmente, após a *Perestroika* e a queda do Muro de Berlim, surgiu no cenário mundial uma nova sociedade, calcada em uma supervalorização do econômico em relação ao social, do individualismo em contraposição ao coletivo, com ênfase no crescimento desenfreado dos grandes conglomerados econômicos multinacionais – pouco controlado ou mesmo acompanhado pelos governos dos países em crescimento, os que mais sentiram os efeitos dessa mudança radical e quase inesperada – e em consequência maior poder político para esses grupos, cujos interesses no Brasil forçaram uma desestatização

acelerada e descontrolada da economia, mas encontraram no Judiciário existente, embora arcaico, a maior barreira aos seus interesses de desenvolvimento econômico sem mínimo controle social.

A Reforma do Judiciário, portanto, não passaria ao largo desse contexto, e a sua conclusão, de um certo modo, em muito alterada em relação às propostas iniciais, vem atender aos reclamos desse novo modelo econômico-social que desponta no Brasil e no mundo.

II. Principais inovações da Reforma do Judiciário

A principal inovação trazida com a Reforma é a criação do Conselho Nacional de Justiça, o tão proclamado órgão de controle externo do Poder Judiciário, cuja formação – com nomeação pelo presidente da República depois de aprovados os nomes pela maioria absoluta do Senado Federal –, além de nove membros do Poder Judiciário, inclui dois membros de órgãos do Ministério Público, dois advogados indicados pelo Conselho Federal da OAB – Ordem dos Advogados do Brasil e dois cidadãos, indicados um e outro por cada uma das casas do Congresso Nacional (art. 103-B).

Esse órgão, além de formado, necessariamente, com a ingerência dos Poderes Executivo e Legislativo, entre outras competências, terá poder regulamentar, revisor de atos administrativos e correicional e, portanto, embora sem prejuízo das competências dos Tribunais, subtrai-lhes por completo a autonomia antes prevista na Constituição, por isso que criticado por representantes de classes de magistrados como –juntamente com a súmula vinculante –, a primeira ferida aberta na independência do Judiciário.

Essa subtração de autonomia está evidente na previsão do controle da atuação administrativa e financeira dos Tribunais de que trata o § 4º do novel art. 103-B e na possibilidade da avocatória de processos disciplinares prevista no inciso III desse mesmo dispositivo.

Não é difícil prever que, assim que instalado o novo órgão com poderes correicionais, choverão reclamações contra magistrados; o que não se pode prever são as conseqüências nas estruturas do Judiciário, o que em muito vai depender da forma como o Conselho atuará, se eminentemente preventiva – como em geral atuam as Corregedorias dos Tribunais, usando o poder corretivo apenas quando necessário – ou de maneira mais repressiva. Teme-se, por um lado, uma espécie de *caça às bruxas*, elegendo-se alguns *bodes expiatórios* para ser punidos como justificativa à previsão de tantos poderes correicionais centralizados nas mãos desse que já está sendo chamado de *Conselhão*, ou ainda venha o CNJ a se tornar

em mais uma instância que sirva de instrumento de descrença no Judiciário, em face das inúmeras acusações infundadas que surgirão e poderão ser arquivadas – assim como ocorre nas corregedorias –, sem que o cidadão denunciante entenda o motivo.

Semelhante ao Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público, tratado no novo art. 130-A da Constituição, também tem em sua composição participação externa à instituição, sendo que a paridade entre membros do Ministério Público e estranhos à instituição é menor em relação ao CNJ, com oito membros do Ministério Público e seis externos – dois magistrados, dois advogados e dois cidadãos. Outrossim, seus poderes de correição funcional, administrativa e financeira são semelhantes aos do Conselho Nacional de Justiça.

Depois do CNJ, a principal inovação será a súmula vinculante (art. 103-A), através da qual o Supremo Tribunal Federal poderá, na forma da lei, de ofício ou por provocação, após decisões reiteradas sobre determinada matéria, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública em geral de todas as esferas.

Impende registrar que a maioria dos juízes e tribunais não destoa em seus julgamentos, com raras exceções, do que está sumulado pelo Supremo Tribunal Federal. Todavia a vinculação extrema estabelecida nessa previsão constitucional – embora possa não vir a ser declarada como inconstitucional, porque a Constituição não consagra o princípio do livre convencimento motivado, mas tão-somente o da fundamentação das decisões do Poder Judiciário (art. 93, IX, CR) – estabelece mais uma quebra do sistema concebido pelo constituinte originário, porque concentra maior poder no órgão de cúpula do Poder Judiciário, eliminando quase por completo a efetividade do controle difuso de constitucionalidade inerente ao sistema brasileiro.

Por outro lado, discute-se pela imprensa se essa súmula poderá ter efeitos retroativos, o que configura exatamente a situação de perigo que – ao lado do engessamento da jurisprudência – foi tão alertada pelos seus críticos, ou seja, caso uma súmula vinculante venha a ser utilizada como paradigma para uma situação que a ela não se enquadra em toda a sua inteireza – eis que certas filigranas mudam por completo uma relação jurídica. Ora, a súmula vinculante, uma vez publicada, será obrigatoriamente aplicada a causas pendentes de julgamento definitivo – mesmo que já tenham sido julgadas em instâncias ordinárias – de forma que poderão atingir casos cujos julgamentos anteriores desprezaram o entendimento nelas consubstanciado, por inexistentes ao tempo.

Outrossim, em tese, não poderão ser aplicadas em causas cujos processos te-

nam transitado em julgado – salvo através de ação rescisória e desde que cabível na hipótese (CPC, arts. 485 e 495) –, pois a Constituição o proíbe até em relação à própria lei, de forma que a súmula, embora de caráter vinculante, não poderá regular coisa soberanamente julgada – aquela cujo prazo para a ação rescisória já transcorreu. Há, repiso, o perigo para o jurisdicionado de que a súmula venha a ser aplicada em situações parecidas, como se fossem idênticas, mas diferentes, de vez que mínimas filigranas mudam enfaticamente uma relação jurídica e, ainda, o denunciado perigo do engessamento da jurisprudência.

Por outro lado, as disposições sobre a súmula vinculante não prevêm expressamente que ela tem o condão de inibir o vencido de recorrer, nada havendo de ilegal ou inconstitucional em que a parte continue provocando as instâncias superiores – até porque no texto que vai à Câmara foi incluída a súmula impeditiva de recursos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, ou seja, se pretendesse o constituinte derivado que a súmula vinculante fosse impeditiva de recursos, o teria previsto expressamente.

Assim, continuaremos assistindo ao festival de recursos especiais e extraordinários que já conhecemos, bem como os indeferimentos pelo presidente dos Tribunais Federais e de Justiça e os malfadados agravos e os agravos dos agravos – esses últimos os *calcanhares de Aquiles* do STF e do STJ.

Dentre as demais inovações, que são muitas, registra-se, ainda, a possibilidade de deslocamento para a competência da Justiça Federal de causas em que registrada grave violação dos direitos humanos, através do incidente de deslocamento de competência previsto no § 5º do art. 109 pós-reforma.

Este dispositivo, muito importante porque decisivo na luta pelo fim da impunidade, teve sua justificativa em face da maior independência que os juízes federais têm demonstrado no julgamento de processos criminais em que acusados ou envolvidos membros dos poderes políticos ou econômicos locais.

Outras inovações com efeitos imediatos são o fim das férias coletivas nos juízos e Tribunais; o “congelamento” (restrição à promoção, remoção e permuta) do juiz que, injustificadamente, retiver autos em seu poder além dos prazos legais e a quarentena para magistrados: entre as vedações do parágrafo único do art. 95 da Constituição, estabelece o inciso V que os magistrados aposentados ou ex-magistrados não poderão advogar, senão depois de três anos, junto aos juízos ou tribunais dos quais se afastaram por exoneração ou aposentadoria.

Resta saber qual interpretação vai ser dada quanto ao alcance desta quarentena – de discutível constitucionalidade em face da cláusula pétreia do art. 5º, inciso XIII, pela desproporcionalidade em relação a outras profissões públicas (especialmente as relativas ao mercado financeiro, em que membros do alto es-

calão de instituições públicas saem diretamente para bancos e outras corporações privadas). Conforme a interpretação que venha a ser dada, se estiverem impedidos de advogar em qualquer órgão do Tribunal a que estavam vinculados antes de se aposentar, os magistrados aposentados poderão estar absolutamente inviabilizados de advogar nos primeiros três anos, caso tenham que, para isso, mudar de Estado ou até de região da Justiça Federal – o que é grave em se considerando que os magistrados que se aposentam, em regra, não sabem fazer outra coisa.

Por outro lado, alterações de nomenclatura dos cargos de magistrados – registro o meu entendimento pessoal – não trazem qualquer benefício para a sociedade – considero-as mesmo pejorativas, por afastar mais ainda o magistrado da comunidade, dificultando assim o exercício pleno do seu mister que, como Poder, deve auscultar os anseios do povo para distribuir justiça com equidade e serenidade, sem devaneios e vaidades. Por isso que não vejo vantagem de alterar o tratamento de qualquer magistrado de 2º grau para desembargador, o que a meu ver afasta-se do ideal democrático que deve permear a instituição, traduzindo uma errônea idéia de hierarquização da sociedade e da atuação jurisdicional.

Na verdade, o título de desembargador federal e desembargador federal do Trabalho já havia sido fixado por norma interna dos cinco Tribunais Regionais Federais do Brasil e de alguns Tribunais Regionais do Trabalho e, ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade pela AMB – a Associação dos Magistrados Brasileiros defendeu o título apenas para os juízes de 2º grau dos Estados –, o pedido de medida cautelar fora negado pelo STF, de forma que a inclusão constitucional de tal prerrogativa pronominal de tratamento era desnecessária e só denuncia o interesse de uma casta em merecer tratamento diferenciado e não ser confundida com juiz de 1ª instância.

Outrossim, três são as principais inovações, a meu ver, que trarão maiores benefícios aos jurisdicionados: a determinação cogente da instalação, pelos Tribunais, da Justiça itinerante e a autorização para constituição de turmas ou câmaras descentralizadas; a autonomia das defensorias públicas dos Estados e, finalmente a destinação exclusiva da arrecadação das custas judiciais para os serviços atinentes ao Poder Judiciário, o que vai permitir, finalmente, a criação de um fundo de aparelhamento da Justiça Federal, que, embora existente em alguns Estados, no âmbito federal não podia ser criado por ausência de autorização constitucional ou mesmo legal.

E, ainda, a previsão da proporcionalidade do número de juizes à demanda processual e à população, norma que prima pela austeridade na administração da distribuição de unidades jurisdicionais pelos Tribunais e servirá de argumento em face do contingenciamento de verbas do Poder Judiciário, que impede a contratação de mais juízes para fazer frente à demanda crescente, bem como da prática

corriqueira de localização de varas federais em razão do poder meramente político, desprezando estudos que demonstram maior demanda em outros lugares.

III. O impacto da aprovação da PEC 29/00 na imprensa e nos meios jurídicos – moralidade democrática na sociedade, no governo e no Judiciário

Como não poderia deixar de ser em se tratando de um ponto tão sensível da sociedade como é o Judiciário – um dos Poderes que constituem a viga mestra da estrutura democrática do País –, e dada a enorme pressão de todo o aparato de informação a serviço do governo, aparelhado pelo grande capital, o texto finalmente aprovado gerou inúmeras perplexidades, entre as quais: (i) há fortes críticas de parte do Judiciário e de fora dele em relação a vários pontos da reforma; (ii) sobre as mudanças, não há consenso entre todas as diferentes classes de magistrados existentes; (iii) alguns pontos são enaltecidos pelos próceres da reforma (membros das cúpulas dos três Poderes) como os maiores avanços a ser implementados; (iv) os principais pontos enaltecidos pelos próceres da reforma são os mais atacados pelas associações de classe do Judiciário; (v) os representantes de grupos financeiros festejaram a aprovação da reforma com a crença de que ela ajudará a reduzir a incerteza e a insegurança no sistema jurídico brasileiro e (vi) alguns pontos aprovados no Senado modificaram o texto aprovado na Câmara, demandando retorno a esta última para ulterior deliberação.

A imprensa, em geral, divulga e comenta as reformas ao sabor dos interesses do governo, como positivas, dando especial relevo para o Conselho Nacional de Justiça com sua atividade fiscalizadora e correicional, a súmula vinculante com seu poder nivelador e generalizante e o congelamento e a quarentena de juízes como medidas moralizantes que vão tornar a Justiça mais ética e ágil, mas não há consenso.

Evidências do profundo dissídio nacional quanto à reforma, declarações contundentes de representantes de algumas entidades diretamente interessadas e envolvidas na atuação jurisdicional e no próprio desenrolar da PEC foram divulgadas logo após a aprovação no Senado².

Para a população, reforma do Judiciário é processo andando, é processo caminhando no tempo oportuno e isso lamentavelmente não foi atendido na Reforma, criticou, sem condenar a reforma como um todo, o Presidente da OAB paulista, Luiz Flávio Borges D'urso que, entretanto, elogia: O Conselho Nacional de Justiça – o controle externo da magistratura – representa transparência. Transparência de um Poder que precisa, que reclama essa transparência para o seu próprio aperfeiçoamento – conclui.

Essa manifestação da OAB, através de seu Presidente em São Paulo, traduz

profunda incoerência entre os postulados propostos pela instituição para o Judiciário e em relação ao que defende para si própria.

Em primeiro lugar, ninguém melhor que a OAB para saber que o Judiciário está, em sua integridade, sujeito à fiscalização das partes, através de seus advogados, bem como dela própria, OAB, seja nos concursos públicos para magistrados, seja na composição dos Tribunais, seja na atuação jurisdicional mediante a indispensabilidade dos advogados à administração da Justiça.

Todavia o inverso não ocorre, pois os magistrados não interferem na atuação dos advogados nem fazem parte da OAB, senão no âmbito estreito da prestação jurisdicional – e diferente não poderia ser, em face do comportamento ético que deve pautar a conduta dos magistrados, mantendo-se distantes o quanto possível dos organismos sociais.

Demais disso, é sintomática a afirmação feita pelo próprio advogado, no sentido de reconhecer que a reforma não será capaz de tornar os feitos mais ágeis – essa deve ser a luta da OAB, contribuir para que a prestação jurisdicional seja mais célere.

Finalmente, essa instituição, por seus dirigentes nacionais, ao passo que defende sua natureza jurídica federal e foro privilegiado na Justiça Federal, não aceita ser sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas da União e agora, permite-se fazer parte do controle externo do Poder Judiciário, em flagrante violação à moralidade democrática que deveria permear o seu posicionamento público, violando um compromisso histórico da OAB com a democracia e sua secular responsabilidade social e institucional.

E não só: a OAB não pronunciou uma palavra contra as medidas violadoras da independência do Judiciário como Poder e da própria democracia pública, na medida em que, daqui por diante, um juiz estará gravemente cerceado quanto à prerrogativa de julgar segundo suas convicções democráticas. Por outro lado, os Tribunais não terão mais liberdade para julgar as faltas de um juiz a si vinculado, pois estará sob a batuta de um conselho escolhido mediante ingerência política (inclusive da OAB), medidas estas, no geral, muito mais drásticas que o chamado *Pacote de Abril* do Presidente Ernesto Geisel durante o regime ditatorial³.

O Presidente da Associação dos Magistrados Paulistas, Celso Luiz Limongi, por sua vez, critica abertamente e não aponta qualquer ponto positivo na Reforma: *não vejo nenhum benefício nessa Reforma, pouca coisa aproveita-se (...) que possa ajudar o cidadão. Nós todos juizes temos essa consciência: somos meros servidores da sociedade. Mas, nem por isso, podemos aceitar a existência de um conselho externo e que seja composto por cidadãos indicados pelo poder político. Isso é grave (...) é a primeira fenda que se abre na independência do Judiciário.*

Para o representante do Ministério da Justiça, Secretário da Reforma do Poder Judiciário, Sérgio Renault, *não há solução mágica para os problemas do Judiciário no Brasil, até porque são problemas muito antigos, que vem se arrastando durante muitos anos e, portanto, a solução deles demanda a tomada de uma série de posições que, conjuntamente, podem trazer resultados positivos. É nesse sentido que eu (...) tenho afirmado sempre que a reforma constitucional é necessária, mas não suficiente para que tenhamos um Poder Judiciário funcionando melhor; ela é parte da Reforma do Judiciário e deve trazer resultados importantes do ponto de vista da racionalidade, mas ela não ataca diretamente a questão da lentidão.*

O Ministro Márcio Thomaz Bastos, por sua vez, declarou que a Reforma é *um passo para o Judiciário que sonhamos*⁴.

Uma análise provinda do meio acadêmico é a do Professor Estevão Mallet⁵, que entende a criação de órgãos externos para o controle do Judiciário como instrumento de maior transparência através de uma fiscalização efetiva da sua atuação.

Em matéria publicada no *Financial Times* de 19/11/04, o chefe do Comitê Legal da Câmara de Comércio dos Estados Unidos em São Paulo, Agostinho Tavolaro teria dito que *o grande problema para muitos investidores estrangeiros tem sido lidar com a incerteza jurídica no Brasil. Essa Reforma vai trazer mais clareza.*

Será mesmo que essa, a Reforma comemorada pelo governo Lula – que tem se revelado uma decepção maior do que a causada pela era Collor (porque este nunca iludiu as ditas *esquerdas*) e um grande aliado do mercado financeiro e dos interesses econômicos internacionais –, e recebida em festa pelos representantes do grande capital é a que vai tornar a Justiça mais célere e adequada aos interesses do povo brasileiro?

Aqui, faço uma pausa para registrar uma faceta do momento sócio-econômico por que passa o Brasil, onde o ideal coletivo e comunitário de um País de todos está cedendo espaço a uma idéia individualista e generalizante, falseada de libertária porque fundada em princípios de liberalismo econômico, mas não social e humano, e que se impõe através de mensagens subliminares divulgadas nos meios de comunicação de massa, com forte impulso ao consumo e à exploração da fraqueza humana pela apelação sexual – cujos propalados desfrutes e benefícios somente serão alcançados por quem os possa pagar –, sem deixar margens a interpretações críticas do fenômeno humano, seja social, seja econômico.

Transparece evidente que, embora não explícitos tais ideais, absolutistas pela generalização que permeiam, pela alienação mental e de valores que incentivam, contêm em si fortes anseios antidemocráticos, ferindo os ideais igualitários e edificantes de dignidade humana prescritos na Constituição da República, como

lembra o filósofo do direito Eduardo Ramalho Rabenhorst:

Portanto, o que caracteriza a democracia é exatamente a falta de fundamentos absolutos (transcendentes e religiosos) e a diversidade de valores. Se existe algum fundamento último para a democracia, ele não pode ser outra coisa senão o próprio reconhecimento da dignidade humana.⁶

O governo do País, no entanto, embora não explicitamente, nada faz para suplantiar tais práticas, patrocinando uma reforma do Judiciário que tende a generalizar pelo poder do mais forte, em absoluto contra-senso com a diversidade social que caracteriza autênticos regimes democráticos.

Ora, o que há de mais evidente na Reforma é que ela retira poder das instâncias primeiras – que estão diante do jurisdicionado, face a face com as misérias do povo brasileiro, e confere maior poder às instâncias superiores do Poder Judiciário. Isso é interessante para os grandes investidores e interesses econômicos nacionais e internacionais, que junto com os governos são os maiores aviadores de recursos junto aos Tribunais superiores, a quem interessam medidas que reduzam recursos que assolam as suas prateleiras e, mediante uma uniformização de julgados a partir das súmulas vinculantes, a Reforma traz maior segurança para os investimentos: caso os julgados agradem aos interesses econômicos, os investimentos virão; se não vierem, será devido à falta de sensibilidade econômica dos magistrados – logo o peso da responsabilidade estará, mais uma vez, nos ombros do Poder Judiciário –, mas certamente o Supremo Tribunal Federal a terá.

Mas não pára por aí. A par das dificuldades para aprovação de uma reforma tão radical, do ponto de vista estrutural, houve intensa movimentação no Congresso Nacional de representantes das diversas carreiras da magistratura durante as votações da emenda, quanto às discussões sobre alteração de competência jurisdicional e de composição dos Tribunais Regionais Eleitorais, gerando enorme perplexidade ante a eventual violação de princípios constitucionais rígidos, ao definir as respectivas fatias de competência aos diversos órgãos da magistratura.

Neste mister, a emenda amplia enormemente a competência dos Tribunais e juízes do trabalho e manteve a composição dos TRE's, sem embargo de que a proposta encaminhada albergava a sugestão da Ajufe – Associação dos Juizes Federais do Brasil, no sentido da ampliação para dois dos representantes da magistratura federal naqueles Tribunais – dada reconhecida maior independência dos magistrados federais em relação aos poderes políticos e econômicos locais, em comparação com os magistrados estaduais⁷ –, restando rejeitada ante a enorme pressão de representantes da magistratura estadual.

Esse desnivelamento da equação de poder não só entre as instâncias, mas também entre os diversos órgãos do Poder Judiciário denuncia uma verdadeira ausência de integração, a qual se pode chamar de *crise de moralidade democrática interna*, tornando o Judiciário, como Poder, vítima das armadilhas dos interesses

econômicos que o pretendem desunido, enfraquecido e dependente.

Mas há luz no fim do túnel. A par do longo e tumultuado processo que, com a aprovação da Reforma do Poder Judiciário, ainda resta inconcluso, outras reformas foram engendradas, quase silenciosamente, gerando consideráveis efeitos positivos quanto à questão do acesso à Justiça e à democratização do Poder Judiciário, como se verá a seguir.

IV. A reforma silenciosa: de procedimento, das estruturas e da moralidade interna do Poder Judiciário. Importância do Juizado Especial. Os Juizados Federais Itinerantes

Enquanto o Congresso Nacional discutia a PEC 29, das mãos de brilhantes comissões de juristas saíam anteprojetos de leis que viriam alterar significativamente o processo civil, visando dar-lhe maior racionalidade, objetividade e celeridade.

As reformas pontuais, realizadas a partir de 1994 até 2002 – leis que criaram a antecipação de tutela, profundas alterações no agravo, agravo e recursos especiais e extraordinários obrigatoriamente retidos, multas para recursos e medidas protelatórias e descumprimento de ordem mandamental etc. – foram leis que, embora reconhecidamente importantes e necessárias, não produziram alterações profundas capazes de grande avanço em termos de celeridade processual, especialmente quanto ao rito ordinário – muito menos quanto à democratização interna do Poder, questão intocada por tais diplomas.

Essas reformas, todavia, embora de mero procedimento, pressentiam importantes mudanças que estavam por vir, não só de estruturas do Judiciário como de comportamento – o Código de 1973 sofreu mudanças desde a sua sanção, porém, sem alteração de estruturas procedimentais dignas de consideração.

Os Juizados Especiais no âmbito dos Estados, previstos na Constituição e criados pela Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995, em substituição ao sistema já superado dos Juizados de Pequenas Causas, trouxeram alterações monstruosas nas estruturas do Judiciário, viabilizando democratização externa do Poder e soluções rápidas e acessíveis.

Como a Constituição não previa Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal, somente foram criados após a emenda Constitucional 22/99, regulamentada pela Lei 10.259, de 11 de julho de 2001.

Como novo paradigma para uma futura ampla reforma judiciária, a instalação dos novos Juizados Federais foi emblemática, apresentando significativos avanços em relação aos seus congêneres estaduais – para além de permitir a solução, no âmbito das ações movidas contra o Poder Público, através do acordo, da conciliação, ou do julgamento célere, o que até então, e mesmo após a implanta-

ção dos Juizados nos Estados, era inconcebível – trouxe consideráveis inovações: (i) dispensa do advogado em toda e qualquer causa; (ii) inversão geral do ônus da prova (art. 11 da Lei 10.259/01); (iii) ampliação da alçada e, especialmente; (vi) eliminação de privilégios processuais dos entes públicos; (iv) eliminação do processo de execução e (v) dispensa do precatório.

Não se duvide da importância que têm os Juizados Especiais Federais no complexo quadro do Poder Judiciário desse início de milênio. Apresenta-se, mesmo, *como a alteração estrutural mais importante dos quase duzentos anos de independência do Brasil no que tange às causas contra o Estado, e a mais importante medida adotada no âmbito da Justiça Federal, em todos os aspectos, desde sua restauração com a Constituição de 1946.*³

Antes desse notável instrumento de realização de justiça para todas as camadas da população, livre das discriminações que, até então absolutamente reinantes do âmbito do Poder Judiciário, excluía grande parte da população do acesso à *cidadania judiciária* – ter o direito de impugnar uma decisão administrativa no Judiciário –, os magistrados federais estavam privados do contato direto com o povo mais sedento de justiça, carente e pobre do Brasil, o que de certa forma causava uma espécie de afastamento da Justiça Federal dessa realidade, existente, porém ignorada – tanto é assim que os clientes do JEF constituem-se em uma demanda que era reprimida, ou seja, com a sua instalação e a enormidade de causas que ali tramitam não se reduziu a demanda da Justiça Federal comum.

Os Juizados Especiais Federais Itinerantes no âmbito da Justiça Federal vieram a constituir o principal canal dessa interação, viabilizando a saída dos magistrados de seus gabinetes e até de suas cidades, às vezes do próprio Estado em que vivem, tomando contato com a realidade divergente em que vive grande parte do povo de nossa imensa nação.

Esse trabalho veio a ser reconhecido na Constituição, que pela Reforma instituiu determinação cogente para que os Tribunais Federais e Estaduais criem a Justiça Itinerante com estrutura própria, o que até hoje não existe.

Se nos Juizados Especiais localizados nas sedes das Seções e Subseções Judiciárias a maior parte das ações é subscrita por advogados, nos Juizados itinerantes essa situação se inverte, de forma que os juízes não só se aproximam fisicamente do jurisdicionado, mas também através de sentenças e decisões que necessariamente deverão utilizar linguagem acessível, o que vem a ser um ingrediente de democratização.

A situação atual do Judiciário, citado em pesquisas de opinião como a instituição mais desacreditada do País, demanda uma reorientação de mentalidade dos magistrados, tornando-os capazes de reconhecer a necessidade de uma certa

*deselitização*¹⁰ do Poder judiciário e de seus membros, fazendo-se realizadores da Justiça, sem embargo do respeito à lei, mas aproximando-as dos princípios constitucionais, quando necessário e, indo além, produzindo decisões de encontro às raízes do povo, sua fonte mediata e remota de poder (a fonte imediata é a Constituição).

Quando falo de *deselitização*, reafirmo a necessidade de os juízes ampliarem o seu diálogo com a sociedade, não só utilizando linguagem acessível, mas encontrando a fundamentação de suas decisões não só nas leis e na Constituição – mediante princípios complexos, embora suas nascentes estejam na própria vivência empírica do povo –, mas também na *verdade* acessível ao povo, a *razão pública* compreensível de Rawls¹¹, que Dworkin enquadra no conceito de integridade ou legitimidade moral do Direito¹².

Um exemplo concreto dessa afirmação de uma justiça real e acessível, efetivada através do Juizado Federal Itinerante, ocorreu por ocasião da realização do I e do II JEF's Itinerantes em Benjamin Constant, na longínqua tríplice fronteira do Estado do Amazonas brasileiro com o *Departamiento de Amazonas* colombiano e a República do Peru.

No primeiro, realizado em apenas quatro dias e por um magistrado e três servidores¹³, com a presença do procurador do INSS e da advogada dos munícipes do Alto Solimões, foram instruídos e julgados cinquenta e dois processos de restauração ou concessão de benefício previdenciário de trabalhadores rurais ribeirinhos – cuja advogada, contratada pelo Município, havia tentado sem muito êxito reverter a grave situação daqueles segurados através de mandados de segurança –, onde cinquenta e um benefícios foram restaurados ou concedidos (somente um processo foi extinto sem julgamento do mérito).

Tais causas jamais poderiam ter sido solucionadas em Manaus, seja pela falta de acesso daqueles ribeirinhos, seja pela necessidade de produção de prova – antes de autorizado o JEF Itinerante, algumas audiências chegaram a ser realizadas em Manaus, para onde os segurados viajaram por cerca de quinze dias, entre a ida e a volta, através do Rio Solimões (Amazonas), sem solução do problema.

No II JEF em Benjamin Constant, realizado entre 7 e 22 de outubro de 2003 no coração da floresta amazônica, por cinco juízes federais e com apoio de treze servidores, presentes dois procuradores federais da Previdência e dois da Funai, foram instruídos mais de novecentos processos, concedidas mais de trinta medidas cautelares para instituição de benefícios previdenciários e recebidas cerca de trezentas e cinquenta novas ações.

Estatísticas de tal monta levaram ao convencimento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região da importância do Juizado Federal Itinerante na Amazônia,

resultando em um convênio com o governo do Estado do Amazonas para utilização da estrutura de barcos que levam serviços os mais diversos, do Projeto PAI – Pronto Atendimento Itinerante, através dos quais vai também a Justiça Federal, regularmente, pelo labirinto de rios da Amazônia, levada por esses juízes conscientes de sua alta responsabilidade na consecução da cidadania, ao lado de servidores engajados, às comunidades ribeirinhas de cinquenta e nove dos sessenta e um Municípios do interior do maior Estado do País.

Registro aqui a experiência de uma das causas mais inquietantes conhecidas em Benjamin Constant. O contato direto com a realidade concreta do homem ribeirinho que vive nos confins do território nacional, em região de tríplice fronteira, transformada em reserva indígena em área contígua de mais de 8.500.000ha (oito milhões e meio de hectares) – onde os moradores não conheciam escolas nem hospitais, luz elétrica ou água encanada, mas viviam felizes desfrutando a natureza do lugar em que nasceram – permitiu-me ter a exata noção de como a prescrição quinquenal pode ser rejeitada, caso uma pessoa, a quem o Estado negou-lhe o título de cidadão, mas que viveu durante décadas declarando-se brasileiro e defendendo as fronteiras do nosso País, somente teve acesso para pleitear o seu direito por ocasião do JEF Itinerante, mais de 5 (cinco) anos após ser expulso da área onde vivia, em face da lei que a destinou para reserva indígena. Ciente da realidade concreta desse ribeirinho, pude aquilatar o seu direito subjetivo a perceber uma indenização pela forma abrupta como ele e sua família – sem oportunidade de preparar-se adequadamente para enfrentar uma nova realidade urbana ou rural –, foram retirados para sempre do seu lugar, onde estão sepultados os restos mortais de seus ancestrais, decisão esta, embora tão inquietante quanto os fatos em si, não deixa de ser vista com naturalidade pelo magistrado revisor da mesma, que também é um juiz de 1º grau e não raro já teve as mesmas experiências.¹⁴

Os Juizados Especiais Federais na Primeira Região, mormente os itinerantes que ocorrem nas suas quatorze Seções Judiciárias da Justiça Federal, estão fazendo uma história bem diferente dos trinta e sete anos de sua restauração no País. Isso é um fato histórico do qual nesta oportunidade faço o devido registro.

No Juizado Especial Federal em Minas Gerais já são mais de 260.000 (duzentos e sessenta mil) processos distribuídos, 90.346 (noventa mil, trezentos e quarenta e seis) dos quais já julgados e, só nos JEF's itinerantes, quase 18.000 (dezoito mil) pessoas já foram atendidas no Vale do Aço, no Norte, Nordeste e Noroeste e agora no Sul Minas e Região Metropolitana de Belo Horizonte (com o Juizado Itinerante em andamento em Poços de Caldas e em Betim)¹⁵, tendo sido recentemente instalados os Juizados Especiais Federais em Uberlândia e Uberaba, para melhor atender as populações do Triângulo Mineiro.

V. Conclusão

O teor da Reforma do Judiciário reduz a democracia interna e centraliza o poder nos órgãos de cúpula do Poder Judiciário.

O conteúdo correicional da Reforma foi fruto, em certa medida, dos interesses econômicos de grandes grupos financeiros nacionais e internacionais, insatisfeitos com a atuação do Judiciário e decididos a afastar do seu caminho – mesmo reduzindo características suas que dizem com a qualidade de Poder da República, como independência dos juízes e autonomia dos Tribunais –, as *incertezas da prestação jurisdicional*.

A Reforma aprovada não se apresenta hábil, por si só – senão por leis processuais que sejam imediatamente editadas, de forma a não desacreditar definitivamente o jurisdicionado em relação ao Judiciário –, a enfrentar a morosidade e tornar o processo mais célere e eficaz. São reformas de superestrutura, atuando no controle, redistribuição de poder, competências e nomenclatura interna dos órgãos do Poder Judiciário.

A súmula vinculante não traz grande novidade, porque a maioria dos juízes e Tribunais intermediários não destoa do que está sumulado, com raras exceções. Ela poderá, outrossim, criar perplexidades como o engessamento da jurisprudência ou a interpretação de situações parecidas, mas diferentes, como se fossem idênticas. Por outro lado, a súmula vinculante não trará maior rapidez na solução dos conflitos, porque só se dirige aos juízes e aos Tribunais, não inibe que as partes interponham o agravo, a apelação, os recursos extraordinário e especial nem impede que outros agravos sejam aviados se negado seguimento àqueles.

A instituição de hierarquização e subordinação internas exacerbadas no Poder Judiciário, eliminando a independência dos juízes e a autonomia dos Tribunais, não atende aos interesses da grande maioria da população, senão aos interesses econômicos do grande capital. O processo anda para frente, não para cima.

A imagem do Judiciário vem sendo destruída não é de hoje. Através de massiva campanha, cujos interesses não são confessados por quem quer que seja, este Poder é considerado o pior da República⁴⁶. Outrossim, a existência de recursos que torna lenta a prestação jurisdicional definitiva não é obra do Judiciário, mas do Legislativo e, no caso da Justiça Federal, ainda há diversas prerrogativas processuais no exclusivo interesse do Executivo.

Há, ainda, uma imagem de que os juízes são todos marajás e que devem se comportar como se não fossem cidadãos comuns – sendo inverdade tanto uma coisa quanto outra.

Há juízes que, suggestionados por essa idéia hierárquica que permeia o tecido

social, em evidente retrocesso em relação ao momento democrático atual, cobram de pessoas simples do seu meio respeito e tratamento diferenciado, contribuindo para o ranço de que o Judiciário se pretende uma instituição hierarquicamente superior na sociedade.

O juiz deve – resguardada conduta pessoal e profissional compatíveis com o decoro da função – comportar-se como cidadão comum, respondendo assim positivamente aos anseios da sociedade moderna não hierarquizada, utilizando linguagem acessível em sentenças e decisões, bem como fundamentação corrente na própria *verdade* social e da razão pública e consciente do povo – sempre que possível.

A diferença de nomenclatura entre juízes não contribui para superar os problemas que atravancam a boa prestação jurisdicional e ainda dificulta a aproximação da população com o Judiciário.

A verdadeira reforma que aos poucos produz avanços no Judiciário vem sendo feita há algum tempo, através de alterações estruturais que ampliam o acesso dos cidadãos à judicialização de seus conflitos de interesses – como o Juizado Especial – bem como de revisões de mentalidade e comportamento dos juízes, no que a reforma estrutural do Judiciário em muito contribui e, enfim, da revisão pontual dos códigos de processos.

O Juizado Especial Federal é o ápice, até agora, dessa transformação, porque permite a judicialização dos conflitos dos mais pobres com a Administração Pública; em especial, o Juizado Especial Federal Itinerante constitui-se fundamental instrumento de eliminação do elitismo no Judiciário e o melhor canal de comunicação e acesso das populações mais excluídas com os integrantes desse Poder.

Felizmente, em contraponto à emenda constitucional ora aprovada – que põe em relevo as instâncias superiores do Judiciário em contra-senso à necessidade de democratização interna do Poder –, o Juizado Especial Federal, mormente quando em itinerância, privilegia a atuação do juiz de primeiro grau, aproxima o povo do Estado-juiz e permite um avanço na democratização externa do Poder Judiciário, a qual conduz à reforma de mentalidade – acredita-se – que se exige, para tornar a Justiça mais célere, equânime, moralmente legítima e eficaz.

Notas

¹ Este é o número no Senado. Na Câmara dos Deputados, a PEC tem o número 96 de 1999.

² Fonte: <http://noticias.uol.com.br/uolnews/brasil/reportagens/2004/11/23/ult2494u22.jhtm>

³ Reforma do Judiciário instituída pela EC 7/77, que, apesar de tudo, respeitou a independência do Judiciário mantendo 7 (sete) ministros do Supremo Tribunal Federal no Conselho Nacional da Magistratura).

⁴ Fonte: *Financial Times*, 19/11/04.

⁵ Estevão Mallet é professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Fonte: <http://noticias.uol.com.br/uolnews/brasil/2004/11/24/ult2492u20.jhtm>

⁶ *In Dignidade humana e moralidade democrática*, Brasília, Brasília Jurídica, 2001, p. 48.

⁷ Vide, como exemplos entre muitos outros, os julgados dos TRE's do Acre e do Pará, respectivamente, onde, o primeiro decidiu inelegível o Governador do Estado, Jorge Viana, que pretendia concorrer à reeleição, por maioria, com o voto vencido unicamente do Juiz Federal Pedro Francisco da Silva, voto esse que veio a ser aclamado por unanimidade pelo Tribunal Superior Eleitoral; o TRE do Pará, por sua vez, contra o voto isolado da Juíza Federal Hind Gassan Kaiath, admitiu a candidatura à Prefeitura de um Município daquele Estado, sendo candidata a homocompanheira da própria prefeita do mesmo Município. Essa decisão, igualmente, veio a ser reformada pelo Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade.

⁸ Palavras da Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida, então Coordenadora dos Juizados Especiais Federais no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em palestra proferida aos alunos do Curso de Direito de Centro Universitário em Manaus, em setembro de 2003.

⁹ Tomo como exemplo os milhares de pequenos correntistas da Caixa Econômica Federal que, antes da existência do Juizado, tinham enorme dificuldade de questionar junto à Justiça Federal – pois a Caixa tem foro privilegiado – um desconto ou saque indevido, ou qualquer outro prejuízo sofrido na sua conta, dado o custo de ajuizar e manter uma ação até as instâncias extraordinárias.

¹⁰ A democratização do Judiciário demanda uma democratização interna do Poder e de seus membros para com a sociedade, eliminando comportamentos elitistas como a exigência para ser tratado, ainda que fora das funções, por “Excelência” ou “Doutor”, que geram a crença na sociedade de que todo o Poder está contaminado por uma crença de subordinação ou hierarquização de toda a sociedade em relação a si.

¹¹ Rawls, John. *Théorie de la justice*. Paris: Seuil, 1987.

¹² Dworkin, Ronald. *O Império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

¹³ Esse primeiro JEF Itinerante no Amazonas, presidido pelo subscritor do presente artigo, primeiro Juiz Presidente e Coordenador do Juizado Especial Federal naquele Estado, é digno de nota, porque foi a primeira vez que um juiz federal do Amazonas saiu da sede da Seção Judiciária para atender os ribeirinhos carentes; os servidores eram Carlos Roberto Santiago Menezes, Bianca de Paula Cunha de Azevedo (hoje Procuradora da Câmara Municipal de Manaus) e a primeira Supervisora do Juizado Especial Federal no Amazonas, Julimara da Silva Bichara. Impossível não registrar o ânimo e a empolgação desses servidores, cuja atuação zelosa e dedicada foi importantíssima para o êxito dos dois JEF's Itinerantes em Benjamin Constant, garantindo ânimo para o sucesso de todos os outros mais que lhes sucederam. Dívida histórica da Justiça Federal do Amazonas para com esses servidores pioneiros, que precisava ser resgatada. Registro ainda a importante atuação do então Procurador do INSS no Amazonas, hoje exercendo importante cargo na Diretoria de Benefícios do órgão, Dr. Cornélio Medeiros Pereira, que foi um entusiasta do JEF Itinerante como instrumento de obtenção da verdade quanto ao direito dos ribeirinhos, bem com da Advogada Maria Iracema Pedrosa, verdadeira heroína dos direitos do povo excluído do Vale do Javari.

¹⁴ Em Benjamin Constant/AM, durante o II JEF Itinerante, foram instruídos mais de mil processos – a maioria dessa natureza, propostos por ribeirinhos que foram retirados pela Funai da região em que viviam, a qual foi abrangida pela Reserva Indígena Vale do Javari. Fonte: arquivos do autor.

¹⁵ Fonte: Coordenação dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária de Minas Gerais.

¹⁶ Em pesquisa do Ibope encomendada pela AMB, realizada entre 1º e 5 de março de 2004, em São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife, a imagem geral do Poder Judiciário foi muito negativa, resultado em grande parte, segundo a conclusão da pesquisa, da forma como a mídia aborda as questões relativas aos juízes.