

A AUTONOMIA FINANCEIRA E ADMINISTRATIVA DO PODER JUDICIÁRIO : mito e realidade

CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO*

Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

Muito agradeço o privilégio de participar, como expositor, desta sessão plenária da VII Conferência dos Advogados do Estado do Rio de Janeiro, Congresso **Sobral Pinto**. O tema é relevante. E a responsabilidade dos militantes do direito cresce na proporção da grave crise dos nossos dias. Crise no conceito de **Luis Recaséns Siches**, ou seja, a ruptura dos valores que regeram a vida do passado e a ausência de novos valores para reger a vida do futuro.

Quando nos debruçamos sobre essa passagem da vida republicana brasileira, quando lhe percorremos os episódios do dia-a-dia, parece-nos claro que ela contém o caldo de cultura que antecede profundas transformações. Ela contém todos os elementos necessários para uma efetiva mudança da sociedade, porque as demandas da população não encontram respostas adequadas e suficientes, capazes de criar condições concretas para a plena realização da natureza da pessoa humana na sociedade em que vive. Esse trânsito estimula uma reflexão crítica e também uma ação vigorosa, para a reconstrução da sociedade brasileira, com os olhos postos na realização da justiça sob o primado da lei.

O desenvolvimento do país vem acentuando, ao longo do tempo, um cenário de importantes desarmonias. Há quase trinta anos, o notável republicano e advogado **San Tiago Dantas** anotava que os quadros sociais acusaram uma separação maior entre as classes proprietárias e aquelas que vivem de rendimentos fixos ou de salários - as classes médias e populares. Já naquela época, **San Tiago Dantas** destacava os efeitos perversos da inflação, então bem menor do que a que temos agora, mostrando que com os benefícios setoriais que produziu,

permitiu que se acumulassem em determinados pontos da sociedade grandes disponibilidades. Essas disponibilidades, por sua vez, agravaram o sentido da injustiça social, que vinha de longa data, constituindo uma ameaça e uma permanente debilitação das nossas instituições democráticas.

Esse cenário apresenta-se hoje de forma ainda dramática. Os indicadores sociais revelam que 15% das famílias brasileiras com per capita de até 1/4 do salário mínimo vivem em condição de miséria; 35% com rendimento per capita de até 1/2 salário mínimo vivem em estado ou de miséria ou de estrita pobreza; 41% dos brasileiros vivem nesse estado; 65,1% das pessoas que trabalham ganham apenas até um salário mínimo.

É evidente que essas extremas disparidades desencadeiam, de imediato e descontroladamente, um forte impacto na organização do Estado, tido como incompetente para corrigi-las, gerando uma onda de descrença nas instituições constituídas. O reflexo se faz sentir, principalmente, na falta de consenso social, condição básica para o respeito à ordem jurídica, ao processo formal e institucionalizado de decisão, enfim, para a paz social, sem a qual torna-se inviável o cumprimento dos deveres cívicos.

A falta de credibilidade das instituições políticas e a incapacidade de manter o consenso entre os cidadãos, pela ineficácia dos serviços do estado em satisfazer as exigências mínimas dos diversos grupos sociais, instauram o que se tem denominado não-governabilidade.

É inegável que nos últimos anos temos vivido uma progressiva deterioração desse cenário de agudas desarmonias, com um grande número de problemas que se transferem sem solução ou com soluções paliativas e, portanto, limitadas. O mais evidente sinal é, sem dúvida, a crescente impaciência da opinião pública, que passa a assumir, como expressão de vontade política, um papel tão importante quanto o direito

positivo que o estado edita. Ocorre, então, um descompasso ainda maior entre o respeito às instituições e a preocupação de satisfazer, a qualquer preço, os reclamos da opinião pública. Com isso, agrava-se o risco de ser substituída a crença na lei pela crença na opinião pública. Há, em decorrência desse fenômeno, o esgarçamento da autoridade, que perde substância, porque improdutiva, pois, assentada na força da lei, não é capaz de fazê-la instrumento da ascensão do homem todo e de todos os homens.

Quando a opinião pública se insurge de maneira generalizada contra as instituições políticas, o que se manifesta pelo desrespeito à lei e ao sistema público encarregado de fazê-la cumprir, torna-se imperativo um esforço coletivo destinado a reconstruir as bases da organização nacional. Essa reconstrução só terá resultado e alcance benéficos se for realizada ordenadamente, com a preservação dos valores democráticos, estes permanentes. Reconstruir as bases da organização nacional ordenadamente requer o estabelecimento de uma hierarquia de prioridades, com o objetivo de fortalecer a crença da sociedade nas instituições constituídas. E no topo deve estar, necessariamente, o respeito aos valores morais da *res publica*, em todos os níveis das atividades sociais. A partir desse marco, cada qual cumprindo o seu papel pessoal e institucional, a sociedade estará melhor aparelhada para responder ao desafio de criar circunstâncias propícias à reconstrução democrática da organização nacional.

É nesse ambiente, de insegurança e perplexidade, que deve ser examinada a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário, revigorada formalmente pela Constituição de 1988.

José Ribas Vieira, ao desenhar os fundamentos do Poder Judiciário no Brasil, lembra que a partir dos anos 30, predomina uma perspectiva meramente técnica na estruturação do Judiciário quanto ao recrutamento, à promoção, à relação entre instâncias, denotando a nossa

herança ibérica inquisitorial de hierarquia e recursos. Essa perspectiva técnica da organização da justiça encontra-se sob forte pressão, porque atrelada à falta de credibilidade que alcança toda a organização nacional, ainda que o Poder Judiciário preserve, segundo pesquisas recentes, melhores índices de aceitação. O combate que está à vista tem como referencial o confronto das massas assalariadas, carentes dos meios para obter os bens e serviços necessários a um mínimo de sobrevivência, e os que deles desfrutam, acumulando a maior parte da renda nacional.

Cuidando da burocracia e da justiça, **Max Weber** assinalou que as "massas sem propriedades, especialmente, não são servidas por uma 'igualdade perante a lei' formal, e uma adjudicação e administração 'previsíveis', tal como o demandavam os interesses 'burgueses'. Naturalmente, aos seus olhos a justiça e administração deveriam servir para compensar-lhes as probabilidades de vida, econômicas e sociais, frente às classes proprietárias. A justiça e administração - prossegue **Weber** - só podem ter essa função se assumirem um caráter informal, em proporções de longo alcance. Deve ser informal porque é substantivamente ético. Toda espécie de 'justiça popular' - que habitualmente não pergunta pelas razões e normas - bem como toda espécie de influência intensiva sobre a administração pela chamada opinião pública, cruza com o mesmo vigor o caminho racional da justiça e administração, e em certas circunstâncias, ainda com mais vigor, como o pode fazer o processo da 'câmara das estrelas' (processo secreto conduzido de forma contrária às normas habituais) do governante 'absoluto'. Ou seja, sob as condições de democracia de massa, a opinião pública é a conduta social nascida de 'sentimentos' irracionais. Normalmente, ela é encerrada, ou dirigida, pelos líderes partidários e pela imprensa".

A advertência do texto **weberiano** está muito próxima da realidade de nossos dias, por dois específicos sentimentos populares, já agora com crescentes círculos de aceitação. Primeiro, a identificação da

falha da lei com a ineficácia da prestação jurisdicional. Segundo, com a morosidade dos processos, que abastardou o juízo popular "a justiça tarda mas não falha".

Quanto ao primeiro sentimento, a sociedade investe contra a aplicação da lei toda vez que tal aplicação agride o senso comum, leigo, da realização da justiça. Para a sociedade, a proteção da lei, os seus escaninhos, deve servir apenas para o "bom pai de família". A realidade subjacente é dramática, porque os advogados, membros do Ministério Público e magistrados são compelidos ao dever de exaurir na realização da justiça a aplicação da lei, e não o sentimento da opinião pública. E, com isso, a lei em si mesma é questionada no seu conceito tomista de ordem da razão. E, o que é pior, atinge a própria credibilidade do Poder Judiciário, encarregado de prestar a jurisdição apoiado na lei. Alastra-se a figura do juiz que solta um acusado, seja por uma falha técnica do processo, seja por falta de provas formalmente estabelecidas, como um sinal de conivência da justiça, que se põe ao lado dos que transgridem a norma de conduta idealizada pela população. Há, aqui, um atrito entre a lei que assegura direitos iguais para todos e a desigualdade dos meios para invocá-la. Para a opinião pública, a prestação jurisdicional é cúmplice das elites privilegiadas, elas próprias interessadas em manter um sistema de direito positivo tendencioso.

Quanto ao segundo sentimento, a sociedade resiste ao "cartorialismo" do processo judiciário. Pouco adianta a consciência dos iniciados quanto ao sistema de defesa que o desenvolvimento do processo representa para o equilíbrio entre as partes. Pouco importa que não existam estudos sérios sobre a matéria. O que vale, de fato, é a amostragem da superfície, que contribui para tornar a lentidão judicial uma "verdade". Em agosto de 1990, meus eminentes colegas os Desembargadores **Barbosa Moreira** e **Miranda Rosa** divulgaram o relatório final referente à pesquisa que constituiu o primeiro módulo do

programa de "auto-análise do Poder Judiciário", no Estado do Rio de Janeiro. Ao identificar o problema da duração dos processos, o relatório anota que "ninguém procura pesquisar a verdade, a verdade do que efetivamente se passa na tramitação dos processos judiciais, e que constitui, afinal de contas, a maneira pela qual o direito vive, deduzido pelas partes e proclamado pelos Tribunais. Desse modo, continuam as acusações ao Judiciário, cujo desprestígio é uma consequência natural e lógica de tais conceitos correntes". E, mesmo considerando a natureza limitada, no sentido geográfico e técnico, sendo a pesquisa feita somente na Comarca da Capital, em Varas Cíveis, a conclusão preliminar indica que os processos demoraram, em geral, muito menos do que aponta a voz corrente. Como adverte o relatório, 72% dos feitos sumaríssimos e 67% dos feitos ordinários receberam sentença em menos de um ano. E, no que tange à duração total dos feitos na Justiça estadual, constata-se que a maioria deles ficou no prazo de dois anos. E, o que é relevante, das deficiências materiais e de recursos humanos do Judiciário do Estado resulta, certamente, como principal fator, o retardamento dos feitos judiciais. É claro que os dados não tranqüilizam, ainda que mostrem não ser a lentidão tão grande quanto se propaga, é bom que se repita. E assim é pelo fato simples do enraizamento da idéia no sentimento da população, com o que se forma uma opinião pública desfavorável, corroendo a legitimidade de todo o sistema judiciário.

Colocado nessa grandeza, elevado a esse nível, o problema da autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário precisa ser enfrentado em três aspectos: 1º) o do mito; 2º) o das condições materiais; 3º) o das condições humanas.

Ernst Cassirer adverte sobre o perigo da utilização do mito na nossa época histórica, eis que ele andou unido às formas autoritárias do exercício do poder. A substituição do sentimento pela razão, de forma

sistemática, para reger a vida social significa ceder aos que manipulam conceitos, e os tornam críveis, apesar da realidade.

Todos sabemos que com a incorporação da doutrina da separação de poderes, como modelada por **Montesquieu**, nasceu o discurso da organização do Estado baseada na independência entre os poderes de administrar, de elaborar as leis e de prestar a jurisdição. No Brasil, desde o texto de 1891, a autonomia do Poder Judiciário vem sendo prevista. Com o só hiato da Carta outorgada de 1937, as constituições republicanas sempre reservaram espaço para o discurso da autonomia. E a Constituição de 1988 reforçou o discurso. A inovação formal veio na garantia do orçamento próprio e do seu direto encaminhamento ao Poder Legislativo. Por que inovação formal? Porque a elaboração da proposta orçamentária ficou vinculada aos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias compreendendo as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital, tudo para orientar a elaboração da lei orçamentária anual. Esta lei é de iniciativa do Poder Executivo, que, pela experiência dos primeiros anos, transformou a elaboração conjunta em subsidiária, na medida em que a manipulação técnica do orçamento pertence ao Poder Executivo. E, superada essa fase, entra-se na segunda, a da liberação dos recursos orçamentários, apesar da previsão constitucional determinando que sejam entregues até o dia 20 de cada mês. E a luta é travada nos escalões técnicos que manipulam os dados econômicos da elaboração da proposta orçamentária e da liberação dos recursos, particularmente na esfera dos estados-membros.

Para que a autonomia do Poder Judiciário passe do discurso à realidade o único caminho possível, no quadro da prática brasileira da relação entre os poderes do estado, é a reserva constitucional de um percentual mínimo da receita, assegurado o mesmo percentual para os créditos suplementares e especiais.

Com essa garantia constitucional da autonomia financeira, será factível pensar institucionalmente em investimentos maciços para a melhoria das condições materiais de funcionamento da justiça.

De fato, ninguém hoje desconhece o atraso tecnológico da justiça, ainda uma vez, particularmente, da justiça estadual. Opera-se com metodologia arcaica, com uso limitado da informática, em instalações físicas precárias, com material de consumo reduzido. Além de tornar pouco eficiente o funcionamento, essa situação impede a dignidade do processo judiciário, gerando uma promiscuidade insalubre, propícia a toda sorte de favores, pela indigência da austeridade, que se impõe aos que têm de dirimir conflitos de interesses, sob o fogo cruzado das mais acesas controvérsias. É preciso ter coragem para afirmar, sem meias palavras, que a liturgia da justiça não pode ser destruída. E não pode, porque e, também e principalmente, uma forma de defesa dos direitos daqueles que litigam, na medida em que permite a adequada eqüidistância, necessária para que melhor seja prestada a jurisdição.

A falta de condições materiais é, ainda, causa do atraso, da lentidão no andamento dos feitos e, por conseguinte, também, do desprestígio do Judiciário. A falta de solenidade, que a operação em circunstâncias tão medíocres enseja, abre campo para toda sorte de espertezas, sempre maléficas, mesmo para aqueles que delas são beneficiários, porque traduzem a carência de meios para impedi-las, estimulando a cada ano novas fórmulas.

Finalmente, é necessário cuidar das condições humanas. Esse cuidado começa com o reconhecimento do rigor do acesso pelo concurso público, para o que se não abrem quaisquer exceções. Os magistrados são testados com absoluta lisura, para que gozem das prerrogativas constitucionais sem dever favores a quem quer que seja. É a partir desse singelo fato que se ergue o princípio da soberania da prestação jurisdicional. Ao juiz é dado dizer o direito, interpretar a lei, construir de

acordo com as circunstâncias de cada caso para que a jurisdição não seja negada. E para tanto é preciso que o juiz assuma, com vigor, a sua função perante a sociedade, combatendo na cartilha do cumprimento do dever, consciente da instituição judiciária. Nesse preciso sentido, para o acesso não há de se exigir apenas o preparo intelectual, o conhecimento científico, mas, igualmente, o senso do dever, do comportamento ético, do compromisso litúrgico, tudo em conjunto formando o instrumento poderoso para a defesa da instituição judiciária. É essa acessibilidade ampla, submetida a rigorosos critérios éticos e profissionais, que representa a formação democrática do Poder Judiciário. O juiz deve à sua consciência, e sabe que ela será o seu martírio, no exame permanente da aferição do cumprimento dos seus deveres. E na escala da experiência os membros de um dos poderes formalmente organizados do estado devem velar sobre eles próprios e sobre os que mais recente chegaram, com os olhos postos na instituição judiciária e não nos laços que os vinculam corporativamente.

E nesse patamar de exigências estão os advogados e membros do Ministério Público, solidariamente responsáveis pela ministração da justiça. Deles depende, em tanta medida, na defesa dos interesses dos clientes e da sociedade, a independência do Poder Judiciário, revigorando o respeito à lei, como cenário para a vida com liberdade.

Mas, ainda um grande esforço deve ser realizado com relação aos serventuários, seja no seu preparo para resgatar a dignidade do serviço, seja no reconhecimento de que a sua remuneração está vilipendiada. No Brasil, confunde-se a inflação com salários, e se os achata, quando o que ocorre é a disparidade dos preços. Quem aqui ganha o que parece nominalmente muito, em comparação com seus equivalentes em sociedades economicamente estáveis, ganha pouco, porque nestas, com menor remuneração nominal, tem-se mais confortável acesso aos bens e serviços necessários à vida. Para os serventuários, ao lado da imperativa implantação de um competente plano de cargos e salários, deve ser

estimulado um sistema educacional próprio, e a realização de concursos públicos regulares, no sistema oficializado, incluído compulsório estágio para a aferição de suas aptidões pessoais e profissionais.

Se é verdade que o sistema judiciário brasileiro precisa ser aperfeiçoado, também é verdade que as suas deficiências tem outra dimensão. O ponto crucial é que o governo das sociedades de massa está falindo. As bases teóricas elaboradas nos séculos XVII e XVIII estão mesmo esgotadas. Já não podem servir para organizar as nações modernas, na proporção das demandas e dos recursos necessários para satisfazê-las. É preciso descobrir alternativas, por exemplo, que regulem de maneira eficaz a transferência das obrigações do estado para a própria sociedade, ampliando-se a margem de competências das comunidades menores. A cobrança de maiores obrigações do estado acabou acarretando a concentração, ainda que em casos paradigmáticos, como o dos **founding fathers** da nação norte-americana, o critério da desconcentração estivesse subjacente com a inovação do federalismo como forma de estado. Contudo, o que se tem sentido é a vitória da concentração sob o argumento escapista da necessidade de salvar a unidade nacional. Ora, a organização nacional terá de ser revigorada exatamente pelo argumento contrário.

O Judiciário não será melhor se não for melhor a organização nacional como um todo. A eficácia da prestação jurisdicional está ligada diretamente ao melhor padrão dos serviços essenciais ao bem estar da pessoa humana, assim o de polícia, o de educação, o de saúde, o de alimentação, o de habitação, e assim por diante. E, por sua vez, esse padrão mais qualificado só será alcançado pela reforma da organização nacional. Essa é uma tarefa que cabe primeiro aos homens de espírito, pois foi deles que herdamos a elaboração teórica posta em prática faz tantos séculos. Mas, incumbe também aos homens de ação, agentes de mobilização da cidadania, para os quais a **práxis** desperta a esperança que alimenta o progresso das sociedades. Afinal, como professou **Toynbee**, as

sociedades ou estão em permanente evolução ou em perigosa involução. Eu creio firmemente que a sociedade brasileira está no primeiro caso.

Não quero assustar-me de "ter pisado de leve no silêncio", para usar expressão de **André Malraux**. Quis traduzir sentimentos de esperança, no contágio construtivo entre todos nós, para que sejamos um só em defesa do primado do direito.

Rio, outubro de 1991