

Poder Judiciário no Brasil: aspectos de sua reforma

Edgard Lincoln de Proença Rosa

Sumário

Explicações iniciais. I – Introdução. II – Marco conceitual. 2.1. Estrutura organizacional do Poder Judiciário no Brasil. 2.1.1. Fundamento constitucional. Características e estruturação básicas. 2.1.2. Competências. 2.1.3. Composição. 2.1.4. Formas de ingresso na e de acesso à Magistratura. 2.1.5. Prerrogativa fundamental da Magistratura. 2.1.6. Garantias constitucionais da Magistratura. 2.1.7. Princípios constitucionais relativos à Magistratura. 2.1.8. O princípio da autonomia administrativa e financeira. 2.2. Funções essenciais à Justiça. 2.2.1. Conceito. 2.2.2. Agentes que exercem as funções essenciais à Justiça. 2.2.2.1. O Ministério Público. 2.2.2.2. A Advocacia do Estado. 2.2.2.3. A Advocacia e a Defensoria Pública. III – Análise da situação atual. 3.1. Considerações iniciais. 3.2. Aspectos da “crise do Judiciário”. 3.3. A “reforma do Judiciário”. 3.3.1. Reforma estrutural e reforma operativa. 3.3.2. Visão geral da reforma estrutural. 3.3.2.1. Propostas legislativas de reforma constitucional referente ao Poder Judiciário. 3.3.2.2. Anteprojetos para reforma do judiciário. 3.3.2.3. Outras sugestões e contribuições. 3.3.2.4. Projetos de lei relativos à reforma do Judiciário. 3.3.3. Visão geral da reforma operativa: a Arbitragem e os Juizados Especiais. 3.3.4. Os resultados da experiência dos Juizados Especiais. IV – Análise das alternativas de soluções. 4.1. Esclarecimento prévio. 4.2. Uma estratégia para apoio ao fortalecimento imediato do Poder Judiciário no Brasil. 4.2.1. No âmbito do Superior Tribunal de Justiça e da Justiça Federal. 4.2.2. No âmbito da Justiça Estadual. V – Conclusões. VI – Recomendações.

Edgard Lincoln de Proença Rosa é advogado, com especialização em Direito Tributário e mestrado em Direito Público e Estado, atual Procurador da Fazenda Nacional, ex-Procurador-Geral da Fazenda Nacional, ex-Diretor da Consultoria do Senado Federal, ex-Conselheiro do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, atualmente afastado do Magistério Superior, em que tem lecionado, em nível de graduação, Direito Tributário, Financeiro, além de Filosofia do Direito, e, em pós-graduação, Direito Constitucional e Teoria Geral do Direito.

Explicações iniciais

Este texto consiste no trabalho de consultoria prestada ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, por ele contratada com o autor aqui nomeado.

Trata-se da versão original, concluída em fins de agosto de 1997. Por convicção pessoal e por escrúpulo, já que no respectivo contrato não há cláusula reguladora de reserva de direitos de autoria e/ou de publicação em favor do contratante, o consultor aguardou o decurso de 5 anos, desde a conclusão do trabalho, para lhe dar publicidade. Evidentemente, tal publicidade não terá cunho, ou finalidade, comercial, caso em que seria possível pensar em, no mínimo, iniciativa antiética. Dado que, porém, o assunto versado é, ao menos, de interesse técnico para agregar-se ao conjunto da documentação utilizada nos longos e demorados estudos e debates, ainda em curso, relativos à “Reforma do Judiciário”, vislumbra-se, sem qualquer dúvida, um interesse público nacional maior por sua divulgação e consequente disponibilização aos interessados no âmbito nacional, do que permanecer abandonado, totalmente desconhecido, não-publicado e – muito pior – sem memória gravada ou arquivada naquele organismo internacional.

Diz-se isso, aqui e agora, sem nenhum temor de equívoco, porque, quando da entrega do texto ao setor competente para recebê-lo, no BID, foram deixados 30 (trinta) exemplares, impressos e encapados no referido setor. Passados dois meses, tendo o consultor retornado ao local para tratar de assunto ligado ao trabalho, viu todos aqueles exemplares jogados de qualquer maneira em depósito impróprio, certamente às vésperas de ir para o lixo.

Naturalmente, nem todo trabalho de consultoria para o Banco tem o destino que se supõe que este tenha tido. Tudo depende do interesse que se lhe atribua dentro da instituição. Tal interesse não se verifica por meio de uma avaliação técnica, mas por de-

cisão política, ou melhor, por definição embasada em critérios de política interna da instituição.

No caso presente, o trabalho foi contratado pelo motivo descrito no item 1.1 do texto a seguir, constante de sua Introdução.

Alguns indicativos de sua pouca importância para o Banco já eram perceptíveis ao consultor desde então. O primeiro motivo diz respeito à língua em que ele seria versado: o português. Quando de antemão um trabalho não precise ser redigido em inglês, espanhol ou francês, fatalmente é sinal de baixo interesse, embora – é verdade – o Banco disponha de tradutores para as línguas em que, oficialmente, determinado texto deva ser veiculado. Ainda que o uso da língua nativa do consultor lhe proporcione todo o conforto do “pensar já escrevendo”, uma pré-condição de versão original em inglês, por exemplo, já denotaria interesse maior. É isso que se está pretendendo esclarecer sobre este ponto. Então, caberia perguntar: se o interesse era pequeno, por que contrataram a consultoria? Isso não foi explicado ao consultor, embora ele suponha que tenha sido pelo fato de o tema despertar a curiosidade (não o real interesse) de o Banco conhecer o funcionamento do Poder Judiciário no Brasil. Ainda mais que aquele momento coincidia ser com o de grandes discussões, no País, sobre a necessidade da reforma do Judiciário.

Por outro lado, mas ainda dentro dessa questão da língua, saliente-se que, na visão deste consultor, há um desprestígio do brasileiro, no que tange à sua – digamos – consistência intelectual, dentro do Banco, que se reflete na desconsideração da língua portuguesa ser, tanto falada, quanto escrita, embora seja ela um dos idiomas oficiais da instituição. Não deveria ser assim, porque o Brasil é (ou, pelo menos, era na época), o país que ostenta(va) a segunda maior participação nas cotas de contribuição financeira nacional à formação do fundo constitutivo-rotativo do BID, ficando (bem) atrás, apenas, dos EUA. Em face dessa posição, seu

próprio prestígio político lá deveria ser bem maior do que é (ou era). Revela-se, por exemplo, essa espécie de *capitis diminutio* pelo fato de a ocupação (quantitativa) de posições na burocracia do Banco, por brasileiros, ser abaixo daquilo que, proporcionalmente àquela participação financeira, deveria ser destinado ao Brasil. A origem de não tão alta estima talvez se deva, de alguma maneira, à (de)formação da consciência crítico-histórico-político-econômico-cultural da maioria dos brasileiros no BID, em relação ao nível de igual consciência de seus colegas estrangeiros de trabalho. Isso é tão-somente uma opinião pessoal sobre a aparência das coisas, sem que haja qualquer avaliação de mérito ou juízo de valor a respeito. O certo é que, a olho nu, os brasileiros, ali dentro, são estrangeiros mesmo. Em grande parte, a culpa por esse estranhamento é dos próprios brasileiros que, lá fora, em geral, se comportam como estrangeiros entre si. Mas, sobretudo no BID, são como uma pequena ilha dentro de um vasto arquipélago hispano-norte-americano. Duas das consequências disso? O português é solenemente ignorado como idioma e o brasileiro não é olhado como gente amiga. Não há o menor exagero nessa visão. É preciso viver e conviver lá dentro para verificar (se alguém quiser, claro) a existência de uma forma de *apartheid* sócio-cultural naquela(s) comunidade(s), marginalizando brasileiro.

Um segundo motivo para a antevisão da pouca importância que atribuíam ao presente trabalho refere-se a que o BID, como qualquer organismo internacional de crédito e fomento, é também um “ditador” (no sentido de ditar formulações e regras) de receituários para novas estratégias (inter) continentais de políticas sociais econômicas e administrativas, para governos dos seus países-membros.

No caso específico do tema “Reforma do Poder Judiciário”, o BID já avançara em experiências, então em andamento, em alguns países da América do Sul. Não houve tempo de este consultor ter acesso aos respecti-

vos documentos comprobatórios, mas é seguro que ouviu comentários no BID sobre, por exemplo, projetos envolvendo a elaboração de anteprojeto de um novo código civil paraguaio, que teria sido encomendado pelo então governo do Paraguai, a ser elaborado dentro de um paradigma “receitado” pelo Banco, bem assim de projetos voltados a implementar um receituário de “terceirização” da “administração judiciária”, supostamente em fase de execução, ou de pré-execução, tanto no Chile, quanto na Argentina. Em que consistiriam, exatamente, esses projetos? Este consultor desconhece.

O que ele sabe – como todos também – é que naquela ocasião vivia-se ainda sob o impacto do receituário das políticas de desestatização. O “estado mínimo” era a solução para os males econômicos e sociais causados por décadas de vigência do “estado máximo”. O processo de desestatização implicava, por óbvio, a privatização de tudo aquilo que não fosse, essencial e arbitrariamente conceituado pelo “ditador”, da órbita estatal. Restava ainda, porém, um território residual de atividades, tanto públicas, quanto privadas, sujeitas a uma possível subcontratação de terceiros administradores. Era o que se convencionou chamar de “terceirização”. Tal expressão é uma corruptela eufemística de privatização (até porque não se sabe de ninguém que tenha “terceirizado” alguma atividade de órgão ou agente público; imagina-se, no caso, terceirização promovida por particular, o que é comuníssimo).

Quando este consultor foi contratado pelo próprio BID, inicialmente para elaborar estudo sobre a cobrança judicial de créditos tributários no Brasil, uma das primeiras idéias que lhe deram se referia à terceirização dessa cobrança. Entendia-se, na instituição, *a priori*, que a melhor solução para se reduzir o *déficit* de tais créditos não pagos seria entregar a respectiva cobrança a escritórios particulares. Era a “receita”. Este consultor, não tendo “vestido a camisa do Banco”, resistiu e, expressamente, como

consta do referido trabalho, rejeitou completamente a idéia. Em certa ocasião, quando de mais acalorada discussão, em face do argumento deles segundo o qual as Procuradorias de Fazenda no Brasil não funcionavam e de que a resistência oposta pelo consultor revelava uma solidariedade, ou uma atitude corporativa (argumento este muito comum na ocasião: ah, fulano tem uma visão “corporativa”, como se o corporativismo em todo o mundo, principalmente nesses organismos multilaterais, não existisse; claro que existe, sobretudo de parte daqueles que querem lutar por sua permanência no *staff* de seu empregador internacional, para os que “vestem a camisa deste” e desvestem a do país que estariam ou deveriam estar a representar), o consultor, que é Procurador da Fazenda Nacional, redarguiu: “ora, se vamos terceirizar a cobrança judicial do crédito tributário, porque, no entendimento da Divisão Fiscal do BID, a Procuradoria não funciona, deveremos pensar em solução idêntica para vários outros setores da atividade pública no Brasil, caso, segundo se propaga, da própria receita federal ou das receitas estaduais, que não logram cobrar os créditos não pagos espontaneamente pelos contribuintes, daí que eles saem de sua órbita para a do órgão que detém a representação judicial da Fazenda; caso das polícias em geral; caso, até, do Poder Judiciário, atingido maciçamente pela pecha de ineficiente. Ora, como e por que terceirizar o que é público por natureza? Só cabem aí as soluções reformuladoras ou reformistas. Terceirizar é sinônimo de muitas coisas, menos de ser uma solução saneadora, uma solução moralizadora ou uma solução eficiente e eficaz. A posição do consultor causou mal-estar interno e um grande desconforto para ele nas relações interpessoais, no referido setor do BID, durante todo o tempo restante de execução do trabalho.

O fato é que o receituário do Banco, para o setor público em geral, dava preferência a quaisquer soluções que objetivassem a privatização, nesta incluída a idéia, mais ame-

na, de terceirização. Por isso que orbitavam por lá, com receptividade de governos de alguns países-membros da instituição, projetos de terceirização da administração judiciária, ou melhor, dos serviços de secretaria e de apoio, em geral, da atividade jurisdicional típica.

Voltando ao ponto de três parágrafos atrás, ao menos sobre a organização e o funcionamento do Poder Judiciário daqueles três países da América do Sul, o Banco detinha informações bastante completas, enquanto, sobre o Judiciário brasileiro, pouco ou quase nada sabiam. Isso, em abril de 1997.

Daí que propuseram ao consultor a realização de trabalho que contivesse um diagnóstico e uma análise prospectiva da situação do Poder Judiciário em nosso País. Pensava-se, naquele momento, segundo informações transmitidas ao consultor, em um projeto de modernização de áreas carentes de financiamento para sua implementação. Para tanto, seria necessário um amplo trabalho de pesquisa, a ser feito no próprio país, colhendo-se material, participando-se de audiências, encontros e entrevistas.

Isso foi feito, de 1º de maio a 31 de julho de 1997, tendo o consultor, em Missão oficial do Banco, recolhido e examinado um volume gigantesco de documentos, participado de encontros técnicos, entrevistado diversos Magistrados das Justiças Federal e Estadual, inclusive Ministros de Tribunais Superiores, autoridades e dirigentes em geral de diferentes órgãos do Judiciário e viajado para alguns Estados das Regiões Nordeste, Sudeste e Sul, além de permanecer mais centralizado no Distrito Federal.

No seu retorno à sede do BID, em Washington, D.C., foi comunicado ao consultor que ele teria apenas mais um mês de contrato para concluir o texto. Sem explicações maiores, a não ser que o assunto “reforma do Judiciário” saíra da pauta de projetos preferenciais do governo brasileiro para financiamento externo, que tal reforma seria feita com recursos orçamentários e que, em seu lugar, teria sido encaixado um projeto

de modernização, ou coisa equivalente, do PRODASEN, no âmbito do Senado Federal, para o que o BID estaria, naquela oportunidade, empregando seus esforços maiores, dali por diante, como de fato ocorreu.

Portanto, com tão pouco tempo – um mês – para desenvolver em amplitude e profundidade tudo o que o assunto exigia – e exige –, nada além do que foi realizado poderia ter sido feito.

Hoje, início do ano de 2003, mais de cinco anos depois, quando aquela pretendida reforma ainda não avançou tanto, em relação ao estado em que se encontravam as discussões pertinentes, o autor daquele modesto estudo resolve publicá-lo e disponibilizá-lo aos interessados, na forma como o concluiu em 1997.

A decisão de publicá-lo na versão original leva em conta: 1) que, não obstante os números nele utilizados estejam desatualizados, o conteúdo das idéias a que eles se referem é plenamente atual; 2) que o contexto normativo constitucional, infraconstitucional e o processual legislativo de quando se elaborou o referido trabalho sofreu modificações, mas não a ponto de desnaturar ou desfocar os tópicos centrais do que ali se propôs; 3) que alguns magistrados com trabalhos aqui mencionados já tiveram suas posições mudadas na hierarquia da judicatura nacional – caso, por exemplo, de então Desembargadores que se tornaram Ministros de Tribunais Superiores, ou de então presidentes de Tribunais, sucedidos por outros, ou de ex-Magistrados alcançados pela aposentadoria compulsória etc., o que não deslustra as ilustres pessoas citadas, sabendo-se, porém, que o autor está a par dessas alterações de posições funcionais; 4) que, atualmente, existem os Juizados Especiais Federais, quando, na época, só se conheciam esses Juizados no âmbito dos Estados Federados, o que de certa forma, reforça a posição inteiramente favorável a essa solução doméstica de parte dos problemas de estrangulamento das atividades judicantes, como defendida pelo autor no trabalho, etc.

Enfim, nada disso justificaria atualizá-lo antes da publicação da versão original. Ao contrário, convém dar conhecimento público da forma e das circunstâncias históricas em que o trabalho foi realizado, para, em momento seguinte, havendo interesse ou conveniência, o autor adaptá-lo ao momento naquilo que for necessário.

Por último, essas explicações iniciais devem conter a advertência para a linguagem utilizada em todo o trabalho, sempre propositalmente didática e pormenorizada – esclarecedora para estrangeiros (nesse caso o público-alvo, a clientela), de noções e informações básicas de nosso sistema jurídico e judiciário, rogando-se a indispensável compreensão e a redobrada paciência do leitor nacional, que já as domina.

I - Introdução

1.1. A idéia de realização de um trabalho, para o Banco, relacionado à “crise” e à “reforma” do Poder Judiciário no Brasil ocorreu quando da finalização de trabalho precedente, para o qual este consultor também foi contratado, sobre o tema e sob o título “A Função das Procuradorias de Fazenda no Brasil: problemas e soluções”, em que são abordadas, muito circunstancial e sucintamente, algumas questões relativas às deficiências atuais da atividade judicial no País, que repercutem negativamente no desempenho das funções daquelas Procuradorias, entre outras conseqüências.

1.2. O tema do trabalho atual versa assuntos muito técnicos, que exigem análise detida e detalhada. A proposta inicial era de levar a fundo todos os principais pontos que interessam ao conhecimento completo dos assuntos pertinentes. Para isso, teria sido necessário um contrato de prazo compatível com empreitada de tamanha complexidade, amplitude e importância (tanto para o Banco, quanto para o Poder Judiciário brasileiro). Em razão do curtíssimo prazo, não será possível ir além de uma abordagem praticamente introdutória dos pon-

tos essenciais ligados ao tema principal do trabalho.

1.3. Assim, no Marco Conceitual, examinamos a estrutura organizacional do Poder Judiciário no Brasil. Nesse tópico, ainda que de forma um tanto ligeira, tivemos de nos deter, mais amplamente, no capítulo da composição da Magistratura (em que analisamos questões como a do déficit de Juízes e o da prestação jurisdicional, aí incluído o problema do estoque de processos sem julgamento). Também nos detivemos no exame do princípio constitucional da autonomia administrativa e financeira do Judiciário, um ponto que consideramos relevante. Ainda aí, vimos as Funções Essenciais à Justiça e os Agentes que a exercem, para entendermos a mecânica integral do funcionamento do Judiciário.

1.4. Na parte relativa à Análise da Situação Atual, abordamos os principais aspectos do que se costuma chamar de “crise do Judiciário”, com o que pudemos formular a distinção entre o que denominamos, neste trabalho, “reforma estrutural” e “reforma operativa” do Judiciário.

Com referência à “reforma estrutural”, fixamo-nos mais em descrever as principais Propostas de Emenda Constitucional sobre o assunto, em tramitação no Congresso Nacional.

1.4.1. Quanto à “reforma operativa”, damos uma visão geral dos dois mais recentes sistemas judicantes introduzidos no ordenamento brasileiro, ambos num contexto (digamos assim) reformista: a Arbitragem e os Juizados Especiais. Enfatizamos a análise dos resultados da experiência desses Juizados.

1.4.2. No que se refere a Alternativas de Solução, numa perspectiva absolutamente pragmática de antever quais as medidas objetivas que se podem tomar, no curto e médio prazos, são apresentadas aquelas que, no âmbito e por decisão dos órgãos do próprio Poder Judiciário, já estão programadas ou mesmo sendo executadas. Falamos, então, dos Projetos do Superior Tribunal de

Justiça, para a Justiça Federal, e dos Juizados Especiais, no caso da Justiça Estadual.

1.5. Esses são os dois campos em que o Banco pode, efetivamente, prestar seu apoio, hoje, a projetos que visem à modernização e ao fortalecimento do Poder Judiciário do Brasil.

E este é o trabalho¹ que, consubstanciando um diagnóstico preliminar dos problemas existentes nesse campo, entrega-se agora à Gerência da Região I, abrangente dos programas e projetos de interesse do Brasil, e à Chefia da respectiva Divisão I.

II - Marco conceitual

2.1. Estrutura organizacional do Poder Judiciário no Brasil

2.1.1. Fundamento constitucional. Características e estruturação básicas

São os seguintes os dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil que estabelecem (a) o fundamento da Magistratura (nacional) como um Poder (Judiciário) estatal e (b) a base da respectiva estrutura organizacional:

“Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

“Art. 92 - São órgãos do Poder Judiciário:

- I - o Supremo Tribunal Federal;
- II - o Superior Tribunal de Justiça;
- III - os Tribunais Regionais Federais e os Juízes Federais;
- IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;
- V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;
- VI - os Tribunais e Juízes Militares;
- VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios.”

Uma análise superficial dos dispositivos transcritos permite apontar as seguintes características básicas do modelo de estru-

turação política e organizacional do Poder Judiciário brasileiro: 1) trata-se, efetivamente, de *um Poder que, com independência dos demais Poderes, exerce* atividade estatal de caráter monopolístico, consistente no exercício da *função jurisdicional, que é*, por sua vez, a *prerrogativa*, politicamente incontestável, *de dizer, em definitivo, o direito aplicável* aos casos e situações concretas de litígio ou de pretensões a direitos, em geral, a ele submetidos; 2) trata-se de um Poder, rigorosamente, não-federativo, por ser o único que não faz parte da organização política de todas as unidades da Federação brasileira (não existe um Poder Judiciário dos Municípios, embora ele aí esteja funcionalmente presente, porque a jurisdição da Justiça Estadual, bem assim da Federal, está territorialmente espalhada por diversas seções judiciárias e “comarcas”, isto é, pelas cidades, ou municípios, onde o Poder Judiciário está instalado em cada “Vara”, palavra que designa a divisão organizacional unitária básica da jurisdição de 1ª Instância, ou 1º grau, da Justiça Federal e Estadual no Brasil). Nesse sentido, ele é um Poder nacional (embora o art. 2º acima reproduzido especifique que os Poderes são da *União* e as diferentes Constituições Estaduais incluam o Judiciário na sua organização, exatamente porque o art. 92, VII, menciona que são órgãos do Poder Judiciário os Tribunais e Juízes dos Estados); 3) trata-se de uma estrutura organizacional verticalizada e hierarquizada em que, na sua base, se encontram os Juízes de Direito (órgãos judiciais singulares), acima dos quais estão os Tribunais e, sobre estes e aqueles, o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal (sendo todos esses Tribunais órgãos judiciais coletivos ou colegiados).

Em resumo, o Poder Judiciário brasileiro compreende:

– dois principais Tribunais Superiores (sendo que, essencialmente, o Supremo Tribunal Federal – STF exerce a jurisdição máxima em litígios ou pretensões que envolvam matéria constitucional e o Superior Tri-

bunal de Justiça – STJ exerce a jurisdição máxima em litígios que envolvam matéria relacionada a legislação federal, ambos com jurisdição abrangendo todo o território nacional);

– uma Justiça Federal, com dois graus de jurisdição, integrada por Juízes Federais (1º grau) e 5 (cinco) Tribunais Regionais Federais (2º grau);

– uma Justiça Estadual, com dois graus de jurisdição, integrada por Juízes de Direito (Estaduais) (1º grau), Tribunais de Justiça e, em alguns Estados, dependendo de critérios previstos nas leis de organização judiciária de cada Estado, levando-se em conta o valor da causa, os Tribunais de Alçada (ambos constituem o 2º grau de jurisdição estadual);

– três Justiças especiais, com a respectiva jurisdição circunscrita a matérias especializadas:

1) a Justiça do Trabalho (competente para conciliar e julgar dissídios, individuais e coletivos, entre empregados e empregadores, assim como quaisquer controvérsias decorrentes das relações de trabalho), com dois graus de jurisdição, integrada pelas Juntas de Conciliação e Julgamento (1º grau), pelos Tribunais Regionais do Trabalho e pelo Tribunal Superior do Trabalho – TST (ambos de 2º grau);

2) a Justiça Eleitoral (com competência exclusiva em matéria eleitoral, definida em lei complementar), integrada por Juntas e Juízes Eleitorais (ambos de 1º grau e, aquelas, com funções tipicamente administrativas), Tribunais Regionais Eleitorais e Tribunal Superior Eleitoral (ambos de 2º grau);

3) a Justiça Militar (para processar e julgar crimes militares definidos em lei), integrada pelos Juízes Militares (1º grau), Tribunais Militares e Superior Tribunal Militar (ambos de 2º grau).

2.1.2. Competências

As competências (vale dizer, os limites da jurisdição ou, por outras palavras, a delimitação do campo da atividade jurisdicio-

nal de cada um dos órgãos do Poder Judiciário) estão definidas, mencionadas ou referenciadas na própria Constituição Federal.

Como a estreitíssima limitação de tempo para a elaboração deste trabalho não permite aprofundar vários dos principais temas ligados à questão do Poder Judiciário, é preciso eliminar ao máximo quaisquer informações ou discussões que se possam considerar paralelas, excessivamente técnicas ou não-essenciais ao objetivo básico deste *paper*. Assim é que o tema das competências tem grande importância para entender-se o funcionamento interativo de todos os órgãos dessa estrutura organizacional, mas deve ser, para os fins deste trabalho, considerado excessivamente técnico.

Por isso, cabe tão-somente mencionar os dispositivos da Constituição Federal que estabelecem ou referenciam tais competências. São eles: arts. 102, 105, 108, 109, 114, 121, 124 e Parágrafo único, e §1º do art. 125.

2.1.3. Composição

A Constituição Federal define a composição (máxima e mínima) dos Tribunais Superiores e dos Regionais Federais, autoriza a legislação infraconstitucional (federal e estadual) a definir a mesma composição dos demais órgãos do Poder Judiciário e estabelece a designação dos cargos da Magistratura.

2.1.3.1. Desse modo, os membros de todos os Tribunais Superiores são denominados Ministros.

O Supremo Tribunal Federal – STF é composto de 11 (onze) Ministros (art. 101 CF). O Superior Tribunal de Justiça – STJ compõe-se de, no mínimo, 33 (trinta e três) Ministros (art. 104, CF), sendo, efetivamente, essa sua composição numérica atual. O Tribunal Superior do Trabalho – TST é integrado por 27 (vinte e sete) Ministros (art. III, § 1º, CF). O Tribunal Superior Eleitoral – TSE é composto, no mínimo, por 7 (sete) Ministros, sendo essa, efetivamente, sua composição numérica atual (art. 119, CF). O Superior Tribunal Militar – STM compõe-se de 15 (quinze) Ministros (art. 123, CF).

2.1.3.2. Os membros dos Tribunais Regionais Federais são denominados Juízes (desse Tribunais).

A Constituição Federal prevê a composição numérica de, no mínimo, 7 (sete) Juízes para cada um desses Tribunais (art. 107, CF). Todavia, sua composição efetiva atual é bem superior a esse limite mínimo.

Há 5 (cinco) Tribunais Regionais Federais, distribuídos nas cinco Regiões em que foi dividida a jurisdição federal no País. Quer dizer, a jurisdição federal é de âmbito federativo, porém regionalizada², a saber:

1ª Região, com sede em Brasília, DF, abrangendo as Seções Judiciárias do próprio Distrito Federal e dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins. O TRF dessa Região é composto, hoje, de 18 (dezoito) Juízes;

2ª Região, com sede no Rio de Janeiro, RJ, abrangendo as Seções Judiciárias do próprio Estado do Rio de Janeiro e do Estado do Espírito Santo. O TRF dessa Região tem uma composição prevista em lei de 23 (vinte e três) cargos de Juízes, mas está, atualmente, com apenas 17 (dezesete) cargos preenchidos³;

3ª Região, com sede em São Paulo, SP, abrangendo as Seções Judiciárias do próprio Estado de São Paulo e do Estado do Mato Grosso do Sul. O TRF dessa Região tem 27 (vinte e sete) cargos previstos em lei e, hoje, 26 (vinte e seis) cargos providos⁴;

4ª Região, com sede em Porto Alegre, RS, abrangendo as Seções Judiciárias do próprio Estado do Rio Grande do Sul e dos Estados do Paraná e de Santa Catarina. O TRF dessa Região tem 23 (vinte e três) cargos previstos em lei e igual número de Juízes atualmente em exercício;

5ª Região, com sede em Recife, PE, abrangendo as Seções Judiciárias do próprio Estado de Pernambuco e dos Estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe. O TRF dessa Região tem uma composição de 10 (dez) cargos de Juízes previs-

ta em lei, que se encontram totalmente providos nesta data.

2.1.3.3. A composição numérica dos demais órgãos do Poder Judiciário não é fixada na Constituição Federal, mas esta contém uma norma de competência para que o Supremo Tribunal Federal, os demais Tribunais Superiores e os Tribunais de Justiça proponham ao Poder Legislativo respectivo, entre outras medidas, a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, dos juízes, inclusive dos Tribunais inferiores, onde houver, dos serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados (cf. art.96, II, “b”, CF).

Nesse sentido, o número de Juízes Federais (assim chamados os magistrados do 1º grau da Justiça Federal), o de Juízes dos Tribunais Regionais do Trabalho (Tribunais esses que estão instalados em todos os Estados da Federação e no DF), o dos Juízes do Trabalho e dos Juízes Classistas, esses últimos representantes, paritariamente, um dos empregados e outro dos empregadores (os três, sempre em conjunto, formam as Juntas de Conciliação e Julgamento), o de Desembargadores (assim chamados os membros dos Tribunais de Justiça, ou seja, os Tribunais de 2º grau de jurisdição dos Estados) e dos Juízes de Direito (assim denominados os Juízes Estaduais), repetindo, o número total de cargos desses magistrados é fixado por lei federal ou estadual, dependendo do caso, e não pela Constituição.

2.1.3.4. Tem-se trabalhado muito com certos números que vêm sendo bastante divulgados ultimamente. Considerando-se que o ingresso na via judicial se dá, na grande maioria dos casos, pela 1ª instância da Justiça Estadual (também chamada de Justiça Comum, porque é essa a jurisdição que conhece – vale dizer, processa e julga – as causas que dizem respeito a litígios entre as pessoas, físicas ou jurídicas, no âmbito do direito privado, que são as causas relativas a direitos de família, dos contratos e obrigações negociais, patrimonial e de bens em geral, de herança, etc., bem assim os delitos

praticados em face do direito criminal comum, e outras causas), tais números se referem a essa “porta de entrada” do Poder Judiciário, para, entre outras finalidades, medir a relação Juiz/número de habitantes.

Desse modo, com dados referentes a outubro/96, o Brasil tem, hoje, 5.895 Juízes Estaduais para um total de 7.779 cargos previstos em lei, estando a ocorrer uma vacância de 24,22%⁵. Logo, há praticamente ¼ de cargos vagos na Magistratura Estadual.

Dividindo-se o número total de cargos providos pelo número de habitantes do País (estimado, pela fonte, em 155.822.200 pessoas), tem-se o elevadíssimo percentual de 1 juiz para cada segmento de 26,4 mil habitantes⁶ (elevadíssimo do ponto de vista quantitativo, conquanto de baixíssima grandeza numérica – seria possível uma (des)grandeza aritmética (?), mas pequeníssima como expressão utilitária). Comparativamente, teríamos diferentes números para essa mesma relação em outros países: na Alemanha, 1 juiz para um universo de 3.500 pessoas; na França, 1/5.600; nos Estados Unidos da América, 1/9.000; na Argentina, 1/17.000⁷.

Tais números, quanto ao caso brasileiro, à primeira vista, podem impressionar negativamente. Para este consultor, entretanto, esses números são menos significativos do que aparentam. É que, se analisarmos essa mesma relação juiz/habitante (ou, tecnicamente falando, juiz/jurisdicionado) em face, não do potencial de demandantes judiciais, mas do volume efetivo de demandas, a situação de outros países, revelada naqueles números, seria (se os números são corretos), proporcionalmente, até um pouco pior. É o caso dos Estados Unidos, onde o potencial de demanda é muito elevado e o respectivo volume, efetivamente, também o é. Afinal de contas, nos EUA, todo e qualquer tipo de problema controverso do dia-a-dia se resolve na “Corte”. Ora, se isso que se passa aqui nos EUA é um dado positivo em vários sentidos (mostra que há uma consciência plena de cidadania, uma confiança

popular na eficiência judicial do país, mostra que o acesso à Justiça é mais democratizado, ou, ao menos, mais freqüente, etc.), a relação 1 juiz/9.000 habitantes deve ser tão ou mais preocupante que a nossa, quase três vezes maior. Aliás, não dispomos agora de informação sobre a existência de claros nos cargos da magistratura norte-americana. Mas, se considerarmos a possibilidade de ocupação plena de todos os cargos atualmente previstos para a Magistratura Estadual brasileira, aquela relação cairia para 1 juiz/20.031 habitantes (o que passaria a representar pouco além do dobro da norte-americana). Não queremos desmerecer a importância de um dado que, afinal, revela, no caso brasileiro, quão distante a Justiça Comum está da grande massa de jurisdicionados. Trata-se de uma relação que mostra uma realidade perversa, tanto para a massa de jurisdicionados, quanto para os Juízes, que, potencialmente, têm essa quantidade brutal de demandantes sob sua responsabilidade.

É nesse ponto (em que são convergentes os dois maiores déficits relacionados à atividade judicial no Brasil - O DE RECEBER E O DE DAR A PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL COM rapidez e eficiência) que reside grande parte da crise do Judiciário e da necessidade de sua reforma.

Insistindo um pouco mais no aspecto referente à menor importância que este consultor atribui ao dado da relação juiz/número de habitantes acima mencionado, vale salientar que aquela média nacional (de 1/26,4 mil) se encontra entre dois extremos: no Estado do Maranhão, a relação é de 1/42 mil e, no Estado do Amapá, é de 1/9,3 mil. Nesse último caso, a relação é praticamente a mesma que a norte-americana, mas nem por isso poderíamos considerar a Justiça Estadual do Amapá tão eficiente quanto à dos Estados Unidos da América.

Por outro lado, insista-se em que, embora aqui se o considere um dado menos relevante, tal relação juiz/número de habitantes não deixa de ser significativa para mostrar uma situação realmente preocupante, tendo em vista que a população e a quanti-

dade de processos crescem em proporção muito superior ao aumento do número de Juízes. Esse quadro de crise só “não é catastrófico porque apenas 33% das pessoas envolvidas em algum tipo de conflito dirigem-se ao Judiciário em busca de uma solução para os seus problemas”⁷⁸.

Esse último dado representa um forte indicador da crise do Judiciário, vista sob dois aspectos fundamentais; 1º) crise quanto ao acesso à Justiça no Brasil; 2º) crise quanto à confiança na eficiência do Judiciário.

Quanto ao primeiro aspecto, o dado estaria a revelar que 2/3 das pessoas já envolvidas em algum tipo de conflito interpessoal deixam de procurar o Judiciário. De fato, é uma quantidade muito grande de pessoas que se abstêm de exercer o direito de pedir a composição judicial de controvérsias. Isso se deve a diferentes possíveis fatores, entre os quais o custo financeiro de uma demanda judicial (insuportável para a grande maioria, incluindo, principalmente, as despesas com advogado) e o tempo decorrido entre o início e o término definitivo da demanda (normalmente muito longo). São dois fatores que inibem ou, efetivamente, restringem o acesso à Justiça. Nesse caso, os fatores restritivos ao acesso à Justiça fazem ressaltar as indesejáveis conseqüências sociais produzidas por uma máquina judiciária lenta, cara e, por isso mesmo, distante da (ou inacessível à) grande maioria dos cidadãos.

Quanto ao segundo aspecto, o dado estaria a revelar que aquele mesmo percentual de pessoas naquelas condições não confiam na eficiência do Judiciário, daí por que não o procuram como estrutura e mecanismo usual e tradicional para solução de controvérsias. Essa realidade, como não poderia deixar de ser, determinou o surgimento de vias alternativas (auxiliares ou substitutivas) para solução de conflitos. Apareceram, assim, em 1995, os Juizados Especiais e, em 1996, o sistema de Arbitragem. O primeiro, objetivando viabilizar o acesso generalizado à Justiça Comum. O segundo, tendo a ser a autoridade que as pessoas ricas

e as empresas venham a preferir para dar solução a litígios que a lei autorize que possam ser dirimidos por esse tipo de autoridade⁹.

Esses dois temas (Juizados Especiais e Arbitragem, especialmente o primeiro) voltarão a ser abordados neste texto. É bom ressaltar que essas duas vias alternativas, recentemente criadas e em processo de experimentação no Brasil, representam, de um lado, uma quebra do monopólio da jurisdição pelo Poder Judiciário (caso da Arbitragem) e, de outro, uma ruptura da concepção de justiça tradicional, essencialmente corretiva/condenatória, para a de uma justiça mais moderna, de cunho, primordialmente, conciliatório (caso dos Juizados Especiais).

Entretanto, “a tendência dominante na magistratura é a de recusar a difusão de vias paralelas ao aparelho judicial. O padrão de rejeição a esta proposição sugere que a expansão da malha institucional do Poder Judiciário constitui a melhor garantia para o efetivo exercício dos direitos democráticos”¹⁰.

Exatamente com base nessa percepção é que uma corrente expressivamente representativa da Magistratura brasileira entende que, qualquer que venha a ser o caminho escolhido para se efetuarem mudanças na estrutura do Poder Judiciário, um dos primeiros passos será o de promover uma necessária ampliação nos seus quadros.

Essa é uma avaliação correta desse aspecto do problema, vale dizer, na perspectiva do fortalecimento institucional do Poder Judiciário. E aqui voltamos àquela relação juiz/número de habitantes para insistir em que, se isso é um dado que serve para “denunciar” os pontos já ressaltados da crise do Judiciário, não serve, todavia, como marco referencial à quantificação, ou ao dimensionamento, de um novo tamanho da Magistratura brasileira. Por isso, este consultor lhe atribui menor relevância do que outros analistas o fazem. O que parece ser realmente um dado útil para aquele fim é a relação juiz/quantidade de processos, que poderá fornecer melhores elementos para avaliação daquele dimensionamento, no nível

ideal compatível com o movimento processual efetivo do 1º grau das Justiças Federal e Estadual, em que se localizam os principais pontos de estrangulamento da atividade judiciária.

2.1.3.4.1. Vejam-se, em primeiro lugar, alguns *dados relativos à situação na Justiça Estadual de 1ª instância (1º grau)*.

Começando pelo número de juízes (e repetindo dados já apresentados acima), para um total de 7.779 cargos previstos em lei, temos 5.895 juízes Estaduais em todo o País, havendo, portanto, cerca de ¼ de cargos vagos.

No período 1990-1996¹¹, deram entrada na Justiça Estadual de 1ª instância 28.500.845 processos. Tomando-se por base aquele quantitativo de cargos ocupados e considerando-se, hipoteticamente, que todos os Juízes estivessem no exercício da judicatura, que a distribuição dos processos fosse igual por Juiz, por Estado, pela natureza da causa, etc., cada um deles teria recebido uma carga de 4.834 processos em 7 anos.

Por outro lado, foram julgados, no mesmo período, 20.621.163 processos, o que significa, dentro do mesmo parâmetro hipotético, que cada Juiz teria decidido 3.498 processos. A quantidade de processos julgados equivale a 72,3% dos que deram entrada.

O total de processos não julgados é, pois, de 7.879.682, com a média anual de 1.125.669 processos sem julgamento. *Esses números traduzem o déficit da prestação jurisdicional no âmbito da 1ª instância da Justiça Estadual*. Se todos esses processos tivessem natureza contenciosa (na verdade, o número de processos não-contenciosos é muito pequeno, quase insignificante, perto desse montante do estoque) e se fizéssemos corresponder um processo a cada jurisdicionado (pessoa física ou jurídica), aquele total equivaleria ao mesmo número de interessados (autores) que aguardam decisão judicial para suas causas. Ou seja, algo em torno de 27,6% de *jurisdicionados que procuram a Justiça Estadual estão com suas causas sem decisão judicial terminativa*, por algum

motivo. Calculados em relação ao referencial da população estimada (de 155.822.200 habitantes), esses 27,6% correspondem a exatos 5% dessa população.

Esses números já permitem concluir de antemão que a quantidade de Juízes em exercício na Justiça Estadual deve ser aumentada, no mínimo, em proporção equivalente àquela taxa de jurisdicionados cujos processos se encontram sem decisão. Como o montante de cargos não preenchidos, em face do quantitativo de cargos previstos em lei, corresponde a 24,22% (praticamente 1/4) e em números absolutos é de 1.884 cargos, para chegarmos aos 27,6% teríamos de acrescentar a esse montante mais 355 cargos, perfazendo um total de 8.135 cargos de Juiz de Direito (estadual). Isso seria o mínimo necessário para reduzir e, progressivamente, eliminar o estoque de processos não julgados. As condições básicas, porém, são as de que todos os cargos estejam preenchidos e de que todos os Juízes estejam no exercício efetivo da judicatura.

Evidentemente, essa projeção do tamanho ideal da Magistratura estadual, para atender suficientemente à demanda processual que se tem hoje, está baseada em cálculos muito elementares e sem o aprofundamento que o assunto requer. Mas serve ao menos para dar uma ligeira idéia, em termos numéricos, do que se deve objetivar quando se pensa no aumento dos quadros da Magistratura.

Os dados atuais revelam que cada Juiz Estadual, com a média de 4.834 processos recebidos em 7 anos, tem uma carga de 690 processos/ano. Dessa carga anual, ele julga, em média, 499,2 processos/ano, ficando sem julgamento 190,8 processos/ano. Note-se que esse déficit anual tem sido acumulativo, gerando hoje o estoque histórico de 1.336 processos não julgados, por Juiz, no período considerado.

Com o novo tamanho da Magistratura estadual aqui projetado (8.135 Juízes efetivos), considerando-se constante a massa de processos entrados, da ordem de 4.071.549

processos/ano, *cada Juiz passaria a ter uma carga anual média de 500.4 processos*, o que viabilizaria a eliminação total do déficit apontado (repare-se que, com o quantitativo atual da Magistratura, um Juiz julga 499,2 processos/ano, conforme demonstrado no parágrafo anterior). Considerando-se que *a Magistratura brasileira de 1º grau trabalha entre 200 e 220 dias por ano* (excluídos do calendário de dia úteis os fins-de-semana, os feriados normais, períodos de recesso forense e de férias), isso implicaria uma *agenda de julgamentos de 2.27 a 2.50 processos/dia*. Em princípio, essa não parece ser uma carga excessiva. Todavia, é preciso considerar que o julgamento de uma causa não é um ato mecânico e automático. Muito ao contrário, ele consiste numa atividade intelectual complexa, pois o julgamento, enquanto ato judicial formal, envolve a realização de uma sessão (audiência pública) específica, obriga ao exame prévio e acurado de todas as peças processuais (autos do processo) e exige, na grande maioria dos casos, a elaboração de sentença escrita. Nesse conjunto de atividades adjacentes e voltadas a cada julgamento, ainda aí não se esgota o trabalho diário do magistrado. Além disso, ele preside todas as audiências de instrução processual (especialmente aquelas em que há tomada de depoimentos das partes e das testemunhas), ele produz despachos ordinatórios em dezenas, às vezes centenas, de processos diariamente, etc. Portanto, aquela projetada agenda de julgamentos/dia (visando à eliminação de grandes déficits da prestação jurisdicional) pode parecer suportável, mas ainda assim poderá ser considerada, realisticamente, inviável. *Essa avaliação caberá às autoridades competentes dos Tribunais encarregadas de dimensionar o novo tamanho da Magistratura estadual*. É preciso salientar que o quantitativo, aqui projetado, do que seria a nova composição da Justiça Estadual de 1º grau (8.135 Juízes), *representa um número-limite*. Na realidade, a Justiça não pode trabalhar com uma “roupa apertada” dessas. É preciso levar em conta algu-

mas variáveis que determinarão um dimensionamento mais elástico para que se chegue ao tamanho verdadeiramente ideal dessa Magistratura. Está-se pensando aqui nas inúmeras hipóteses em que se dão casos concretos de afastamento temporário do exercício da judicatura, casos de aposentadoria, etc. Essas situações (não pouco frequentes) implicam sempre uma sobrecarga de trabalho para o contingente de Juizes que se mantém na atividade, eventualmente acumulando outra jurisdição com a sua. Para tudo isso deverá haver o máximo de atenção na hora de se estimar o quantitativo ideal.

É óbvio que as coisas não se resolvem assim, de forma tão aritmeticamente simples. Não se pode esquecer que os problemas que afetam a Magistratura estadual de 1ª instância têm a dimensão territorial da Federação e, ao mesmo tempo, refletem as grandes discrepâncias inter-regionais de desenvolvimento. Isso significa advertir para o fato de que uma reforma da estrutura funcional da Magistratura das unidades federadas, certamente, pode ser feita com independência umas das outras, em observância ao princípio da autonomia federativa. Mas, para que seja dotada do grau de racionalidade desejável, com vistas a uma solução equilibrada e correta dos problemas identificados em nível nacional, ela deve ser realizada sob coordenação de uma entidade que, legitimamente, congregue e represente os interesses do Poder Judiciário de cada uma dessas unidades federadas. *Tal entidade poderia ser (a título de sugestão, desde já) o Colégio Permanente dos Presidentes dos Tribunais de Justiça.*

2.1.3.4.2. Agora, veja-se o que ocorre na Justiça Federal de 1º grau, com o mesmo enfoque da situação existente no plano estadual¹².

Temos aí (dados de 1996), para um total de 733 cargos de Juiz Federal previstos em lei, 479 cargos ocupados, correspondendo estes a 65,3% daquele montante. Já no primeiro trimestre de 1997, o número de cargos providos elevou-se a 505, passando a equivaler a 68,8% do total. Aqui, cabe observar

uma primeira distinção com o que ocorre na Justiça Estadual. *Enquanto, nesta, o número de cargos vagos se situa um pouco abaixo de ¼ do total de cargos previstos em lei, na Justiça Federal o referido número se eleva a mais de 1/3.*

No período 1989-1996, foram 4.164.820 processos entrados naquela Justiça. Se esse montante tivesse sido distribuído, equamente, pelos 479 Juizes Federais (quantitativo referente ao ano de 1996), ele teria correspondido à média de 8.694 processos distribuídos a cada Juiz, no período considerado (8 anos). Isso significa a incidência de uma carga média anual de 1.086 processos por Juiz. Comparativamente ao que se passa na Justiça Estadual, essa carga de processos do Juiz Federal é, em média, 36,5% superior à do Juiz de Direito (estadual).

De outra parte, no período considerado (89/96), foram julgados 2.458.781 processos, o que corresponde a 59% da quantidade de processos entrados no referido período. Observa-se aí que o percentual de processos julgados, em relação à quantidade de processos entrados, é mais baixo do que o verificado na Justiça Estadual. Isso significa, ainda, que a média anual de processos julgados, por Juiz Federal, é da ordem de 641 feitos (palavra sinônima do vocábulo “processos”). Em comparação com a *performance* verificada na Justiça Estadual, em que cada Juiz julga, em média, por ano (conforme visto), 72,3% dos processos a ele distribuídos, na Justiça Federal essa *performance* não seria tão eficiente, desse ponto de vista meramente quantitativo, ou estatístico. Há razões que podem explicar essa diferença tão grande (mais de 22%) de produção jurisdicional, ou judicante, digamos assim, da Justiça Estadual para a Federal. Tais razões, porém, não cabem ser mencionadas nos estreitos limites de um trabalho, que deveria corresponder a um amplo e profundo diagnóstico dos problemas que afetam atualmente o Poder Judiciário no Brasil, mas que, em função das restrições de prazo impostas, teve de ser reduzido a um texto quase simplesmente introdutório, ou de caráter preliminar.

Então, se cada Juiz Federal recebeu, em média, 1.086 processos/ano, no período 1989/1996, e julgou 641 processos/ano, o déficit, por Juiz, é de 445 processos/ano, que acumulados no período considerado (8 anos) somam um total de 3.560 processos. *Esse é o número que corresponde, na média, ao atual estoque histórico de processos sem julgamento, por Juiz Federal. O déficit da prestação jurisdicional é, pois, da ordem de 41%.*

Todos os critérios de cálculo e os argumentos, há pouco utilizados para a quantificação do novo tamanho da Magistratura dos Estados, aplicam-se à situação da Justiça Federal.

Ora, se hoje temos 733 cargos previstos em lei e o número (com que estamos trabalhando) de cargos preenchidos (479) equivale a 65,3%, isso quer dizer que já existe a margem de 34,7% para ser ocupada, faltando acrescentar o equivalente a 6,3% para que se alcancem os 41% mínimos necessários. Passaríamos a ter um quadro efetivo de 779 Juízes Federais. Mantido o atual volume de processos entrados por ano na Justiça Federal, cada Juiz passaria a ter 668 processos/ano e, assim, conseguir-se-ia reduzir significativamente o apontado déficit da prestação jurisdicional. Se quantificássemos a necessidade de ampliação da Magistratura Federal até o equivalente a mais 15,3% da quantidade de cargos previstos atualmente, chegaríamos a 845 cargos, quando a carga anual de processos cairia para 616 processos por Juiz. Se considerarmos constante a média atual de processos julgados/ano (de 641 por Juiz), teríamos assegurada a reversão total da tendência de déficit acumulado da prestação jurisdicional na Justiça Federal.

Enfim, todos esses são exercícios de quantificação cujo único objetivo é o de mostrar a necessidade de um redimensionamento dos quadros da carreira de Juiz Federal, assim como se fez antes em relação à Magistratura estadual, de modo a reduzir ou viabilizar a extinção dos déficits acumulados da prestação jurisdicional.

2.1.4. Formas de ingresso na e de acesso à Magistratura

2.1.4.1. O ingresso na carreira de Juiz se dá por meio de concurso público de provas e títulos, conforme determina a Constituição Federal, no seu art. 93, inciso I.

2.1.4.2. O acesso dos Magistrados de 1º grau aos Tribunais de 2º grau far-se-á pelos critérios de antigüidade e de merecimento, alternadamente, de acordo com o disposto no art. 93, inciso II, letras *c* e *d*, bem assim no inciso III do referido artigo.

2.1.4.3. Um quinto (1/5) dos lugares dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal será composto de membros do Ministério Público e de Advogados, indicados em lista aprovada pelos órgãos de representação das respectivas classes. A lista dos indicados (com 6 nomes) é encaminhada ao Tribunal correspondente, que, aprovando 3 deles, forma lista tríplice, assim submetida ao Chefe do Poder Executivo pertinente, o qual, dentro dos vinte dias subseqüentes, escolhe um dos indicados e o nomeia. Essa é a forma de ingresso na Magistratura de 2º grau de pessoas que não são, originariamente, provenientes da carreira de Juiz, conforme definido no art. 94 e seu Parágrafo único da Constituição Federal.

2.1.4.4. A Justiça do Trabalho (cuja competência fundamental é a de conciliar e julgar litígios entre empregados e empregadores e outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho), em todas as instâncias, é peculiarmente integrada de Juízes do Trabalho e de Juízes Classistas temporários (representantes paritários dos empregados e empregadores). Esses representantes classistas, com mandato de 3 anos, são indicados em listas tríplices pelas diretorias das federações e dos sindicatos com base territorial na região correspondente, nomeados na forma prevista na Constituição Federal (art. 116, Parágrafo único).

No âmbito dos Tribunais Regionais do Trabalho, bem como no do Tribunal Superior

do Trabalho, além da participação dos representantes classistas, também os integrantes membros do Ministério Público do Trabalho e Advogados, indicados na forma do art. 94, referida no item 2.1.4.3 acima.

2.1.4.5. A Justiça Eleitoral (incumbida de dirimir controvérsias sobre matéria dessa natureza) é um setor especializado do Poder Judiciário brasileiro, mas não é integrada de membros com carreira própria. A maioria de seus integrantes provém dos quadros da própria Magistratura, servindo temporariamente a essa Justiça (por 2 anos e, excepcionalmente, nunca por mais de 2 biênios consecutivos). Os Tribunais Regionais Eleitorais e o Tribunal Superior Eleitoral são integrados também, respectivamente, por 2 Juízes e 2 Ministros temporários, nomeados pelo Presidente da República entre 6 Advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça (no caso dos Regionais) e pelo Supremo Tribunal Federal (no caso do TSE).

2.1.4.6. A Justiça Militar, a exemplo da Justiça do Trabalho, é especializada e permanente. A Constituição Federal apenas define a forma de ingresso no Superior Tribunal Militar, deixando à lei infraconstitucional a competência para dispor sobre a organização e o funcionamento dessa Justiça. O STM é integrado por 15 Ministros, sendo 3 dentre Oficiais-Generais da Marinha, 4 entre Oficiais-Generais do Exército, 3 entre Oficiais-Generais da Aeronáutica e 5 entre civis. Destes, 3 entre Advogados e 2 entre Juízes-Audidores e membros do Ministério Público da Justiça Militar. É o que estabelece o art. 123 da Constituição Federal.

2.1.5. Prerrogativa Fundamental da Magistratura

A prerrogativa fundamental da Magistratura é a plena *independência* do Juiz no exercício de suas funções.

Essa prerrogativa é o que assegura a aplicação imparcial, isenta, corajosamente corretiva e sabiamente justa do Direito.

Sem essa independência, não existiria a própria jurisdição.

2.1.6. Garantias Constitucionais da Magistratura

Para que ela (a independência do Juiz) se efetive concretamente e não venha a ser, política, econômica ou juridicamente, ameaçada por nada e por ninguém, a Constituição Federal estabelece que a Magistratura goza de certas *garantias*.

Tais garantias estão definidas de modo positivo (sob a forma de direitos básicos da Magistratura) e de modo negativo (sob a forma de proibições), de acordo com o disposto no art. 95 e seu Parágrafo único da Constituição Federal.

As garantias positivas (direitos) são as seguintes:

vitaliciedade, que consiste no exercício permanente do cargo (até a morte ou aposentadoria), insuscetível a perda por qualquer forma, salvo por sentença transitada em julgado (sentença definitiva, da qual não mais cabe recurso);

inamovibilidade, que consiste na impossibilidade de o Juiz ser removido de sua jurisdição sem o seu consentimento, ou ser colocado em disponibilidade (isto é, compulsoriamente afastado do exercício da magistratura ainda que sem a perda do cargo), ou ser aposentado involuntariamente. Entretanto, a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria compulsórias do Juiz podem ocorrer, por interesse público, desde que fundadas em decisão do correspondente Tribunal, pelo voto de 2/3 de seus membros, assegurada ampla defesa ao Magistrado;

irredutibilidade de vencimentos, que consiste na proteção da remuneração do Magistrado contra reduções impostas a qualquer título, que resultem na fragilização da própria independência do Juiz.

As garantias negativas (proibições) são as seguintes:

de exercer outro cargo ou função, ainda que em disponibilidade, salvo um cargo ou uma função de professor;

de receber, a qualquer título ou pretexto, custas ou participação em processo (a vedação, no caso, é de o Juiz receber dinheiro, a qualquer título, que provenha de ou se justifique como pagamento de despesas processuais, bem assim que envolva algum tipo de pagamento relacionado a honorários devidos em razão do processo);

de dedicar-se a atividade político-partidária (vedação que se refere à impossibilidade de o Magistrado ter filiação partidária, ou de ser militante político-partidário). Compreende-se a vedação, tendo em vista que, no Brasil, não há nada mais vulnerável à independência do Juiz do que sua vinculação a alguma corrente político-partidária.

2.1.7. Princípios constitucionais relativos à Magistratura

Além das prerrogativas e das garantias constitucionais, a Magistratura obedece a *princípios* funcionais, também assegurados na Constituição Federal (art.93). Esses princípios formam a base do Estatuto da Magistratura, que é uma lei, prevista naquele dispositivo constitucional (art. 93), de iniciativa do Supremo Tribunal Federal. Em verdade, tal lei ainda é um projeto (Projeto de Lei Complementar nº 144, de 1992), que está tramitando na Câmara dos Deputados há 5 anos portanto, sem qualquer previsão de prazo para sua aprovação. Este consultor está informado de que a tramitação do referido Projeto de Lei se encontra paralisada, porque o Deputado-Relator da matéria estaria na expectativa de uma definição dos rumos da reforma do Judiciário, para que o Estatuto não viesse a ser aprovado anteriormente a tal reforma e, nesse caso, em eventual desarmonia com aqueles rumos. Tudo indica que, na ausência de uma concreta manifestação de interesse do Supremo Tribunal Federal para uma tramitação rápida da matéria, o Projeto de Lei continuará naquele compasso de espera ainda por bastante tempo.

Entre esses princípios (os quais incluem o de ingresso na carreira mediante concur-

so público, já referido acima, quando tratou-se do tema do ingresso na Magistratura), devem ser mencionados os seguintes:

preparação e aperfeiçoamento de magistrados, por meio de cursos oficiais, como requisito para ingresso e promoção na carreira (art. 93, inciso IV). Trata-se de um princípio constitucional que tende a induzir a uma cíclica atualização técnica e metodológica dos Magistrados. Sua implementação far-se-á pela já existente, ampla e bem sucedida rede de Escolas de Magistratura, em nível da Justiça Estadual e Federal. A propósito, veja-se o programa de aperfeiçoamento de recursos humanos, especificamente o Projeto Sistema de Ensino Judicial, dentro dos Projetos do Superior Tribunal de Justiça para a Justiça Federal, apresentado no item 4.2.1.2 abaixo;

os vencimentos dos magistrados serão fixados com diferença não superior a 10% de uma para outra das categorias da carreira. O limite é o valor dos vencimentos de Ministro do Supremo Tribunal Federal (art. 93, inciso V);

a aposentadoria do Magistrado é com proventos integrais, sendo sempre compulsória, por invalidez ou aos 70 anos de idade, e facultativa, aos 30 anos de serviço, após 5 anos de exercício efetivo na judicatura (art.93, inciso VI);

todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos e fundamentadas todas as decisões, sob pena de sua nulidade. Em circunstâncias excepcionais, a lei pode limitar a presença, em alguns atos judiciais, exclusivamente às partes e seus advogados, ou somente a estes, quando para isso houver interesse público exigível.

2.1.8. O Princípio da autonomia administrativa e financeira

Os princípios acima elencados referem-se à Magistratura, considerada, porém, na perspectiva de sua menor unidade orgânica, que é o Juiz. Por outras palavras, são princípios inerentes à carreira e à própria atividade judicante.

Todavia, o princípio mais importante, que informa não a carreira em si, mas o pró-

prio Poder Judiciário brasileiro hoje, enquanto Poder Estatal, e toda a sua estrutura organizacional (e que se trata de uma novidade surgida com a Constituição de 1988) é o da *autonomia administrativa e financeira*, assegurada no art. 99 do texto constitucional.

Essa forma de autonomia, enquanto princípio constitucional, foi uma conquista obtida na atual Constituição, tanto para o Poder Judiciário, quanto para o Poder Legislativo. É que, sob a ordem constitucional anterior, esses dois Poderes só dispunham de um certo grau de autonomia administrativa. Em matéria financeira, eles eram totalmente dependentes do Poder Executivo. Inclusive, quando da elaboração e envio das propostas orçamentárias anuais, o Governo podia (ou fazia) confinar as dotações para aqueles Poderes ao limite resultante da dedução dos cortes que decidisse efetuar.

Hoje, para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal (Casas Legislativas que, quando funcionam reunidas, formam o Congresso Nacional), há normas constitucionais asseguradoras da autonomia administrativa e financeira de ambas e, portanto, do Poder Legislativo da União. São elas as disposições constantes dos arts. 51, inciso IV, e 52, inciso XIII, da Constituição Federal, ambas de igual teor normativo, nos seguintes termos:

“Compete privativamente... (à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal)... dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”.

Nada mais correto, lógico e justo que o Poder incumbido de fazer e aprovar as leis possa dispor (palavra que significa, nesse contexto, a competência para estabelecer normas jurídicas) sobre toda a matéria prevista no dispositivo acima transcrito, de interesse interno do próprio Poder Legislativo. A “lei”, no caso, não é uma *lei ordinária* (expressão essa que designa a modalidade

mais comum, típica e abrangente de elaboração de norma jurídica do processo legislativo brasileiro), mas uma *resolução* ou um *decreto legislativo*, dependendo do assunto disciplinado. O que se quer chamar a atenção aqui é o fato de que, sob a égide da ordem constitucional anterior, a maior parte da matéria, agora de competência privativa das Casas do Congresso Nacional, era reservada à iniciativa exclusiva do Presidente da República. Isso significava que o Governo de então dispunha da prerrogativa de tomar a iniciativa, quando quisesse, e ao Congresso só cabia discutir e aprovar a matéria, que era – e continua sendo hoje – de seu próprio interesse institucional e funcional. Por exemplo, a fixação da remuneração dos cargos, empregos e funções de seus próprios serviços era matéria totalmente alheia à sua competência, na época, de iniciar e concluir, internamente, o respectivo processo legislativo, como ocorre atualmente.

No caso do Poder Judiciário, o princípio da autonomia administrativa e financeira está previsto de forma muito diferente e apresenta características distintas.

O mencionado art. 99 da Constituição Federal estabelece, tão-somente, que “ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira”. Ponto e pronto, não diz mais nada.

É necessário extrair o verdadeiro conteúdo jurídico dessa norma. Por outras palavras, a redação do dispositivo não permite que se conheça, de sua simples leitura, os limites dessa autonomia e do seu legítimo e possível exercício. Do ponto de vista eminentemente técnico, seguramente esse é um dos temas mais fascinantes e desafiadores ao intérprete da Constituição de 1988. E não se trata de elucubração de interesse apenas teórico. Há um enorme interesse prático na descoberta e na fixação do entendimento correto dessa norma. Interesse prático, por exemplo, de saber qual a verdadeira dimensão da autonomia do Poder Judiciário no inter-relacionamento com os demais Poderes e nas relações diretas que ele estabelece,

ou pode vir a estabelecer, com instituições, órgãos e entidades nacionais, estrangeiras, ou internacionais, públicas ou privadas.

2.1.8.1. *O princípio da autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário deve ser concebido como algo que realça a prerrogativa de independência desse Poder.*

O Ministro José Néri da SILVEIRA, membro do Supremo Tribunal Federal, é um dos juristas que mais – e melhor – se tem manifestado sobre o assunto. No I Fórum Nacional de Debates sobre o Poder Judiciário, realizado de 11 a 13 de junho de 1997, em Brasília, promovido pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Conselho da Justiça Federal¹³, o citado Ministro, tendo participado de um dos painéis, salientou que a autonomia administrativa não significa, apenas, o exercício de um conjunto de atribuições tipicamente administrativas. Ela significa, bem além disso, a outorga constitucional, ao Poder Judiciário, da competência para planejar e dispor a respeito de seus serviços, de sua organização e de seus interesses próprios. Disse mais, S. Exa., que essa autonomia não é dada a cada um e a todos os Tribunais do País, atomisticamente considerados. Ela é dada ao Poder Judiciário nacionalmente integrado num sistema orgânico¹⁴.

Esse eminente jurista e Ministro da mais Alta Corte de Justiça no Brasil, ao lembrar que o Supremo Tribunal Federal, em recentes decisões, conceituou o princípio da autonomia como sendo uma regra de *autogoverno do Poder Judiciário*, entende que tal princípio tem abrangência conceitual ainda maior. Diz ele:

“Cumprindo ao Judiciário, enquanto Poder Político do Estado, com exclusividade, a execução do serviço público de administração da Justiça, importa entender que a Constituição, ao lhe conferir autonomia administrativa e financeira, quis assegurar-lhe competência não só para pensar e planejar as estruturas mais convenientes, quais meios, à execução do fim, mas, também, para propor, quando a tanto

necessário, aos outros Poderes, as providências que considere indispensáveis, em ordem a dar-se prestação jurisdicional, de maneira mais eficiente e pronta, assegurando o acesso de todos à Justiça. Distintos os planos da atividade jurisdicional e da atividade administrativa, no âmbito do Judiciário, é certo que a hierarquia dos graus da atividade jurisdicional ‘nada mais traduz do que uma competência de derrogação e nunca uma competência de mando da instância superior sobre a inferior’, na lição dos processualistas, resguardando-se, desse modo, a independência jurídica e funcional dos magistrados e tribunais entre si. Não menos exato é, entretanto, que a atividade administrativa, no âmbito do Poder Judiciário, na medida em que se manifesta como atos de administração, há de conceber-se numa perspectiva diferente, tornando viável, inclusive, um amplo plano de aperfeiçoamento do Poder Judiciário brasileiro, em suas dimensões nacional e estadual. É neste ponto que a unidade do Poder Judiciário há de discutir-se, para que os mecanismos de sua atuação a proclamem, de maneira afirmativa, evitando-se que a pluralidade das autonomias o torne irreconhecível, sem uma fisionomia nacional, que o revele e o projete no concerto das instituições básicas da Nação. Essa unidade pressupõe um espírito comum, na Justiça da União e dos Estados, a informar a ação do Poder Judiciário, como um todo, modelada em valores marcantes de seu agir, que o identifiquem, perante a sociedade, em todos os recantos do imenso território nacional.”¹⁵

A linguagem elegante, polida e cautelosa do Ministro não esconde a mensagem objetiva de seu entendimento sobre o significado daquele princípio e de como o próprio Judiciário deve colocá-lo em prática. Os

pontos essenciais de seu entendimento seriam os seguintes: 1) que só ao Judiciário cabe pensar, planejar, executar e propor, aos outros Poderes (“quando a tanto necessário”), medidas que impliquem “prestação jurisdicional mais eficiente e pronta, assegurando o acesso de todos à Justiça”, *ou seja, medidas que se inserem no âmbito do fortalecimento institucional e da modernização operacional do Judiciário*, vale dizer, daquilo que atenderia aos objetivos primordiais de uma reforma desse Poder; 2) que a atividade administrativa no Judiciário deve ser vista, não apenas como a prática constante e permanente de atos de administração, *mas, sobretudo, como projeto de aperfeiçoamento desse Poder, nos planos nacional e estadual*; 3) que “a pluralidade das autonomias” ceda lugar à unidade do Poder Judiciário, de modo a prevalecer, no contexto das medidas reformistas ou reformadoras, “*UM ESPÍRITO COMUM NA JUSTIÇA DA UNIÃO E DOS ESTADOS*”, *modelando uma fisionomia nacional desse Poder*.

No texto mais recente¹⁶, o Ministro Néri da SILVEIRA é tachativo quanto ao (seu) entendimento do qual resulta maior amplitude exegética do princípio da autonomia, agora claramente inter-relacionado à problemática da reforma do Judiciário: “Na concepção de projetos que mais convenham à administração da justiça ao povo, manifesta-se, por igual, essa autonomia, insuscetível de ser substituída por critérios ou planos outros do Poder Executivo. O que é do peculiar interesse do Poder Judiciário, diló-á, ele próprio, por intermédio de seus órgãos competentes, colimando as iniciativas indispensáveis junto aos outros Poderes”.

Igualmente nesse mesmo texto mais atualizado, o Ministro esclarece sobre o que seria um possível melhor caminho para chegar-se à necessária unidade institucional do Judiciário na “pluralidade de autonomias”. Diz ele: “Situado como instância de superposição, em relação a todas as jurisdições do País, em escala maior ou menor, no que concerne à atividade jurisdicional, justifica-se, também, participe (o Supremo Tribu-

nal Federal), de maneira valiosa, no debate dos problemas administrativos que respeitam à realidade judiciária da Nação e empreste seu concurso no encaminhamento, perante os fóruns mais altos dos outros Poderes, das soluções devidas, como órgão de cúpula do Judiciário. Essa participação do Supremo Tribunal Federal há de fazer-se mais efetiva, no exame conjunto com os demais órgãos do Poder Judiciário das questões que lhe forem pertinentes, ao ensejo do funcionamento do *Conselho Nacional de Administração da Justiça*, cuja criação está proposta no Projeto do Estatuto da Magistratura Nacional, em tramitação no Congresso Nacional, e elaborado com a contribuição dos Tribunais do País, onde terão voz e voto representantes de todos os ramos do Poder Judiciário”¹⁷ (sobre o Estatuto da Magistratura e sua tramitação no Congresso Nacional, ver o item 2.1.7 acima).

2.1.8.2. Ressaltando a interpretação do Supremo Tribunal Federal dada ao art. 99, § 2º, inciso I, da Constituição Federal, numa decisão proferida em sessão administrativa de 2 de agosto de 1989, o Ministro Antonio de Pádua RIBEIRO, do Superior Tribunal de Justiça, observa que, com tal decisão, “... a Suprema Corte sepultou embaraços opostos por órgãos do Executivo, encarregados da elaboração do projeto de lei orçamentária, que pretendiam interferir nas propostas encaminhadas pelos Tribunais competentes ao Presidente da República”. Dentro dessa linha de interpretação extensiva e maximamente ampliada do princípio da autonomia do Judiciário, o Professor da Universidade Federal de Minas Gerais e Juiz Federal aposentado, Sacha Calmon Navarro COELHO, quando examina o teor do § 2º do art. 99 da Constituição Federal, que trata da elaboração das propostas orçamentárias, dentro dos limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias, afirma: “É meu entendimento que a proposta orçamentária do Judiciário, obedecida a LDO, não pode ser diminuída pelo Legislativo nem se submete à sanção ou veto do Presidente da República; caso

contrário inexistirá autonomia financeira, e, em corolário, autonomia administrativa e política. Se o Legislativo ou o Executivo puderem regrar as finanças do Judiciário não há falar em Autonomia nem em Independência”¹⁸.

2.1.8.3. Há vezes mais realistas (ou pessimistas), como, por exemplo, a do então Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, hoje Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Carlos Alberto Menezes DIREITO, que assim se manifesta: “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, assegurando 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”¹⁹.

Com igual entendimento (manifestado por escrito ou não, antes ou após a publicação do texto acima transcrito), há um grande número de Magistrados incrédulos com a possibilidade de aplicação, digamos, mais autônoma ou independente, do princípio da autonomia do Judiciário pelo próprio Poder Judiciário.

2.1.8.4. Acontece que só ao Judiciário cabe impor a aplicabilidade da norma constitucional que assegura a autonomia. Esperar que os demais Poderes a reconheçam, espontaneamente, na extensão interpretativa correta, corresponderia a auto-recuo demasiado da linha demarcatória da independência do Judiciário no espaço estatal entre os Poderes. Não vindo a prevalecer a opinião e a forma de conduta institucional propugnada pelo Ministro Néri da Silveira, que, então, um dos tópicos da reforma do Judiciário seja uma alteração constitucional que explicita de forma inequívoca o verdadeiro alcance do princípio da autonomia administrativa e financeira. Porque, sem uma

autonomia que ampla e plenamente assegure a real independência do Judiciário como um dos poderes políticos do Estado, não haverá reforma capaz de fortalecer e modernizar a atividade judicial no Brasil, de modo a torná-la mais eficiente, como em geral se reclama.

2.2. Funções essenciais à Justiça

Para que se compreenda melhor o funcionamento do Poder Judiciário no Brasil e o próprio fenômeno estatal do judicialismo, é necessário saber em que consistem as Funções Essenciais à Justiça e os agentes que as executam.

Neste trabalho far-se-á uma pequena abordagem do assunto que, entretanto, está bem mais desenvolvido em outro texto deste consultor para o BID²⁰.

A propósito, parece-nos conveniente reproduzir alguns poucos trechos do trabalho deste consultor, acima referido, intitulado “A Função das Procuradorias de Fazenda no Brasil: problemas e soluções”.

2.2.1. Conceito

“... a Constituição de 1988, além de estabelecer as atribuições privativas do Poder Judiciário, prevê, ainda,... Funções Essenciais à Justiça (arts. 127 a 135), *que não são desempenhadas pelo Poder Judiciário*.

“Como se sabe, *esse Poder não exerce a jurisdição por iniciativa própria. Ele age por provocação dos interessados*. Estes são as pessoas físicas e jurídicas, em geral, que submetem seus direitos e interesses ao pronunciamento judicial. A decisão dos juízes é dada nos limites do que *pedem* as partes. Portanto, o conflito de interesses – que é um dos requisitos para a existência de um processo judicial (relação jurídica processual) – se manifesta no conteúdo do que as partes, formalmente, expõem e pedem (em suas petições), contradizendo uma a outra, e que será resolvido pela decisão do Juiz, dizendo qual o direito aplicável ao caso concreto e qual das partes (autor ou réu) deve ter sua pretensão julgada procedente. *Pode-se compre-*

ender, então, que as Funções Essenciais à Justiça – como as denomina a Constituição... – se resumem àquele conjunto de atribuições, cuja prática (ou exercício, melhor dizendo aqui) e responsabilidade é dos interessados em geral e que consistem, principalmente, em atos processuais e forenses, objetivando PEDIR (ou, tecnicamente falando, POSTULAR) que o Poder Judiciário exerça sua função jurisdicional em face de uma concreta situação que envolva conflito de interesses, ou que envolva interesses, individuais e coletivos, que devem ser protegidos.

“Todavia, as partes não exercem essas atribuições de forma direta. A lei exige que elas (as partes) sejam representadas perante a Justiça, porque são atribuições técnicas, que precisam ser desempenhadas por profissionais habilitados e autorizados a isso. E quem tem habilitação e autorização profissionais é o advogado. Numa palavra, a advocacia, em sentido amplo, é a atividade profissional de postulação e defesa de direitos alheios, mediante representação.

“Dentro dessa perspectiva conceitual, a advocacia pode ser privada ou pública. Privada, quando a relação profissional entre o advogado e seu representado é estritamente particular e de natureza contratual. Já a advocacia pública consiste numa relação profissional estatal e de natureza legal, vale dizer: o Poder Público remunera o advogado que integra os seus quadros de servidores, de forma permanente, para que ele exerça a representação judicial dos direitos públicos e dos interesses do próprio Poder Público”²¹ (grifos no original).

2.2.2. Agentes que exercem as funções essenciais à Justiça

Convém prosseguir na transcrição de excertos do trabalho referido nas notas bibliográficas 20 e 21 acima.

“Nos termos da Constituição Federal, tais Funções Essenciais à Justiça são exercidas por 4 (quatro) grandes setores, a saber: O Ministério Público, a Advocacia-Geral da União, a Defensoria Pública e a Advocacia. Os três primeiros setores (agentes) constituem for-

mas institucionalizadas (publicamente organizadas) de advocacia pública. O outro, consiste na advocacia de caráter privado.

É bom frisar que as disposições da Constituição Federal relativas às mencionadas Funções se referem, precipuamente, ao âmbito de competência da União”²² (grifos no original).

Em resumo, eis o perfil básico e o que faz, essencialmente, cada um desses agentes:

2.2.2.1. O Ministério Público

“Trata-se de instituição definida, constitucionalmente, como sendo essencial à função jurisdicional do Estado. Isso significa que o Poder Judiciário, único responsável pelo exercício dessa função estatal (de dizer o direito aplicável no caso concreto, conforme já visto), não prescinde da participação do Ministério Público, como coadjuvante essencial no desempenho dessa função, sempre que a matéria *subjudice*, nos termos definidos em lei, assim o exigir.

As atribuições fundamentais do Ministério Público consistem na defesa da ordem jurídica (quando, para isso, *ele funciona nos processos judiciais como fiscal da lei*) e na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis (quando, para isso, *ele age em nome e como representante da sociedade perante o próprio Estado*)”²³ (grifos no original).

Essas atribuições fundamentais se dobram no exercício das funções institucionais (essenciais à Justiça) do Ministério Público, que a própria Constituição estabelece, entre as quais vale destacar que é de sua competência privativa promover a ação penal pública.

2.2.2.2. A Advocacia do Estado

No âmbito da União, a advocacia do estado é desempenhada pela Advocacia-Geral da União (AGU).

Cabe à AGU representar a União, judicial e extrajudicialmente, bem assim prestar consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo Federal. Isso significa, portanto, que à AGU cabe exercer a defesa judicial da União, como autora ou ré, pe-

rante Juízes e Tribunais (representação judicial), ou praticar e atuar (em) atos não-judiciais, em nome da União (representação extrajudicial).

No exercício dessa representação, *principalmente a judicial*, consiste a Função Essencial à Justiça, desempenhada pela AGU”.

2.2.2.3. A Advocacia e a Defensoria Pública

Vamos tratar aqui, em conjunto, desses dois outros agentes que exercem Funções Essenciais à Justiça, exatamente como o fizemos no já referido texto “A Função das Procuradorias de Fazenda no Brasil: problemas e soluções”, porque parece que a exposição, como lá se encontra, fica mais clara para os que não conhecem muito bem o sistema brasileiro de representação judicial, sobretudo se profissionais de áreas estranhas ao Direito. Igualmente, vamos reproduzir trechos daquele *paper*, como o fizemos acima.

“A Função Essencial à Justiça, desempenhada pelos *advogados*, de acordo com a Constituição, é a de serem eles *indispensáveis à administração da justiça*. Quer isto significar que a prestação jurisdicional (pelo Poder Judiciário) não ocorre sem a presença processual de advogado, que, legítima e *indispensavelmente*, postula o direito de quem ele representa. Por outras palavras, *a Advocacia é essencial à legitimidade e à validade do processo judicial*, que é (o processo) o veículo pelo qual se manifesta a prestação jurisdicional e é o instrumento com o qual se administra (isto é: ministra) a justiça.

“A advocacia no sentido acima exposto se exerce como *atividade*, embora indispensável e necessária, *tipicamente privada*. Assim, se é certo que qualquer pessoa, ao ingressar em Juízo para postular direitos, deve estar representada por advogado, também é certo que essa mesma pessoa tem toda a liberdade de escolher o seu advogado e contratar seus serviços numa relação contratual eminentemente privada.

“Quando os que necessitarem de prestação jurisdicional comprovarem insuficiência de recursos para contratar advogado, a Constituição assegura (art. 5º, inciso LXXIV) que o Estado (Poder Público) *prestará assistência jurídica integral e gratuita* a eles. Isto se deve, precisamente, ao imperativo constitucional vigente, segundo o qual a Advocacia (em sentido amplo, representação e postulação de direitos) é indispensável à administração da Justiça.

“Só que, no caso da advocacia gratuita oferecida pelo Estado, chama-se ela *Defensoria Pública*, definida pela Constituição como sendo uma ‘*instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação e a defesa, em todos os graus, dos necessitados*’ (art. 134). Trata-se, portanto, da *advocacia como atividade pública* organizada, exclusivamente, para esse fim”²⁴ (grifos no original).

2.2.2.4 Para maiores informações sobre a organização, o funcionamento e as competências desses agentes, consulte-se, entre outras fontes, o já tantas vezes referido *paper* deste consultor sobre as Procuradorias de Fazenda no Brasil.

III – Análise da situação atual

3.1. Considerações iniciais

A título destas considerações iniciais, vamos transcrever, ainda uma vez, parte do que se encontra naquele outro (antes referido) *paper* do consultor, feito para a Divisão Fiscal do Banco.

“No Brasil de hoje, após a Constituição de 1988 (chamada, na solenidade de sua promulgação, pelo Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, de ‘Constituição Cidadã’), fortaleceu-se o processo institucional de formação da consciência dos ‘direitos da cidadania’. Tais direitos abrangem um conjunto de prerrogativas jurídicas e respectivos instrumentos processuais de que as pessoas em geral podem desfrutar, pelo fato de estarem inseridas no contexto

das inúmeras relações de ordem social, econômica, de trabalho, de consumo, etc. De outra parte, a duradoura experiência de autoritarismo político no País motivou o atual aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais e processuais de controle da constitucionalidade das normas jurídicas, bem assim da legalidade dos atos administrativos. Essa nova realidade contribuiu para o surgimento do hábito da intensa procura ao Judiciário e fez aumentar, enormemente, o trabalho dos Juízes e dos Tribunais.

Não apenas isso, mas, igualmente, o longo período de instabilidade econômica, acompanhado da conseqüente instabilidade jurídico-normativa, a qual determinou uma verdadeira corrida por demanda de direitos, várias vezes desrespeitados nesse período. Desrespeitados, porque o Poder Executivo legislava em profusão, nem sempre com a necessária cautela de observar os limites constitucionais relativos aos direitos e garantias individuais e coletivos. Resultado: constantemente violava tais direitos e garantias, ensejando que os prejudicados recorressem ao pronunciamento dos Juízes e Tribunais. Recorde-se que, nos últimos 10 anos, inúmeros planos econômicos foram adotados pelos sucessivos governos, caracterizando-se uma situação de conjuntura econômica extremamente curta, quando a legislação era constantemente alterada, gerando não raros conflitos entre normas legais e entre estas e a Constituição. Tudo isso desabou sobre o Judiciário. Para se ter uma idéia parcial, mas sintomática, desse volume de demandas, eis um dado: em recente pesquisa realizada junto a 600 (seiscentos) empresários no Brasil, 72% responderam que recorrem *regularmente* a serviços de advocacia litigiosa (cf. Bolívar LAMOUNIER, *As empresas e o Judiciário*, 30 out. 1996, p. A-3). Esse nível de demanda deve referir-se apenas a ações judiciais contra atos normativos do(s) Governo(s) que tenha(m), eventualmente, prejudicado direitos dessas empresas. Portanto, aí não deve estar sendo considerado o nível de demanda em razão

de inadimplências contratuais, no âmbito estrito das relações de direito privado”²⁵ (grifos no texto original deste consultor).

A realidade é que o Poder Judiciário não está adequadamente estruturado para atender ao crescimento, nesse nível gigantesco, da demanda por pronunciamento judicial em todos os seus graus. Vejam-se, a propósito, os números apresentados nos itens 2.1.3.4, 2.1.3.4.1 e 2.1.3.4.2 acima.

Com base naqueles números, pudemos verificar a ocorrência de um significativo déficit acumulado na prestação jurisdicional, em relação ao que formulamos um exercício aritmético em busca de ilustrar uma idéia para a solução do problema, pela via exclusiva da ocupação dos claros hoje existentes nos quadros da Magistratura de 1º grau (Federal e Estadual), além de termos projetado, de forma muito elementar, uma expansão desses mesmos quadros até um limite mínimo que permita a eliminação daquele déficit.

Mas, as deficiências organizacionais do Judiciário não se localizam só – e principalmente – na insuficiência quantitativa de sua superestrutura, senão que, em grande parte, na infra-estrutura burocrática dos serviços judiciários em geral, também extremamente carentes em todo o sentido, bem assim na desatualização dos recursos tecnológicos utilizados.

A situação atual desses serviços de apoio à atividade judicial – serviços esses que integram, no seu conjunto, a Administração Judiciária – deve constituir um capítulo à parte num amplo diagnóstico que venha a ser realizado sobre o assunto e está a merecer um estudo aprofundado dentro dos temas ligados à reforma do Judiciário. Outra vez é de lamentar-se o prazo exíguo de realização deste trabalho, quando essa questão poderia ser exaustivamente examinada.

No que concerne a esses dois problemas – insuficiências e deficiências, em geral, nos quadros de cargos da Magistratura e na Administração Judiciária –, cabe dizer que eles têm sido vistos como uma *primeira cau-*

sa do déficit da prestação jurisdicional e da lentidão no andamento do processo judicial.

“Uma segunda causa que costuma ser apontada... refere-se ao sistema processual brasileiro, o qual abrangeria ritos e procedimentos que propiciariam mais os decursos extensivos do processo do que os sumários (ou rápidos). Na verdade, o sistema processual brasileiro tem virtudes e defeitos como qualquer outro. Em termos de processo civil, nosso Código contempla dois tipos de procedimentos básicos: o ordinário (mais lento) e o sumaríssimo (mais rápido). Além disso, prevê a existência de tipos de processos especiais, como é o caso do processo de execução (de curso rápido) e do processo cautelar (onde se tem a possibilidade da medida provisória, que consiste numa providência adotada pelo Juiz, de caráter liminar e urgente, antes do julgamento da causa, quando houver o risco de grave lesão ao direito de quem a requerer). Logo, o nosso legislador processual procurou, teoricamente, abranger as situações que recomendam maior ou menor rapidez na discussão judicial da matéria, prevendo para os respectivos casos as variáveis processuais cabíveis. Na realidade, uma lei processual não é feita para atender à conveniência de rapidez que a parte nela (rapidez) interessada deseja. Uma lei processual é feita para que as partes litigantes tenham todas as oportunidades de alegar e provar suas versões da verdade e para que o julgador possa formar o seu juízo decisório com a segurança necessária de estar realizando o máximo de justiça de que seja capaz. Portanto, o sistema processual, em si e em princípio, não é a causa da lentidão do/no andamento do processo. No máximo, ele poderia ser encarado como uma espécie de concausa, quanto a dois aspectos, dentre alguns outros possíveis: um deles seria o esquema de recursos hoje adotado, que propicia reiterar o reexame de decisões na mesma instância, sobretudo nos Tribunais; o outro aspecto diria respeito à necessidade de maior limitação das hipóteses em que um processo pode

chegar até o Supremo Tribunal Federal por conta de a demanda envolver matéria constitucional. Logo, o nosso sistema precisa ser aperfeiçoado naquilo que interessa à obtenção de possível maior agilidade no processo...

“Alguns apontam os advogados, que conseguem, habilmente, extenuar a relação processual, como os responsáveis por essa lentidão. É outra idéia equivocada. Os advogados não são culpados, porque estão cumprindo o seu papel de esgotar todos os recursos judiciais cabíveis na defesa dos interesses dos seus clientes.

“Também o próprio Executivo é algumas vezes apresentado como um dos principais responsáveis pela crise do Poder Judiciário. Na edição de 3-12-96, o jornal O Estado de São Paulo revelou que ‘dos 154.176 processos distribuídos no Supremo Tribunal Federal (STF) entre janeiro de 1990 e novembro deste ano, 90,2% são resultado de recursos extraordinários e agravos apresentados pela União e pelo Instituto Nacional de Seguro (sic) Social – INSS. ‘Maior cliente’ do Supremo, o Executivo pode ser considerado um dos maiores responsáveis pela crise do Judiciário, segundo o presidente do STF... Tais processos chegam ao Supremo para atender a táticas protelatórias, afirma”²⁶ (grifos no original deste consultor).

Essa crítica teria sido feita pelo então Presidente do STF, Ministro Sepúlveda Pertence, que, com sua reconhecida competência profissional e sólida formação intelectual, notabilizou sua gestão naquele órgão por iniciativas e esforços voltados ao fortalecimento do Poder Judiciário. No caso específico dessa crítica, pode até ocorrer que as providências protelatórias sejam uma das ‘táticas’ adotadas pelos advogados incumbidos da defesa da União. Entretanto, a legislação obriga que essa defesa esgote todos os meios e recursos processuais, sob o princípio de que o interesse público é indisponível, vale dizer: o advogado do Estado não pode, por seu exclusivo arbítrio, deixar de recorrer sempre que possível. Logo, o que se teria a mudar é a lei que estabelece essa obrigatoriedade.

Essas considerações iniciais têm o objetivo de mostrar, enfim, que são várias as possíveis causas do atual quadro de problemas que o Judiciário enfrenta. A rigor, todas elas, em alguma medida, têm sua parcela de responsabilidade nesse quadro.

3.2. Aspectos da “crise do Judiciário”

3.2.1. O que tem sido chamado de “crise do Judiciário” corresponde a um quadro de problemas, os quais poderiam ser divididos em algumas partes, todas “críticas”: crise de eficiência, crise de operatividade, crise político-institucional-e-interinstitucional, crise de identidade, etc.

Os sintomas principais dessa crise podem ser sinalizados nos pontos hoje considerados mais negativos da atividade judiciária, já mencionados antes. São eles: a lentidão no andamento do processo judicial; o déficit cumulativo da prestação jurisdicional em todos os níveis, principalmente no 1º grau; o acesso à Justiça mais restrito, mais desmotivado e mais desinteressado, por diferentes circunstâncias.

Quanto à lentidão no andamento do processo judicial, as razões costumeiramente apontadas estão relacionadas ao excessivo instrumental processualístico disponível, ao formalismo das práticas processuais e forenses, bem assim aos entraves inerentes à burocracia (administração) judiciária, à carência ou insuficiência de recursos humanos na atividade-fim (judicatura) e na atividade-meio (serviços judiciários).

Quanto ao déficit cumulativo da prestação jurisdicional, suas causas são atribuídas, basicamente, à crescente insuficiência do número de Juízes diante do crescente volume da demanda judicial. Os números antes apresentados e as situações a que eles correspondem (já analisadas também neste texto) são suficientemente ilustrativos desse déficit.

Quanto aos problemas de acesso à Justiça, eles se ligam à atual incapacidade do Poder Judiciário de dar respostas rápidas às controvérsias surgidas em todos os seg-

mentos da sociedade. *Na medida em que a justiça se torna um “bem” cada vez mais oneroso e, portanto, inacessível para grande parte da população, mais e mais a “questão do judiciário” se vai transformando também em “problema social”.* Na medida em que ela igualmente se torne um “bem” cuja entrega é a perder de vista, gera um enorme desinteresse por parte dos que podem arcar com seu custo financeiro, mas não conseguem suportar o custo de sua demora. Nesse caso, não se trata das conseqüências de um problema social, porém de perda de credibilidade.

Tudo isso significa que a crise do Poder Judiciário no Brasil, hoje, se manifesta nos inúmeros problemas que classificaríamos como sendo de ordem estrutural-institucional, estrutural-organizacional, operacional (incluindo recursos tecnológico-computacionais e recursos materiais em geral) e de recursos humanos.

Na absoluta insuficiência de tempo para um exame em profundidade de todos esses problemas, nas suas diferentes dimensões, vamos ao menos salientar aqui alguns enfoques crítico-analíticos, com o objetivo pragmático de apenas insinuar as grandes direções desses enfoques, que de qualquer maneira precisariam ser, eles próprios, também analisados e avaliados criticamente.

Vislumbramos e registramos – para fins deste *paper* – três principais direções dos enfoques crítico-analíticos. Dois desses enfoques têm origem *interna corporis*, sendo um deles bem menos autocrítico e mais comprometido com interesses da corporação judicante do que o outro. Nesse segundo enfoque crítico, também se enquadram os membros da Magistratura brasileira que estão atualmente agrupados em duas associações representativas de tendências heterodoxas, uma delas a Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul, com a marca registrada de seu “direito alternativo”, e a Associação Juízes para a Democracia, surgida em São Paulo, em 1991²⁷. A terceira direção de enfoque crítico a ser aqui registrada é de origem externa à magistratura, caracterizando-se, so-

bretudo e obviamente, por uma posição distanciada dos interesses da respectiva corporação.

3.2.2. Já citado em outra passagem deste trabalho, o atual Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Carlos Alberto de Menezes DIREITO, após assinalar que, particularmente na Justiça Estadual, ninguém hoje desconhece o atraso tecnológico da Justiça, em que se opera com uso limitado da informática, em instalações físicas precárias e incalculáveis deficiências de ordem material, situação essa que torna “pouco eficiente o funcionamento...” e “... impede a dignidade do processo judiciário, gerando uma promiscuidade insalubre, propícia a toda sorte de fatores, pela indigência da austeridade, que se impõe aos que têm de dirimir conflitos de interesses, sob o fogo cruzado das mais acesas controvérsias...”, afirma:

“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”²⁸.

3.2.3. O “Projeto de Auto-Análise do Poder Judiciário”²⁹ que consubstancia pesquisa pioneira no Brasil, realizado, sob os auspícios do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo principal de investigar “... a duração real dos processos judiciais, as proporções do fato de que existem processos demorados, as possíveis áreas de retardamento, suas manifestações e suas causas...”³⁰, chegou às seguintes conclusões mais relevantes³¹:

1) “que os processos demoram, em geral, muito menos do que aponta a voz corrente. Não que eles tenham sido completados com a rapidez desejável e até prevista nas leis. De qualquer maneira, porém, o fato de que cer-

ca de 72% dos feitos sumaríssimos e 67% dos feitos ordinários receberam sentença em menos de um ano é indicativo desse fato”;

2) “no que tange à duração total dos feitos na Justiça estadual, constata-se que a maioria deles ficou no prazo de dois anos (61,1%) para os sumaríssimos e (63,5%) para os ordinários. O total apurado também parece apontar uma rapidez maior do que aquela geralmente afirmada, mas o de dois anos é seguramente longo para o normal processamento da maioria das ações. E curioso notar que o tempo médio da duração total dos processos sumaríssimos foi apenas 10% menor que o dos ordinários (705 contra 757 dias). A constatação acentua a observação de que o procedimento sumaríssimo foi ineficaz, nas condições em que foi aplicado, para acelerar o julgamento das ações”;

3) “das deficiências materiais e de recursos humanos do Judiciário do Estado resulta, certamente, como principal fator, o retardamento dos feitos judiciais”;

4) “os dados levantados apontam... praxis tradicionais como causa da lentidão de alguns atos. Essas... práticas não estão previstas na lei processual, vilão habitual das declarações de observadores com pouco domínio da realidade. Na pesquisa, em verdade, não se verificou influência negativa das normas do Código de Processo Civil quanto à demora dos processos”;

5) “a ‘cobrança de preparos’...” – esclareça-se que a palavra preparos, aí empregada, significa pagamentos a título de custas judiciais – “... antecipada em várias dessas oportunidades, além de irregular, é causadora da lentidão (essa é uma das práxis...)”;

6) entre os “pontos de estrangulamento”, as conclusões indicam, em primeiro lugar, a “... excessiva demora no cumprimento do mandato citatório em mais de metade dos procedimentos ordinários e quase metade dos procedimentos sumaríssimos...”. Em segundo lugar, o muito longo prazo na apresentação dos laudos periciais. A leitura dos dados levantados aponta outros desses ‘estrangulamentos’, como o adiamento de audiências de instrução e jul-

gamento (em 166 ou 19,8% dos procedimentos sumaríssimos e 54 ou 11,9% para os ordinários). Uma grande parte desses adiamentos decorre de pedido das partes ou de seus advogados, ou ainda, da falta de citações e intimações. Os pedidos de adiamento, aliás, são frequentemente tentativas de acordo, mascarando uma causa de lentidão não imputável ao aparelho judicial. Aliás, coisa parecida ocorre no momento da citação, quando o autor da ação susta, muitas das vezes, a diligência. *Isso mostra que para a chamada morosidade da Justiça contribui, em grande parte, a inércia das partes ou seus advogados ou interesses dos próprios litigantes que, amiúde, não desejam celeridade*” [todos os grifos são deste texto].

3.2.4. A Associação dos Juizes Federais – AJUFE manifestou-se, recentemente, em editorial de seu Boletim Informativo³², sobre várias questões que envolvem o atual momento de crise do Judiciário. Eis alguns trechos do editorial:

“O Judiciário tem sofrido críticas, algumas infundadas, com o único intuito de desprestigiá-lo, assim como ao complexo universo do serviço público, e outras, corretas, a apontar as suas deficiências, sobejamente reconhecidas e que merecem a atenção e colaboração do Governo, da sociedade civil e do próprio Judiciário para a sanção das mesmas, com vistas à implementação de uma célere e eficiente prestação jurisdicional”.

“... aspecto importante a afetar, negativamente, a nossa Justiça é o fato de que as *verbas destinadas ao Judiciário* vêm sendo reduzidas, consideravelmente”.

“... na fixação das despesas no Orçamento Geral da União, de 1995, à Câmara dos Deputados foi reservado 0,1585% e ao Senado Federal 0,2081%, o que totalizou 0,3666%. Entretanto, à Justiça Federal, de todo o Brasil, foi destinado 0,2899%, portanto menos recursos do que ao Congresso Nacional (sic). O Poder Judiciário

brasileiro, como um todo, recebeu destinação de verba da ordem de 1%”.

3.2.5. Em trabalho recém-publicado, em que examina quatro dos principais pontos dos debates atuais sobre a reforma do Judiciário (a independência judicial, o controle do Judiciário, a legitimação da jurisdição, a politização e responsabilidade do juiz), Luiz Flávio GOMES, Juiz de Direito no Estado de São Paulo³³, entre as conclusões que apresenta, formula as duas últimas nos seguintes termos³⁴:

“...A Magistratura brasileira, técnico-burocrática, distancia-se do sistema constitucional e democrático contemporâneo na sua forma positivista-legalista de atuação (simples *bouche de la loi*), na inexistência de um órgão nacional de controle, assim como no não-enfrentamento definitivo de suas mazelas tradicionais (morosidade, corporativismo, falta de transparência interna e externa, focos de nepotismo, dificuldade de acesso à jurisdição, composição do STF, etc.) ou novas (ineficácia dos mecanismos de controle das ‘lacunas’ legislativas, falta de estímulo ao aprimoramento técnico-cultural do juiz, etc.);

... A Magistratura brasileira, caso o Projeto de Reforma do Judiciário em curso na Câmara dos Deputados venha a ser aprovado como está, experimentará o maior retrocesso de sua História, desconsiderando-se os eclipses autoritários, porque nele se contempla o controle ‘externo’ do Judiciário, as súmulas vinculantes, a advocatária e o incidente de constitucionalidade *per saltam* (ou *by pass*). Como se tudo isso representasse pouco, ainda se relativiza a vitaliciedade, transformando-a em mera estabilidade”.

3.2.6. O Ministro Celso de MELLO, do Supremo Tribunal Federal, atualmente no exercício da Presidência dessa Corte Suprema, tem externado suas opiniões sobre todas as questões que hoje envolvem o Judiciário brasileiro, propugnando por uma ampla discussão dessas questões, com submissão ao crivo de um intrachoque decorrente do livre exercício da autocritica no âmbito

da judicatura nacional, e sempre por uma discussão aberta às críticas. Muitas dessas opiniões do Ministro Celso de MELLO podem ser consideradas como estando na contramão da corrente de pensamento hoje prevalecente na Magistratura do País. Na abertura do já mencionado I Fórum de Debates do Poder Judiciário, realizado em junho deste ano, em Brasília, no Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, o Presidente do STF teve ocasião de manifestar-se sobre vários temas polêmicos e assim o fez quanto a dois deles (*à questão do controle externo e à súmula vinculante*)³⁵, aqui destacados:

“... a Magistratura não pode anular-se como poder político e nem deixar-se subjugar pelos que pretendem impor-lhe o vínculo da dominação institucional... Impõe-se, portanto, discutir a questão da fiscalização externa. Ainda que para rejeitá-la, com fundamento em suposta transgressão às cláusulas pétreas. Ou, então, para aperfeiçoá-la. O que não tem sentido é excluir, por antecipação, o exame dessa proposta, como se a Magistratura fosse uma instância de poder imune a críticas, infensa a erros ou insuscetível de desvios ou abusos...”

“Dentro desse contexto, torna-se necessário discutir a questão da súmula vinculante. Trata-se de proposta formulada com o justo objetivo de superar a crise de funcionalidade que afeta, de maneira irracional, o aparelho judiciário, congestionado pela multiplicidade de ações e de decisões judiciais divergentes.

“Entendo, no entanto – e sempre com o máximo respeito à posição dignamente sustentada por aqueles que pensam em sentido oposto –, que a reforma do Poder Judiciário, embora essencial e indispensável, não pode conduzir à criação de mecanismos que busquem, a partir de formulações interpretativas subordinantes, fixadas por órgãos que se situam na cúpula da estrutura judiciária, imobilizar o poder inovador da jurisprudência, gerando, a partir de verdadeira hermenêutica de submissão, uma grave interdição ao direito de o magistrado refletir de

maneira crítica e de decidir em regime de liberdade segundo convicções fundadas em exegese criteriosa do sistema normativo e com observância responsável dos limites fixados pelo ordenamento positivo...”

“Entendo que a súmula – enquanto método de trabalho e instrumento veiculador de mera proposição jurídica, destituída de caráter prescritivo e normativo – deve ser valorizada processualmente, para que, dela, possam ser extraídas diversas conseqüências de ordem formal, sem, contudo, jamais inibir a livre atividade jurisdicional dos demais juízes e tribunais...”

3.2.7. Cármem Lúcia Antunes ROCHA, Professora Titular de Direito Constitucional da PUC/MG e Membro da Comissão de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, vê assim a questão da “súmula vinculante” no contexto da problemática do Judiciário brasileiro: “A ‘crise do Poder Judiciário’ tem muito pouco de atual. E a ninguém é dado pensar que ela começa e termina no ‘excesso de serviço judicial’, conquanto esse seja um ponto de inegável problema para a eficiente prestação da jurisdição.

“A adoção de ‘súmula vinculante’ rompe a tradição constitucional republicana brasileira, princípios constitucionais atuais brasileiros, tolhe direitos dos cidadãos, compromete o princípio da legitimidade democrática e o princípio da separação de poderes, segundo o modelo adotado na Lei Fundamental da República, afronta o princípio da independência do juiz, sem o qual o direito fundamental à jurisdição vê-se restringido e não é dado como certo para a correção de rumos na eficiente e tempestiva prestação jurisdicional que é buscada”³⁶.

3.2.8. Um destacado sociólogo do direito e jusfilósofo brasileiro da atualidade, o Professor José Eduardo FARIA³⁷, tem amiúde manifestado sua opinião sobre os grandes problemas que afetam o Judiciário. Seu pensamento se caracteriza por um elevado rigor científico e, evidentemente, por um total distanciamento da visão *interna corporis* da-

queles problemas. Vamos destacar passagens de dois diferentes textos, dos mais recentes, do referido Professor.

“Entre o paradigma normativista... e as estruturas organizacionais do Judiciário, há... uma interação sistêmica. Como é possível mudar de paradigma sem uma alteração paralela nas anacrônicas engrenagens burocrático-administrativas dos tribunais? De modo inverso, como é possível modernizar tais engrenagens sem, ao mesmo tempo, reformar-se radicalmente a mentalidade da magistratura o que pressupõe um novo paradigma jurídico? A verdade é que, de um ponto de vista estritamente sociológico, tanto o paradigma normativista quanto a organização judicial por ele influenciada já tiveram sua época; ou seja eles se constituíram em resposta aos problemas e desafios típicos do Estado liberal e das sociedades estabilizadas, dotadas de uma efetiva unidade cultural... e, por conseguinte, de concepções relativamente depuradas de direito, justiça e equidade. Nelas, o mercado competitivo funciona como mecanismo de integração, os contratos são a forma institucional básica de formalização das relações sociais, a produção legislativa do estado se expressa essencialmente sob a forma de normas de conduta e, graças a um efetivo equilíbrio dos poderes, o Judiciário pode agir como uma instituição neutra, imparcial e acima de tudo reativa, ou seja, apenas quando devidamente provocado, levado – como *tertius super partes* – a dirimir litígios concretos entre partes claramente definidas e com objetos muito bem delimitados (uma obrigação contratual, uma separação, um crime etc). No entanto, serão esse paradigma e essa organização judicial eficazes em sociedades fracamente integradas, com enormes desníveis culturais, estigmatizadas pelos mais diversos ‘dualismos estruturais’ e sujeitas a regimes de participação fortemente discriminativos? Sociedades que não podem ser vistas, interpretadas ou explicitadas como uma simples soma de indivíduos, portanto regulável como uma soma de contratos?”³⁸.

Em outro texto, (*O Judiciário após a globalização*)³⁹ o referido Professor da Universidade de São Paulo faz algumas importantes ponderações que, se, por um lado, podem causar perplexidades ante a perspectiva absolutamente inusitada e pouco pensável pelos que se têm debruçado sobre o assunto, por outro, são indiscutivelmente instigantes em face de algumas nítidas percepções da realidade dos dias atuais. Eis as passagens que selecionamos, com a preocupação de manter um fio condutor lógico do contexto das ponderações ali feitas:

“... *Por causa das pressões centrífugas da desterritorialização da produção e da transnacionalização dos mercados*, o Judiciário, ao menos sob a forma de uma estrutura fortemente hierarquizada, operativamente fechada, orientada por uma lógica legal-racional e obrigada a uma rígida e linear submissão à lei, tornou-se um poder com os dias contados...”

... Quanto maior a velocidade desse processo – de globalização – mais o Judiciário passa a ser atravessado pelas justiças inerentes quer aos espaços infra-estatais (os locais, por exemplo) quer aos espaços supra-estatais. Os espaços infra-estatais estão sendo crescentemente polarizados por formas ‘inoficiais’ ou não-oficiais de resolução dos conflitos (como usos, costumes, diferentes estratégias, arbitragens privadas ou mesmo guetos inexpugnáveis controlados pelo crime organizado). Já os espaços supra-estatais têm sido polarizados pelos mais diversos organismos multilaterais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio etc.), por conglomerados empresariais e por organizações não-governamentais...

... O tempo do processo judicial é o tempo diferido. O tempo da economia globalizada é real, isto é, o tempo da simultaneidade ... Não é por acaso que as corporações empresariais e financeiras transnacionais fogem deliberadamente dos burocratizados e ineptos tribunais e do direito positivo por eles aplicado. Uma fuga em três dimensões

complementares: primeiramente, tendem a acatar seletivamente as distintas legislações nacionais, optando por concentrar seus investimentos apenas nos países onde elas lhes são mais favoráveis; em segundo lugar tendem a se valer de instâncias alternativas especializadas, seja no âmbito governamental, sob a forma de autoridades administrativas independentes com poder de decisão, com prerrogativas de regulação, controle e fiscalização e com capacidade técnica tanto para apreciar litígios quanto para aplicar sanções, seja no âmbito privado, por meio de mediações e arbitragens; e, por fim, tendem a acabar criando, elas próprias, as regras de que necessitam e a estabelecer mecanismos de auto-resolução dos conflitos...

... O monopólio adjudicatório do Judiciário hoje é desafiado pela expansão de direitos paralelos ao oficial. São direitos autônomos, com regras e procedimentos próprios, entreabrindo a coexistência – por vezes sincrônica, por vezes conflitante – de diferentes normatividades; mais precisamente, de um pluralismo jurídico de natureza infra-estatal ou supra-estatal...

... Atualmente, a resolução de mais de 80% dos conflitos mercantis no âmbito da economia globalizada é feita por mediações e arbitragens privadas. Nos Estados Unidos, a *American Arbitration Association*, uma entidade privada, conta com 57 mil árbitros inscritos em 35 filiais. Sediada na França, a *Chambre Internationale du Commerce*, igualmente privada, coordena mais de 750 arbitragens em 30 diferentes países, envolvendo partes de 90 nacionalidades.

Diante da crescente autonomia dos diferentes setores da vida social propiciada pelo fenômeno da globalização, com suas racionalidades específicas e muitas vezes incompatíveis entre si levando à ampliação dos sistemas auto-organizados e auto-regulados, o Judiciário foi levado a uma crise de identidade. Por um lado, o Estado do qual faz parte, ao promulgar leis, cada vez mais tem de levar em conta o contexto internacio-

nal para saber o que pode realmente regular e quais de suas normas serão efetivamente respeitadas. Por outro lado, o Judiciário e os demais poderes do estado também já não podem mais almejar disciplinar sociedades complexas por meio de seus instrumentos, categorias e procedimentos jurídicos tradicionais. Daí as polêmicas estratégias de deslegalização e desconstitucionalização hoje adotadas no mundo inteiro, paralelamente aos programas de privatização dos monopólios públicos e à substituição dos mecanismos estatais de seguridade social por seguros privados, ampliando o pluralismo de ordens normativas...

... A desregulamentação ao nível do Estado significa, desta maneira, a reregulamentação e a relegalização ao nível da sociedade – mais precisamente, ao nível das organizações privadas capazes de oferecer empregos, impor comportamentos etc.

Contribuindo assim para acelerar a crise de identidade do Judiciário, o direito positivo que ele aplica encontra-se com sua estrutura lógico-formal quase inteiramente erodida... , o que provoca a ruptura da unidade conceitual da cultura legal (com inspiração eminentemente privatística) da magistratura...

... Esse cenário conduz ao desaparecimento do Judiciário? Obviamente que não..., tendo (o Poder Judiciário) pela frente três importantes áreas de atuação. A primeira delas diz respeito às conseqüências da globalização. Como ela é um fenômeno perverso, aprofundando a exclusão social à medida que os ganhos de produtividade são obtidos às custas da degradação salarial, da informatização da produção e do subsequente fechamento de postos de trabalho, a simbiose entre marginalidade econômica e marginalidade social torna o Estado responsável pela preservação da ordem, da segurança e da disciplina. Com a globalização, em outras palavras, os ‘excluídos’ do sistema econômico perdem progressivamente as condições materiais para exercer seus direitos fundamentais, mas nem por isso são dis-

pensados das obrigações e deveres estabelecidos pela legislação. Com suas prescrições normativas, o Estado os integra ao sistema jurídico basicamente em suas feições marginais – isto é, como devedores, invasores, transgressores, réus, condenados etc. Diante da ampliação da desigualdade, dos bolsões de miséria, da criminalidade e da propensão à desobediência coletiva, cabe assim ao Estado – e, dentro dele, ao Judiciário – funções eminentemente punitivo-repressivas... Uma segunda área diz respeito às conseqüências do desequilíbrio dos poderes provocado inicialmente pela expansão do Estado intervencionista e, mais tarde, pela relativização de sua soberania, com o advento da globalização... Seja por causa do conflito de competências entre os poderes, seja por causa da resistência de determinados setores da sociedade à revogação dos direitos fundamentais e sociais pelos processos de deslegalização e desconstitucionalização, o fato é que, quanto mais cambiante é esse cenário, mais o Judiciário é levado ao centro das discussões políticas e mais tem de assumir papéis inéditos de gestor de conflitos – fenômeno esse hoje conhecido como ‘tribunalização da política’ e considerado altamente disfuncional na economia globalizada, em cujo âmbito os protagonistas concentram decisões de investimento em países sem tribunais congestionados, com ritos processuais simples e baixo potencial de intervenção... A terceira área de atuação diz respeito aos problemas tradicionais de justiça ‘corretiva’ ou ‘retributiva’. Foi para manter sua jurisdição sobre eles que, nos últimos tempos, o Judiciário optou por se transformar organizacionalmente, procurando informatizar-se e ‘desoficializar-se’ por meio de juizados de negociação e conciliação para os litígios de massa, abundantes e rotineiros, com pequeno valor material e já suficientemente ‘jurisprudencializados’. Embora tenham a aparência de uma justiça de 2ª classe para cidadãos de 2ª classe, não se pode, é evidente, subestimar a contribuição desses juizados

para viabilizar o acesso de contingentes expressivos da população aos tribunais...

... Acionado pelos ‘excluídos’ para dirimir conflitos que afetam o processo de apropriação das riquezas e dos benefícios sociais, mas desprezado e ignorado pelos setores ‘incluídos’ na economia transnacionalizada, que têm suas próprias normas, ritos e justiças, o Judiciário, desde o advento da globalização, vive um dilema de feições pirandellianas: é um poder em busca não de um autor, mas de espaços mais nítidos de atuação, de uma identidade funcional e de maior legitimidade política... A... grande dúvida é saber se a corporação terá humildade e sensibilidade para extrair lições... , optando por reciclar, modernizar e adaptar à nova realidade uma cultura técnico-profissional assentada em princípios e postulados tornados anacrônicos pelo fenômeno da globalização”⁴⁰.

3.3. A “reforma do Judiciário”

3.3.1. Reforma estrutural e reforma operativa

Assim como a expressão “crise do Judiciário” foi empregada anteriormente entre aspas, neste texto, aquilo que se vem chamando de “reforma do Judiciário” também está sendo aqui grafado assim (entre aspas), em ambos os casos por idêntico motivo, isto é, pelo fato de ser necessário, sobre uma coisa ou outra, saber de que crise ou de que reforma se está falando.

Conforme foi visto acima, a crise do Judiciário brasileiro pode ser considerada de vários ângulos. Igualmente, sobre o que se convencionou chamar de “Reforma do Judiciário”, há que saber em qual “reforma” se está pensando, porque ela passa, necessariamente, por alteração de normas constitucionais sobre organização e competência dos órgãos do Poder Judiciário; por modificações da legislação infraconstitucional sobre matéria processual, de organização judiciária, de administração judiciária, etc.; passa também, simplesmente, por decisões

administrativas, em todos os setores, embasadas na legislação já existente; e passa por um contínuo processo de mudanças na cultura funcional e organizacional de todo o aparelho judiciário.

Portanto, uma reforma dessa natureza, com um espectro tão grande de temas e providências, não pode consistir num “pacote” fechado e amarrado de medidas. Ao contrário, ela deve ser encarada como ação continuada e permanente, voltada às necessárias adaptações conjunturais que a mutante realidade sócio-econômico-político-cultural exige, em velocidade cada vez maior.

Vista dessa maneira, pode-se dizer que parte da reforma do Judiciário brasileiro (considerada muito importante) já vem sendo realizada, há algum tempo. Apresentam-se como exemplo mudanças na legislação processual, várias já aprovadas e adotadas⁴¹, visando à maior racionalização, celeridade e eficiência da atividade judicial como um todo.

Mas, evidentemente, há muito ainda por fazer, inclusive aquilo que se tem por mais importante, que é uma Reforma do Judiciário no plano constitucional.

Pode-se pensar, então, *grosso modo* e numa visão meramente esquemática, em dois tipos de reforma. Uma *reforma estrutural* do Judiciário, que se funda em mudanças no desenho institucional e atributivo desse Poder, dependente, portanto, de alteração constitucional, e outra, que chamaríamos de *reforma operativa* do Judiciário, destinada a implementar avanços, não dependentes de qualquer mudança de ordem constitucional, já concretizados na legislação, alguns já adotados na experiência judiciária brasileira recente e outros cuja adoção está sendo projetada para dentro em breve.

A reforma estrutural é uma reforma técnica, do ponto de vista constitucional, mas é, essencialmente, uma reforma política do ponto de vista institucional. Os atores que nela interferem são membros do próprio Poder Judiciário e dos demais Poderes, sobretudo do Legislativo, pois este é o que de-

tém a competência e a legitimidade para proceder à reforma da Constituição (o chamado poder constituinte derivado). Logo, essa reforma é totalmente imune à atuação de agentes externos e só interessará, enquanto dado fático, quando definitivamente aprovada, promulgada e em vigor. Por ora, é somente uma idéia em construção.

Diga-se, de passagem, que o Poder Judiciário brasileiro, embora se ressinta hoje de aperfeiçoamento institucional, é reconhecido como de estrutura modelar. Eis como a ele se refere o Professor argentino Eugênio Raul ZAFFARONI: “... em comparação com os demais modelos judiciários latino-americanos, a estrutura brasileira aparece como a mais avançada de toda a região e praticamente a única que não corresponde ao modelo empírico-primitivo do resto. Trata-se da verdadeira estrutura tecnoburocrática da nossa região”⁴².

A reforma operativa, esta sim, como experiência palpável de avanços concretizados ou em vias de concretização, apresenta interesse imediato de apoio ao seu fortalecimento e à sua consolidação.

3.3.2. Visão geral da reforma estrutural

3.3.2.1. Propostas legislativas de reforma constitucional referente ao Poder Judiciário

A reforma acima chamada de estrutural, conquanto ainda esteja sendo debatida, conceitualmente, nos diferentes fóruns que por ela sejam responsáveis ou que por ela se interessam, é objeto de várias propostas de emenda constitucional⁴³ *em tramitação* (andamento do processo legislativo) no *Congresso Nacional*.

É preciso mencionar as *principais* dessas propostas, ainda que seja impossível analisá-las neste texto, em virtude da reiteradamente falada escassez de tempo. Diga-se, num parêntese, que todas as propostas dessa natureza são de iniciativa de Parlamentares (Deputados ou Senadores).

3.3.2.1.1. A primeira e mais ampla delas é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 96, apresentada em 30 de abril de 1992. Tal Proposta “introduz modificações na estrutura do Poder Judiciário”, praticamente alterando todo o capítulo da Constituição Federal que trata desse Poder.

A essa Proposta foi apensada (anexada) a PEC nº 112, apresentada em 31 de maio de 1995. Esta “institui o sistema de controle do Poder Judiciário”.

Essas duas Propostas de Emenda Constitucional estão tramitando apensadas, porque ambas dispõem sobre uma questão extremamente delicada, que é a do chamado “controle externo” do Judiciário, ou seja, propõem a criação de um sistema de controle da atividade judicial por pessoas que não a exercem, vale dizer, estranhas aos quadros da Magistratura. Somente sobre esse tema (controle externo) já se avolumam muitas opiniões publicadas, de Juízes ou não, umas contrárias, outras favoráveis.

O Relator dessas duas Propostas, na Comissão Especial sobre Reforma do Judiciário da Câmara dos Deputados, é o Deputado Jairo Carneiro, que em 8-8-96 deu parecer favorável a elas, na forma de Substitutivo (texto normativo do Relator, que substitui o texto normativo original do(s) autor(es) da(s) Proposta(s)). Isso significa que, daí por diante, o que se discutir e votar sobre a matéria será em relação a esse Substitutivo (que se tornou conhecido como Substitutivo Jairo Carneiro).

3.3.2.1.2. Além dessas duas, que são as mais destacadas de todas, há dezenas de outras PECs sobre o Poder Judiciário em tramitação no Congresso Nacional, que todavia tratam de pontos muito específicos. Feita uma seleção das que se pode considerar mais importantes, eis a sua relação na ordem numérica que corresponde à seqüência das mais antigas para as mais recentes, abrangendo o período 1995-1997:

– PEC nº 0054, de 1995 (origem no Senado Federal), que propõe nova redação ao § 2º do art. 102 da Constituição Federal, de-

terminando que “as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, após sumuladas, produzirão eficácia contra todos e *efeito vinculante* relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo” (grifado nesta transcrição). Trata-se de proposta legislativa exclusiva sobre o chamado “efeito vinculante”, que foi aprovada recentemente no Senado Federal e seguirá agora para apreciação pela Câmara dos Deputados;

– PEC nº 0092, de 1995 (origem na Câmara dos Deputados), que “dá nova redação ao art. 101 da Constituição Federal”. Essa PEC propõe um novo sistema de escolha dos membros do Supremo Tribunal Federal;

– PEC nº 0127, de 1995 (origem na Câmara dos Deputados), que “dá nova redação ao inciso VI do artigo 93 da Constituição Federal”, propondo a elevação da idade limite para aposentadoria compulsória dos Magistrados, de 70 para 75 anos. A essa PEC foi anexada a de nº 215, de 1995 (também de origem na Câmara dos Deputados), que, igualmente, “dá nova redação ao inciso VI do artigo 93 da Constituição Federal”, propondo, entretanto, não a elevação da tal idade limite, mas que se reduza, em 5 anos, o limite atual da aposentadoria facultativa (de 30 anos) para o magistrado, se mulher, acompanhando, assim, distinção semelhante existente nos regimes do servidor público e dos empregados em geral;

– PEC nº 0131, de 1995 (origem na Câmara dos Deputados), que altera a redação de vários dispositivos do capítulo referente ao Poder Judiciário. Trata-se de uma Proposta bastante ampla à qual foi apensada a de nº 0393, de 1996 (também de origem na Câmara dos Deputados), que acrescenta dois incisos ao artigo 93 da Constituição, nesse caso estabelecendo penalidade de perda do cargo para o Magistrado que tiver mais de 5% de suas sentenças proferidas em um ano civil reformadas por instância superior, por interesse público, aplicando-se tal penalidade aos Tribunais, quando o Relator não tiver seu voto acolhido pelo colegiado ou

órgão superior. Essas duas PECs foram apreciadas pelo Relator na Comissão de Constituição e Justiça, que opinou por sua *inadmissibilidade*. Esclareça-se que o processo legislativo brasileiro, que é estabelecido pela própria Constituição Federal e pelos Regimentos Internos das duas Casas do Congresso ou pelo Regimento Comum (abrangendo ambas as Casas Legislativas, quando se trata de matéria de competência do Congresso Nacional), prevê que uma PEC, antes de ser apreciada no mérito, seja julgada pela observância dos pressupostos constitucionais que ela deve cumprir, para ser *admitida* como válida e apta a prosseguir na tramitação legislativa normal. Nesses dois casos, o Relator opinou pela inadmissibilidade de ambas. Todavia, este consultor não tem notícia de que tal parecer do Relator já tenha sido votado e, conseqüentemente, aprovado ou rejeitado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Por isso, as duas PECs estão sendo aqui mencionadas.

Mas, a PEC nº 0188, de 1995 (origem na Câmara dos Deputados), que propõe a alteração de vários dispositivos do capítulo relativo ao Poder Judiciário, também apensada à PEC nº 131/95, teve sua admissibilidade aceita pelo mesmo Relator.

– PEC nº 0200, de 1995 (origem na Câmara dos Deputados), que “acrescenta alínea ao inciso I do artigo 105 da Constituição Federal e parágrafos ao mesmo artigo”. Essa Proposta amplia a competência do Superior Tribunal de Justiça, prevendo a criação da ação direta de ilegalidade e ato normativo do Poder Executivo, a ser processada e julgada pelo STJ.

– PEC nº 0204, de 1995 (origem na Câmara dos Deputados), que altera quatro artigos do capítulo da Constituição dedicado ao Poder Judiciário, propondo substanciais modificações na estrutura e organização da Justiça Eleitoral, especializando-a institucionalmente.

A PEC nº 0224, de 1995 (origem na Câmara dos Deputados), propõe algo muito semelhante ao pretendido com a PEC ante-

rior (0204/95). Ambas as Propostas se encontram em fase muito inicial de tramitação e – talvez por isso – ainda não foi requerido o apensamento desta àquela. Mas, outra PEC, a de nº 0439, de 1996, que trata de proposição relativa à Justiça Eleitoral, visando a alterar sua composição, assim como, no mesmo sentido, a PEC nº 0448, de 1997, ambas já se encontram tramitando apensadas à PEC nº 0224/95. Com idêntico objetivo de alterar composição e critérios de escolha de Magistrados da Justiça Eleitoral, a PEC nº 0468, de 1997, ainda não está, todavia, apensada à PEC nº 0224/95.

– PEC nº 0293, de 1995 (origem na Câmara dos Deputados), que altera a redação de artigos da Constituição “... para excluir a representação classista nos Tribunais do Trabalho”. Sobre a representação classista na Justiça do Trabalho, ver as considerações constantes do item 2.1.4.4 acima.

– PEC nº 0332, de 1996 (origem na Câmara dos Deputados), que “altera a redação do artigo 124 da Constituição Federal”, estabelecendo que, “em tempo de paz, a Justiça Militar será competente apenas para julgar e processar os integrantes das Forças Armadas e assemelhados que praticarem crimes militares definidos em lei”. Sobre a Justiça Militar, no Brasil, ver o item 2.1.4.6 acima.

– PEC nº 0346, de 1996 (origem na Câmara dos Deputados), que modifica vários artigos da Constituição, visando a dar nova organização à Justiça do Trabalho, sem prever, entretanto, a eliminação da representação classista.

A PEC nº 0410, de 1996 (origem na Câmara dos Deputados), propõe também uma reformulação constitucional ampla da Justiça do Trabalho, sem tampouco eliminar a representação classista. Essa PEC está tramitando já apensada à PEC nº 0346/96, acima referida.

– PEC nº 0335, de 1996 (origem na Câmara dos Deputados), que “inclui inciso no artigo 93 e revoga o § 2º do artigo 120 da Constituição Federal”. A Proposta objetiva determinar a participação dos juízes de 1º

grau na escolha dos titulares dos cargos de direção dos Tribunais de 2º grau.

A PEC nº 0356, de 1996 (origem na Câmara dos Deputados), também dispõe sobre eleição dos Presidentes dos Tribunais de Justiça dos Estados pelo voto direto e secreto dos Magistrados. Por envolver, em parte, matéria objeto da PEC anterior, deverão ambas tramitar em conjunto, quando vier a ser aprovado requerimento nesse sentido.

– PEC nº 0358, de 1996 (origem na Câmara dos Deputados), que “suprime o inciso III do parágrafo único do artigo 95 da Constituição Federal, permitindo aos magistrados dedicação à atividade político-partidária”. Sobre a atual vedação constitucional para o exercício de tal atividade pelos Magistrados, ver o último parágrafo do item 2.1.6 acima.

3.3.2.2. *Anteprojetos para reforma do Judiciário*

Vários são os fóruns em que se debate, atualmente, a Reforma do Judiciário. Há, digamos assim, os fóruns oficiais, que são aqueles em que as decisões sobre a matéria estão sendo tomadas, e há os fóruns que representam os segmentos da sociedade civil organizada mais interessados no assunto.

Nesse caso, está, por exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil, entidade representativa dessa categoria profissional. Por intermédio do seu Conselho Federal, a OAB encaminhou, muito recentemente, ao Congresso Nacional texto elaborado por Comissão de Conselheiros, a título de sugestão e contribuição, contendo o esboço de uma proposta de emenda constitucional relativa ao capítulo sobre o Poder Judiciário⁴⁴.

Eventual e teoricamente, outras entidades poderiam também apresentar suas sugestões, mas não é do nosso conhecimento atual que o tenham feito.

3.3.2.3. *Outras sugestões e contribuições*

Alguns juristas, Magistrados ou não, têm oferecido sua contribuição, algumas delas publicadas.

É o caso do conhecido Advogado Saulo Ramos, que já foi Ministro de Estado da Justiça. Ele esboça diretrizes gerais para uma Reforma do Poder Judiciário, sem apresentar, porém, um texto articulado do ponto de vista normativo.

Também é o caso de José Renato Nalini, Juiz do Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo. Sua proposta está articulada, normativamente, e comentada⁴⁵.

3.3.2.4. *Projetos de lei relativos à reforma do Poder Judiciário*

Além das mudanças realizadas na legislação processual (já em vigor), conforme referidas no item 3.3.1 acima (ver também nota 41 de rodapé) e que fazem parte do conjunto de medidas que se inserem no conceito amplo de Reforma (estrutural) do Judiciário, há outras iniciativas no plano normativo com as quais se pretende implementar aperfeiçoamentos nos sistemas processual e judiciário. Vamos citar duas das mais importantes que se encontram em tramitação no Congresso Nacional.

3.3.2.4.1. Em primeiro lugar, o Projeto de Lei Complementar nº 144, de 1992, que “*dispõe sobre o Estatuto da Magistratura Nacional*”. A Constituição Federal de 1988, no art. 93, *caput*, já a prevê, como sendo de iniciativa do Supremo Tribunal Federal. Após 4 anos dessa previsão constitucional, foi apresentado o referido Projeto na Câmara dos Deputados (Casa do Congresso Nacional por onde se inicia o processo legislativo de iniciativa da própria Câmara ou de iniciativa não-congressual). Hoje, decorridos 5 anos de sua apresentação (ao todo são quase 10 anos de demora para que se atenda ao mandamento constitucional), o Projeto está paralisado na Câmara dos Deputados (ver, a propósito, comentários no item 2.1.7 e no último parágrafo do item 2.1.8.1, ambos deste texto). Pelo visto, ainda se terá muito que esperar por essa lei, cujo conteúdo apresenta significação atual para alguns rumos da Reforma do Judiciário e que deveria ser analisada com certa

profundidade neste trabalho, não fora o percalço do curto prazo .

3.3.2.4.2. O segundo texto normativo importante, em tramitação no Congresso Nacional, é o Projeto de Lei nº 2.960, de 1997, de iniciativa do Poder Executivo, “que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal”. Essa proposição legislativa é muito recente, mas, se houver interesse do Poder Executivo na urgência de sua tramitação, esta terá curso rápido. A matéria é relevante, do ponto de vista processual relativo àqueles dois tipos de ação no âmbito de competência do Supremo Tribunal Federal. Como no caso anterior, o assunto mereceria um aprofundamento analítico aqui, que lamentavelmente não pode ser feito.

3.3.3. *Visão geral da reforma operativa: a Arbitragem e os Juizados Especiais*

3.3.3.1. Adotado o conceito daquilo que denominamos neste texto “reforma operativa”, chegamos agora a questões mais objetivas relacionadas à Reforma do Judiciário, que se referem a providências ou medidas inovadoras, as quais já se encontram prontas ou, ao menos, iniciadas.

Antes de tudo, cabe ressaltar que o Poder Judiciário, no Brasil, detém o monopólio da função jurisdicional, exercida com base na concepção, digamos, corretivo-condenatória das clássicas dimensões de justiça comutativa/contributiva/distributiva. Esse monopólio, num certo sentido, foi quebrado e/ou atenuado, recentemente, com a adoção de dois sistemas de resolução de conflitos não-tradicionais, vale dizer, não-judiciários: a *Arbitragem* e os *Juizados Especiais*.

3.3.3.2. *Arbitragem*

Instituída pela Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, o sistema de arbitragem no Brasil é um mecanismo de resolução de conflitos facultado a todas as “pessoas capa-

zes de contratar”, restrito aos “litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis” (conforme o art. 1º da referida Lei).

Característica desse sistema é que as partes interessadas escolhem livremente se a arbitragem será baseada em normas jurídicas ou em princípios de equidade. Se naquelas, as partes ainda podem escolher as que venham a ser aplicadas. Se naqueles, as partes podem convencionar que a arbitragem adote princípios gerais de direito, usos e costumes e/ou regras internacionais de comércio (cf. art. 2º da referida Lei). Note-se que essa liberdade plena de as partes escolherem a fonte jurídica aplicável à solução do conflito (o que equivaleria a alguém dizer ao juiz de direito qual o sistema normativo que ele deseja que se aplique ao seu caso) é algo totalmente onírico na tradição do pensamento jurídico e do ordenamento processual brasileiros. Por isso mesmo, tem havido a resistência mencionada no item 2.1.3.4 acima, referenciada à respectiva nota de rodapé nº 10.

Na impossibilidade de se analisar detalhadamente a Lei nº 9.307/96, convém, todavia, chamar a atenção para dois outros aspectos do sistema de arbitragem brasileiro, que se relacionam diretamente a questões fundamentais da reforma do Judiciário. O primeiro ponto refere-se à natureza e a características da decisão arbitral, que é, nomeadamente, de acordo com a citada Lei, uma *sentença*. Esta “será proferida no prazo estipulado pelas partes”, o qual, na falta de estipulação, será de 6 meses, prorrogável de comum acordo entre as partes e os árbitros (cf. art. 23. e seu Parágrafo único da Lei nº 9.307/96). Ora, se essa limitação temporal pudesse existir na *praxis* judiciária, alguns problemas ligados à morosidade processual seriam, ou poderiam ser, minimizados. Mas esse tipo de estipulação é impensável no sistema jurídico tradicional.

O segundo ponto prende-se aos efeitos da sentença arbitral. Dispõe o art. 31 da referida Lei que “a sentença arbitral produz, entre as partes e seus sucessores, os mesmos efeitos da sentença proferida pelos ór-

gãos do Poder Judiciário e, sendo condenatória, constitui título executivo”. Aí está um dos pontos dessa Lei que melhor demonstram a afirmação que fizemos antes sobre quebra de grande parte do monopólio do exercício da função judicial pelo Poder Judiciário, com a adoção da arbitragem.

Esse conjunto de normas completamente heterodoxas no contexto do tradicional ordenamento jurídico brasileiro permite que se entenda melhor algumas observações do Professor José Eduardo FARIA, no último período da transcrição feita acima, referenciada à nota de rodapé nº 40.

3.3.3.3. Os Juizados Especiais

O art. 98, inciso I, da Constituição Federal dispõe:

“A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumário, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau”.

Nos termos desse dispositivo constitucional, observe-se, de início, que os Juizados Especiais não estão previstos para atuarem no âmbito da Justiça Federal.

Também é de observar-se que tais órgãos são integrados por juízes togados (de carreira) e juízes leigos (advogados não integrantes da magistratura togada), o que constitui uma novidade na Justiça Comum de 1º grau, embora no sistema judicial brasileiro já se encontre o exemplo da Justiça do Trabalho que é de composição mista desde o 1º grau.

Outra observação é que os Juizados Especiais são órgãos judicantes cuja missão (ou objetivo) primordial é conciliar, isto é, acatar e homologar o acordo entre as partes, e não julgar, no sentido de exclusiva aplica-

ção da lei ao caso concreto submetido à jurisdição (tradicional).

3.3.3.4. Assim, surgiu a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que “dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais...”.

Não será possível aqui, por absoluta falta de tempo, analisar esta Lei, mas é preciso resumir as linhas gerais da estrutura desses Juizados, a fim de descrever suas características principais, *sendo que o que importa, fundamentalmente, sobre o assunto, neste trabalho, é apresentar os resultados obtidos com a experiência dos Juizados que já estejam funcionando, em nível federativo, nesse período de aproximadamente um ano e meio de sua implantação nos Estados.*

3.3.3.4.1. A característica básica do processo no âmbito dos Juizados Especiais é a de que ele se orienta pelos “critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade...”, *buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação* (art. 2º, no caso dos Juizados Especiais Cíveis), ou, ainda, *objetivando, sempre que possível, a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de pena não privativa de liberdade* (art. 62, para os Juizados Especiais Criminais). Destaque-se que, desses critérios, os mais peculiares ao processo nos Juizados são os da *informalidade* (isso significa a não-formalidade, atípica no processo judicial comum) e o da *celeridade*.

A título de disposições finais comuns, a Lei nº 9.099/95 determina que os Estados estabelecerão o Sistema de Juizados Especiais Cíveis e Criminais, sua organização, composição e competência (art. 93) e que criarão e instalarão os referidos Juizados *no prazo de 6 meses a contar do início da vigência da citada Lei.*

Os serviços de cartório (isto é, de secretaria dos Juizados) poderão ser prestados e as audiências (sessões públicas) realizadas fora da sede da Comarca (nome que se dá aos limites territoriais de cada jurisdição) em bairros ou cidades que pertençam à Comarca, *ocupando instalações de prédios públicos*, de acordo com avisos previamente feitos (art. 94).

Chama a atenção, aqui, o caráter de urgência com que a Lei determinou a criação e

a instalação dos Juizados Especiais, para funcionarem, de qualquer forma, mesmo em instalações de prédios públicos estranhos aos do Poder Judiciário.

3.3.3.4.2. *Os Juizados Especiais Cíveis apresentam as seguintes características essenciais:*

– são competentes para a conciliação, processo e julgamento de *causas cíveis de menor complexidade* assim consideradas, entre outras, aquelas cujo valor não exceda a 40 vezes o valor do salário mínimo (art. 3º, I), excluídas as causas de natureza alimentar, falimentar, fiscal e de interesse da Fazenda Pública, as relativas a acidentes de trabalho e outras (art. 3º, § 3º);

– os Juizados Especiais Cíveis são integrados de Juízes togados, Conciliadores e Juízes leigos (ver item 3.3.3.3 acima), sendo que os Conciliadores são recrutados, preferentemente, entre os advogados e os leigos, sempre entre advogados com mais de 5 anos de experiência (art. 7º);

– nas causas de valor até 20 salários mínimos, as partes não precisam ser assistidas (acompanhadas profissionalmente) por advogado. Acima desse valor, a assistência advocatícia é obrigatória (art. 9º). Não havendo necessidade de acompanhamento profissional por advogado, o custo do serviço judiciário prestado se reduz significativamente, podendo ser nenhum nos casos permitidos;

– os atos processuais serão públicos e poderão realizar-se em horário noturno (art. 12). Apenas os atos considerados essenciais serão registrados, resumidamente, em notas manuscritas, datilografadas, etc., podendo os demais atos ser gravados em fita magnética ou equivalente, que será inutilizada após a decisão tornada definitiva (art. 13, § 3º). O processo instaurar-se-á com a apresentação do pedido, escrito ou oral, à Secretaria do Juizado (art. 14, *caput*). No processo civil tradicional não se admite, em regra, a formulação oral do pedido que o instaura;

– todos os meios de prova moralmente legítimos, ainda que não previstos em lei, podem ser utilizados para provar a veracidade dos fatos alegados pelas partes (art. 32);

– da sentença, salvo a homologatória de conciliação ou laudo arbitral, caberá recurso para o próprio Juizado (art. 41, *caput*);

– o acesso ao Juizado Especial não depende, em 1º grau de jurisdição, do pagamento de custas, taxas ou despesas (art. 54, *caput*). A sentença de 1º grau não condenará o vencido em custas e honorários de advogado, exceto nos casos em que a demanda tenha sido instaurada por má-fé (art. 55, *caput*);

– a conciliação, que é, como visto, uma fase indispensável e preliminar do processo nos Juizados, poderá ser estendida a outras causas não abrangidas por essa Lei, conforme o estabelecido pelas normas de organização judiciária local (estadual) (art. 58). Isso revela a importância que o legislador passou a imprimir à fase de conciliação, no processo judicial, certamente buscando introduzir um novo mecanismo que contribua para o desafogo da atividade judicial típica. Aliás, na legislação processual brasileira “... o instituto da conciliação não se constitui em novidade, tendo em vista o seu disciplinamento nos arts. 447 e seguintes do Código de Processo Civil, porém foi inovado quanto ao momento processual em que deve ser proposta a conciliação - art. 331 do CPC ... A nova redação dada ao art. 331 do CPC tem o sentido de valorizar a *conciliação*, incentivando-se, paulatinamente, a adoção de novas formas de solução dos conflitos...”⁴⁶

3.3.3.4.3. *Os Juizados Especiais Criminais apresentam as seguintes características essenciais:*

– são competentes para conciliar e julgar as *infrações penais de menor potencial ofensivo* (art. 60), assim consideradas as contravenções penais (que são infrações penais distintas dos crimes ou delitos por alguns aspectos diferenciais que a lei estabelece, entre eles o da natureza da pena privativa de liberdade, que, no caso das contravenções, jamais é de detenção ou de reclusão) e os crimes aos quais seja prevista pena máxima de 1 ano (art. 61);

– os Juizados Especiais Criminais são providos de Juízes togados, ou togados e leigos (art. 60);

– o termo de ocorrência é feito pela autoridade policial que dela tiver conhecimento, a qual o encaminhará imediatamente ao Juizado competente, juntamente com o autor do fato e a vítima, providenciando-se perícia, se necessário (art.69, *caput*). Ao autor do fato infracional quando comparecer imediatamente ao Juizado, após a feitura do termo de ocorrência, *não se imporá prisão em flagrante, nem se exigirá fiança* (art. 69, parágrafo único);

– na audiência preliminar, presentes autor e vítima, acompanhados por seus advogados, e o representante do Ministério Público, o Juiz “esclarecerá sobre a possibilidade da composição dos danos e da aceitação da proposta de aplicação imediata de pena não privativa de liberdade” (art. 72).

3.3.4. Os resultados da experiência dos Juizados Especiais

Há inúmeros dados e gráficos sobre a experiência dos Juizados que precisariam ser apresentados e analisados no corpo deste trabalho. Outra vez, é de referir-se à questão do prazo muito exíguo, impeditivo do aprofundamento analítico. Utilizamos como fonte documento do Colégio Permanente de Presidentes de Tribunais de Justiça, produzido no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, por sua Secretaria de Planejamento e Coordenação e seu Departamento de Estatística, entregue, pessoalmente, ao consultor pelo eminente Presidente do referido Colégio Permanente, Desembargador José Fernandes Filho, membro do mencionado Tribunal de Justiça.

3.3.4.1. Desses dados, alguns dos mais expressivos dizem respeito à comparação entre a Justiça Comum e os Juizados, em termos do movimento de ações ajuizadas, por Estado⁴⁷.

Considerando-se o período de janeiro a outubro de 1996, verifica-se, por exemplo, que no Estado do Amazonas o volume de ações ingressadas nos Juizados Especiais atinge o percentual de 51%, enquanto no Rio Grande do Sul chega a 40%, em Sergipe 35%, no Paraná 33%, e assim por diante. Confor-

me se pode verificar nas séries estatísticas disponíveis, *a média nacional daquele volume é de 25%*. Ou seja: em aproximadamente um ano e meio de funcionamento, os Juizados Especiais já absorvem 1/4 do movimento forense. Se considerarmos que esse sistema judicial tem caráter eminentemente social, no sentido de viabilizar o acesso à Justiça daqueles que, de outra forma, não teriam meios de demandar judicialmente, esse dado demonstra que a experiência é muito positiva, no que se refere tanto a produzir resultados acima do esperado no curto prazo de existência do Juizados, quanto à aceitação dos jurisdicionados e, sobretudo, em relação ao pleno êxito de um mecanismo que se vem mostrando eficaz no conjunto de medidas já adotadas com vistas à Reforma do Judiciário.

3.3.4.2. Alguns outros dados vão revelando aspectos interessantes, como os seguintes:

– no período de janeiro a outubro de 1996, *foram ajuizadas 488.386 ações nos Juizados Especiais Cíveis*, nas 24 das 27 unidades da Federação que responderam às informações solicitadas pelo Colégio Permanente dos Presidentes de Tribunais de Justiça;

– daquele total de ações ajuizadas, 97.102, ou seja, o correspondente à *média de 20% dessas ações, referem-se a matéria de trânsito*⁴⁸.

– daquele mesmo total, 361.926 ações foram decididas⁴⁹, o que equivale a 74,1% das ajuizadas. Isso quer dizer que aproximadamente 3/4 do volume total das ações ingressadas, no período considerado, foram decididos. Esses percentuais são ligeiramente mais favoráveis aos Juizados do que os constantes do item 2.1.3.4.1 acima o são, com referência à Justiça Comum. Pode ser que naqueles números apresentados no citado item anterior já estejam computados os resultados relativos aos Juizados. Isso precisaria ser verificado com maior profundidade e mais tempo, porque a fonte informativa não traz maiores esclarecimentos;

– considerando-se o mesmo período (jan/out/96), o total de ações ajuizadas na Justiça Comum foi de 2.969.123, enquanto

nos Juizados Especiais foi de 909.269. Em números proporcionais, isso significa que, de todo o movimento forense atual, 76% pertencem à Justiça Comum e 24% aos Juizados Especiais⁵⁰.

3.3.4.3. Haveria necessidade de uma análise mais detalhada e comparativa dos dados por unidade federada, a fim de identificarmos os focos de maior ineficiência e/ou carência dos Juizados Especiais em cada Estado brasileiro.

Na impossibilidade, valemo-nos das seguintes conclusões formuladas no documento do mencionado Colégio Permanente:

“Os números apresentados demonstram que é grande o volume de serviços no Poder Judiciário. A Lei nº 9.099, de 1995, oferece instrumentos processuais para agilização dos processos e celeridade das decisões. *Entretanto, há indícios de acúmulo tendo em vista que, à época da coleta dos dados, sete Estados já registravam audiências para 1997.*

Pode-se inferir, também, que *os Juizados Especiais procuraram atingir a parcela da população que estava à margem da prestação jurisdicional.* Este fato ocorreu em Minas Gerais, onde as ações ingressadas na Justiça Comum não diminuiriam com o advento da Lei nº 9.099/95.

Em síntese, para que alcance os seus propósitos, os Juizados Especiais necessitam de maior investimento em pessoal, instalações e equipamentos. A boa avaliação dos resultados pode oferecer subsídios para implementar estas medidas” (grifos nesta transcrição)⁵¹.

IV- Análise das alternativas de soluções

4.1. Esclarecimento prévio

Este capítulo deveria ser o mais exaustivo possível, em termos analíticos. Aqui, precisaríamos examinar, tanto no plano do que denominamos “reforma estrutural”, quan-

to no de “reforma operativa”, as proposições que já existem, as que se encontram em curso de discussão ou elaboração e, finalmente, aquilo que já deixou de ser proposta para se tornar realidade, apresentando e examinando, aí sim, o amplo espectro das soluções indicadas para os problemas que afetam o Poder Judiciário brasileiro. Grande parte dessas propostas está aqui mencionada, mas não devidamente analisada pelas razões apontadas no item 1.2 da Introdução deste trabalho.

Vamos, então, nos limitar aos pontos que podem ser considerados factíveis dentro dos programas de apoio a sua solução.

É tratar, portanto, daqueles pontos relacionados a uma reforma operativa possível do Judiciário, correspondentes, no curto prazo, a medidas que apóiem sua realização e consolidação.

4.2. Uma estratégia para apoio ao fortalecimento imediato do Poder Judiciário no Brasil

4.2.1. No âmbito do Superior Tribunal de Justiça e da Justiça Federal

4.2.1.1. Na Missão ao Brasil (junho/julho/97), este consultor foi recebido, entre outros ilustres Magistrados, pelo atual Vice-Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Ministro Pádua Ribeiro, que descreveu, verbalmente, alguns dos projetos de interesse daquele Superior Tribunal e da Justiça Federal, para serem realizados durante a atual gestão e, provavelmente, no curso das que imediatamente se seguirem a esta, naquele Tribunal.

Um desses projetos consistiria na interligação dos sistemas e bases de dados do STJ e da Justiça Federal com os do Poder Executivo, especialmente da Receita Federal e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com a finalidade de aumentar a eficácia na recuperação de créditos fazendários em cobrança judicial. *Coincidentemente, no trabalho que fizemos para a Divisão Fiscal do Banco, o problema da falta de acesso, da PGFN, a sistemas e bases de dados externos foi*

por nós classificado ali como um problema de ordem operacional e que afeta significativamente o resultado da cobrança executiva da dívida ativa (da União, no caso)⁵². O projeto mencionado pelo Ministro Pádua Ribeiro vem ao encontro de uma solução que, reciprocamente, interessa ao Poder Judiciário e ao Executivo, vale dizer, à União.

4.2.1.2. Nessa sintonia e estando, coincidentemente, de passagem não-oficial pela sede do Banco na época em que este Consultor trabalhava na produção do presente estudo, outro Magistrado do mesmo Superior Tribunal de Justiça, o Ministro Edson Vidigal, fez, como convidado, uma exposição no âmbito da Divisão de Estado e Sociedade Civil do Banco, quando apresentou as linhas gerais do Esboço de Plano de Trabalho, chamado de “Modernização da Justiça Federal brasileira e do Conselho da Justiça Federal”.

O item 4 desse documento traz um resumo dos “Projetos para Modernização da Justiça Federal”, que são os seguintes, aqui apresentados ainda mais resumidamente:

– *Especialização de Varas Federais* – A ênfase desse Projeto é na disseminação, para todo o País, das Varas Especializadas em Execução Fiscal, a exemplo do que já ocorre nos Estados do Rio de Janeiro, de São Paulo e do Rio Grande do Sul. Alega-se, no documento, que a especialização de Varas Federais para o julgamento das execuções fiscais certamente irá aumentar o montante da arrecadação da União⁵³ (*este assunto é da maior importância para o êxito dos Programas de Fortalecimento e Modernização da Administração Tributária, em nível federal e estadual, no Brasil, na linha programática que se consubstancia no Projeto BR-0171, aprovado pelo Banco em dezembro de 1996 e em fase de execução, Projeto esse realizado pela Divisão Fiscal do Banco, ao qual se vinculou o referido trabalho sobre as Procuradorias de Fazenda no Brasil*). Além dessas, propõe-se a especialização das Varas em matérias como Crimes contra os Direitos Humanos, Crimes Ambientais, Ações Previdenciárias e Ações Agrárias.

– *Aperfeiçoamento da Infra-Estrutura de Informática da Justiça Federal* – Dentro do Plano Diretor de Informática da Justiça Federal para o período 1997/2000, há os seguintes Projetos:

– *Implementação da Rede da Justiça Federal*: o Projeto, no caso, é voltado para implementar a infra-estrutura da rede INTRANET da Justiça Federal.

– *Tratamento Eletrônico de Documentos*: “Visa implementar o tratamento eletrônico dos documentos dos processos judiciais nos Tribunais e Seções Judiciárias, em substituição aos métodos convencionais de tramitação e arquivamento em papel”. Esse Projeto representa um passo muito avançado na modernização do processamento do processo judicial. Avaliamos que ele mereceria toda a atenção para um eventual apoio do Banco.

– *Projeto de Implementação dos Cadastros Gerais de Partes e de Bens e Penhora da Justiça Federal*: com o primeiro deles, pretende-se aperfeiçoar os mecanismos de localização de processos em qualquer órgão da Justiça Federal, relativos a um determinado autor ou réu, objetivando, especialmente, facilitar o trabalho das autoridades policiais “... na formação de processo contra, por exemplo, um traficante de drogas”. O segundo (Cadastro Geral de Bens e Penhoras) “... auxiliará na identificação de bens e penhoras que já foram objeto de ação judicial e que, eventualmente, possam estar sendo oferecidos em pagamento em outra ação”. *Esse último Projeto é, particularmente, fundamental como ferramenta auxiliar dos órgãos da Fazenda Nacional (sobretudo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional) na implementação da eficácia da cobrança do crédito fazendário, conforme já alertáramos no trabalho realizado para a Divisão Fiscal, chamando a atenção para a necessidade de urgente medida nesse sentido*⁵⁴. Consideramos que o Banco poderia avaliar a possibilidade de vir a apoiar essa iniciativa do Superior Tribunal de Justiça.

– *Sistema de Informações Gerenciais*: objetiva permitir aos magistrados e aos adminis-

tradores da Justiça Federal o acesso a informações gerenciais e estratégicas, relativas ao processo decisório.

– *Projeto de Infra-Estrutura Básica de Informática*: destinado a substituir os equipamentos existentes, com vistas a apoiar a implementação dos Projetos anteriores.

– *Aperfeiçoamento de Recursos Humanos* – Trata-se de Programa a que se prendem dois Projetos específicos, a saber:

– *Projeto Sistema de Ensino Judicial*: volta-do ao aperfeiçoamento dos Juizes Federais, a ser implementado pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal em colaboração e parceria com os Tribunais Regionais Federais, abrangendo programas nas áreas de formação inicial, de especialização e de administração judiciária.

– *Programa Permanente de Capacitação dos Servidores da Justiça Federal*: o objetivo é a capacitação de servidores da Justiça Federal, com programas permanentes de treinamento, estágio e de especialização. Também aqui, temos uma área em que o Banco poderia prestar um apoio decisivo na fase de implantação desse Programa.

– *Programa de Estudos e Pesquisas* – Esse Programa se desdobra nas duas iniciativas seguintes:

– *Programa de Intercâmbio Científico com Instituições de Ensino, Pesquisas e Informação Estrangeiras*: o objetivo é o estabelecimento das bases para o desenvolvimento das relações de cooperação técnicas, científicas e de assistência mútua, visando ao intercâmbio e troca de experiência entre países, nas áreas de ensino, pesquisa e informação. Esse é outro Projeto que o Banco poderia vir a apoiar.

– *Programa de Fomento à Pesquisa e Apoio Editorial*: a finalidade do Programa é o apoio à realização e divulgação de pesquisas científicas, de interesse prioritário para a Justiça Federal, possibilitando a publicação e a difusão da produção intelectual na área.

– *Projeto Arquivo Histórico da Justiça Federal*: o objetivo é a criação do Arquivo, a fim de permitir a preservação da memória da Justiça Federal.

4.2.1.3. Afora os projetos, digamos, “oficiais” do STJ para a Justiça Federal, existem algumas idéias e propostas isoladas, que se somam ao conjunto de medidas voltadas a uma “reforma operativa” do Judiciário, como é o caso da que foi apresentada pela Juíza Ellen Gracie Northfleet, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em particular quanto à possível adoção, pela Justiça Federal, da experiência de Administração Judiciária norte-americana⁵⁵.

4.2.2. No âmbito da Justiça Estadual

4.2.2.1. O eminente Ministro Sepúlveda Pertence, do Supremo Tribunal Federal, quando, ainda Presidente daquela Corte, proferiu o discurso de abertura do Encontro de Brasília do Colégio Permanente de Presidentes dos Tribunais de Justiça, sobre o tema relativo aos Juizados Especiais, em 4 de abril de 1997, disse que sempre lhe pareceu que o congestionamento das instâncias ordinárias (comuns) da Justiça somente poderia ser aliviado com a implementação dos Juizados (que, segundo esse respeitado Magistrado, representam praticamente a única inovação da Constituição de 1988, relativamente à base do aparelho judiciário) Cíveis e Criminais, estes “... para aliviar as instâncias formais da Justiça criminal do imenso percentual da criminalidade de bagatela...”. Continuou, Sua Excelência, seu discurso: “Tenho assentado, ante a cobrança justa da sociedade da freqüente impunidade de crimes gravíssimos – e quando falo crimes gravíssimos não estou demasiadamente preocupado com os roubos de rua, mas com a impressionante criminalidade de ‘colarinho branco’ deste País –, no entanto preciso reconhecer que esta cobrança é não só injusta como inútil, quando dirigida a juizes criminais que têm, muitas vezes, 5 mil, 7 mil processos em seu juízo e que hão de misturar a condução de um processo sobre estouro financeiro com a imensa demanda de acidentes de trânsito, de brigas de rua, de porte de maconha”. Prosseguiu Sua Excelência: “...Vim participar da vitória da Magistratura dos Estados... que, pensando

no Brasil, ... estão fazendo uma Justiça nova, uma Justiça que busca resgatar para os excluídos – e a expressão é do notável Capelletti – ‘o mais fundamental dos direitos humanos que é o acesso à Justiça’, porque instrumento, porque via de conquista de todos os demais direitos”. Concluiu ele: “Muito está feito e é preciso prosseguir. Antes de tudo, porém, é preciso cuidar para que não se frustrem as vitórias obtidas. O número de processos que ingressam nos Juizados Especiais é alvissareiro, mas, confessemos-lo, é preocupante: *ou se investe na ampliação e na consolidação do que está feito, ou os Juizados poderão ser uma nova frustração...*” (grifos nossos).

4.2.2.2. O ilustre Desembargador José Fernandes Filho, Presidente do Colégio Permanente dos Presidentes de Tribunais de Justiça, em seu discurso naquele referido Encontro de Brasília, afirmou que “... essa experiência (a dos Juizados Especiais)... é realmente o ponto alto da reforma do Poder Judiciário até agora...”.

4.2.2.3. De fato, para uma experiência de pouquíssimo tempo, os Juizados Especiais já apresentam os resultados excepcionais mostrados, em números muito ligeiros, no item 3.3.4 acima.

A esperança é que se mantenha essa *performance*, com a consolidação da nova experiência.

Para tanto, são necessárias ações voltadas à modernização tecnológica, à capacitação para a respectiva utilização e à consolidação da organização da Administração Judiciária própria dos Juizados Especiais, em todos os Estados brasileiros.

Foi o Presidente do citado Colégio Permanente, eminente Desembargador José Fernandes Filho, com a autoridade de quem vive o problema no dia-a-dia, quem transmitiu, pessoalmente, a este consultor as seguintes sugestões, relacionadas a medidas a serem tomadas naqueles campos de ação:

- criação de infra-estrutura de informática específica para os Juizados, inclusive com implantação de rede;
- treinamento do pessoal de informática;

- treinamento de pessoal de apoio dos Juizados Especiais;
- estímulo à profissionalização do pessoal da Administração dos Juizados;
- simplificação das rotinas dos Juizados Especiais.

Além dessas medidas, o Desembargador Fernandes Filho sugere a realização de estudos para que se crie uma Fundação (de direito privado), que seria co-responsável na gestão (em sentido amplo) dos Juizados Especiais, fazendo assim, também, com que a sociedade se transforme em agente fiscalizador desses órgãos.

V - Conclusões

5.1. Na edição do mês de agosto corrente, a Revista Exame trouxe matéria assinada por Adriano Silva, sob o título “Para Onde Vamos”, onde o articulista traça o perfil daquele que seria o mais desejável Presidente da República (“para a consolidação do Brasil moderno”), a vencer as eleições de 1998. O perfil desse Presidente ideal inclui que ele esteja “decidido... a reconfigurar o sistema jurídico brasileiro, de modo a fazer da Justiça um contrapeso rigoroso e ágil em relação às forças de mercado e aos conflitos que são lugar-comum em uma sociedade aberta” (sic).

Independentemente de se concordar ou não com o perfil ali traçado, independentemente do possível equívoco conceitual do articulista quando se refere a sistema jurídico, pensando e argumentando como se se tratasse do sistema judicial ou judiciário, a verdade é que todos reconhecem a necessidade urgente da mais ampla e profunda reforma do Poder Judiciário no Brasil, pelas razões já fartamente apontadas neste trabalho. Basicamente, é aquilo mesmo que o articulista da Exame expressou.

Mais do que isso, o articulista atribui à vontade e à decisão do Presidente da República, vale dizer do Governo, a iniciativa da reforma (do “reconfigurar o sistema”, segundo sua expressão). E tal tarefa, que reconhecidamente não foi feita pelo Governo atual,

deve fazer parte dos compromissos políticos do próximo futuro Presidente ideal.

Na realidade, qual o papel do Governo nessa reforma do Judiciário? Não necessariamente o de elaborar e encaminhar projetos de lei específicos ao Congresso. Isso pode ser feito pelo Supremo Tribunal Federal e/ou pelos Tribunais Superiores, que são os órgãos do Poder Judiciário que têm competência constitucional para a iniciativa de leis ordinárias (art. 61, *caput*, da Constituição Federal). A iniciativa presidencial das leis tem a vantagem de poder ser acompanhada de pedido de urgência para sua apreciação, o que implica que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal votem a matéria em 45 dias, sucessivamente (§§ 1º e 2º do art. 64 da CF). O que o Presidente da República (isto é, o Governo) simplesmente precisaria fazer é apoiar, com vontade política e dotações orçamentárias, as medidas relacionadas à reforma que já tenham sido concretizadas, ou que já o possam ser, como é o caso dos Juizados Especiais e dos Projetos em andamento no Superior Tribunal de Justiça. E esse apoio é o que vem sendo reclamado pelo próprio Judiciário.

5.2. O Banco já se encontra, indiretamente, envolvido com a Reforma do Poder Judiciário brasileiro, na medida em que está sendo ultimado, no âmbito da Divisão de Estado e Sociedade Civil, Projeto de Cooperação Técnica Regional, sob o título “*Globalization and Urban Justice in the Americas*”. Trata-se de operação, da ordem de US\$ 137,000, que visa ao financiamento de um “Workshop” no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro sobre “*Urban Justice*”.

O objetivo principal do Projeto é examinar metodologias, ferramentas e sistemas empregados por diferentes sistemas judiciários do hemisfério, a fim de desenvolver modelos e planos de ação que incorporem as melhores experiências e práticas relacionadas à superação dos desafios que esses sistemas vêm enfrentando.

Entre os benefícios decorrentes da operação proposta (conforme o item 2.10 do res-

pectivo Perfil – assim chamada uma fase prospectiva intermediária do diagnóstico feito pelo BID), imagina-se que ela produzirá impacto na reforma da Justiça na América Latina e no Caribe, na medida em que os sistemas judiciários da Região façam uso dos modelos e planos de ação formulados sob a égide da referida operação. O propósito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, com esse “workshop”, seria o de investir recursos de contrapartida (US\$ 37,000) na tentativa de receber *feedback* com relação ao seu projeto de modernização e como uma fonte de novas idéias para aumentar o nível de eficácia, de equidade e de acessibilidade do seu sistema judicial.

O *background* do Perfil desse Projeto mostra claramente (item 1.5) que *a grande inovação do sistema judicial do Estado do Rio de Janeiro consiste, precisamente, na experiência dos Juizados Especiais*. Nesse particular, a mesma experiência em outros Estados brasileiros se encontra tão ou mais desenvolvida quanto naquele, como é o caso dos Estados do Rio grande do Sul, do Paraná e de Minas Gerais, por exemplo.

Evidentemente, esse Projeto de Cooperação Técnica com o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro poderá servir como um grande laboratório, de cujos resultados o Banco poderá valer-se para ter uma real amostragem da situação do Poder Judiciário estadual, no Brasil, e de outros sistemas regionais.

Mas, especificamente no caso brasileiro, com os resultados dessa operação, que será realizada dentro em breve, o Banco poderá avaliar bem sua participação no apoio a uma efetiva reforma do Poder Judiciário no Brasil.

Essa é a principal conclusão do (pré) diagnóstico realizado neste trabalho e que se articula com a recomendação a seguir.

VI - Recomendações

6.1. Tendo em vista que as medidas a serem adotadas no âmbito do Superior Tribu-

nal de Justiça e da Justiça Federal (conforme os itens 4.2.1.1 e 4.2.1.2 acima) e aquelas em fase de implementação no âmbito da Justiça Estadual, particularmente com os Juizados Especiais (conforme os itens 3.3.4.1 e 3.3.4.2 acima) significam a perspectiva concreta de um novo Judiciário no Brasil (do ponto de vista estritamente operacional ou operativo), a recomendação que cabe fazer no momento – e que resumiria quaisquer outras que pudessem ser apresentadas agora – é no sentido de que o Banco se mantenha inteiramente aberto a uma possível iniciativa formal que órgãos do Poder Judiciário brasileiro venham a tomar proximamente, com vistas a solicitar apoio a programas de fortalecimento e modernização dos respectivos sistemas judiciais.

Nesse sentido, o “Workshop” no Rio de Janeiro poderá ser muito positivo, ao sinalizar para o Banco critérios e diretrizes a serem adotados e seguidos em futuras Missões relacionadas a uma ampla reforma no sistema judicial brasileiro.

Especificamente, podemos destacar as ações que merecem avaliação por parte do Banco.

6.2.1. No caso da Justiça Federal

– o Projeto de Tratamento Eletrônico de Documentos;

– o Projeto de Implementação dos Cadastros Gerais de Partes e de Bens e Penhora da Justiça Federal;

– o Programa Permanente de Capacitação dos Servidores da Justiça Federal;

– o Programa de Intercâmbio Científico com Instituições de Ensino, Pesquisas e Informação Estrangeiras.

Todos esses Projetos e Programas estão apresentados no item 4.2.1.2 acima.

Além desses, ainda no âmbito da Justiça Federal, o Banco poderia avaliar sua eventual participação em ações relacionadas a Programas de Aperfeiçoamento da Infra-Estrutura de Informática, que estão sendo estruturados no Superior Tribunal de Justiça (conforme item 4.2.1.2 acima).

6.2.2. No caso da Justiça Estadual

Antes de tudo, é bom salientar que a Justiça Estadual não pode ser vista, nem tratada, de forma integrada, como ocorre com a Justiça Federal, em razão da autonomia dos Estados Federados. Portanto, cada sistema estadual de justiça, no Brasil, tem suas peculiaridades de organização e de cultura institucional. Somente uma pesquisa muito ampla, *in loco*, permitiria mapear as deficiências e necessidades dos órgãos pertencentes à órbita de cada Tribunal de Justiça (estadual) no Brasil.

Por isso, no caso dos Juizados Especiais, o consultor optou por concentrar suas pesquisas num órgão que congregasse a representação da direção superior de todos os Tribunais de Justiça. Esse órgão é o Colégio Permanente dos Presidentes dos Tribunais de Justiça.

Evidentemente que cada um desses Tribunais enfrenta problemas nos campos da informatização, da administração judiciária, do aperfeiçoamento e treinamento de recursos humanos, etc. Nesse caso, também o referido Colégio Permanente é a entidade em que deveríamos concentrar a maioria dos trabalhos que implique coleta de dados e informações, e pesquisa. Também quando o assunto implique uma certa sintonia ou uniformidade decisória, tal Colégio deveria ser o órgão preferencial para a concentração dos trabalhos.

Como os Juizados Especiais constituem hoje uma saída eficaz para uma parte significativa dos problemas que afetam as Justiças Estaduais, eles constituem o campo reconhecidamente fértil para ações imediatas que visem a consolidar a experiência, que é federativa e, praticamente, de âmbito nacional.

Seria conveniente e possível, então, ao Banco avaliar seu apoio a programas que objetivem:

– criar infra-estrutura de sistemas e bases de dados específica para os Juizados;

– capacitação de pessoal para a área de informática e de apoio administrativo, ambas específicas dos Juizados;

– estímulo à profissionalização e treinamento de pessoal da Administração dos Juizados.

Tudo isso de acordo com sugestões do próprio atual Presidente do referido Colégio Permanente (cf. item 4.2.2.3 acima).

Washington, D.C., 29 de Agosto de 1997.

Notas

¹ Aproveita-se a oportunidade para esclarecer que a entrega do trabalho será acompanhada de documentos, usados como fonte informativa, os quais serão entregues aos cuidados da Chefia da Divisão I, vinculada à Região I, do Banco, a título de Anexos do presente trabalho, para os fins que a referida Chefia entender devidos.

² A propósito, ver *A função das Procuradorias de Fazenda no Brasil: problemas e soluções* (ROSA, 1997, p. 8), trabalho deste consultor, realizado para a *Fiscal Division* (FIS/INT) do BID, texto ainda não publicado, mas ali disponível.

³ Números relativos a dezembro/96, de acordo com Relatório de Julho/97 da Assessoria Judiciária do Supremo Tribunal Federal, extraído do Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ do STF, p. 49.

⁴ Id.

⁵ Id. citado na nota 2 acima (ROSA, 1997, p. 29).

⁶ Id.

⁷ Ver nosso *A função das Procuradorias...* (ROSA, 1997, p. 71).

⁸ Cf. CASTILHO, Ela Wiecko V. de. *A garantia dos direitos humanos pela justiça na América Latina*. Primeira parte: *A independência da justiça e do juiz* (p. 4 de um texto avulso, digitado, sem qualquer outra referência a eventual publicação, obtido por meio de fotocópia). O dado se baseia no Relatório PARTICIPAÇÃO Político-Social (1990, v. 1), que já deve estar desatualizado, mas que não invalida a utilidade do dado.

⁹ Cf. *A garantia dos direitos humanos...* (CASTILHO, p. 20).

¹⁰ Ibid., p. 21.

¹¹ Os dados são extraídos do Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ, referido na nota 3 acima.

¹² Utilizar-se-ão os dados extraídos da fonte mencionada nas notas 3 e 11 acima.

¹³ Este consultor compareceu a esse Fórum, durante Missão do Banco. A propósito da referên-

cia ao Conselho da Justiça Federal, este não é um órgão jurisdicional do Poder Judiciário, mas funciona junto ao Superior Tribunal de Justiça, cabendo-lhe exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de 1º e 2º graus, conforme o disposto no parágrafo único do art. 105 da Constituição Federal.

¹⁴ Conferir anotações pessoais deste consultor, feitas durante a exposição oral do Ministro. Posteriormente, cópia do texto completo dessa exposição, revisada e rubricada pelo expositor, foi entregue ao consultor. O título da palestra é “O Judiciário como Poder: legitimidade e controle”. O tópico 6 do respectivo sumário, onde é abordado o tema da “autonomia administrativa e unidade do Poder Judiciário”, encontra-se desenvolvido nas págs. 10 a 18 da cópia digitada.

Os argumentos com que o Ministro José Néri da SILVEIRA sustenta sua opinião sobre a questão da autonomia do Poder Judiciário estão repetidos em vários outros trabalhos desse eminente Magistrado brasileiro, um dos quais intitulado *Aspectos institucionais da independência do Poder Judiciário* (1993, p. 8-16).

¹⁵ Conferir *Aspectos institucionais...* (SILVEIRA, 1993, p. 22).

¹⁶ *O judiciário como poder...* citado na nota 14 acima, p. 22.

¹⁷ Ibid., p. 23 (conferir nota 15).

¹⁸ Antônio de Pádua RIBEIRO (1991, p. 224); Sacha Calmon Navarro COELHO (1993, p. 41).

¹⁹ Carlos Alberto de Menezes DIREITO (1992, p. 271).

²⁰ Conferir o nosso *A função das procuradorias...* (ROSA, 1997, p. 8-17).

²¹ Ibid., p. 9.

²² Id.

²³ Ibid., p. 10.

²⁴ Ibid., p. 11-12.

²⁵ Ibid., p. 70-71.

²⁶ Ibid., p. 71-73.

²⁷ A propósito, ver DALLARI (1996), especialmente sobre o assunto p. 77-79.

²⁸ Conferir Carlos Alberto de Menezes DIREITO (1992, p. 272 et seq.).

²⁹ Trata-se do assim denominado Relatório produzido no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, trabalho que consistiu num “diagnóstico do aparelho judicial do Estado”, “centrado no tempo de duração real de processos de ritos ordinário e sumaríssimo”. É um trabalho interessantíssimo e indispensável ao exame crítico da situação da Justiça Estadual no Brasil. A íntegra do Projeto se encontra no volume intitulado *Justiça: promessa e realidade: o acesso à justiça em países ibero-americanos* (ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS, 1996, p. 379-402). O volume reúne os textos das exposições feitas no *Semi-*

nário Ibero-Americano: o magistrado, o Poder Judiciário e o acesso à justiça, no Rio de Janeiro. O “Projeto de Auto-Análise do Poder Judiciário” se encontra nas págs. 379 a 402 do citado volume.

³⁰ Ibid., p., 381-382.

³¹ Ibid., p., 400-402.

³² AJUFE (Associação dos Juizes Federais). Informativo nº 15, maio/97, editorial sob o título “A mobilização nacional dos Juizes do Brasil pela cidadania e justiça”.

³³ Luiz Flávio GOMES (1997).

³⁴ Ibid., p. 255.

³⁵ Conferir matéria publicada no jornal Correio Braziliense, de 30-06-97, no caderno Direito & Justiça, sob o título *Reforma do Judiciário* (MELLO, 1997, p. 1) (trechos da conferência proferida na abertura do Fórum Nacional dos Debates do Poder Judiciário...).

³⁶ Cármen Lúcia Antunes ROCHA (1996, p. 45).

³⁷ José Eduardo Faria é Professor do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Universidade de São Paulo; pesquisador do Centro de Estudos Direito e Sociedade (CEDISO) da USP; autor de várias obras publicadas.

³⁸ Conferir FARIA (1995, p. 32-33). A leitura, na íntegra, dessa monografia, de 88 páginas, é extremamente recomendável para o estudioso dos problemas que hoje afetam o Judiciário brasileiro.

³⁹ José Eduardo FARIA (1996, p. 162-168). O consultor considera esse texto como sendo de leitura obrigatória a todos os operadores (expressão horrorosa, mas de uso atual corrente no Brasil) do Direito.

⁴⁰ Ibid., p. 162 et seq.

⁴¹ Ver, dentre inúmeros livros e artigos sobre o tema, DINAMARCO (1996).

⁴² Conferir Eugênio Raul ZAFFARONI (1995, p. 125).

⁴³ Chama-se “proposta de emenda constitucional” a modalidade do processo legislativo brasileiro destinada, especificamente, a alterar a Constituição.

⁴⁴ O texto foi publicado em separata e encaminhado ao Congresso Nacional em junho de 1997.

⁴⁵ O texto do Juiz José Renato Nalini está publicado na Revista dos Tribunais, ano 85, v. 724, fev. 1996, p. 115-162.

⁴⁶ Conferir Fátima Nancy ANDRIGHI (1996, p. 23).

⁴⁷ Ibid., p. 19, tabela 17.

⁴⁸ Ibid., p. 4, tabela 2.

⁴⁹ Ibid., p. 6, tabela 4.

⁵⁰ Ibid., p. 20, tabela 18, figura 10.

⁵¹ Ibid., p. 24.

⁵² Ver, a propósito, o nosso *A função das procuradorias...* (ROSA, 1997, p. 61-62, subitem 3.3.4.3.2).

⁵³ A propósito, ver comentários que fizemos sobre o tema em nosso *A função das procuradorias...*

(ROSA, 1996, p. 77-78, subitem 3.3.4.4.5, p. 89, subitem 3.3.4.6.5).

⁵⁴ *A função das procuradorias...* (ROSA, 1996, p. 62-63, subitem 3.3.4.3.3, p. 85, subitem 3.3.4.5.6).

⁵⁵ A proposta foi tema de palestra no mencionado I Fórum Nacional de Debates sobre o Poder Judiciário, realizado pelo Superior Tribunal de Justiça em Brasília (junho/97), cujo respectivo texto não consta que tenha sido publicado até o momento.

Bibliografia

ALBUQUERQUE, M. P. *O órgão jurisdicional e a sua função*. São Paulo: Malheiros, 1997.

ALMEIDA, J. M. P. de. *O poder judiciário brasileiro e sua organização*. 1. ed. Paraná: Juruá, 1996.

ANDRIGHI, F. N. O instituto da conciliação e a reforma processual. *Síntese trabalhista*, [S. 1.], ano 7, n. 84, jun. 1996.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (Org.). *Justiça: promessa e realidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

COELHO, S. C. N. Revisão ou reforma constitucional: autonomia do poder judiciário: órgão de controle externo. *Revista Jurídica Mineira*, [S. 1.], ano 10, v. 101, [199-?].

DALLARI, D. de A. *O poder dos juizes*. São Paulo: Saraiva, 1996.

DINAMARCO, C. R. *A reforma do Código de Processo Civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

DIREITO, C. A. de M. A autonomia financeira e administrativa do poder judiciário: mito e realidade. *Revista de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 10, jan./mar. 1992.

FARIA, J. E. *O poder judiciário no Brasil: paradoxos, desafios e alternativas*. Brasília: Conselho de Justiça Federal, 1995. (Série Monografias do Centro de Estudos Judiciários - CEJ, v. 3).

_____. O judiciário após a globalização. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, [S. 1.], v. 4, n. 16, p. 162-168, out./dez. 1996.

GOMES, L. F. *A dimensão da magistratura no Estado constitucional e democrático de direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

LAMOUNIER, B. As empresas e o judiciário. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. A-3, 30 out. 1996.

LIMA, A. de M. *O poder judiciário e a nova constituição*. 1. ed. Rio de Janeiro: Aide, 1989.

MELLO, C. de. Reforma do judiciário. *Correio Brasileiro*, Brasília, 30 jun. 1997. Direito e Justiça, p. 1.

PARTICIPAÇÃO político-social: 1988 Brasil e grandes regiões. Rio de Janeiro: IBGE, v. 1, 1990.

RIBEIRO, A. de P. Soberania do poder judiciário. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 110, abr./jun. 1991.

ROCHA, C. L. A. Sobre a súmula vinculante. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*, [S. l.], ano 26, n. 63, jul./dez. 1996.

ROSA, E. L. de P. *A função das procuradorias de fazenda no Brasil: problemas e soluções*, 1997. Trabalho de consultoria realizado para a Divisão Fiscal do Banco Interamericano de Desen-

volvimento, integrante da documentação produzida no âmbito do Projeto BR-0171. Não publicado.

SALOMÃO, L. F. *Roteiro dos juizados especiais cíveis*. Rio de Janeiro: Destaque, 1997.

SILVEIRA, J. N. da. Aspectos institucionais da independência do poder judiciário. *Revista da AJUFE*, Rio de Janeiro, n. 39, dez. 1993.

TEIXEIRA, E. S.; SANTOS, M. R. S. S. *Comentários e prática forense dos juizados especiais cíveis e criminais*. 1. ed. São Paulo: Editora de Direito, 1996.

ZAFFARONI, E. R. *O poder judiciário: crise, acertos e desacertos*. Tradução de Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.