

Breves Considerações a Respeito da Reforma e Controle do Poder Judiciário

GLAUCENIR SILVA DE OLIVEIRA

Juiz de Direito do TJ/RJ

O mundo contemporâneo vive intensas, grandes e rápidas transformações, especialmente nas áreas de tecnologia, meios de comunicação e informática, o que, por si só, gera um aumento e evolução dos conflitos sociais.

É exatamente este aumento dos conflitos que, na maioria das vezes, desencadeia diversas e numerosas demandas judiciais, que vêm causando, entre outros fatores, uma hipertrofia nas atividades típicas do Poder Judiciário. Quer isto dizer que os magistrados estão, cada vez mais, sendo chamados pelos jurisdicionados a dar uma solução judicial e justa às suas demandas, a decidir a respeito de seus direitos e interesses.

Nesta seara é mister refletir (com a presteza que o tema requer) sobre o acesso à Justiça, sobre as funções e os poderes do magistrado, sem esquecer suas insuficiências e dificuldades, bem como sobre o papel e a importância do próprio Poder Judiciário, que deve, não obstante, pautar sua conduta nos ditames da Lei, atender legitimamente aos anseios e aspirações do cidadão jurisdicionado.

Vivemos hoje, felizmente, uma transformação social, com uma necessária evolução da consciência da sociedade em relação às suas necessidades e seus poderes paralelos e contrapostos aos poderes institucionais da República. O povo tem, hoje, consciência ou, no mínimo, noções sobre seus direitos, principalmente os consagrados na Constituição Federal, e sabe que, para garantia deles, pode e deve recorrer ao Judiciário em busca de uma prestação jurisdicional.

Entretanto, essas transformações não foram acompanhadas pela estrutura do Poder Judiciário e, principalmente, pelos instrumentos de que dispõe para desempenhar suas funções constitucionais. Esse fato gera a ineficiência da própria prestação jurisdicional, causando a insatisfação de quantos se socorrem da Justiça.

É preciso ressaltar, no entanto, que embora o Poder Judiciário tenha a sua parcela de culpa neste quadro que se apresenta, não se pode imputar a ele a culpa exclusiva, posto que inúmeros são os motivos deste problema, muitos dos quais externos à própria magistratura, inclusive de ordem política e que atravancam a modernização e a prestação eficaz da jurisdição.

Em primeiro lugar, deve-se esclarecer que tal problema não é exclusivo de nosso país, aflige também a todos os países mais desenvolvidos que têm a elogiosa iniciativa de discutir o assunto. Na França, por exemplo, busca-se uma reforma que dê ao Judiciário maior independência, especialmente no que concerne ao trato com os assuntos ligados às instituições e órgãos públicos.

No Brasil, ao contrário, fala-se em reforma e controle do Poder Judiciário, ao mesmo tempo em que se busca uma reforma em toda a administração pública.

Quando se fala em reforma do Judiciário, encontra-se o apoio dos próprios magistrados de quaisquer tribunais do país, posto que ninguém melhor do que os próprios para saber que precisamos de reforma, e uma reforma ampla, não apenas na estrutura do Poder, mas na formação e composição de seus membros, além da modernização dos seus instrumentos de trabalho, passando pela análise acurada da legislação, que como é cediço, não é obra deste Poder da República, e sim do Legislativo.

Ocorre que se desencadeia no país, em torno da reforma e, principalmente do controle do Judiciário, discussões apaixonadas, sem a seriedade que o tema requer, descomprometidas com os verdadeiros anseios da sociedade brasileira e altamente comprometidas com alguns setores do governo e da política. Busca-se, entre outras coisas, retirar a independência do Judiciário no desempenho de suas funções, o que é por demais perigoso num país de instabilidade econômica e política, que é governado por políticos descompromissados com os interesses legítimos de nosso povo.

A primeira indagação que se faz é a quem interessa manietar o Judiciário, retirando-lhe a independência que a Carta da República lhe outorgou? A resposta é simples e encontra ressonância nos emaranhados dos poderes políticos e econômicos que dirigem os destinos do Brasil e de seu povo sofrido, que luta pela sobrevivência enquanto satisfaz, com seu trabalho e exploração de que é vítima, os interesses de alguns poucos.

Não é esta a diretriz que deve tomar o tema da reforma do Judiciário que, embora hoje com todas as suas deficiências, é imprescindível para a

manutenção do Estado de Direito, para a garantia da ordem pública e, principalmente, para a garantia dos direitos dos cidadãos, nas suas relações para com os demais membros da sociedade e também frente ao próprio Estado enquanto Poder Público.

É mister encarar e solucionar os verdadeiros problemas por que passa o Judiciário brasileiro. De início, convém salientar que a crise não é peculiar do Poder Judiciário, mas é uma realidade de todas as instituições públicas do país. Na realidade, o que está em crise é o Estado Brasileiro, que engloba os três poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário) e suas demais instituições, sejam da administração direta ou indireta.

Busquemos portanto, soluções sérias e realísticas para os nossos problemas institucionais, sem ataques demagógicos que visam a formar uma cortina de fumaça para encobrir os verdadeiros problemas do país e as falcatruas econômicas e políticas das quais tomamos conhecimento dia a dia pela imprensa e que não encontram a solução legal esperada (v. g., o caso da pasta rosa, o escândalo dos bancos, o caso das ilhas Caimã, o caso das empreiteiras, a troca de favores políticos, o caso dos anões do orçamento etc.).

Como é cediço, ao Judiciário cabe a solução dos conflitos de interesses, aplicando a lei aos casos concretos, garantindo os direitos dos cidadãos, inclusive contra o Governo e sua administração, se a demanda assim exigir e o permitir. Tal mister só poderia ser confiado a um Poder distinto do Legislativo e do Executivo e, para desempenho desta missão, seus membros necessitam de algumas garantias constitucionais, entre as quais se delinea a da INDEPENDÊNCIA.

Esta é uma garantia funcional, que é própria da instituição e que garante ainda a necessária IMPARCIALIDADE do magistrado, como princípio da jurisdição.

Esta garantia é por demais importante num Estado de Direito, posto que evita a influência sobre os juizes de fatores e pressões externas à magistratura, como injunções políticas e econômicas, tanto de setores privados quanto de segmentos do Poder Público, envolvidos com a política. Isto porque, além de garantir os direitos do cidadão frente ao Estado e seus órgãos, o Poder Judiciário decide, não raras vezes, litígios entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Assim, imprescindível se torna a garantia da independência dos magistrados na prestação jurisdicional, para que se não vejam pressionados e

impelidos, por questões menos dignas, a abandonar a sua imparcialidade e a decidir em desacordo com suas convicções humanas, jurídicas e legais.

Aliás, deve-se registrar que a atual Constituição Federal atribuiu ao Judiciário não apenas o seu histórico papel de solucionador de conflitos de interesses e aplicador da lei, mas ampliou seus horizontes, atribuindo-lhe agora também uma função política, visto que é árbitro de conflitos coletivos e questões de massa, além de ter poderes para analisar a licitude e moralidade dos atos da Administração Pública, que afetam e mesmo ferem os interesses legítimos dos administrados, velando pela observância do disposto no art. 37 da Carta da República.

É preciso melhorar o acesso à Justiça, principalmente no que concerne às camadas mais pobres da população que, via de regra, têm seus direitos desrespeitados pela força do poder econômico ou político, em razão da dificuldade em buscar uma prestação jurisdicional.

Neste passo, já se progrediu bastante com a criação e funcionamento dos juizados especiais, criados pela Lei nº 9.099/95, que desburocratizou a Justiça, propiciando um acesso mais rápido e barato (inclusive com isenção de custas judiciais) a ela pelos menos favorecidos.

A própria Defensoria Pública institucionalizada, que teve como marco a instituição existente no Estado do Rio de Janeiro, é hoje um dos principais pilares e porta de entrada para os hipossuficientes no acesso à Justiça. Infelizmente, esta elogiosa instituição está a merecer maior atenção por parte do Estado, eis que passa por diversas dificuldades, inclusive com evasão de valorosos profissionais que migram para outras carreiras jurídicas, à busca de melhores condições de trabalho.

Outro problema enfrentado pela magistratura é a insuficiência de juízes em nosso país. Atualmente, contamos com um juiz para cerca de 29.000 (vinte e nove mil) habitantes.

O referido problema se agrava ainda mais em razão do excessivo e crescente número de demandas judiciais, o que é fruto da conscientização do povo a respeito de seus direitos e interesses, e faz com que os cidadãos acorram ao Judiciário, em busca de uma resposta a um litígio. Parece que a insuficiência do número de magistrados está inserido numa bola de neve crescente e sem solução.

Os próprios juizados especiais que, a princípio, desafogaram os juízos comuns, ante a divisão de competência pela matéria e pelo valor da causa, desburocratizando a justiça e proferindo julgamentos rápidos, já não estão

mais conseguindo cumprir satisfatoriamente o seu papel, necessitando de uma reforma estrutural, posto que absurdo é o número crescente de reclamações a serem julgadas.

É de se notar que, em razão da gratuidade de seus serviços, aliado a outros fatores, muitas pessoas levam ao juizado demandas indignas dos serviços judiciários, fadadas ao insucesso, mas que contribuem para o inchaço de processos em suas secretarias, retirando do juiz o pouco tempo que tem para dedicar-se às demandas realmente sérias e merecedoras de atenção.

Importante frisar ainda que o Brasil é palco de uma sucessão de leis e medidas provisórias polêmicas e geradoras de diversos conflitos de interesses e que, via de regra, pelo cunho político que as informam, causam também um expressivo aumento de demandas judiciais, especialmente quando versam sobre planos econômicos, que afetam toda a sociedade, como ocorreu com os planos Bresser, Collor, Real etc.

Outro fator que merece destaque no processo de engessamento do Judiciário, tornando-o moroso, diz respeito a grande diversidade de procedimentos existentes em nossas leis processuais, aliada ao excessivo número de recursos previstos nos ordenamentos jurídicos processuais.

De fato, nossas leis processuais primam pela burocracia, pela valorização dos procedimentos, muitas vezes desnecessários, posto que se traduzem em meras formalidades sem qualquer efeito prático e que tendem a procrastinar a decisão judicial definitiva. Os recursos são por demais numerosos, fazendo com que, muitas vezes, os feitos passem por quatro instâncias, até chegar ao STF, quando então encontrará a solução definitiva.

Tal sistema recursal é procrastinatório e desnecessário, devendo-se encontrar uma solução mais rápida e eficaz para o problema, sem se sacrificar o constitucional direito à amplitude de defesa. O próprio STF, que deveria ser apenas o guardião da Constituição Federal, uma verdadeira Corte Constitucional, foi transformado irregularmente em quarta instância recursal.

Não é demais salientar que outros fatores também contribuem para a morosidade da Justiça, como o despreparo de muitos advogados, especialmente os mais novos na carreira, e a atuação de certas procuradorias autárquicas.

Na prática, os juízes podem observar que quando um processo é patrocinado por advogados experientes e conhecedores das leis, materiais e processuais, os mesmos acabam por auxiliar o magistrado no desempenho de seus mistérios, posto que postulam corretamente os eventuais direitos e

interesses de seus clientes, utilizando-se dos remédios processuais adequados à questão. Foi com esta visão que a advocacia foi alçada à categoria de função essencial à administração da Justiça, nos termos do disposto no art. 133 da Magna Carta.

Ao contrário, a inexperiência e a falta de conhecimento das leis, sejam materiais ou processuais, por parte de expressivo contingente daqueles nobres profissionais, acabam por tumultuar o processo, fazendo com que o juiz, como dirigente do feito, dedique maior tempo à cognição da causa, o que procrastina ainda mais a solução final.

Na mesma linha de raciocínio, deve-se citar que algumas procuradorias autárquicas usam de expedientes procrastinadores, com a utilização de recursos fadados ao insucesso, em matérias, muitas vezes, já pacificadas na doutrina e especialmente na jurisprudência, inclusive nos tribunais superiores. Tal expediente apenas retarda a conclusão de um processo, com a prolação da sentença final. É o que ocorre exemplificativamente com as demandas que envolvem o INSS.

Uma das propostas de solução para este problema diz respeito à adoção das chamadas súmulas vinculantes, que tantas polêmicas e discussões têm gerado no meio jurídico, contando com votos favoráveis e contrários de renomados juristas e magistrados estudiosos do assunto.

O principal argumento favorável à adoção do efeito vinculante das súmulas de jurisprudência consiste em acelerar as decisões judiciais, possibilitando uma resposta jurisdicional mais rápida, desafogando o Judiciário, em relação às causas cujas matérias e soluções já estejam sumuladas.

Conquanto o argumento seja nobre e com benéficos efeitos na prática judiciária, há outras questões importantes que se ligam ao assunto e que não podem ser esquecidas pelos cultores do direito.

Refiro-me aos inconvenientes e, até mesmo, à inconstitucionalidade que a adoção das súmulas vinculantes pode causar. Com a finalidade de reduzir a multiplicação dos processos, desafogando o Judiciário, esquecem seus defensores que tal instituto, que se quer criar, importa em engessar ou robotizar o magistrado no desempenho de suas funções, especialmente os que compõem a primeira instância.

A inconstitucionalidade do instituto ganha contornos quando se depara com o princípio constitucional da independência funcional dos juízes (art. 95 da CF/88), posto que a sentença a ser proferida em um processo que

verse sobre matéria já sumulada terá que, obrigatoriamente, observar a súmula vinculante, independente do convencimento do magistrado.

Não me parece a melhor solução, visto que a atividade de julgar é uma atividade puramente intelectual, na qual o juiz, após fazer uma análise dos fatos e das provas produzidas no feito, utiliza seus conhecimentos da lei, doutrina, jurisprudência e outras fontes do direito, para então formar a sua convicção fundamentada.

Tal engessamento da atividade intelectual do juiz implicaria em uma estagnação da jurisprudência pátria, exceto a elitizada nos tribunais superiores, justamente em nosso país onde a jurisprudência é a mais fecunda e criativa do mundo contemporâneo. As súmulas de jurisprudência sempre foram uma fonte subsidiária para auxiliar o juiz no julgamento de uma demanda, mas nunca com efeito obrigatório.

Com a máxima vênia aos cultores do entendimento contrário, a adoção do efeito vinculante suprime a liberdade de pensamento e a inteligência do juiz, esterilizando-a.

Entendo de bom alvitre citar o entendimento moderado do eminente professor Diogo de Figueiredo, segundo o qual “O polêmico efeito vinculante, embora tenha seus conhecidos inconvenientes técnico-doutrinários, poderia vir a ser adotado restritamente em relação às decisões pacificadas dos dois mais elevados tribunais do país e, naturalmente, com todas as necessárias cautelas para não engessar a jurisprudência, abrindo-se a possibilidade de, demonstrada a existência de novos fatos e de novas considerações, serem admitidos discricionariamente, recursos extraordinários ou especiais àquelas duas Cortes.” (**Revista da EMERJ**, vol. 1, n. 3).

Mais polêmico que a questão da reforma do Poder Judiciário é o tema de seu controle, especialmente o denominado controle externo, que suscita, além da polêmica inerente ao assunto, discussões apaixonadas e comprometidas com a política congressista.

A crise por que passa o Judiciário vem ganhando cada vez mais espaço na mídia, sobretudo televisiva, divulgando a idéia de que sobre ele deve pesar um controle externo, a ser exercido por um órgão formado por membros alheios ao Judiciário, especialmente políticos integrantes do Congresso Nacional, o que dá, evidentemente, um cunho eminentemente político ao referido órgão de controle.

Logo de início, salta aos olhos que tal controle, exercido por um órgão político, seria inteiramente inconstitucional, posto que possibilitaria a

ingerência de um poder do Estado em outro, o que é vedado pela Constituição, que consagra, como um de seus princípios, a separação e independência dos poderes.

Ressalte-se o fato de que um controle exercido por pessoas estranhas ao Judiciário, além de ser inconstitucional, não traria qualquer melhoria na qualidade da prestação jurisdicional, visto que não conhecem os meandros e as dificuldades enfrentadas pelos magistrados como um todo e individualmente, o que só pode ser feito com chances de sucesso por integrantes da instituição.

De outra forma, não se pode admitir um diligenciamento político da Justiça, posto que política e assuntos jurídicos não podem e não devem se misturar, o que traria um estado de insegurança jurídica em desfavor do cidadão, manietando a magistratura nacional, retirando-lhe a independência e imparcialidade inerentes ao Estado Democrático de Direito.

Na realidade, com a proposta do famigerado controle externo, tenta-se dissimular a tentativa de gerar uma submissão do Poder Judiciário ao desacreditado poder político que, inúmeras vezes, tem seus interesses decoitados por encontrarem a barreira judicial na garantia dos interesses maiores do país e do cidadão.

Toda vez que os interesses políticos poderosos, sobretudo de segmentos facilmente identificáveis do Congresso Nacional, são algemados por uma decisão acertada da Justiça, cresce o movimento pelo controle externo, totalmente descompromissado com a seriedade e os interesses da sociedade.

Esta é a verdadeira razão que impulsiona a tentativa de retirar do juiz a sua independência funcional, o que sói inconstitucional, por atentar contra a cláusula pétrea da separação dos poderes (art. 60, § 4º, inc. III da CF/88) e causa graves e imprevisíveis riscos para os direitos e garantias fundamentais do cidadão, facilitando o rompimento do Estado de Direito.

Por outro lado, o controle do Judiciário já existe, de ordem interna e externa.

Na ordem interna, o controle das atividades dos magistrados é realizada desde a posse dos novos juízes e investidura no cargo até o seu desligamento das atividades judicantes.

Após a aprovação em um rigoroso concurso público de provas e títulos, o magistrado passa por um período de aprovação com vistas à sua vitaliciedade, com duração de dois anos. Durante este período, ele é fiscalizado

de perto por um conselho formado por desembargadores, que analisam a vida funcional do juiz, suas decisões, sentenças, relacionamento com os demais profissionais do direito e com os jurisdicionados.

Os juízes passam ainda por cursos de aperfeiçoamento que, no Estado do Rio de Janeiro, são realizados pela EMERJ, de cunho obrigatório, visando à intensificação do conhecimento teórico e prático do magistrado, aperfeiçoando-o para o desempenho de suas funções.

Deve-se ainda ressaltar a atividade de fiscalização administrativa exercida pela Corregedoria de Justiça e pelo Conselho da Magistratura sobre as atividades e conduta dos juízes. Isto sem falar na fiscalização da atividade funcional e moral dos magistrados, valendo lembrar que no campo penal, em curto espaço de tempo, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro julgou e condenou 5 (cinco) juízes por prática de ilícito penal, afastando-os de seus cargos.

No que concerne ao controle externo, este já é levado a efeito por disposições constitucionais em casos expressamente previstos. É o caso da previsão do julgamento dos ministros do STF pelo Senado Federal nos crimes de responsabilidade, na participação da OAB nos concursos públicos para ingresso na carreira, na composição dos membros dos tribunais, inclusive superiores, por membros da advocacia e do Ministério Público (quinto constitucional), na decisão do Senado Federal sobre a composição dos tribunais superiores etc.

Em todos estes casos, há a participação de pessoas ou órgãos alheios à judicatura na composição da magistratura nacional, o que se transmuda em uma espécie de controle externo.

A escolha de ministros das duas mais altas cortes de Justiça do país pelo Presidente da República com a chancela e aprovação posterior do Senado, além de consistir em um verdadeiro controle externo, significa uma exceção ao princípio constitucional da separação de poderes, bem como uma forma de intromissão daqueles poderes políticos nos assuntos do Judiciário.

Este sistema de escolha de magistrados para os tribunais superiores, corre o risco de não selecionar o candidato que, eventualmente, ostente maiores méritos e causa uma verdadeira politização da magistratura. Não é o sistema ideal, posto que aqueles órgãos de cúpula do Poder Judiciário, não raras vezes são chamados a decidir questões que envolvem o governo e o Congresso Nacional, envolvendo questões políticas, sobretudo o STF, imbuído de sua competência constitucional.

Data vênia, as escolhas político-partidárias de magistrados comprometem a independência e imparcialidade inerentes à judicatura e prejudicam a confiabilidade pública na magistratura, sobretudo em um país de poucas tradições, de cultura ainda incipiente, marcado por conflitos sociais e políticos de momento e cujas práticas políticas não são nada edificantes e positivas para o povo e para o aprimoramento das instituições. Deve-se evitar, assim, o perigo da politização dos tribunais do país.

Como divulgou acertadamente a revista **Veja**, em matéria intitulada “Sem lei nem ordem”, publicada em 11 de dezembro de 1996, os brasileiros nunca procuraram tanto os tribunais para garantia dos seus eventuais direitos, mas a revista esclarecia ainda que os juízes não conseguem dar vazão às demandas cada vez mais crescentes. Apontou algumas das razões enfocadas no início deste modesto trabalho, como a causa da ineficiência do Judiciário.

Segundo a interessante matéria, desde o ano de 1998, o número de processos em tramitação em todas as instâncias da Justiça aumentou cerca de nove vezes, havendo mais de 6 (seis) milhões de processos em andamento. Em razão inversa, o número de juízes diminuiu consideravelmente havendo, só no Estado do Rio de Janeiro, aproximadamente 150 (cento e cinquenta) vagas a serem preenchidas, apesar da realização constante de concursos públicos para este fim, mas que não logram aprovação de candidatos suficientes ao desempenho da função.

Há espaço para se levantar diversas outras questões acerca dos problemas e deficiência do Poder Judiciário, que contribuem para a sua chamada crise. No entanto, qualquer rotulação e tentativa de diminuir suas atribuições e seus poderes, de intimidar os magistrados retirando-lhes a independência no desempenho de suas funções são, no mínimo, irresponsáveis e levianas.

O Judiciário lutou durante séculos para adquirir a sua real independência, desvinculando-se dos interesses e pressões exercidas desde a idade média pelos grupos políticos e econômicos que, hodiernamente vêem seus interesses menos legítimos coartados pela judicatura que, em suas decisões, atende aos mandamentos legais e constitucionais, sempre em busca do bem comum e da paz social, nos termos do que dispõe a Lei de Introdução ao Código Civil, art. 5º.

Em hipótese alguma se pode admitir a eliminação ou mesmo diminuição dos poderes e da independência do magistrado ao julgar de acordo com seu livre convencimento, o que significa uma verdadeira garantia de

imparcialidade e segurança para o jurisdicionado, especialmente a parte mais fraca em uma demanda.

A sociedade brasileira não tem conhecimento das dificuldades e angústias por que passa um magistrado na labuta de seu dia a dia, do volume de trabalho imposto pelo grande número de processos afetos à sua cognição, bem como da natural solidão enfrentada pelo juiz em razão de suas funções, inclusive o afastamento de sua família e seus amigos, ante a necessidade de dedicação às suas funções.

Existe no próprio seio do Judiciário a consciência de que se faz mister uma reforma urgente deste Poder da República, de índole estrutural, administrativa e funcional, mas que deve ser acompanhada de uma modificação dos mecanismos e diplomas processuais, de transformação dos procedimentos para que sejam mais expeditos e menos formais, valorizando o princípio da instrumentalidade das formas.

Inúmeras propostas positivas vêm sendo apresentadas para a melhoria e maior eficácia da função jurisdicional, mas são inaceitáveis quaisquer delas que visem a tolher a independência e a imparcialidade do Judiciário como Poder predisposto a garantir os direitos constitucionalmente consagrados, por atentar contra o Estado Democrático de Direito.

Muitas das propostas positivas são viáveis e de simples implantação, mas nota-se uma incontestável ausência de vontade política dos demais Poderes (Legislativo e Executivo) em eliminar as deficiências do Judiciário, visto que tal importaria em fortalecimento deste último, o que é indesejável do ponto de vista político, até porque é o Judiciário o único Poder acessível à população que a ele recorre em face da conduta dos poderes públicos de desrespeitar os direitos dos cidadãos, seja nos atos típicos da administração, seja nas relações jurídicas mantidas com os mesmos.

Enfim, façamos uma ampla reforma no Judiciário e lutemos por ela, mas com seriedade e compromissados com os anseios legítimos do povo brasileiro, sem discursos políticos irresponsáveis e comprometidos com a manutenção do sistema de exploração e privilégios econômicos, sociais e politiqueros no parlamento nacional. ♦