

ISSN 0104-785X

CEJ

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL
Centro de Estudos Judiciários

**A JUSTIÇA FEDERAL:
UMA PROPOSTA
PARA O FUTURO**

SÉRIE MONOGRAFIAS DO CEJ

2

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL

Presidente

Ministro Romildo BUENO DE SOUZA

Vice-Presidente

Ministro AMÉRICO LUZ

Coordenador-Geral da Justiça Federal e Diretor do Centro de Estudos Judiciários

Ministro Jacy GARCIA VIEIRA

Membros Efetivos

Ministro Luiz VICENTE CERNICCHIARO

Ministro WALDEMAR ZVEITER

Juiz Mauro LEITE SOARES

Juiz NEY Magno VALADARES

Juiz Sebastião de OLIVEIRA LIMA

Juiz Pedro Máximo PAIM FALCÃO

Juiz José LÁZARO Alfredo GUIMARÃES

Membros Suplentes

Ministro Luiz Carlos FONTES DE ALENCAR

Ministro Francisco CLÁUDIO de Almeida SANTOS

Ministro SÁLVIO DE FIGUEIREDO Teixeira

Juiz Nelson GOMES DA SILVA

Juíza TÂNIA de Melo Bastos HEINE

Juiz JORGE Tadeo Flaquer SCARTEZZINI

Juíza ELLEN GRACIE NORTHEFLEET

Juiz NEREU Pereira dos SANTOS Filho

Secretário-Geral do Conselho da Justiça Federal

Alcides Diniz da Silva

Diretora-Executiva do Centro de Estudos Judiciários

Sílvia Távora Kacowicz

**A JUSTIÇA FEDERAL:
UMA PROPOSTA
PARA O FUTURO**

EDITORAÇÃO DA SÉRIE MONOGRAFIAS DO CEJ

Subdiretoria-Executiva de Estudos, Pesquisas e Informação do
CEJ

Neide Alves Dias De Sordi — Subdiretora-Executiva

Milra de Lucena Machado Amorim — Gerente de Edição de Textos

Lucinda Siqueira Chaves — Servidora da Gerência de Edição de
Textos

Mari Lúcia Del Fiacó Rocha — Servidora da Gerência de Edição de
Textos

347.992 A Justiça Federal: uma proposta para o futuro. /
J 96 Centro de Estudos Judiciários. — Brasília :
Conselho da Justiça Federal, 1995.

185 p. — (Série monografias do CEJ ; v. 2)

ISBN: 85-85572-23-X
ISSN: 0104-785X

1. Justiça Federal I. Centro de Estudos
Judiciários II. Série.

doc: 2534

ISSN 0104-785X

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL
Centro de Estudos Judiciários



A JUSTIÇA FEDERAL: UMA PROPOSTA PARA O FUTURO

SÉRIE MONOGRAFIAS DO CEJ,
Volume 2

344.392
P339
v. 2

C J F
TOMB N° 504625

Brasília-DF
1995



Copyright © Conselho da Justiça Federal

ISBN 85-85572-23-X

IISSN 0104-785X

Tiragem: 1.400 exemplares

É autorizada a reprodução parcial ou total desde que indicada a fonte.

As opiniões expressas pelos autores não são necessariamente reflexo da posição do Conselho da Justiça Federal.

SUMÁRIO

Apresentação	7
A Justiça Federal: uma proposta para o futuro:	
• Dr. Leandro Paulsen.....	9
• Dr. Paulo Fernando Silveira.....	77
• Dr. William Douglas Resinente dos Santos	151

APRESENTAÇÃO

O Centro de Estudos Judiciários, dando continuidade à sua atribuição institucional de desenvolver, editar e divulgar trabalhos técnicos e científicos sobre temas de interesse para a Justiça Federal, lança o Volume 2 da Série Monografias do CEJ, apresentando as três primeiras monografias classificadas no Concurso *A Justiça Federal: uma proposta para o futuro*, promovido pelo CEJ em conjunto com a AJUFE.

O Concurso buscou estimular a reflexão dos juízes federais quanto às perspectivas futuras da instituição, bem como recolher suas sugestões para o planejamento estratégico do Sistema Judiciário Federal, consideradas suas condições atuais de recursos materiais e humanos, a persistência de déficit na prestação jurisdicional, as projeções da demanda crescente sobre os serviços da Justiça e métodos para a sua maior eficácia.

Os trabalhos foram apreciados por comissão julgadora presidida pelo Ministro Francisco Dias Trindade, tendo como membros os Juízes Paulo Freitas Barata, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, e José Lázaro Alfredo Guimarães, Presidente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Leandro Paulsen, juiz federal da 12ª Vara da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, logrou o 1º lugar do concurso; classificando-se em 2º lugar Paulo Fernando Silveira, juiz federal da Vara Única de Uberaba, da Seção Judiciária de Minas Gerais; e em 3º, William Douglas Resinente dos Santos, juiz federal da 3ª Vara da Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

**JUSTIÇA FEDERAL:
PROPOSTAS PARA O FUTURO**

*Dr. Leandro Paulsen**
Juiz Federal da 12ª Vara Federal
da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul

* 1º colocado

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO

2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1 Criação e ressurgimento da Justiça Federal

2.1 Novo perfil

2.3 A Justiça Federal hoje

3 O PAPEL POLÍTICO DA JUSTIÇA FEDERAL

3.1 Segurança e equilíbrio federativo

3.2 O exercício da função política

3.3 O Judiciário e suas funções não-jurisdicionais

3.4 Manifestação da soberania

3.5 Fonte de legitimidade

3.6 A independência dos Poderes

3.7 O juiz federal como órgão político

3.8 Comprometimento com o país

4 O ESTADO E A MODERNIDADE

4.1 Tendências atuais

4.2 Redefinição do papel do Estado

4.3 Globalização da economia

4.4 Revoluções em administração

4.5 Cidadania

5 INFLUÊNCIA DO ORDENAMENTO JURÍDICO E DO PODER JUDICIÁRIO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO PAÍS

5.1 Direito, Economia e instituições

5.2 O Judiciário e a diminuição dos custos de transação

5.3 O papel do Judiciário

6 IMAGEM INSTITUCIONAL E DIAGNÓSTICO DOS PROBLEMAS ATUAIS

- 6.1 Imagem institucional
- 6.2 Retrospecto estatístico
- 6.3 Diagnóstico dos problemas
- 6.4 Morosidade
- 6.5 Crise do Judiciário. Enfrentamento
- 6.6 Juízes: expectadores ou atores?
- 6.7 Necessidade de aperfeiçoamento

7 O JUDICIÁRIO IDEAL. COMO DEVE SER A JUSTIÇA FEDERAL

8 PROPOSTAS CONCRETAS DE MUDANÇA

- 8.1 Encontrando soluções
- 8.2 Mudanças efetivas
- 8.3 Classificação das reformas
- 8.4 Alterações de postura
 - 8.4.1 Agilidade administrativa e política
 - 8.4.2 Assunção do papel político
- 8.5 Reformas estruturais
 - 8.5.1 Limitação dos recursos
 - 8.5.2 Especialização das varas
 - 8.5.3 Interiorização
 - 8.5.4 Propostas estruturais alternativas
- 8.6 Reformas administrativas
 - 8.6.1 Revolução na administração do Judiciário
 - 8.6.2 Informatização
 - 8.6.3 Perícias
 - 8.6.4 Assessorias de imprensa
 - 8.6.5 Hora do Brasil

8.6.6 Comissões de estudos e projetos

8.6.7 Implementação de um projeto amplo para a Escola Nacional da Magistratura e para o Centro de Estudos Judiciários

8.7 Alterações legislativas

8.7.1 Eficácia da prestação jurisdicional

8.7.1.1 Criminalização da conduta de descumprimento de ordem judicial por parte de agente público

8.7.1.2 Precatórios indexados

8.7.2 Súmulas com efeito vinculante para a Administração

9 PERSPECTIVAS DE FUTURO: DA CRISE À EFICIÊNCIA

1 INTRODUÇÃO

O Brasil passa por um momento de mudanças.

A consolidação do regime democrático abriu caminhos para uma participação ampla do cidadão na vida política do país, permitindo que influa no delineamento do futuro que pretende para a sociedade brasileira. A "cidadania" tornou-se palavra significativa.

Nas últimas eleições para a Presidência da República, o cidadão brasileiro mostrou que idealiza um país em que haja crescimento econômico, desenvolvimento e liberdade.

Para que tal ocorra, são necessárias instituições fortes, cumprindo o seu papel fundamental na sociedade.

Ao Estado, cabe bem exercer suas funções básicas, com eficiência e baixo custo, permitindo o crescimento das forças produtivas e o funcionamento do mercado, com reflexo positivo e direto no aumento da demanda por trabalho e no nível de vida da população.

Dentre as funções do Estado, ressalta a importância da prestação jurisdicional.

Ao Poder Judiciário, cabe garantir a segurança das relações interindividuais e daquelas entre o cidadão e o Estado, fazendo com que as normas de convivência sejam respeitadas.

A Justiça Federal, particularmente, por atuar diretamente nas questões que envolvem a relação do cidadão com a União, suas autarquias e empresas públicas, tem sua importância acrescida, ainda, pelo papel político que desempenha, sendo chamada a decidir sobre as questões jurídicas mais relevantes para o país.

Somente um Judiciário ágil e eficiente pode responder aos anseios de uma sociedade que se pretende moderna e desenvolvida. Para tanto, necessita dispor de uma estrutura bem dimensionada, administrada com lisura e eficiência, e contar com juízes probos, independentes e bem preparados. Assim deve ser a Justiça Federal.

O Judiciário como um todo, porém, há muito tempo, depara-se com a sua persistente incapacidade para satisfazer a demanda

pela prestação jurisdicional. Como conseqüência, tem-se a morosidade e seus efeitos danosos sobre a efetividade do acesso à Justiça.

No âmbito da Justiça Federal, o ajuizamento, em massa, de ações contra a União e suas autarquias tem sido motivado, em elevado grau, pela inflação legislativa e pelos desmandos governamentais. A essas causas, somam-se o próprio crescimento do país e a conscientização do cidadão acerca dos seus direitos, tudo levando à perspectiva de que continue crescendo o número de ações ajuizadas anualmente. Por outro lado, há fatores que dificultam o próprio processamento das demandas.

Impõe-se, pois, que sejam diagnosticados os problemas que afetam a Justiça Federal e encontradas soluções que lhe permitam desincumbir-se de suas funções, oferecendo prontamente, com qualidade e eficiência, a prestação jurisdicional a fim de bem desempenhar seu papel na República Federativa do Brasil. E é essencialmente aos juízes que cumpre envidar esforços nesse sentido.

Nessa perspectiva, mostra-se oportuno pensarmos sobre a Justiça Federal, analisando seu papel na República Federativa do Brasil e seus aspectos estruturais e administrativos, a fim de buscarmos soluções para os seus problemas, em consonância com os novos ventos soprados neste final de século.

Para o enfrentamento do desafio, foi elaborada a presente monografia, em que são apresentadas algumas considerações sobre a Justiça Federal, feitas a partir da leitura de artigos escritos sobre ela, da análise de estatística relativa ao último lustro da Justiça Federal de 1ª e 2ª instâncias, de palestras e "workshops", debates e estudos sobre a Justiça Federal e a situação econômica e institucional do país e, "the last but not the least", a partir da experiência obtida no exercício diário da magistratura federal.

Muito mais do que um trabalho de pesquisa, temos um trabalho de meditação. Por isso, pretende-se repleto de idéias úteis, todas voltadas ao aperfeiçoamento da Justiça Federal.

As grandes questões atualmente em pauta no debate político, relativas à globalização da economia, à redefinição do papel do Estado e à evolução nos conceitos de administração tanto

no setor privado como no setor público, são levadas em consideração.

Constatada a necessidade de uma postura mais ativa e abrangente dos juizes no seu comprometimento com a eficiência da prestação jurisdicional e com o aperfeiçoamento da instituição como um todo, é ressaltada a necessidade da assunção do seu papel político na sociedade brasileira. A par disso, são feitas propostas concretas quanto à estrutura e à administração da Justiça. A concentração da discussão das lides nas primeira e segunda instâncias, a atribuição de efeito vinculante às súmulas, a especialização de varas e turmas, a criação de assessorias de imprensa, a criação de comissões para o estudo do impacto das leis e decisões judiciais sobre a economia e sobre os próprios serviços judiciários e a intensificação da preocupação dos juizes com administração da Justiça são algumas das sugestões.

Muitas das mudanças propostas independem da participação de outros Poderes. Aos juizes, pois, cabe a responsabilidade de implementá-las, dando mais eficiência à prestação jurisdicional. Não se pode olvidar, contudo, que o Judiciário está inserto num contexto maior que é a conjuntura política, econômica e social brasileira e que o seu futuro, em muito, depende do sucesso do país no que diz respeito à estabilização monetária, à abertura econômica, ao aperfeiçoamento do sistema representativo e à implementação de projetos nos campos da infraestrutura, da saúde e da educação.

2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1 Criação e ressurgimento da Justiça Federal

A Justiça Federal foi criada quando da adoção, pelo Brasil, da forma federativa de Estado. Surgiu com o Decreto nº 848/1890, baixado pelo Governo Provisório, que, inspirado na Lei Orgânica do Judiciário norte-americano (Judiciary Act, de 24 de setembro de 1789), criou o STF e instituiu a Justiça Federal. Constou da Constituição Republicana de 1891 pela primeira vez. Não se manteve intocada, porém, desde lá.

Com o Estado Novo, de Getúlio, foi a Justiça Federal extinta pela Constituição outorgada de 1937. Nessa oportunidade, foram também extintos os partidos políticos.

Daí, passaram-se mais de dez anos até que, pela Constituição de 1946, fosse criado o Tribunal Federal de Recursos, o que significou a restauração da segunda instância da Justiça Federal. Mais vinte e um anos foram necessários para que o erro da extinção finalmente fosse reparado *in totum*. Em 1965, através do AI nº 2, foi restabelecida a Justiça Federal de primeira instância, passando a constar, posteriormente, das Constituições de 1967 e 1988, desta última vez com alteração na sua estrutura, tendo sido substituído o Tribunal Federal de Recursos pelos cinco Tribunais Regionais Federais.

Vê-se que a Justiça Federal surgiu como consequência da forma federativa de Estado. É ela uma necessidade da federação, constituindo-se num corolário institucional dessa forma de Estado. Jamais teve como objetivo servir como justiça de exceção. Aliás, muito tem valido aos cidadãos na garantia dos seus direitos constitucionais contra o próprio Poder Público. Episódios não faltam nesse sentido, mormente na história recente do país.

O trato das políticas implementadas pelo governo federal e as demandas delas decorrentes, quando envolvam a União, suas autarquias e empresas públicas, aconselham a existência de um órgão específico, com visão do todo, afeiçoado às coisas do governo central. A especificidade das questões jurídicas ligadas à União demanda especialização, o que também favorece a existência de uma instituição judicial específica.

A existência da Justiça Federal, pois, ainda que considerado apenas o aspecto pragmático, justifica-se plenamente. E tem ela cumprido seu papel de guardião dos princípios federativos e de garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Se é verdade que, de início, os juízes federais eram nomeados livremente pelo Presidente da República, independentemente de concursos, não se pode negar que isso se dava dentro do contexto político do país, nada se diferenciando do provimento de outros cargos de relevância.

Com o passar do tempo e a evolução dos costumes e da cultura política brasileira, a Justiça Federal acompanhou os novos ventos democráticos, sendo que, há muito, tem seus cargos de juiz federal substituto providos através de concursos públicos de provas e títulos, em que são aferidos, com rigor, os conhecimentos jurídicos dos candidatos e, o que é tão importante quanto isso, a sua idoneidade moral.

A Justiça Federal é uma instituição honrada, constituída por pessoas de elevada capacidade técnica e reputação ilibada.

2.2 Novo perfil

O novo perfil da Justiça Federal foi dado pela Constituição Federal de 1988 com a criação dos Tribunais Regionais Federais. A substituição do Tribunal Federal de Recursos, com sede em Brasília, por cinco Tribunais Regionais, deu ao Judiciário Federal maior capacidade de enfrentamento do estoque histórico de processos. Além disso, tornou mais acessível e célere o 2º grau de jurisdição.

A regionalização da Justiça Federal permitiu que se aferisse a demanda de cada Seção Judiciária, possibilitando um trabalho sério de interiorização da Justiça Federal de 1º grau, bastante adiantado em alguns estados da Federação. A divisão em regiões, somada à autonomia administrativa dos Tribunais Regionais, possibilitou, também, uma melhor gestão dos serviços judiciários, passando-se a enfrentar mais de perto e de forma direta os problemas de infra-estrutura e de pessoal, do que é exemplo a realização de diversos concursos para provimento dos cargos de juiz federal substituto em pequeno espaço de tempo, nos últimos anos.

2.3 A Justiça Federal hoje

A nova Justiça Federal, delineada pela Constituição de 1988, desenvolve-se de maneira impressionante para atender às demandas da sociedade. É prova do seu rápido crescimento o fato de que, em 1990, e.g., a Justiça Federal de 1ª instância julgou 172.068 processos e, quatro anos depois, em 1994, mais do que dobrou sua produção, julgando 410.013 processos. Os Tribunais Regionais Federais, por sua vez, em 1990, julgaram 89.335 recursos e ações originárias; em 1994, julgaram 188.411 processos.

Assim, pode-se afirmar, com certeza, que a estrutura institucional da Justiça Federal e sua forma de ação estão sujeitas a muita transformação nas próximas décadas, que dirá no próximo século.

No momento, a grande preocupação do Judiciário Federal é o estoque histórico de processos que sobrecarrega os juízes em todo o país, impedindo uma resposta célere ao jurisdicionado e, por isso, criando uma grande insatisfação por parte da sociedade. Importa, pois, solucionar esse problema.

Para tanto, a Justiça Federal conta com a larga experiência de juízes que, nos Tribunais, conduzem as reformas administrativas e dão conta de firmar a jurisprudência, e com um grande número de juízes novos imprimindo um bom ritmo no exercício da jurisdição na primeira instância, mais próximos aos jurisdicionados, e propondo mudanças. Há muito empenho dos juízes, de ambas as instâncias, nas áreas administrativa e jurisdicional.

Os órgãos de cúpula da Justiça Federal, por sua vez, não têm negligenciado na sua tarefa de buscar o constante aperfeiçoamento da máquina judiciária federal, incentivando a discussão dos problemas que afetam a prestação jurisdicional e preparando os juízes para exercício da sua verdadeira função, que é a de garantirem os princípios federativos, bem como fazerem a aplicação secundária do ordenamento jurídico no sentido de dar efetividade aos direitos e obrigações federais.

A Justiça Federal, hoje, busca bem exercer a sua função na estrutura política da República Federativa do Brasil, preenchendo o espaço que lhe cabe por natureza.

3. PAPEL POLÍTICO DA JUSTIÇA FEDERAL

3.1 Segurança e equilíbrio federativo

A Justiça Federal é uma instituição política por natureza. Por definição, ela somente existe no Estado federativo. É importante considerar o que isso significa.

A existência de uma Justiça que extrapole a âmbito de poder dos estados-membros é algo que se impõe como forma de estabelecer a supremacia da União. De fato, não se concebe que a União, como entidade de direito público interno que congrega todos os estados-membros, sujeite-se às Justiças estaduais quando envolvida em algum litígio como autora, ré ou interveniente. A sujeição da União à justiça dos estados-membros poderia desvirtuar a relação entre as partes e o todo, dando margem à manipulação de interesses, gerando conflitos políticos interestaduais e afetando, assim, a unidade da Federação. A existência de uma Justiça Federal é, pois, indispensável para a segurança da República Federativa.

Ainda que a tendência seja a Justiça Federal congregar juízes oriundos das próprias Seções Judiciárias em que são lotados para a prestação da jurisdição, a formação destes, voltada essencialmente ao Direito Público, e mais especificamente às matérias de competência da União e aos princípios que regem a República Federativa, tende a dar-lhes uma posição que permite sobrepair e transcender os interesses locais. Isso é importante para que não prevaleça o bairrismo, mantendo-se, assim, o equilíbrio federativo.

A Justiça Federal tem o importante papel político de garantir, aos cidadãos e aos estados-membros e municípios, estes também entes federativos segundo a Constituição Federal de 1988, que a União não ultrapassará seus limites de poder.

Seja quando da imposição tributária em desconformidade com os limites estabelecidos pelo Texto Maior, seja quando de quaisquer outras iniciativas não adequadas à Constituição e às leis federais e que possam afetar a autonomia dos entes federativos ou as liberdades públicas asseguradas ao cidadão, é fundamental que haja um Judiciário federal presente e atuante, pronto para recolocar as coisas nos seus devidos lugares,

princípios maiores que estão à base do nosso Estado de Direito. O controle difuso da constitucionalidade das leis e atos normativos do poder público federal, bem como dos atos administrativos em geral, mostra-se relevante no desempenho da função da Justiça Federal de sentinela dos princípios federativos e dos limites de atuação da União.

3.2 O Exercício da função política

Não basta, porém, ter relevante papel político; é essencial bem exercê-lo. Por isso, devem os juízes ter uma formação que extrapole o fenômeno jurídico, permitindo-lhes uma larga visão em todas as esferas que importam ao Estado. O fundamental é que o juiz se sinta realmente um órgão político, um membro do Governo, natureza esta que lhe é atribuída e está estampada em qualquer manual de Direito Constitucional, por evidente que é.

Assumir a condição de "Poder" é fundamental. Não se pode conceber, por exemplo, que juízes, ainda que de primeira instância, pratiquem greve por melhora de vencimentos, como já aconteceu com a magistratura estadual de alguns estados-membros da Federação. Atitudes como essas demonstram a falta de consciência da própria natureza da função e da condição que os juízes têm de membros de um dos Poderes do Estado, de verdadeiros órgãos políticos.

3.3 O Judiciário e suas funções não-jurisdicionais

Nenhum dos Poderes do Estado limita-se ao exercício da sua função típica. Cada Poder exerce, preponderantemente, a atribuição que lhe cabe por natureza, mas também pratica atos com conteúdo próprio de outras funções, em menor grau e como meio para atingir a otimização do seu papel constitucional.

Ao Judiciário cabe essencialmente prestar a jurisdição, mediante provocação da pessoa física ou jurídica interessada. Para tanto, organiza-se a fim de compor as lides, aplicando o direito vigente, segundo a Constituição e as leis da República Federativa do Brasil.

Mas o Judiciário também exerce função executiva, o que ocorre, e.g., quando organiza seus serviços para a prestação da

jurisdição e instala novas varas, e função legislativa, do que é exemplo a elaboração dos regimentos internos dos Tribunais.

Há, pois, um campo de atuação para o juiz que extrapola a aplicação secundária do Direito. E também nesse âmbito se revela a sua responsabilidade como Governo, impondo a necessidade de tomar iniciativas e de prestar contas à sociedade.

A responsabilidade pela prestação jurisdicional consubstancia-se em tudo o que diz respeito à prestação jurisdicional eficiente e eficaz. Desde a facilitação do acesso à Justiça, passando pela organização dos serviços, pelo manejo da lei processual, até a efetiva entrega do bem da vida, mediante execução compulsória se necessário, tudo é atribuição do Judiciário, constituindo-se no exercício de uma das três funções básicas do Estado.

Para bem cumprir sua função, o Judiciário necessita agir em diversas áreas, com capacidade administrativa, sensibilidade política e consciência do seu dever.

Sendo responsável pela prestação jurisdicional, tem de fazer todo o possível para oferecê-la de maneira ótima. Não se restringe a bem organizar serviços cartorários e a qualificar os juízes para dizerem o direito. Tem, sim, que atuar num espectro bastante amplo, propugnando por reformas legislativas quando necessário, estabelecendo relações com o Executivo a fim de resolver problemas administrativos e equacionar impasses políticos, dentre uma gama infindável de iniciativas. Isso quer dizer que o juiz, como membro de um dos Poderes do Estado, tem de assumir sua responsabilidade de Governo e atuar, também, sobre as externalidades que afetam a prestação jurisdicional.

O fato de o Judiciário não atuar senão quando provocado — princípio da inércia — deve restringir-se, efetivamente, à atividade jurisdicional. Administrativamente e politicamente, o Judiciário não só pode, mas deve ter iniciativa, o que se impõe como um imperativo para a consecução dos fins do Estado.

O exercício do poder político pelo Judiciário, entretanto, no que extrapola a função jurisdicional, deve ser feito única e exclusivamente com vista à consecução das funções que lhe são atribuídas na Constituição, mas em toda a sua abrangência, envolvendo as condicionantes da sua atuação.

3.4 Manifestação da soberania

O juiz, no exercício da jurisdição, investe-se do poder soberano do Estado. Como consequência, tem de saber tornar eficazes as suas decisões, usando, com bom-senso e firmeza e em conformidade com o direito, os meios necessários para tanto.

Ocorre, seguidamente, que o Judiciário cerceia a sua própria atuação. Por vezes, ele se autolimita desnecessária e erroneamente. Isso quando interpreta de forma equivocada e restritiva certas normas, retirando dos juízes, deles próprios, os poderes e instrumentos necessários à efetivação da tutela jurisdicional nos diversos campos.

Esse equívoco, cometido não por medo de tomar posições e assumir responsabilidades, mas por receio de extrapolar a esfera de atuação reservada ao Poder Judiciário, prejudica os jurisdicionados na busca de seus direitos, o país como Estado democrático e o Poder Judiciário na sua dignidade e importância. Há de se lembrar, aqui, que cada Poder do Estado tem de ocupar integralmente o seu espaço na estrutura política a fim de manter o equilíbrio e a harmonia necessários ao desenvolvimento da sociedade. E ocupar seu espaço significa dar cumprimento efetivo e integral a suas incumbências.

3.5 Fonte de legitimidade

Ao Judiciário não cabe, evidentemente, ingressar no pejorativamente chamado "mercado político", expressão usada por Norberto Bobbio em sua obra *O Futuro da Democracia* (Uma defesa das regras do jogo). Mas quanto a isso, inexistente maior perigo. Não estando os juízes sujeitos a buscarem no voto popular o argumento de autoridade para as suas ações, tanto no plano jurisdicional como no administrativo, não tendem a práticas e discursos demagógicos, gozando, sim, de integridade e independência para a condução das suas atividades segundo o interesse público, orientados pelos princípios insertos na Constituição. O juiz tem de ter a necessária "liberdade interior" para poder julgar de acordo com as leis, orientado pela sua consciência.

Aliás, desde Montesquieu, os cultores da teoria política já identificavam a fonte de legitimidade da atuação do Judiciário não



na origem do seu poder, mas na sua forma de atuação, marcada pela independência e imparcialidade, ao menos relativas.

Seus membros, pois, embora mais atuantes, devem se manter serenos e imunes às paixões e à vaidade, mantendo assim a legitimidade para agirem. A independência é o princípio garantidor da dignidade da sua função jurisdicional.

Ainda que a fonte de legitimidade do Poder Judiciário não esteja no voto, não se pode, entretanto, perder de vista que o poder do Estado é único e que, sendo mediatamente exercido pelo conjunto dos indivíduos que compõem a sociedade, é em atenção aos interesses dos indivíduos na condição de cidadãos que devem ser exercidas as suas funções do Estado.

Assim, também o Judiciário necessita estar afinado com os anseios da população, não aqueles momentâneos e emotivos, mas os duradouros e fundamentais. Com o objetivo de ensejar essa aproximação, é importante que haja canais de acesso do jurisdicionado ao Judiciário, não só para a dedução de pretensões jurídicas no plano judicial, mas para a discussão de todos os aspectos que dizem respeito à função jurisdicional.

As atividades do Judiciário precisam estar sempre voltadas ao cumprimento do dever de oferecer uma prestação jurisdicional otimizada, nas melhores condições possíveis e com a máxima eficácia e correção, a fim de dotar a sociedade de um suporte institucional confiável e útil.

3.6 A independência dos Poderes

Ao exercer seu papel político, o Judiciário não coloca em questão a independência que lhe é inerente e inafastável, desde que tal se dê, invariavelmente, na busca da consecução de interesses públicos.

Para cumprir integralmente sua função, basta que o Judiciário busque, junto com os demais Poderes, meios para a satisfação dos interesses de cada brasileiro, quais sejam, os de contarem com serviços públicos bem administrados e eficientes, prestados por instituições compostas e geridas por membros confiáveis.

O Judiciário não pode furtar-se de exercer sua função constitucional no sistema dos freios e contrapesos ou *check and balances*, como dizem os americanos. Isso, eventualmente, pode significar ter de cercear a atuação abusiva de algum dos outros Poderes. Mas não há por que surgirem confrontos entre o Judiciário, o Legislativo e o Executivo. Se cada um cumprir sua função constitucional, por definição, não haverá incompatibilidades; pelo contrário, estará garantida a harmonia entre os Poderes. Eventual insurgência de um Poder sobre atos praticados por outro somente se dá para a manutenção dos limites de cada um, nos termos do que é previsto na Carta Magna.

3.7 O Juiz Federal como órgão político

O juiz federal não é um mero técnico, um aplicador de leis. É uma pessoa que encarna o Poder do Estado e atua em seu nome para a manutenção da segurança jurídica na esfera federal.

Como órgão público que é, está comprometido com o futuro da nação. Cabe-lhe, assim, estender sua formação e sua atenção para além das necessidades e dos limites dos autos processuais, promovendo as alterações, no âmbito administrativo, indispensáveis ao bom funcionamento da Justiça Federal.

Por fazer parte do Governo — o Judiciário também o integra —, o juiz traz consigo essa obrigação de agir pelo desenvolvimento do país. Atuará na sua esfera, mas sensível às transformações sociais, econômicas, culturais.

Nesse contexto e com esse sentido, pode-se dizer, pois, que o juiz é um agente transformador, embora não lhe caiba traçar políticas sociais, o que é função dos outros Poderes.

No que diz respeito estritamente ao exercício da função jurisdicional, o juiz tem a obrigação de decidir inspirado e orientado pelos princípios que informam e compõem a base do ordenamento jurídico brasileiro e não segundo os seus valores pessoais. Isso não significa que não tenha convicções ideológicas nem que possa ostentar imparcialidade axiológica. O juiz é racionalidade, conhecimento jurídico, mas também é sensibilidade política e valor. Cada magistrado traz uma bagagem própria, que o posiciona frente ao mundo. Não pode, sim, sobrepor as suas convicções àquelas

fixadas soberanamente pelos indivíduos representados na Constituinte e, ordinariamente, no Parlamento.

3.8 Comprometimento com o país

Toda essa questão atinente ao exercício do seu papel político, com a adoção de postura mais ativa nesse sentido, envolve o comprometimento do Judiciário com o desenvolvimento da sociedade brasileira, num ambiente democrático e aberto.

4 O ESTADO E A MODERNIDADE

4.1 Tendências mundiais

Quando se trata de delicados assuntos relacionados ao Estado, é importante contextualizá-lo segundo o pensamento atual. As modernas concepções políticas, econômicas, administrativas e outras, em todo o mundo, influem na maneira como idealizamos o Estado. É a partir desse parâmetro, com visão crítica, que se pode chegar a um plano de ação.

4.2 Redefinição do papel do Estado

A crise do Estado assistencialista tem levado o mundo inteiro à busca de uma redefinição do papel do Estado.

Novamente, restringe-se o seu campo de atuação, ganhando voz os que defendem a concentração da sua atenção às funções básicas e fundamentais. O exercício da jurisdição está entre as mais importantes.

Quando o Estado é pequeno, deixando que a iniciativa privada se encarregue de atuar no campo econômico, o papel do Estado se restringe, mas também se engrandece. Passa ele a cuidar somente daquilo que lhe cabe por natureza, ou seja, das suas funções essenciais e características. E fazê-las bem pode garantir a base e a segurança necessárias para que a economia cresça e o país se desenvolva, com o aumento do nível de vida da população.

O fato de o Estado ser pequeno, em termos de estrutura e atribuições, não implica que seja fraco. Temos de ter uma máquina pública bem dimensionada, preocupada com o exercício das funções típicas e determinada a bem atuar. Em tal tarefa, impõe-se que seja forte e eficiente.

4.3 Globalização da economia

A criação de grandes blocos econômicos e a globalização da economia como um todo não são mais do que o reconhecimento de que, na busca por um melhor nível de vida para

os indivíduos, impõe-se aos diversos Estados que façam uso das vantagens relativas na produção de bens.

Afastadas as ameaças iminentes de guerras de vulto, passam os países mais desenvolvidos a se unir para obterem maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis. O mercado comum leva cada um a produzir, preponderantemente, as mercadorias em que possui uma produtividade comparativamente mais elevada e a importar aquelas que lhe saem, também comparativamente, mais caro produzir. Com a maximização da produtividade em todo o mundo, poder-se-ão obter mais riquezas com os mesmos recursos.

O processo de globalização, que se apresenta como uma tendência natural para o próximo século, é, entretanto, bastante lento, pois depende de uma certa homogeneidade entre os Estados, consideradas variáveis não só econômicas, mas também políticas, jurídicas e culturais. Além disso, tem implicações de ordem política, como a relativização do conceito de soberania, que demandam certa cautela, mormente em se tratando de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento.

4.4 Revoluções em administração

Há muito, o estudo da ciência econômica tem revelado que a melhora do nível de vida das pessoas depende do aumento da produção de bens. Não há outra possibilidade. Somente a fatura de bens e serviços, associada a uma melhor distribuição de renda, pode levar a humanidade a uma situação de bem-estar e equidade. Para tanto, é preciso investimento e eficiência. Faz-se necessário otimizar a utilização dos recursos disponíveis.

Se isso é importante para a sociedade, não é menos correto afirmar que é essencial em termos microeconômicos, uma vez que, num mercado aberto, a sobrevivência e crescimento de cada empresa depende da busca constante por mais eficiência, de forma a poder oferecer produtos e serviços de melhor qualidade por menor preço, ou seja, cada vez mais competitivos.

Nessa perspectiva é que os profissionais da administração têm desenvolvido diversas teorias com vista à diminuição dos custos e aumento da produtividade das empresas. Os estudiosos da matéria referem uma sucessão de técnicas e visões que

procuraram e procuram revolucionar o trato do capital e dos recursos humanos necessários à movimentação da economia.

Alguns estudiosos relacionam cada década passada a uma tendência em administração. Assim é que dizem ter sido a década de 60 dominada pela chamada Administração por Objetivos; a década de 70, pelo Desenvolvimento Organizacional; mais recentemente, na década de 80, teria surgido a tão divulgada Qualidade Total; os anos 90, por sua vez, teriam acrescentado às técnicas anteriores a Reengenharia.

A novidade no Brasil hoje, além da implementação maciça das modernas técnicas de administração nas empresas privadas, é a sua adoção na administração pública. Já há diversas empresas públicas, autarquias educacionais e outras atentando para os novos tempos. A tônica é melhorar ao máximo os serviços prestados pelo Estado e diminuir os custos a fim de reduzir a carga tributária. Com isso, o setor privado terá de direcionar menos recursos para o Governo, podendo efetuar uma maior alocação de recursos para as atividades mais solicitadas pelo mercado, segundo o sistema de preços, gerando riquezas e beneficiando a todos.

A palavra de ordem hoje, pois, é *eficiência*. E ela deve nortear também e necessariamente a administração do Judiciário. Aliás, como veremos ao tratar dos custos de transação, ao Judiciário cabe tarefa importantíssima não somente na garantia de justiça, mas no estabelecimento de condições para a elevação da taxa de crescimento econômico.

A Justiça Federal precisa elevar, continuamente, a prioridade dada à administração dos seus serviços, buscando incorporar modernos métodos de gestão. Tornar-se mais e mais eficiente, otimizar a utilização dos recursos, dar uma resposta adequada aos anseios e necessidades da sociedade no que diz respeito à prestação jurisdicional são imperativos que se colocam à atuação do Judiciário.

Bem administrar não é tarefa simples. A Justiça Federal depara-se com o aumento constante da demanda pela prestação jurisdicional e da exigência dos jurisdicionados no que diz respeito ao oferecimento de novos serviços, à qualidade dos já prestados e à rapidez na solução dos litígios. Os desafios, pois, no nível

administrativo, são grandes e aumentam proporcionalmente ao crescimento da própria Justiça Federal.

Assim, há necessidade de o Judiciário abrir espaço para essa questão, munindo-se de orientação específica na matéria e dando condições aos juízes que ocupam os cargos administrativos de relevo de bem cumprirem sua missão.

4.5 Cidadania

O cidadão brasileiro, com a consolidação do processo democrático advindo das últimas duas eleições diretas para presidente, bem como do "impeachment" do qual participou ativamente, está se sentindo, ao que parece, mais integrado e responsável pelos rumos da sociedade a que pertence. Da mesma maneira, sente-se no direito de exigir eficiência da Administração em contrapartida aos impostos que recolhe aos cofres públicos. Cabe ao Judiciário, pois, valer-se desse maior envolvimento do indivíduo com a coisa pública para se tornar mais acessível, célere e transparente, com o que poderá retomar a confiança da população, até porque é ao Judiciário que cabe garantir a estabilidade das instituições e zelar pela observância dos princípios democráticos, pilares do sistema.

5 A IMPORTÂNCIA DO ORDENAMENTO JURÍDICO E DO PODER JUDICIÁRIO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO PAÍS

5.1 Economia, Direito e instituições

O problema econômico consiste na existência de recursos escassos e fins alternativos. Alternativos porque dar aos recursos uma destinação significa, necessariamente, sacrificar todas as demais utilizações alternativas (LEME, 1992).

Com base no problema econômico, surgem algumas questões como o que produzir e em que quantidade (procura), como produzir (oferta), como distribuir os bens e serviços (repartição), como aumentar a produção (crescimento econômico) e como ajustar a procura à oferta (acionamento).

Não cabe, no âmbito deste trabalho, aprofundarmos a exposição desse assunto nem expormos os fundamentos da economia de mercado. Mas, sim, ressaltar que o Estado, através da regulamentação das atividades econômicas, interfere na eficiência da alocação dos recursos econômicos disponíveis e, conseqüentemente, em todas as questões acima colocadas.

Isso porque as relações do direito com a economia são intensas.

O conhecimento de como funciona o mercado, da importância dos preços como fonte de informação e de outras questões relacionadas à geração de riquezas é, pois, importante para os órgãos públicos definirem o conteúdo e intensidade da sua atuação. Aos juizes também interessa no que diz respeito à possibilidade de uma correta compreensão do fato econômico e de suas conseqüências.

A regulamentação das atividades econômicas decorrente da intervenção do Estado na economia, os direitos de propriedade, as liberdades individuais, tudo tem influência no mercado, o qual pressupõe o fato de que as pessoas agem racionalmente com vista à maximização da sua satisfação.

Para que se tenha um mercado eficiente, é necessário que se possa contar com instituições adequadas e que garantam

estabilidade, incentivando a atividade econômica e a geração de riquezas.

As instituições, como aqui referidas, constituem-se nas "regras do jogo" e, portanto, influem muito no desempenho econômico.

Como ressalta Douglass North, Prêmio Nobel de Economia, "um conjunto de instituições políticas e econômicas que ofereça transações de baixo custo viabiliza a existência de mercados de produtos e fatores eficientes necessários ao crescimento econômico."

Aqui entra a importância do Judiciário para o crescimento econômico do país.

5.2 O Judiciário e a diminuição dos custos de transação

Em um sistema econômico, as operações estão sujeitas a custos, denominados custos de transação. Quanto mais certas as regras, quanto mais farta a informação, quanto maior segurança relativamente aos direitos de propriedade e ao cumprimento dos contratos, menores os custos de transação, ou seja, menores as inversões de recursos necessárias à preparação e à garantia dos negócios.

Considerando que o cumprimento das obrigações assumidas é uma das variáveis dos custos de transação, assume o Judiciário um papel importante na diminuição desses custos, o que ocorrerá se a prestação jurisdicional for rápida e eficiente, recolocando as coisas no seu devido lugar sempre que houver um inadimplemento contratual ou hipóteses semelhantes; enfim, sempre que as regras do jogo não forem obedecidas por alguém.

O Judiciário, bem exercendo sua função, contribui para a eficiência da aplicação dos recursos, favorecendo o aumento do nível de vida da população.

Isso é muito importante e não tem sido ressaltado nos trabalhos realizados sobre os problemas do Judiciário e seus efeitos danosos para a sociedade. Normalmente, coloca-se que a morosidade gera um grande descrédito perante a população e que esta acaba procurando outras formas alternativas para a composição dos litígios, o que tem um efeito social negativo. Nada

mais correto. Mas também é fundamental explicitarmos os efeitos econômicos da ineficiência da prestação jurisdicional.

Um Judiciário lento e inconfiável aumenta os custos de transação. Com isso, colabora para que os recursos disponíveis deixem de ser aplicados da melhor maneira possível, uma vez que uma considerável parte é dispendida com mecanismos compensadores desta "falta do Judiciário". Sem falar nos negócios que deixam de ser feitos em razão do aumento da taxa de juros, proporcional ao risco, bem como no capital estrangeiro que deixa de aportar ao país.

De fato, como ensina Juan C. Cachanoski em *Eficiencia Económica y Sistemas Jurídicos*, "em un país donde existe inseguridad jurídica las inversiones se retraen". Ora, tal insegurança jurídica pode decorrer da alteração constante das leis, principalmente daquelas de conteúdo monetário, e da ausência de um Judiciário ágil e confiável.

Qualquer investimento sujeita-se ao risco empresarial, igual em todo lugar e que diz respeito às estimativas do mercado e dos custos na avaliação do projeto por parte do investidor. Se a esse risco normal adicionarmos o risco político ou jurídico, decorrente da mudança nas regras do jogo ou da incerteza em conseguir fazê-las valer quando necessário, evidentemente que o risco global aumenta em muito e os investimentos tendem a diminuir, migrando para outras alternativas, ou a taxa de lucro é superestimada, com vista à compensação do risco; os efeitos, numa ou noutra hipótese, são danosos para a economia (Cachanoski).

Daí a importância de um Judiciário eficiente.

5.3 O papel do Judiciário

O Judiciário deve, pois, sob o prisma da sua contribuição para o desenvolvimento econômico do país, essencialmente, dar *segurança* às relações jurídicas; para tanto, deve garantir aos cidadãos a rápida tutela aos direitos legais e contratuais violados, evitando pendências e permitindo que os recursos financeiros envolvidos nas causas, com sua solução célere, sejam liberados a quem de direito para que possam ser investidos.

No que diz respeito à Justiça Federal, é bastante ilustrativo lembrar do montante enorme de valores depositados judicialmente para a suspensão do crédito tributário durante a discussão da constitucionalidade de inúmeros diplomas legais. Tais valores, muitas vezes, ficam longo tempo sem que possam ser convertidos em renda da União para que esta faça face às suas despesas e implemente os programas de governo, nem liberados aos contribuintes para que apliquem na produção e incrementem ou simplesmente sustentem seus negócios. Isso tem um custo econômico e social elevado.

Nessa linha de raciocínio, pode-se ressaltar que o Estado como um todo e o Judiciário em particular têm de ter a noção de que seu papel é fornecer a infra-estrutura, a estabilidade e a liberdade necessárias para que a sociedade se desenvolva por si só. Ao Estado não cabe satisfazer necessidades, mas dar condições para que as pessoas se organizem de modo a satisfazê-las, empregando recursos nas áreas que os demandam, sob a implacável "fiscalização" do mercado. Ressalta aqui o papel do Estado na diminuição dos custos de transação. Douglas North, ganhador do prêmio Nobel de Economia, demonstra que um Estado competente, prestando a jurisdição de maneira ágil e segura, pode colaborar e muito para o crescimento da economia, com a conseqüente melhora no nível de vida da população. Não é praticando excesso de regulamentação que o Estado contribuirá para o desenvolvimento da sociedade brasileira, mas fazendo bem feito aquilo que lhe cabe. Uma Justiça expedita, séria, correta, identificada com as exigências dos novos tempos, diminui em muito os custos de transação, ou seja, faz com que as pessoas físicas e jurídicas possam se relacionar de maneira mais singela e aberta, sem que tenham de cercar-se de garantias adicionais e de mecanismos de autoproteção ao realizarem seus negócios; e quanto menos gastarem nisso, mais tempo e recursos poderão aplicar na produção de bens e serviços, em benefício próprio e, por conseqüência, em benefício da sociedade como um todo.

6 IMAGEM INSTITUCIONAL E DIAGNÓSTICO DOS PROBLEMAS

6.1 Imagem institucional

A imagem do Poder Judiciário perante a sociedade está bastante desgastada. A Justiça Federal enquadra-se nesse contexto.

Nos últimos anos, foram realizados diversos trabalhos a fim de verificar, com exatidão, como a população e a imprensa vêem o Poder Judiciário. Um deles foi a pesquisa elaborada pela empresa Salles Inter-Americana de Publicidade S/A em 1990. Ainda que não tenha sido direcionada especificamente à Justiça Federal, o resultado nos interessa diretamente. Concluiu, mediante a análise de entrevistas, que são atribuídos à Justiça qualificativos nada animadores. A população vê o Judiciário como uma instituição antiquada, distante, inacessível, elitista e, o que é pior, não-confiável. A imagem interna da Justiça, por sua vez, confirma grande parte desses problemas, reconhecidos que são pelos juízes. A ineficiência da prestação jurisdicional preocupa a todos.

Esse quadro de descrédito tem como *punctum saliens* a morosidade da prestação jurisdicional. Há, igualmente, preocupação com a sua qualidade, prejudicada principalmente pela sobrecarga de trabalho suportada pelo juiz. Vale ressaltar, ainda, a frustração da sociedade com o efeito bastante mediato das ações penais, em razão da legislação processual penal que cerceia a atividade policial e a do juiz, bem como com certas decisões que contrariam suas expectativas de justiça, prolatadas pelo próprio Supremo Tribunal Federal, o que se agrava pela falta de conhecimento e informação da população sobre as leis e o sistema judiciário.

Na base desse descrédito, está a idéia de que inexistente vontade política para a mudança do Judiciário, como ressaltado pelo sociólogo Elimar Pinheiro do Nascimento, professor do Departamento de Sociologia e coordenador do Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo da Universidade de Brasília — UnB —, por ocasião do Seminário Justiça Federal: Análise da Imagem Institucional, em 1994, a partir da afirmação de que alguns dos problemas que atingem a Justiça Federal hoje já foram diagnosticados corretamente há muito tempo e continuam se

agravando sem que sejam tomadas providências concretas a fim de solucioná-los.

6.2 Retrospecto estatístico

Para uma correta análise da situação atual da Justiça Federal, é essencial verificarmos alguns dados estatísticos esclarecedores do contraste entre o volume de processos em tramitação e a capacidade de julgar tanto da primeira como da segunda instâncias.

Na Justiça Federal de primeira instância há, ao todo, 262 varas instaladas. Mais 95 varas já foram criadas, mas aguardam instalação, totalizando 358 varas federais (dados de dezembro de 1994).

Todas as varas criadas na 5ª Região estão instaladas; na 4ª Região, apenas três das varas criadas ainda não foram instaladas. Já na 1ª Região, falta instalar 10 varas; na 2ª Região, 43 varas; na 3ª Região, 39 varas.

A maioria das varas federais situam-se nas capitais, havendo um bom índice de interiorização da Justiça Federal apenas na 4ª Região e na 3ª Região.

No período 1989/1994, as varas federais instaladas receberam 2.843.007 processos; desses, 1.735.431 foram julgados, persistindo em tramitação, atualmente, mais de 1.000.000 desses processos.

Somente as varas da 5ª Região, com exceção das de Pernambuco, conseguiram, em 1994, julgar mais processos do que foram distribuídos. Ao todo, a 5ª Região recebeu 74.593 processos e julgou 91.208. Nas demais Regiões, o saldo foi negativo, tendo, também o ano de 1994, terminado com déficit na prestação jurisdicional.

Se considerarmos todos os últimos seis anos, período 1989/1994, somente em Alagoas foram julgados mais processos do que distribuídos (33.040 para 30.719 distribuídos).

No que diz respeito à segunda instância, a Justiça Federal conta com cinco Tribunais Regionais Federais (Brasília/DF, Rio de Janeiro/RJ, São Paulo/SP, Porto Alegre/RS, Recife/PE),

abrangendo todo o território nacional, e 101 magistrados (dados de dezembro de 1994).

Nos últimos seis anos, 1989/1994, foram distribuídos aos TRFs 1.050.317 processos e julgados 673.416. Ano a ano, o déficit aumenta em todos os Regionais, sem exceção. Há, pois, por volta de 350.000 processos em tramitação nos TRFs. Desses, 57,2% tramitam no TRF da 3ª Região (SP/MS).

No último ano, 1994, a média de processos distribuídos por juiz de segunda instância foi de 2.634,2, enquanto a média de processos julgados por magistrado foi de 1.865,5, o que demonstra a incapacidade de dar conta da demanda por jurisdição.

Através da análise do relatório estatístico elaborado, em fevereiro de 1995, pela Secretaria de Desenvolvimento Organizacional e Administrativo do Conselho da Justiça Federal, observa-se que a produção média dos juízes, nos diversos Regionais, foi proporcional à distribuição, mas sempre com déficit. Exemplo disso é que os juízes do TRF da 2ª Região receberam 1.132,5 processos e julgaram 871,7, enquanto os juízes da 3ª Região receberam 3.749,3 e julgaram 2.482,9, e os da 5ª Região receberam 4.778,6 processos e julgaram 3.930,9 em média.

Um dado interessante, ao longo dos últimos seis anos, é que a média geral dos processos julgados pelos juízes de todos os TRFs também variou proporcionalmente à distribuição. Em 1990, os juízes de segunda instância dos cinco Tribunais Regionais Federais receberam 1.648,9 processos e julgaram 1.207,3; em 1993, receberam 3.095,2 e julgaram 1.959,9; em 1994, receberam 2.634,2 e julgaram 1.865,5. Podemos concluir, pois, que muitas vezes os juízes são obrigados a esforços extraordinários para impedirem que a situação se agrave até níveis de absoluta inoperância. Esse excesso, entretanto, sabe-se pela experiência, resulta num trabalho de menor qualidade.

A situação da Justiça Federal, pois, não é boa. Mesmo nas Seções Judiciárias e Tribunais em que foi possível diminuir o número de processos em tramitação ou chegar perto do equilíbrio entre processos distribuídos e julgados, ainda persiste um saldo histórico preocupante. E o número de processos distribuídos nos últimos anos tem se mantido bastante alto, sem que haja perspectivas de retração.

Há, pois, atualmente, uma real incapacidade da Justiça Federal de atender à prestação jurisdicional que lhe é solicitada, o que causa a morosidade e a conseqüente imagem negativa perante a população.

6.3 Diagnóstico dos problemas

O Conselho da Justiça Federal, através do Centro de Estudos Judiciários, tem promovido diversos simpósios e pesquisas a fim de diagnosticar as causas da ineficiência da Justiça Federal. Como exemplo, cito o Simpósio de *Modernização da Justiça Federal*, o Seminário *Justiça Federal: Análise da Imagem Institucional*, o Fórum de Debates *A Justiça Federal e sua Importância Política* e o Seminário *As relações do Poder Judiciário com a Imprensa*.

Na brochura *A Justiça Federal Através de Documentos*, publicada pelo Centro de Estudos Judiciários como primeiro volume da sua série de pesquisas, estão bem destacados e classificados os problemas principais e secundários que afetam a Justiça Federal atualmente.

Pode-se citar, sem risco de erro, com base nas conclusões de todos os referidos eventos, no trabalho de pesquisa realizado pelo CEJ e também na experiência diária no exercício da magistratura federal, as seguintes causas obstaculizadoras do bom desempenho da Justiça Federal:

— a inadequação, às necessidades da praxe forense e da agilidade da vida moderna, das leis e institutos jurídicos, bem como de rotinas e procedimentos internos;

— a carência de recursos humanos e materiais, abrangendo juízes e funcionários;

— o contexto de crise social, econômica e institucional que atinge o país, envolvendo o fenômeno da inflação, o aumento das demandas e a ação inconstitucional ou ilegal reiterada do próprio governo;

— a falta de autonomia orçamentária e de articulação política do Poder Judiciário.

Vejamos, em poucas palavras, cada uma delas.

A inadequação da lei adjetiva às necessidades de simplificação e agilização do processo é preocupante. Há excesso de recursos, sendo que alguns com procedimentos complexos, dispendiosos e lentos, exagerado formalismo para a prática de alguns atos comuns e simples, excessivas limitações para a repressão do abuso e da má-fé na relação processual, falta de instrumentos para a efetivação da tutela jurisdicional e outros problemas que colaboram para a morosidade e deficiência da prestação jurisdicional. A solução para as distorções está na alteração da legislação.

A carência de juízes, por sua vez, que já alcançou índices alarmantes na Justiça Federal, diminuiu atualmente. Mas permanece como uma das causas pelas quais não se consegue equilibrar a oferta da prestação jurisdicional com a demanda. Além disso, implica também a diminuição da qualidade da jurisdição, uma vez que juízes sobrecarregados não têm tempo nem tranqüilidade para se aperfeiçoar e realizar seu trabalho com todas as cautelas que demandaria. A solução desse problema, que envolve a instalação de todas as varas federais criadas e o preenchimento dos cargos de juiz federal substituto, depende apenas dos Tribunais Regionais Federais, sendo, pois, de âmbito interno.

A crise econômica e social que atinge o país repercute, igualmente, na Justiça Federal. A inflação e as normas de conteúdo monetário e econômico que intervêm na economia resultam em desequilíbrio no campo jurídico, dando ensejo a uma enxurrada de ações que entulham as varas e os tribunais. Também a desorganização e desmandos ocorridos em órgãos públicos federais contribuem para abarrotar a Justiça Federal. Como não está na alçada do Judiciário afastar essas condicionantes externas, cabe-lhe lidar com as dificuldades decorrentes, adaptando-se à nova realidade e estudando as possibilidades de alteração estrutural e de criação de novos instrumentos processuais que permitam melhorar e racionalizar a prestação da jurisdição nessas condições.

A falta de verdadeira autonomia financeira do Judiciário dificulta a implantação das medidas necessárias à expansão da Justiça Federal e modernização dos seus serviços. Nesse aspecto, impõe-se uma atuação de ordem política a fim de garantir a independência e dignidade do Judiciário e, particularmente, da

Justiça Federal. É importante garantir os recursos indispensáveis à otimização da prestação jurisdicional.

A essas causas, acrescento, com destacada importância, as deficiências da administração da Justiça Federal e a ineficácia das decisões judiciais.

A administração da Justiça tem deixado a desejar em alguns aspectos. Os Diretores do Foro não têm a possibilidade de se dedicarem com exclusividade à otimização dos serviços de apoio à prestação jurisdicional, uma vez que mantêm a responsabilidade pela jurisdição nas suas Varas. Além disso, carecem de formação e de assessoramento especializado em administração, deixando de implementar métodos de gerenciamento modernos, necessários a uma maior eficiência dos serviços.

Já a ineficácia das decisões é preocupante, ante o reiterado e impune descumprimento de ordens judiciais por parte de agentes públicos. É comum os juízes terem de reiterar determinações para cumprimento de medidas liminares, com ameaça de responsabilização criminal, para que suas ordens sejam cumpridas. Tal não ocorre com particulares, pois contra eles não há dúvida da configuração do crime de desobediência ou de resistência e da possibilidade de o Oficial de Justiça, em sendo necessário, efetuar a prisão em flagrante. Contra os agentes públicos, entretanto, a situação é séria. A jurisprudência tem se inclinado no sentido de que o funcionário público não é agente ativo do crime de desobediência, além do que é muito difícil a configuração da prevaricação. Com isso, os juízes ficam sem instrumentos para tornarem eficazes as suas decisões e fazerem respeitá-las, decisões que são emanção do poder soberano do Estado. Aliás, esse ponto é bastante relevante. Cumprir uma decisão judicial é atender à determinação de um dos Poderes da República, do que não se pode abrir mão sob pena de regressão à época em que as pessoas não tinham outra alternativa senão fazer justiça com as próprias mãos. Ora, desde que o mundo é mundo, ou ao menos desde que o mundo atingiu níveis mínimos de civilização, o cumprimento de decisões judiciais se impõe como algo inafastável e fundamental para a garantia da ordem e da segurança das pessoas. O descumprimento de ordens judiciais, pois, é problema realmente sério, presente e repugnante, a merecer uma ação imediata no sentido de impossibilitar que perdure.

Todas as referidas causas de ineficiência da Justiça Federal foram acima arroladas em categorias bastante amplas, razão por que a concentração em poucos grupos não significa simplicidade.

Mas não há juiz federal que não as conheça bem de perto, razão por que, inclusive, é despidendo descrever e analisar detalhadamente cada um dos problemas, já exaustivamente abordados em diversos simpósios e inúmeros artigos publicados em revistas especializadas.

Interessante, sim, é tratarmos de uma questão que demanda um maior realce, porque pouco explorada e com repercussão na solução de todos os problemas da Justiça, e partirmos, posteriormente, para a análise do fenômeno da morosidade e para o estudo das soluções que podem colocar a Justiça Federal numa posição moderna, apta ao enfrentamento dos desafios que tem arrostado. Trata-se da postura do Judiciário frente aos seus problemas.

Faz-se necessário tomar uma posição ativa e concreta na busca e implementação das diversas alterações estruturais e administrativas, bem como relativas às condicionantes externas, que possam contribuir para a modernização da Justiça Federal.

A idéia corrente de que não há interesse político na melhora dos serviços judiciários tem de ser afastada de vez, cabendo ao Poder Judiciário mostrar que está envidando todos os esforços possíveis para dar uma boa resposta à sociedade, bem como atuando perante os demais Poderes a fim de buscar, junto a eles, a contribuição que lhes cabe dar no âmbito das condicionantes externas da prestação jurisdicional.

Para tanto, o Judiciário tem de aumentar sua preocupação com a administração da Justiça e estender o seu foco de atenção e de atuação para além dos seus problemas internos.

Já têm sido tomadas iniciativas, nesse sentido, pelo Conselho da Justiça Federal, pela Presidência dos Tribunais Regionais Federais. A Associação dos Magistrados Brasileiros também tem agido com firmeza e senso de oportunidade, em nível mais amplo, bem representando os juízes e contribuindo para que ocorram muitas mudanças no Judiciário.

O ostracismo tem sido sabiamente evitado, pois prejudica a coordenação política para a obtenção dos recursos financeiros

necessários à ampliação e melhora da prestação jurisdicional, dificultando, também, a relação com a imprensa, o que resulta num baixo nível de informação da sociedade acerca das ações do Judiciário.

6.4 Morosidade

A Comissão de Estudos das Cortes Federais dos Estados Unidos, constituída para estudar a situação da Justiça Federal nos Estados Unidos da América, definiu a morosidade, acertadamente, como um descompasso entre a demanda pelos serviços judiciários e a oferta (a capacidade de prestação da jurisdição), aquela bem maior que esta. Mas a morosidade não se resume a isso. Decorre não só do excesso de demanda, mas também da deficiência dos instrumentos de prestação jurisdicional.

No Brasil, em todos os estudos existentes sobre a situação da Justiça Federal, a lentidão do sistema aparece como sendo a principal causa do descrédito da população. E com razão, pois, como se costuma dizer repetidamente, a partir da inspiração de Rui Barbosa, justiça tardia é injustiça qualificada e manifesta.

A morosidade é um estado de coisas, uma característica nada abonadora da atual prestação jurisdicional. Ela é a resultante de diversos problemas que afetam a Justiça como um todo. De fato, a morosidade decorre tanto da inadequação dos institutos processuais, como da carência de juizes e do grande número de processos ajuizados em razão de desmandos governamentais e da edição descuidada de leis e atos normativos inconstitucionais e arbitrários. Atacar a morosidade é encarar de frente suas causas.

É importante ter bastante claro que ela decorre de diversas falhas e dificuldades na prestação jurisdicional. Serve como um sinal de que os serviços não estão bons, que o desempenho do Judiciário não está satisfatório.

Na análise da morosidade, é importante distinguir, em nível estrutural, o tempo de espera (necessário ao cumprimento do rito processual) e o tempo técnico (necessário às decisões), bem como o tempo burocrático (aquele dispensado no cumprimento das diligências, publicação de boletins de intimação etc).

As soluções para o aperfeiçoamento da Justiça Federal devem resultar na debelação desse mal que se mostra difícil de ser enfrentado, tanto que atinge não só a Justiça brasileira, mas toda a civilização ocidental.

6.5 Crise do Judiciário. Enfrentamento.

No sentido em que normalmente é usada em relação ao Judiciário, a palavra crise significa uma fase difícil, um momento de agravamento dos problemas. E, nessa perspectiva, adequa-se ao presente momento histórico.

Mas há de se atentar para o fato de que a crise aponta para um novo horizonte. Constitui-se num momento de tensão e de desafio que pode ser representado por uma encruzilhada, a qual apresenta duas possibilidades absolutamente distintas:

a) a comprovação da inabilidade da instituição para lidar com os seus desafios, o que resultaria no agravamento dos problemas atuais levando à decadência efetiva;

b) o fortalecimento da instituição pelo aprendizado com os erros e pela opção acertada por novas ações de sucesso no enfrentamento dos desafios, a partir de uma exata identificação dos seus problemas e das exigências da sociedade.

Impõe-se que o Judiciário, na encruzilhada com que se depara, encontre o caminho do fortalecimento.

Mas, antes de tudo, ao nos depararmos com a situação em que se encontra a Justiça hoje, e que impõe mudanças bastante acentuadas, perguntamo-nos: por que chegamos a ela?

O Ministro Washington Bolívar de Brito, no Seminário Justiça Federal: Análise da Imagem Institucional, colocou, com muita propriedade, sua posição a respeito. Segundo ele, no Brasil não se dá a devida importância aos problemas do Judiciário, que deveria merecer a mesma atenção de outras funções essenciais do Estado. Afinal, contar com um Judiciário forte e eficiente é importantíssimo para a sociedade. Não se trata de um mero serviço público, mas do exercício efetivo e direto de um dos poderes do Estado, responsável por garantir as condições mínimas de convivência e segurança indispensáveis à vida em sociedade e ao desenvolvimento do país.

6.6 Juízes: expectadores ou atores?

Os juízes têm uma grande responsabilidade perante o diagnóstico dos problemas que afetam a Justiça Federal: a de trabalhar pelo aperfeiçoamento da instituição. Faz-se, necessário, assim, que assumam a posição de verdadeiros atores das mudanças de que o país precisa. Faz-se necessário que sejam *atores de justiça*.

Ainda que haja muitos problemas no quadro das chamadas "condicionantes externas", cujas soluções estão afetadas principalmente aos outros Poderes, é hora de o Judiciário exercer seu papel político para, mais próximo da sociedade civil e identificado com os seus anseios, agir na implementação de reformas internas e influir para que o Executivo e o Legislativo promovam as que lhes cabem.

Uma boa parte dos arrolados problemas da Justiça Federal pode ser solucionada diretamente pelo Poder Judiciário; outra parte, embora não dependa exclusivamente do Judiciário, apresenta solução que pode advir da sua iniciativa e capacidade de articulação. Por fim, aqueles pontos negativos que fogem por completo da alçada do Judiciário podem ter os seus efeitos mitigados através da ação criativa e eficiente dos juízes.

6.7 Necessidade de aperfeiçoamento

O levantamento dos problemas que afetam o Judiciário aponta para uma necessidade urgente de mudança, mas não no sentido radical de intensas transformações, mas sim no sentido de aperfeiçoamento. É para isso que precisamos trabalhar, ampliando os trabalhos já em curso nesse sentido e inovando.

A idéia de que o controle externo "colocaria o Judiciário nos eixos" é absolutamente falsa. Não é um conselho censor, motivado por interesses políticos, que trará qualidade e eficiência à prestação jurisdicional. Um órgão controlador tornar-se-ia supérfluo e inoperante e teria uma influência muito negativa na democracia brasileira, pois interferiria na independência do Poder Judiciário.

A iniciativa, as soluções e o trabalho voltados à melhora dos serviços judiciários devem partir e ser implementados pelos juízes, nas diversas instâncias, alcançando as esferas jurisdicional e

administrativa. O Judiciário precisa continuar ouvindo os reclamos da sociedade e dar uma resposta positiva aos seus legítimos anseios e necessidades.

7 O JUDICIÁRIO IDEAL. COMO DEVE SER A JUSTIÇA FEDERAL

A luta incansável do homem por um mundo em que haja mais abundância, liberdade e segurança tem provocado alterações muito rápidas na sociedade. As instituições são chamadas a cumprir cada vez com maior eficiência os seus papéis.

O Judiciário tem influência sobre todos os objetivos máximos visados pelo homem.

No que diz respeito à abundância, já vimos que um Judiciário eficiente contribui para a diminuição dos custos de transação e, pois, para o aumento da riqueza necessária à melhora do nível de vida da população.

Relativamente à liberdade, é o Judiciário seu guardião maior, garantindo a incolumidade da esfera jurídica dos cidadãos relativamente às possíveis ingerências de outras pessoas e do próprio Poder Público.

Por fim, quanto à segurança, muito ligada à liberdade, o Judiciário atua, sempre que é chamado a conhecer dos casos de ofensa a direitos, recolocando as coisas em seus devidos lugares, quando possível, ou reprimindo, de outra forma, os responsáveis pela desarmonia, a fim de desestimular práticas danosas para o indivíduo e para a sociedade.

Da Justiça Federal, espera-se que cumpra, de forma firme e independente, a sua função de guardiã da Constituição e das leis federais, sendo uma instituição acessível e que dê respostas rápidas, concretas e seguras às demandas, preenchendo, assim, o espaço que é seu no panorama político do país. Sua atuação no que diz respeito à tributação federal, à previdência social, aos crimes contra a ordem tributária, ao tráfico internacional de entorpecentes e a inúmeras outras questões de relevância para o país é fundamental.

Tem ela, em razão do seu papel político, uma missão grandiosa a cumprir na República Federativa do Brasil e, para tanto, deve ser eficiente, o que se pode obter através de uma boa administração, em sentido amplo, e de um quadro qualificado de juízes.

A Justiça Federal, para cumprir a sua função, deve ser moderna, ágil, flexível e, sobretudo, eficiente. Somente assim, preencherá o seu espaço.

Além disso, o ambiente democrático exige do Poder Público, como um todo, transparência e lisura. Não basta ao homem público, aos juízes federais, serem honestos e trabalhadores, tem de parecer como tais perante a sociedade.

À Justiça Federal cabe ocupar a sua função de forma ampla e consistente, evitando que outros poderes do Estado avoquem indevidamente atribuições que não lhes são próprias ou que não dêem o devido acatamento às suas decisões.

É verdade que, quanto mais importante, em razão da sua atuação firme e decisiva, mais visada será a Justiça Federal pelos outros poderes, pela imprensa e pelo próprio cidadão.

Mas o exercício do poder envolve responsabilidade e cobrança. Por isso, deve-se estar preparado. A coragem de ocupar espaços tem alguns ônus dos quais não se pode fugir.

Em poucas palavras, é assim que deve ser a Justiça Federal: estruturalmente bem organizada e dimensionada, administrada de forma moderna, com vista ao interesse público, rápida, confiável e firme.

8 PROPOSTAS CONCRETAS DE MUDANÇA

"... é na arte de governar que se vai buscar a solução."

(Eliana Calmon)

8.1 Encontrando soluções

A compreensão dos desafios enfrentados atualmente pela República Federativa do Brasil, na sua busca pelo crescimento econômico e pelo desenvolvimento, e do papel do Judiciário na estrutura institucional e política do Estado, permite-nos descobrir onde e em que medida a Justiça Federal precisa melhorar.

Identificados os problemas a partir da vivência diária no exercício da magistratura federal, cumpre-nos buscar, com olhar clínico, inspiração, pesquisa e bom-senso, o caminho das alterações que se fazem necessárias.

Muitas delas já estão em curso e merecem ser intensificadas. Juízes de elevado quilate, com suas iniciativas à frente dos cargos administrativos, têm dignificado a Justiça Federal com uma atuação moderna, ambiciosa e, ao mesmo tempo, realista. Há, porém, alterações importantes que ainda precisam ser levadas a efeito com empenho. Por fim, algumas sequer foram descobertas, mas, com certeza, mostrar-se-ão, oportunamente, a partir do descortino de qualquer dos eminentes membros da magistratura federal.

A seguir, são expostas algumas propostas para a solução de problemas da Justiça Federal, a fim de que sejam analisadas pelos juízes, avaliadas pelos mais doutos e, quem sabe, implementadas por aqueles que detêm o poder de decisão e a responsabilidade de conduzirem as reformas para a modernização da instituição.

8.2 Mudanças efetivas

É fundamental que se apresentem propostas concretas de mudança para o Judiciário. São corretas as constantes críticas no sentido de que não basta diagnosticarmos os problemas; temos de

criar soluções e implementá-las, ou seja, temos de partir para a ação, para os fatos.

Nessa perspectiva é que passo a apresentar as mudanças que entendo necessárias na estrutura e na postura do Judiciário Federal.

Ressalto, porém, que muitas das mudanças de que o Judiciário precisa dependem da evolução da idéia que os próprios juízes fazem do seu papel na Administração Pública e na sociedade como um todo. Embora tal se constitua em algo difuso e pouco palpável, pode influir mais para o engrandecimento do Judiciário do que dezenas de propostas concretas, realmente úteis e adequadas, de alterações estruturais e administrativas, que se esgotam diante da necessidade de evolução constante trazida pelo mundo moderno.

Por isso é que foram colocados, nos primeiros capítulos, os fundamentos para a compreensão e vivência do Judiciário como um verdadeiro Poder do Estado, que necessita voltar-se para as modernas tendências em Administração Pública e imprimir uma ação abrangente, inovadora e firme para a solução dos seus problemas a fim de cumprir sua função no desenvolvimento do país.

8.3 Classificação das reformas

A Comissão de Estudos das Cortes Federais dos Estados Unidos, composta por membros indicados pelo Presidente da Suprema Corte de Justiça, que, sob a direção do Congresso, desenvolveu um estudo dos problemas das cortes federais dos Estados Unidos da América, bem classificou as reformas a que se pode submeter o Judiciário. São elas a reforma estrutural e a administrativa. Aquela, diz respeito à estrutura da instituição, como por exemplo, ao sistema piramidal, com diversos níveis de competência e a possibilidade de recursos; a reforma administrativa, a que se pode implementar independentemente de modificações estruturais, como a melhora da organização e do desempenho, com vista à eficiência interna nessa ou noutra estrutura. Numa reforma dessa natureza, estão abrangidas a introdução de novos métodos de administração, a otimização dos serviços e dos recursos humanos.

Há, ainda, uma outra espécie de mudança que influencia toda a forma de ser do Judiciário, tendo repercussão nas demais, por estar à base de tudo. Trata-se das alterações de postura dos juizes, como órgãos políticos e comprometidos com o desenvolvimento, e do próprio Poder. Por uma razão lógica, estas tem precedência.

8.4 Alterações de postura

As alterações de postura não dizem respeito, diretamente, à solução deste ou daquele problema da Justiça Federal. Influem, sim, na sua própria concepção, no papel que os juizes pretendem desempenhar na República Federativa do Brasil. Assim, são abordadas de maneira ampla.

8.4.1 Agilidade administrativa e política

A solução de diversos dos problemas que afetam a Justiça Federal depende da assunção de uma postura ativa por parte dos juizes. Devemos passar para o papel de verdadeiros atores na consecução dos objetivos indicados pelo interesse dos cidadãos.

Para que possamos vencer os desafios que se apresentam, temos, necessariamente, de estar dispostos a agir, a criar e propor alternativas, a influir politicamente, a nos mostrarmos e a obtermos o apoio da sociedade para a consecução dos fins que a todos aproveitam.

Não podemos assistir, passivos, à ineficácia das decisões judiciais, como ocorria no sistema de precatório quando a taxa inflacionária era alta. Não há imagem do Judiciário que se sustente ante o calote no pagamento das dívidas da União por precatório, sem correção monetária. O jurisdicionado, ao receber a repetição do que pagou indevidamente a título tributário, e.g., tinha uma justa frustração e um sentimento de espoliação irrecuperáveis. Isso redundava num descrédito para a Justiça e no não cumprimento da sua função. Da mesma maneira quando as liminares e sentenças deixam de ser cumpridas a contento pelos agentes públicos.

A prestação jurisdicional não pode ser transformada numa farsa, nem pode o Judiciário ser usado pelos demais Poderes como

cúmplice da ineficiência das políticas federais. Não se pode admitir o aviltamento da jurisdição.

Impõe-se, sim, o comprometimento de todos os juízes com a efetividade da jurisdição, que envolve não apenas dizer o direito, mas, principalmente, entregar o bem da vida, eis que com isso é que se manifesta a soberania do Estado no plano dos fatos.

8.4.2 Assunção do papel político

A assunção, pelos juízes, do seu papel político, pressupõe comprometimento com a situação do país e coragem para influir positivamente em busca das reformas necessárias. A iniciativa e o despreendimento, aqui, tomam papel relevante.

É bom lembrar a lição de que inexistem três Poderes distintos, mas um único poder soberano. Há, sim, três funções, desempenhadas cada uma por um dos denominados Poderes do Estado. O Governo, assim, ressaltado, são os três Poderes. E governo pressupõe ação.

De nada adianta o juiz federal ficar fechado em seu gabinete, preocupado unicamente em baixar as inúmeras e infindáveis pilhas de processos que diariamente são conclusos para despacho e para sentença, bem como diminuir o saldo histórico de processos, se não atenta para os problemas estruturais que influem diretamente no seu dia a dia, na própria atividade jurisdicional, e que a distorcem, muitas vezes aviltando a dignidade da função. Ter uma boa produção de sentenças, quantitativa e qualitativamente, é importante, sem dúvida. Mas não é suficiente que nos preocupemos com a perfeição lógica e formal do nosso trabalho.

Impõe-se que se medite sobre os porquês de se repetirem ações idênticas às centenas e milhares. Não será pela ausência de instrumentos processuais (ações com eficácia *erga omnes* ou outros institutos) que racionalizem a prestação jurisdicional? Não estaremos, ao prolatar sentenças idênticas em profusão, transformando-nos em meros despachantes? Quem sabe não se fazem necessárias reformas nos órgãos públicos responsáveis pelas ações ilegais e inconstitucionais? Não haverá a possibilidade de se dar às súmulas efeitos vinculantes no que diz respeito a sua observância pela Administração Pública?

O fato de não dispormos de computadores em número suficiente, ligados em rede e com possibilidade de acesso direto dos gabinetes, à jurisprudência e legislação decorre da falta de verba orçamentária ou de uma administração mais atenta dos recursos disponíveis?

O acúmulo de serviço, sem que estejam todas as Varas Federais e Turmas, já criadas por lei, devidamente instaladas e que estejam com todos os seus cargos de juiz federal substituto e juiz federal lotados, não decorrerá de distorções na eleição das atenções prioritárias da administração do Judiciário? Ou de irrealismo e inépcia dos critérios de seleção dos magistrados nos concursos públicos?

Os problemas nos serviços de apoio nas diversas seções judiciárias não decorrerão do fato de o Juiz Diretor do Foro não poder dedicar-se com exclusividade à administração da Justiça, a conhecimento das rotinas e dos problemas e ao levantamento e implementação de soluções?

O acatamento de orientações técnicas das Diretorias de Informática, feitas em tese, da adoção de sistemas de segurança nos microcomputadores fornecidos aos juizes, a fim de protegê-lo da ingerência de pessoas não autorizadas à sua utilização ou mesmo de vírus, mas que tem o efeito colateral de restringir a exploração de toda a potencialidade do equipamento, uma vez que impede o acesso ao sistema operacional, não estará sendo danoso? Não estaremos invertendo os valores, sem atentarmos para o interesse maior da função jurisdicional? Não estaremos deixando de visar à otimização da atividade fim em razão de preocupações que podem ser solucionadas por outros meios?

Além disso, do que adianta prolatarmos sentenças belíssimas, em curto prazo, dizendo o direito com perfeição, se nossas decisões não são cumpridas a contento, se não conseguimos entregar o bem da vida a quem de direito, seja pela resistência de agentes públicos ou por empecilhos de ordem legal ou constitucional, como no caso dos precatórios em época inflacionária? Não devemos preocupar-nos com a prestação de uma justiça real e não simbólica? Se há obstáculos, ainda que resultantes de condicionantes externas, não cabe ao Judiciário influir para que sejam afastados? Tenho que sim.

A preocupação do juiz tem de ser com o exaurimento da prestação jurisdicional. A função da Justiça Federal tem fundamento na soberania da União e não há argumento que leve à admissão da sua inoperância. O Judiciário, como Poder, tem de exercer plenamente a sua função de guardião da Constituição e das leis, dos direitos fundamentais do cidadão e da autonomia dos entes federativos.

Ressalto que, muitas vezes, a implementação de uma reforma, no nível administrativo ou legislativo, a partir de uma inspiração surgida com a meditação sobre os problemas, pode repercutir enormemente na própria prestação jurisdicional. Uma idéia boa, de natureza abrangente, se implementada, pode economizar muito esforço desnecessário. Um exemplo claro e bastante atual, diz respeito ao recurso de agravo, que deverá, em breve, ter seu rito bastante modificado e simplificado, assemelhando-se ao de um mandado de segurança contra ato judicial. A aprovação dessa modificação não poupará muito serviço às Secretarias e não liberará os juízes de processar os recursos de agravo, com diversos despachos, fiscalização do pagamento de custas e juízos de retratação?

Em suma, ressalto que o juiz deve se sentir governo, deve sentir-se responsável pelas mudanças necessárias para que a Justiça Federal seja eficiente e influa positivamente para o desenvolvimento do país. O juiz não é um mero técnico, um erudito. É um órgão político que precisa ter uma visão larga dos problemas e dos desafios enfrentados.

8.5 Reformas estruturais

8.5.1 Limitação dos recursos

Ainda na linha de que a Justiça Federal deve assumir seu papel político, impõe-se que as demandas não se eternizem e que não se utilizem os tribunais superiores para discussão de assuntos cuja uniformização não seja uma necessidade e em que não haja um interesse amplo da Federação. As demandas devem ser decididas na primeira instância, com recurso para os Tribunais Regionais Federais e aí se esgotarem, salvo em casos estritos. As hipóteses de recursos para o Superior Tribunal de Justiça e para o Supremo Tribunal Federal têm de ser reduzidas, levando-se em

conta o interesse federativo na sua eleição e não mero ideal de uniformização, desnecessário muitas vezes em questões meramente processuais. Os tribunais superiores não devem ater-se a lides menores, uma vez que o seu papel é o de serem "formadores de princípios, criadores de precedentes, orientadores." (ROSA, Fábio B.) É importante liberar o STF e o STJ para que, nas questões mais importantes, possam dar respostas imediatas, com repercussão ampla no volume de processos nas primeira e segunda instâncias principalmente da Justiça Federal.

Além disso, não se pode permitir que o centro da litigiosidade, o centro decisório, passe da 1ª para a 2ª instância. A demanda pela prestação jurisdicional é muito grande e não há perspectivas de retração. Assim, não é conveniente nem racional que a maioria das causas julgadas no Juízo Singular suba com recurso voluntário ou de ofício. Isso ocorrendo, como de fato acontece hoje, implica a necessidade de aumento do número de juízes nos Tribunais, que se tornam cada vez maiores, o que favorece a formação de posições divergentes na 2ª instância. Cria-se, então, uma roda viva, pois a divergência entre as Turmas aumenta a insegurança quanto ao direito e incentiva a interposição de mais recursos, aviltando a importância da prestação jurisdicional de primeiro grau. Realmente, não há dúvida de que, com o deslocamento do centro decisório para a 2ª instância, os juízes singulares têm sua importância reduzida praticamente à condução da instrução dos processos, uma vez que suas decisões não prevalecem, mas sim o acórdão provocado pelo recurso que certamente será interposto. Isso é um ponto negativo, sem falar no fato de que, quanto maior o número de juízes, mais difícil é garantir a qualidade da prestação jurisdicional.

Seria bastante oportuno, nessa linha, estudar a possibilidade de redução dos casos de reexame necessário das sentenças, uma vez que o juiz é duplamente fiscalizado, sem necessidade. Nos mandados de segurança, por exemplo, há a atuação do Ministério Público Federal, como fiscal da lei, e, ainda, a imposição de recurso de ofício nos casos de concessão da ordem. Tal poderia ser modificado, sem prejuízo para a segurança jurídica, dispensando-se o recurso oficial ao menos quanto às matérias sumuladas.

Essas medidas de limitação de recursos redundariam, certamente, na redução da morosidade da prestação jurisdicional e numa maior segurança jurídica.

8.5.2 Especialização de Varas

Atualmente, a Justiça Federal conta com varas especializadas em execuções fiscais, outras em benefícios previdenciários e algumas em matéria criminal, ficando para as demais, chamadas simplesmente de varas federais, a competência para o julgamento de todas as outras demandas.

A especialização até aqui levada a efeito tem mostrado bons resultados no Rio Grande do Sul e no Paraná. A produtividade dos juízes aumenta nas varas especializadas e é possível identificar melhor os problemas de processamento e as impropriedades legais para cada matéria, bem como as externalidades, entendidas estas como circunstâncias externas ao processo e ao direito material discutido, mas que influem na efetividade da prestação jurisdicional, como, e.g., a falta de organização e de estrutura de alguns órgãos públicos, solicitados a colaborarem com o Juízo, ou mesmo o sistemático descumprimento de ordens judiciais por parte de agentes públicos federais.

Se, por um lado, a especialização tem seus pontos positivos, também tem aspectos negativos, como a restrição do juiz a um único ramo do Direito, com o estreitamento da visão de justiça que isso pode causar a longo prazo.

Os pontos positivos da especialização, no entanto, são em bem maior número, além do que há possibilidade de os juízes ficarem alguns anos em varas especializadas e pedirem remoção, evitando, assim, a perda do contato com outras matérias.

Dessa forma, deve-se implementar, em toda a Justiça Federal e nos Tribunais Regionais Federais, a especialização de Varas e Turmas, tanto quanto necessário, o que contribuirá, certamente, para o aumento da celeridade e da qualidade da prestação jurisdicional.

Há de se ficar bastante atento, entretanto, para as manifestações de alguns profissionais do Direito que, em vista dos

avanços tecnológicos e da crescente dificuldade de entendimento da linguagem técnica usada em diversas ciências, têm propugnado pela especialização mais intensa da Justiça, com criação de Juizados específicos para questões atinentes à informática, à medicina e outras. Ora, a função do juiz é conhecer o direito e não substituir os peritos.

O juiz, por natureza, não deve adentrar profundamente em questões técnicas envolvidas na demanda. Para tanto, nomeia perito de sua confiança, podendo rejeitar laudos que entender insuficientes e repetir atos até que se dê por satisfeito e seguro para a decisão. Diga-se, ainda, que, em questões que envolvam discussões técnicas de elevada indagação, nada impede que as partes optem por resolvê-las por arbitramento. De fato, o juízo arbitral pode ser uma solução para tais casos. O que não pode ocorrer é o desvirtuamento da atividade jurisdicional, transformando-se o juiz, profissional do Direito, num especialista em ciências da computação, em ciências médicas etc.

É verdade que o juiz deve, isso sim, ter formação cultural, tanto quanto possível, ampla nas diversas áreas do conhecimento humano, a fim de bem se situar diante de qualquer demanda. Mas isso deve ser entendido nos devidos termos, guardados os limites do útil e do pertinente.

A especialização dos Juízos Federais, assim, deve ser incrementada, com atenção aos critérios da necessidade e da conveniência. Efetuada, resultará em mais rapidez e qualidade.

8.5.3 Interiorização

A interiorização da Justiça Federal, bastante avançada principalmente na 3ª e na 4ª Regiões, também é importante, tendo se consagrado como uma medida importante nos últimos anos.

A interiorização aproxima a Justiça do jurisdicionado e contribui para uma melhor distribuição do serviço. Com ela, a Justiça Federal torna-se mais presente e significativa para as diversas comunidades.

Convém, pois, que se prossiga nesse caminho, selecionando-se as cidades que comportam a instalação de varas federais, em razão da existência de fontes que atraem a

competência da Justiça Federal, como a existência de universidade federal, de unidades do Exército, de porto e de delegacia da Receita Federal. Os critérios não podem ser meramente políticos, mas, necessariamente, voltados à identificação das cidades que têm real necessidade da instalação de vara federal.

A intensificação da interiorização tem, como efeito maior e bastante positivo, facilitar o acesso à Justiça Federal.

8.5.4 Propostas estruturais alternativas

Há outras propostas de natureza estrutural que têm sido suscitadas na esfera federal.

Uma delas, é a de instalar Turmas dos TRFs fora da sua sede, em outras seções judiciárias, com o fim de tornar mais acessível o segundo grau de jurisdição e dar celeridade aos julgados. Não parece, entretanto, uma boa idéia. Isso, por várias razões. Primeiro, porque essas turmas, a que chamarei de "turmas avançadas", necessitariam de uma estrutura de apoio mais cara do que se fossem instaladas novas turmas nos próprios TRFs; segundo, porque, de qualquer maneira, haveria questões que teriam de ser submetidas por tais turmas às Seções ou ao Plenário, além do que haveria a necessidade de deslocamento permanente dos juízes também para as sessões ordinárias do Plenário etc; terceiro, porque os Tribunais perderiam sua unidade.

Uma proposta que também tem sido colocada, diante da sobrecarga de processos a que estão sujeitos os juízes de primeira instância, é a de transformar a função de oficial de gabinete em um cargo em comissão. Tenho que isso não é uma solução, nem é desejável. Não se pode pensar em criar mais cargos de assessor de juiz. Em sendo necessário, a fim de diminuir a carga de processos, devem ser criados mais cargos de juiz. Isso evita que terceiros exerçam função típica do magistrado, ainda que sob orientação e responsabilidade deste, e que diminua a qualidade da prestação jurisdicional. Cabe ao próprio juiz estudar e fazer suas sentenças. Além disso, um cargo em comissão DAS 5 tem um custo muito próximo ao de um cargo de juiz. A diferença de remuneração não é tão significativa, mas as atribuições e responsabilidades são. A relação custo/benefício de se criar mais

cargos em comissão para assessoramento do juiz, pois, não é positiva.

Ressalto, ainda, a recente discussão de um projeto de criação de Juizado de Pequenas Causas na Justiça Federal. Tenho que não há, na Justiça Federal, número suficiente de causas que possam ser consideradas de menor importância, a ponto de justificarem uma cognição sumária ao estilo dos Juizados de pequenas causas. Além disso, constando, num dos pólos da demanda, a União ou suas autarquias, não há possibilidade de transação, o que retira muito do proveito dos referidos Juizados.

Faço essas observações porque o fato de a Justiça Federal passar por problemas não significa que se devam implantar todas as propostas que venham a surgir. É necessário avaliar-se, com cuidado, todas elas, selecionando aquelas que se mostrarem mais adequadas e viáveis.

8.6 Reformas administrativas

Há reformas de natureza administrativa que podem ser implantadas no âmbito da Justiça Federal de primeira instância, outras nos Tribunais Regionais Federais e, por fim, algumas que dizem respeito aos órgãos de cúpula da Justiça Federal. Vejamos algumas propostas que entendo válidas.

8.6.1 Revolução na administração do Judiciário

O fato de a prestação jurisdicional constituir-se numa das funções que, ainda hoje, se atribui com exclusividade ao Estado e que se entende que somente ele pode exercer, não significa que esteja à margem dos novos conceitos de eficiência que se possui hoje em todos os setores. O Judiciário deve buscar, sempre, a otimização dos serviços prestados, procurando satisfazer da melhor maneira possível seus "clientes", que são os jurisdicionados, pessoas físicas ou jurídicas, privadas ou públicas. Isso se consegue através de uma ação célere, eficiente e eficaz.

Não importam quais as técnicas de administração que serão utilizadas, qual a tendência do momento, mas sim que se desenvolva uma visão permanente em busca de eficiência e de eficácia e que se implementem projetos no sentido de alcançá-las,

o que é fundamental em razão da natureza da função jurisdicional. Devem-se adotar medidas para oferecer a melhor prestação jurisdicional no menor tempo possível e com o mínimo de custo.

Os juizes diretores do Foro, nas capitais em que haja um grande número de varas e de funcionários nos setores administrativos, têm de ter dedicação exclusiva à administração, não sendo obrigados a acumular a direção do Foro com a prestação jurisdicional típica. Além disso, necessitam ser assessorados por profissionais capacitados, com formação específica em Administração. Poder-se-iam criar alguns cargos superiores de administradores na Direção do Foro, subordinados ao juiz diretor do Foro, exigindo-se, para a investidura, formação acadêmica pertinente.

Essas são, aliás, necessidades prementes, que precisam ser levadas a efeito. Somente um juiz com disponibilidade de tempo para se dedicar à administração é que poderá familiarizar-se efetivamente com as questões burocráticas e tomar as rédeas para imprimir uma orientação finalística adequada aos serviços de apoio, cujo funcionamento é básico e bastante importante como facilitador da prestação jurisdicional.

Impõe-se, igualmente, que haja muito cuidado na indicação de juizes para a Direção do Foro. Tal precisa ser feito no interesse da Justiça, identificando-se, dentre aqueles que manifestam interesse em ocupar o cargo, os mais vocacionados à função. Isso porque nem todos os juizes são afetos à administração na dimensão exigida pela Direção do Foro em uma grande capital, ou mesmo estão dispostos a se afastar, ainda que temporária e parcialmente, das suas varas.

O mesmo pode ser dito relativamente aos cargos administrativos dos Tribunais. A indicação de um presidente, de um vice-presidente e de um corregedor é importantíssima, devendo reger-se mais pelo interesse da Justiça do que pela vaidade pessoal dos juizes. A antigüidade nem sempre se apresenta como um critério adequado, sendo pertinente, pois, o já adotado sistema de eleição.

Ainda no que diz respeito à administração do Judiciário propriamente, mostra-se clara a necessidade de uma aproximação maior das Direções do Foro com os Tribunais. É importante que haja coesão, entrosamento, encadeamento de ações e de

orientação para que os serviços sejam levados a bom termo. Mas isso não depende de reforma alguma, senão da iniciativa dos eminentes juízes que ocupam os cargos administrativos.

Certo é que a implementação de uma administração mais eficiente, a partir de métodos modernos e voltada à otimização dos serviços de apoio, teria efeito imediato na melhora dos serviços cartorários e mesmo na prestação jurisdicional, para os quais é fundamental uma boa infra-estrutura.

8.6.2 Informatização

A informática existe para facilitar a organização, o armazenamento e o acesso à informação. O juiz federal, em razão da diversidade de matérias que tem de enfrentar diariamente, bem como do número de leis e decretos que precisa consultar e de pesquisas jurisprudenciais que realiza, lida com um número muito grande de informações essenciais à sua atividade.

Não basta, pois, prover as varas com computadores para serem usados como máquinas de escrever. Deve-se explorar ao máximo a potencialidade dos computadores.

Seria importante que se ensejasse a todos os juízes federais, não só dos Tribunais, mas também da primeira instância, o acesso direto, através dos computadores instalados nos gabinetes, à jurisprudência superior e à legislação federal. Também seria muito útil a ligação em rede do computador dos juízes com as secretarias das varas e com outros juízes, bem como o acesso, nos gabinetes, aos dados estatísticos e movimentações processuais.

Num dos seminários sobre a Modernização da Justiça Federal, realizado em 1994, levantou-se, ainda, a idéia de que fosse criado um banco de sentenças, a fim de facilitar a pesquisa e a disseminação de informações. Pode-se, também, criar um correio eletrônico. São coisas simples, mas que em muito agilizariam a prestação jurisdicional e a comunicação entre os juízes.

No que diz respeito aos equipamentos de informática, não faz sentido que sejam colocados à disposição dos juízes com utilização previamente delimitada pelas diretorias de Informática. Os juízes têm de ter acesso ao sistema operacional dos computadores, de modo que possam inserir ambientes e

programas, utilizar-se de recursos novos, enfim, fazer o melhor uso possível do equipamento, segundo seu interesse e conhecimento de informática e com ampla liberdade.

Por se tratar de uma área em fantástica expansão, é importante notar que não se pode deixar para depois a implementação desses projetos. O que se faz necessário hoje, amanhã já estará superado e será pouco.

8.6.3 Perícias

As perícias têm se constituído num grande problema, na fase de instrução processual, quando a parte solicitante goza do benefício da assistência judiciária gratuita.

As tabelas de honorários a serem pagos aos peritos apresentam valores irrisórios, o que torna desinteressante o encargo e resulta na diminuição do empenho dos profissionais indicados para a elaboração dos laudos.

Assim, na hipótese da inexistência de convênio da Justiça com centros de perícias, faz-se indispensável que o juiz seja autorizado a fixar os honorários em valor razoável, realmente representativo do trabalho realizado, segundo a dificuldade apresentada e o número de horas gastas pelo perito, bem como atendendo a outras peculiaridades, dentro de um limite razoável e real. No caso de improcedência da ação, a perícia solicitada por aquele autor que litigou ao abrigo da AJG seria paga pela União, imediatamente, através de dotação orçamentária própria e no montante fixado pelo juiz. Sendo procedente a ação, o réu arcaria com o ônus, normalmente.

A resolução desse problema permitirá que se preste justiça qualificada mesmo àqueles que não dispõem de meios para suportarem as despesas processuais.

8.6.4 Assessorias de imprensa

O Judiciário não está fadado ao ostracismo. Embora atue apenas mediante provocação, com imparcialidade e discrição, precisa ter um amplo canal de comunicação com a sociedade, a fim de informar a população sobre os seus serviços, dar maior

publicidade às causas mais relevantes para o país e prestar contas do seu trabalho.

Nesse sentido, seria muito útil a criação de assessorias de imprensa verdadeiramente atuantes nos Tribunais, que dispusessem de informações sobre o andamento dos processos na primeira e na segunda instância, fornecessem aos repórteres o teor das decisões de maior impacto social e lhes prestassem esclarecimentos sobre a estrutura do Judiciário e sobre quaisquer outros assuntos a ele relativos. Enfim, assessorias que cumprissem o objetivo de dar transparência às atividades do Judiciário, não apenas no âmbito jurisdicional como no administrativo.

8.6.5 Hora do Brasil

Com o mesmo objetivo que fundamenta a sugestão de criação de assessorias de imprensa ágeis e atuantes perante os Tribunais Regionais Federais, tenho que seria imensamente importante a inclusão, na Hora do Brasil, de espaço reservado ao Poder Judiciário. Como Governo que é, precisa o Judiciário prestar contas da sua atuação, informar a população, dando-lhe conhecimento dos inúmeros esforços realizados para a melhora da prestação jurisdicional no que diz respeito ao acesso à Justiça, à rapidez e qualidade da prestação jurisdicional.

Alguns minutos diários permitiriam colocar o país a par das decisões mais relevantes proferidas pelo Poder Judiciário, sem as distorções causadas pelo despreparo de alguns jornalistas na interpretação de sentenças e acórdãos e que normalmente aparecem nos jornais e programas de rádio e televisão do país. Teríamos uma fonte de informação confiável, útil não só para a população em geral, mas também para os próprios magistrados do país inteiro e para os demais órgãos políticos.

Trata-se, é certo, de um projeto abrangente, que não se restringiria à Justiça Federal, abrangendo, sim, o Poder Judiciário como um todo, sob a coordenação do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça. De qualquer maneira, a Justiça Federal muito teria a ganhar com esse novo canal de comunicação.

8.6.6 Comissões de estudos e projetos

Muito contribuiriam para o combate às externalidades negativas, bem como para o descobrimento de fatos determinantes da eficácia ou ineficácia da prestação jurisdicional pela Justiça Federal, trabalhos de pesquisa do impacto da legislação e das decisões judiciais sobre a economia e o próprio Poder Judiciário e de elaboração legislativa.

De fato, seria bastante útil o estudo das conseqüências das leis sobre a economia, com o levantamento de dados estatísticos quanto ao número de demandas judiciais geradas em razão disso e o montante gasto para a prestação da jurisdição àqueles que se insurgiram contra a violação de seus direitos.

Da mesma maneira, interessantíssimo seria o estudo, por comissões de magistrados, do efeito, em termos de economia processual, das decisões do Supremo Tribunal Federal em ações diretas de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade (e.g., COFINS), com efeito *erga omnes*, em contraste com o efeito do controle *in concreto*, com efeito *inter partes*, levado a efeito após longo tempo, quando uma das milhares de ações ajuizadas perante a primeira instância e já apreciadas pelos Tribunais Regionais Federais sobe com recurso extraordinário (e.g., FINSOCIAL). A partir desse tipo de análise, poder-se-ia verificar a economia de tempo e de recursos resultantes da rápida utilização das vias de controle direto da constitucionalidade das leis, bem como criar-se novos instrumentos processuais com vista a desafogar a Justiça Federal, para citar apenas algumas possibilidades.

A criação de uma Comissão Permanente para Avaliação do Impacto das Leis e Decisões Judiciais seria importante, também, para o trato científico do direito, que é simplesmente ausente hoje. Isso abrangeria uma análise histórica e acompanhamento da eficiência das leis e do número de litígios decorrentes, a fim de melhorar o trabalho legislativo e jurisdicional, trazendo informações que desenvolvam a técnica legislativa, a relação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e apresente sugestões para a diminuição das demandas.

Poderia ser estudado, igualmente, o ganho obtido pela especialização de varas, avaliando seu desempenho. Tudo isso pode ser analisado detidamente, podendo dar origem a soluções ainda não vislumbradas para os problemas da Justiça Federal.

A sugestão da criação de uma Comissão para Avaliação do Impacto das Leis consta também, e em primeira mão, do relatório da Comissão de Estudo da Justiça Federal Americana, já referida.

Estatísticas e análises abundantes sobre as leis e o volume da prestação jurisdicional, bem como sobre a relação de ambas, contribuiriam para que fossem encontradas soluções bastante úteis para o aperfeiçoamento da legislação processual e da organização da Justiça Federal.

Relativamente à legislação processual, é importante ressaltar que o Judiciário já vem atuando, em pequena escala mas com muito sucesso, na elaboração de projetos de lei destinados à melhora da legislação processual. Pode ampliar sua ação nesse campo.

Elaborados os projetos de lei, é fundamental que tenhamos vias de acesso ao processo legislativo, de forma a garantirmos a veiculação das propostas que visem ao aperfeiçoamento da legislação processual e à agilização da Justiça.

Sabemos que já estão em curso projetos para a mudança do Agravo de Instrumento, que passará a ser interposto diretamente perante os TRFs, nos moldes do que ocorre atualmente com os mandados de segurança contra ato judicial. Outro projeto que se poderia desenvolver é o de criação de uma ação que, na falta de resolução do Senado para suspender a eficácia de diploma legislativo declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida *incidenter tantum*, permitisse aos jurisdicionados requererem, de maneira bastante simples, a extensão dos efeitos do acórdão do Plenário da Corte Maior à sua pessoa, bastando a invocação do precedente, sem a necessidade de rediscussão de todos os fundamentos de direito. Isso, é claro, pressupondo-se a inexistência de efeito vinculante do controle difuso pelo STF.

Algumas alterações simples na legislação processual podem gerar uma boa economia de serviço para os juízes e para a secretaria das varas federais, tornando mais racional e célere os procedimentos, razão por que é aconselhável a ampliação das comissões para o seu estudo e para a elaboração de projetos de lei.

8.6.7 Implementação de um projeto amplo para a Escola Nacional da Magistratura e para o Centro de Estudos Judiciários

O juiz federal, diferentemente do que ocorre com os magistrados dos estados-membros, já no início da sua carreira, é lotado nas capitais ou em outras cidades de grande importância, tendo de decidir questões relativas à administração federal e à tributação, muitas delas complexas e com efeitos amplos.

Assim, impõe-se que seja um profissional bem preparado e sereno.

O primeiro passo para que esse seja o seu perfil, é modificarmos a forma de seleção dos futuros magistrados.

O Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira diz que não se pode mais contentar com a aferição do conhecimento dos candidatos em concurso de provas e títulos e das condições pessoais dos mesmos mediante simples informações.

Precisa-se, no molde do que ocorre em diversos países da Europa (Itália, França, Alemanha), criar cursos preparatórios, estágios, acompanhamento integral por tempo razoável a fim de avaliar o real preparo do candidato, sua potencialidade e vocação, tudo, evidentemente, dentro das possibilidades que um país em desenvolvimento oferece.

Isso depende de uma estrutura mais ampla e de verbas. Afinal, a formação do magistrado deve ser abrangente, deve ele compreender perfeitamente as instituições e a sociedade em que vive, histórica e culturalmente. Cursos e estágios que tenham essa preocupação são complexos e, por vezes, caros. O magistrado deve estudar os fatos da vida do país, não apenas as leis, de maneira que tenha uma visão global do fenômeno social e da conjuntura política e econômica em que é chamado a prestar a jurisdição.

Além da alteração na seleção dos magistrados, impõe-se que sejam tornados mais acessíveis os simpósios e cursos de aperfeiçoamento promovidos pelo Centro de Estudos Judiciários. Um bom passo nesse sentido foi dado com o início da transmissão desses eventos via EMBRATEL. Atualmente, magistrados federais do país inteiro podem assistir às palestras ministradas pelos maiores juristas e cientistas políticos sem precisarem se deslocar até Brasília. Isso significa a extensão dos eventos planejados pelo

Centro de Estudos Judiciários a um número infinitamente maior de juízes do que aquele que até então tinha a possibilidade de deles participar. Interessante, também, é que se levem às diversas regiões os simpósios, tomando os Tribunais Regionais Federais como sede. Isso promoveria um maior envolvimento de toda a magistratura com o Centro de Estudos Judiciários.

O aperfeiçoamento dos magistrados federais em exercício precisa ser priorizado. Muitas vezes, a solidão dos gabinetes dificulta que os juízes renovem seus conhecimentos, vivenciem as evoluções doutrinárias e se relacionem com profissionais de outras áreas com vista à troca de conhecimentos e de experiência. O intercâmbio cultural com os outros Poderes do Estado também pode mostrar-se positivo, bem como a aproximação dos magistrados federais aos magistrados da Justiça Comum e da Justiça do Trabalho. Aliás, todas as iniciativas no sentido de prestar aos juízes novas informações e permitir-lhes um maior entrosamento com promotores, procuradores e com o meio acadêmico têm efeito positivo sobre a qualidade da prestação jurisdicional.

A Procuradora do Estado de Minas Gerais, Dra. Carmem Lúcia Antunes Rocha, em uma de suas palestras pelo país, procurou demonstrar a importância do aperfeiçoamento do magistrado e do profissional do Direito em geral, através de um conto que diz mais ou menos assim:

"Um fazendeiro, precisando obter lenha, contratou dois lenhadores para trabalharem, durante um dia, na sua propriedade. Iniciariam com o nascer do sol e trabalhariam até o entardecer. Deu a cada lenhador um machado. O primeiro dos lenhadores trabalhou incessantemente durante todo o dia, sem descanso e com dedicação. O segundo dos lenhadores, também se mostrava dedicado, mas a cada duas horas, retirava-se do local em que estava cortando as árvores e somente voltava vinte minutos depois. Durante o dia, pois, parou várias vezes. Ao entardecer, um capataz do fazendeiro veio conferir o trabalho e constatou que o segundo lenhador havia trabalhado melhor e expressou isso verbalmente. De pronto, o primeiro insurgiu-se, dizendo que tinha trabalhado sem trégua durante todo o dia e que o outro fazendeiro volta e meia parava, de maneira que não poderia este ser considerado o melhor. Diante do protesto, o capataz esclareceu que as paradas do segundo lenhador haviam sido feitas para afiar

o seu instrumento de trabalho, o machado, e que ele aproveitava para recompor suas forças, além do que, no trecho que caminhava para retornar ao trabalho, avistava árvores melhores para serem cortadas, de maneira que, ao final do dia, havia produzido mais lenha e de melhor qualidade."

É fundamental percebermos a necessidade do aperfeiçoamento dos magistrados.

8.7 Alterações legislativas

8.7.1 Eficácia da prestação jurisdicional

A Justiça Federal vem sofrendo com a ineficácia das suas decisões. Dentre as causas, encontram-se a inexistência de tipo específico para a responsabilização penal dos agentes públicos que obstruem a ação da Justiça e do poder de o juiz civil decretar a prisão do agente que descumpra suas decisões, bem como o sistema de precatórios. Vejamos, por ordem.

8.7.1.1 Criminalização da conduta de descumprimento de ordem judicial por parte de agente público

Tem-se visto, no exercício diário do mister jurisdicional, um lamentável espetáculo de desobediência a ordens judiciais por parte de agentes públicos. Embora não caiba, no âmbito deste estudo, aprofundar a análise da legislação processual civil e legislação penal pertinentes, certo é que os Tribunais vêm entendendo não haver um tipo específico que se ajuste à conduta do agente público que se nega, explícita ou tacitamente, ao cumprimento de ordem judicial.

O crime de desobediência consta em capítulo do Código Penal que trata dos crimes praticados por particular contra a administração pública, não podendo a autoridade pública ser agente ativo do mesmo; a prevaricação, por sua vez, exige um dolo específico que, atendidos os princípios da tipicidade estrita que orienta o aplicador da legislação penal, dificilmente se configura no caso de descumprimento de ordem judicial, qual seja, a satisfação de interesse particular; a resistência também consta de capítulo atinente a crimes praticados por particular, além de exigir uma atitude agressiva do destinatário da ordem; por fim, o abuso de

autoridade foi criado visando à proteção do particular contra atos do poder público, o que desborda do caso em tela.

Por outro lado, no âmbito processual civil, a utilização das "astreintes", originárias do Direito francês mas permitidas no nosso ordenamento jurídico processual, penalizaria o ente público e não o servidor diretamente. Assim, a sua desídia teria conseqüências quiçá funestas para o erário, de forma que o uso de disposições cominatórias contra a pessoa jurídica de direito público não se apresenta como uma boa solução para forçar os agentes públicos ao cumprimento das decisões.

Assim, para que não se viole a legalidade e não se parta para um confronto desgastante e desaconselhável entre os Poderes, a solução que se impõe é que órgãos do Judiciário propugnem pela criação de uma lei extravagante que preveja um tipo penal específico tratando da punição de agentes públicos em casos de descumprimento de ordem judicial e dando ao juiz do processo, mesmo que investido ordinariamente apenas de jurisdição civil, o poder de determinar a prisão quando necessário e de aplicar multa.

A Lei 5.021/66 já traz um tipo equiparando o descumprimento de ordem judicial à corrupção passiva, mas que se aplica, tão-somente, nos casos de não-encaminhamento de pedido de suprimento de recursos para pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias a servidor público federal em razão de sentença concessiva de segurança. Dispõe seu art. 3º: "A autoridade que deixar de cumprir o disposto no § 2º do art. 1º incorrerá nas sanções do art. 317, § 2º, do Código Penal e pena acessória correspondente.

Um novo instituto, de aplicação ampla, que dê ao juiz do processo instrumentos para obter a eficácia indispensável à efetividade das suas decisões e que lhe permita punir o responsável pela negativa de cumprimento quando tal ocorrer, é necessário. Por cautela, poder-se-ia criar mecanismos que evitassem o uso abusivo desses poderes, como a imposição necessária de prazo mínimo para o cumprimento das ordens que implicassem situações irreversíveis, de forma a permitir, e. g., que fosse impetrado mandado de segurança contra ato judicial, neste ínterim, com vista a sustar a sua eficácia no caso de ter conteúdo ilegal ou abusivo.

8.7.1.2 Precatórios indexados

Outra medida necessária à garantia da efetividade da jurisdição é a reforma no sistema de pagamento das dívidas da União por precatório. Esse sistema, que prevê o pagamento em valor nominal, não é sério, fazendo com que seja um bom negócio para a União ficar na posição de devedora, o que torna o Judiciário cúmplice de artimanhas legislativas manifestamente inconstitucionais. Diga-se, ainda, que a imagem do Judiciário é que fica abalada, uma vez que o indivíduo que vence, e. g., uma ação de repetição de indébito contra a União, quer ver devolvido o montante que indevidamente recolheu aos cofres públicos e, entretanto, se depara com a falta de efetividade da prestação jurisdicional.

8.7.2 Súmulas com efeito vinculante para a Administração

O juiz, ainda que seja independente para decidir segundo a sua convicção, não pode ignorar a orientação das cortes superiores. Fechar-se na sua posição pessoal, quando já rechaçada pelos tribunais, é atentar contra os princípios maiores da segurança e da igualdade, que devem inspirar a atuação do Judiciário.

Outrossim, o Executivo não pode fazer vistas grossas às decisões judiciais. Quando houver uma matéria pacificada, inclusive com súmula editada, cabe ao Executivo observar a orientação prescrita pelo Judiciário, evitando assim prejudicar os cidadãos e o próprio funcionamento do Judiciário com o acúmulo de ações idênticas. Trata-se, acima de tudo, de uma questão de respeito à autoridade do Poder Judiciário, ao qual cabe dizer o direito.

Para que a segurança jurídica seja garantida e para que não se acumulem ações na Justiça Federal inutilmente, deve-se impor, por lei, efeito vinculante às súmulas. Esse efeito vinculante deve ser dado, também, às decisões do Supremo Tribunal Federal que declarem a inconstitucionalidade de leis e atos normativos, mesmo quando proferidas no exercício do controle da constitucionalidade *in concreto*.

Nesse sentido, há projeto de reforma constitucional, elaborado pelo Instituto de Estudos Avançados da Universidade de

São Paulo, sugerindo a introdução de um § 2º no art. 102 da CF/88, com redação dispondo que "as decisões definitivas proferidas pelo Supremo Tribunal Federal que declarem a inconstitucionalidade de leis e atos normativos e a inconstitucionalidade por omissão têm eficácia erga omnes e efeito vinculante para os órgãos e agentes públicos." Segundo a "exposição de motivos" desse projeto, o efeito vinculante tem inspiração do *stare decisis*, próprio dos países do *common law*, onde os precedentes judiciais e o costume assumem fundamental importância como fontes do Direito.

A adoção, no nosso Direito, de efeito vinculante para as súmulas, relativamente aos agentes públicos em geral, traria muitos benefícios à prestação jurisdicional, principalmente no que diz respeito à segurança jurídica e à rapidez da prestação jurisdicional. A Justiça Federal, certamente, sentiria de pronto a eficácia de tal sistema, que obstaria a repetição incontida, por longo tempo, da dedução de pretensões idênticas, principalmente pelos contribuintes, em matérias já pacificadas.

Não há que se temer, por outro lado, a diminuição do poder dos juízes singulares, uma vez que o efeito vinculante atingiria apenas matérias já amadurecidas nos Juízos Federais, tanto que pacificadas e sumuladas.

9 PERSPECTIVAS DE FUTURO: DA CRISE À EFICIÊNCIA

Muito do futuro da Justiça Federal dependerá do desenvolvimento do país como um todo. A Justiça Federal, afinal, faz parte do contexto do Estado brasileiro.

Se a inflação não for controlada, a Justiça permanecerá com sua função em grande parte prejudicada pelo caos monetário, gerador de inúmeras causas de difícil composição. Por outro lado, se tivermos uma moeda estável e forte, bem como políticas públicas adequadas à Carta Maior e à legislação, por conseqüência, o número de conflitos afetos à Justiça Federal diminuirá e poderá ela, então, cumprir sua função com maior agilidade e profundidade.

De qualquer maneira, cabe aos juízes federais cumprir o seu papel da melhor maneira possível, promovendo as mudanças que podem levar a Justiça Federal a prestar a jurisdição de maneira mais eficiente, com rapidez e segurança, num ou noutro contexto econômico e social.

Muitas delas já estão em curso e a Justiça Federal dispõe do material humano necessário ao descobrimento e implementação das demais soluções de que necessita para resolver os seus problemas.

Basta que assuma sua condição de Governo, exercendo a parcela da soberania que lhe é própria.

Uma visão política e administrativa moderna pode encaminhar a Justiça Federal para as reformas de que necessita, colocando-a à frente do seu tempo.

Com certeza, a Justiça Federal saberá lidar com os seus desafios e trilhar o caminho do fortalecimento e da eficiência.

BIBLIOGRAFIA

- CACHANOSKY, Juan C. *Eficiencia Económica y Sistemas Jurídicos*. Trabalho realizado para o Colegio de Escribanos de Buenos Aires.
- CALMON, Eliana. *Do Poder Judiciário na Constituição Justiça Federal*. Seminário Sobre Direito Constitucional. Série Cadernos do CEJ 6, 1994.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.
- CARVALHO, Ivan Lira de. *O Descumprimento de Ordem Judicial por Funcionário Público*. RT 709/295ss, 1994.
- DELGADO, José Augusto. *A Estrutura do Poder Judiciário e Competência das Instituições da Justiça Federal*. Seminário As Relações do Poder Judiciário com a Imprensa. Série Cadernos do CEJ 4, 1993.
- LAMOUNIER, Bolívar; FORBES, Geraldo. *Revisão Constitucional*. Coleção Documentos. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1993.
- LEME, Og Francisco. *Sistemas Econômicos Comparados*. Conferências do IL, 1992.
- MACIEL, Adhemar Ferreira. *Observações sobre os Tribunais Regionais Federais*. Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados 75/41ss, 1990.
- MARINHO, Josaphat. *A Justiça Federal e sua Importância Política*. Palestra proferida na aula inaugural das atividades do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal em março de 1994. Selecta CJF/CEJ nº 7 (Serviço de Disseminação Seletiva de Informação).
- NORTH, Douglass C. *Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico*. Tradução de Elizabete Hart. Título original: Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance. Copyright, 1992, International Center for Economic Growth. Edição IL, 1994.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *O Juiz na Sociedade Moderna ou Repensando o Judiciário*. Revista dos Tribunais 683/244ss, 1992.

ROSA, Fábio Bittencourt da. *Judiciário: Diagnóstico da Crise*.

SANTOS, Francisco Cláudio de Almeida. *Soluções para a Justiça*.

SILVA JÚNIOR, Edvaldo Batista da. *A Proposta de Extinção da Justiça Federal*. Revista AJUFE, Junho/1993.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Problemas e Soluções na Prestação da Justiça*. Revista dos Tribunais 664/215ss, 1991.

WASHINGTON, Aroldo José. *Justiça Mais Ágil*. Revista AJUFE, Agosto/1993.

A Justiça Federal Através de Documentos. Série Pesquisas do CEJ, vol 1, Brasília, Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 1994.

A Justiça Federal e sua Importância Política. Conclusões do Fórum de Debates promovido pelo CJF/CEJ, em 1994.

Relatório da Comissão de Estudos das Cortes Federais dos Estados Unidos. Tradução de Caio Mário Caffé; revisão de Judite Amaral de Medeiros Vieira. — Brasília; Superior Tribunal de Justiça, Assessoria de Comunicação Social, 1992.

Relatório Estatístico Processual Justiça Federal 1989-1994, Secretaria de Desenvolvimento Organizacional e Administrativo do Conselho da Justiça Federal. Brasília, 1995.



JUSTIÇA FEDERAL

*Dr. Paulo Fernando Silveira**
Juiz Federal da Vara Única de Uberaba
Seção Judiciária de Minas Gerais

* 2º colocado



À minha esposa e filhos amados:

Telma Lúcia Lopes Silveira,

Alessandra Isabela Lopes Silveira e

Frederico Guilherme Lopes Silveira.

À memória de meus pais:

Hildebrando Silveira e

Eva de Freitas Silveira.

11

SUMÁRIO

- 1 ORIGEM
 - 1.1 Federalismo
 - 1.2 Separação dos Poderes
 - 1.3 Freios e contrapesos (Checks and balances)
 - 1.4 Justiça Federal
- 2 DUALISMO
 - 2.1 Necessidade do Poder Judiciário Federal
 - 2.2 Alcance da legislação federal
- 3 AS CORTES FEDERAIS
 - 3.1 Estrutura
 - 3.2 Recrutamento
- 4 COMPETÊNCIA
 - 4.1 Generalidades
 - 4.2 Competência cível
 - 4.3 Competência criminal
- 5 INDEPENDÊNCIA DOS JUÍZES
 - 5.1 Liberdade de julgamento
 - 5.2 Controle externo
 - 5.3 Ativismo judicial
- 6 IMPACTO DAS DECISÕES
 - 6.1 Elaboração de políticas
 - 6.2 Efeitos sobre a sociedade civil e instituições públicas
 - 6.3 Dificuldade na execução das decisões judiciais
- 7 A JUSTIÇA FEDERAL E O FUTURO
 - 7.1 Situação atual
 - 7.2 Imagem da Justiça Federal
 - 7.3 O terceiro milênio
 - 7.4 Uma visão do futuro
 - 7.5 Proposta de melhoria
- 8 EPÍLOGO
- 9 ORGANOGRAMAS
 - 9.1 O Sistema Judiciário Federal Brasileiro
 - 9.2 O Sistema Judiciário Federal Americano
- 10 QUADRO EVOLUTIVO DA JUSTIÇA FEDERAL
 - 10.1 Posição em Ago/90
 - 10.2 Posição em jan/95
- 11 LEGISLAÇÃO
- 12 BIBLIOGRAFIA



INTRODUÇÃO

Proponho, através deste trabalho, visualizar, ainda que superficialmente, a JUSTIÇA FEDERAL brasileira, à luz do federalismo, adotado como forma de Estado por nossas constituições republicanas, e da separação dos poderes, inspirada em Locke e Montesquieu, aí incluído o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) de que dão notícia os Artigos Federalistas (*The Federalist Papers*), comparativamente com o paradigma constitucional americano.

Dentro dessa ótica, a necessidade do Poder Judiciário Federal e o alcance das leis federais em relação aos Estados-Membros serão ressaltados, delineando-se, após, o perfil das Cortes Federais, sua estrutura organizacional, o sistema de recrutamento dos juízes e a competência específica dos juízes federais.

Tratarei também da independência e liberdade de julgamento dos juízes, como forma garantidora da separação dos poderes, e de sua visão do mundo: liberal ou conservadora. Serão abordados, ainda, o controle externo do Poder Judiciário no contexto dos freios e contrapesos constitucionais, bem como, perfunctoriamente, o impacto das decisões judiciais, seu aspecto político, efeitos sobre a sociedade civil e instituições públicas e dificuldade de sua execução.

Ao final, em decorrência das colocações doutrinárias, procurarei enfocar a situação atual da Justiça Federal e antever o seu futuro, com oferta de algumas sugestões tópicas, objetivando seu aperfeiçoamento como poder democrático.



JUSTIÇA FEDERAL

1 ORIGEM

Federalismo. Separação do Poderes. Freios e Contrapesos (*Checks and balances*). Justiça Federal.

1.1 Federalismo

A Constituição americana de 1787, fazendo renascer a república como forma de governo, inaugurou no mundo uma nova definição de federalismo, consistente num novo tipo de equilíbrio de poder nunca obtido em qualquer outra parte do mundo.

Ao deflagrarem a guerra da independência (04/07/1776), as 13 colônias, que, não obstante vinculadas à Inglaterra, gozavam de independência entre si, assinaram os Artigos da Confederação (*Articles of Confederation and Perpetual Union*) em julho de 1778, os quais passaram a vigor a partir de 1781, quando foram ratificados. Esses artigos da Confederação foram o embrião do novo federalismo. Terminada a guerra da independência em 1783, quando foi assinado o Tratado de Paris, as 13 colônias passaram a ser Estados livres e independentes.

Os Artigos da Confederação instituíram uma tênue associação entre os Estados, estabelecendo um Governo Federal com poderes limitados. (*The Articles of Confederation devises a loose association among the states, and set up a federal government with very limited powers*) (1). Em virtude da tibieza desse poder central, que ficava à mercê dos governos estaduais para atuar em assuntos críticos, tais como defesa, finança pública e comércio, a nação estava política e economicamente perto do caos. George Washington afirmara então que os 13 Estados estavam unidos somente por uma corda de areia (*by a rope of sand*)(2). Ocorre que, em relação a um governo forte e reconhecido, "as colônias não o tinham nem queriam tê-lo. Cada qual possuía o seu governo e era preciso consultá-lo para tudo ou quase tudo. O Congresso Continental, embrião de um Governo Federal, nessa época, não possuía poder e coerção para impor suas decisões." (3).

Em maio de 1787, 55 delegados foram enviados pelas colônias à Philadelphia, a fim de revisarem os Artigos da Confederação. Entretanto, indo além, eles fundaram uma nova concepção de governo, tomando como ensinamento as doutrinas de Locke e Montesquieu.

Como os americanos estavam receosos de um novo governo central forte, que lhes tirasse a liberdade pela qual lutaram na guerra da independência (1776/83), foi necessário um ingente esforço (tendo à frente James Madison, Alexandre Hamilton e John Jay, autores anônimos de uma série de artigos chamados "The Federalist") em prol da ratificação da Constituição Republicana de Philadelphia, que instituía o federalismo no mundo, de forma equilibrada, ou seja, um poder central forte, sem, contudo, limitar os poderes estaduais, naquilo que lhes era concernente.

James Madison propôs que, em vez da absoluta soberania de que gozavam os estados pelos Artigos da Confederação, eles retivessem apenas a soberania residual (autonomia) naquelas áreas que não necessitavam de preocupação nacional. Assinalou que a retificação da Constituição simbolizava o conceito de federalismo mais do que o de nacionalismo. Sugestiva, a propósito, a analogia empregada por Hamilton, referindo-se ao federalismo como a imagem dos planetas em volta do sol, retendo, cada um, todavia, seu separado *status*.

The Federalist Papers foram considerados por Thomas Jefferson como "o melhor comentário já escrito sobre os princípios do governo". Um livro, disse o francês Alexis de Tocqueville, cientista político que visitou os Estados Unidos em 1830, "que deveria ser familiar a estadistas de todos os países" (4).

Em 17/09/1787, a Constituição foi assinada por apenas 39 dos 55 delegados. Em 1788, ela foi ratificada pelos estados e aceita após muito debate. Em janeiro de 1789, o Governo Federal começou a se organizar, completando-se a 30/04/89, com a posse de George Washington como Presidente da República. Contudo, os americanos, tendo à frente Thomas Jefferson, fizeram aditar à Constituição, em 1791, suas 10 primeiras emendas, conhecidas como "Bill of Rights". Ao todo, até a presente data, a constituição americana sofreu apenas 26 emendas.

No Brasil, ao se instituir a república, através da Constituição de 1891, surgiu, pela primeira vez, a forma federalista de Estado, já que antes, no tempo do império, adotava-se a forma unitária. Apesar de ter

como modelo a Constituição dos Estados Unidos da América, como confessou Prudente de Moraes, o federalismo, aqui, na realidade, nunca vingou de todo, face à dispersão do poder num país continental e às tendências unitaristas que remontam aos Governos Gerais, a começar de Tomé de Souza (5).

Como no Brasil a federação se formou pela desagregação do Estado unitário — diferentemente de seu modelo americano, onde se iniciou pela união das 13 colônias, cada uma independente politicamente da outra — nosso federalismo ainda está por consolidar-se. Isso porque, na fase colonial, houve a dispersão do poder político, com concentração no poder local, oligárquico. Já no Império aconteceu descomunal centralização do poder nas mãos do imperador, que exercia o poder moderador, que era a chave de toda a organização política estatal (CF/1824 — art. 98).

Face a esse descompasso histórico, a constituição republicana de 1891, na realidade, não instituiu no Brasil o federalismo em uma de suas formas clássicas: centrípeta (transferência do poder dos estados para a União, como no modelo americano), ou centrífuga (da União, originária do Estado unitário para os estados-membros federados), mas um arremedo, pois, perplexo, o governo central não estava preparado para a democracia republicana federalista, que compunha a desconcentração dos poderes.

O Federalismo constitui a pedra angular em que se assenta a democracia, eis que reparte o poder de uma forma equilibrada entre a União e os estados-membros. Portanto, o Estado deve ser organizado à luz do Federalismo: União forte, equilibrada, com estados-membros também fortes.

Essa forma de Estado foi adotada no Brasil desde a Constituição de 1891 (art. 1º) sendo mantida em todas as demais (1934, 37, 46, 67, 69 e 88). Na atual Constituição, o federalismo constitui cláusula pétrea, significando dizer que não se admitirá emenda à constituição tendente a aboli-lo (CF — art. 60, § 4º, inciso I).

Contudo, o federalismo no Brasil nunca foi colocado realmente em prática. Na Primeira República, por exemplo, o direito processual era da competência dos estados-membros (CF 91 -art. 34, inciso 23). Porém, as forças centralizadoras do Estado Novo sufocou essa parcial expressão do Federalismo (CF 34 — art. 5º, XIX, a; CF 37 — art. 16, XVI). Digo parcial, porque na América até o direito material (cível e criminal) é de competência dos estados.

Aliás, Jefferson propôs, como característica vital de um bom governo, a gradação da autoridade, com divisão específica das atribuições, de modo que se colocasse "sob cada um o que seus próprios olhos podem dirigir"(6), evitando-se, com a fiscalização direta, a malversação do dinheiro público, a corrupção e a tirania.

Atual, ainda, é a observação de Tocqueville, feita em 1835, no sentido de que "é opinião geralmente difundida na América que a existência e a duração das formas republicanas no Novo Mundo dependem da existência e duração do sistema federativo. Atribui-se grande parte das misérias em que estão mergulhados os novos Estados da América do Sul ao fato de terem, aí, querido estabelecer grandes repúblicas, ao invés de fracionar a soberania"(7).

O grande princípio que embasa o federalismo é o minimilista, ou seja, o governo central deve intervir o mínimo na vida do povo, que deve ser governado, em princípio, pelos estatutos municipais e leis estaduais. Quanto menos lei, melhor. Nos Estados Unidos, sempre foi adotado esse princípio, exceto por ocasião do governo Roosevelt, que implantou o "New Deal", plano de elevada dose intervencionista estatal. Contudo, com Reagan, houve forte reação contrária.

De qualquer forma, em decorrência da adoção do federalismo, o princípio que no Brasil norteia hoje "a repartição da competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da **predominância do interesse**, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de **predominante interesse geral, nacional**, ao passo que aos estados tocarão as matérias e assuntos de **predominante interesse regional**, e aos municípios concernem os **assuntos de interesse local**" (8).

O assunto vem regulado na Constituição de 88, onde foram fixadas as competências exclusivas dos estados e municípios (arts. 25, § 1º e 30, I) e a material comum e legislativa concorrente, caso em que a União só poderá legislar sobre normas gerais (arts. 23 e 24).

É com base, também, no princípio federalista que se deve estipular na Carta Política a competência tributária de cada ente político (União, estados-membros e municípios) bem como a repartição equânime do produto de sua arrecadação, proporcionalmente à carga de atribuições dos serviços públicos atinentes a cada um. Qualquer desvio conduzirá, fatalmente, ou à indesejável fraqueza da União, ou à inelutável dependência econômica dos entes políticos periféricos (esta-

dos e municípios). O federalismo não impede o ajuste constitucional dessa proporcional distribuição. Ao contrário, impõe-no.

1.2 Separação dos poderes

A separação dos poderes (em seu contexto incluindo o Sistema de Freios e Contrapesos) constitui-se em fórmula última e refinada de eliminação da tirania preconizada pela Revolução Francesa.

Na realidade a contenção do poder absoluto das monarquias começou na velha Albion, onde, em 1215, os barões conseguiram obter de João Sem Terra o juramento à Magna Carta, onde, entre outros direitos, assegurou-se que: "Nenhum homem livre será detido ou sujeito à prisão, ou privado dos seus bens, ou colocado fora da lei, ou exilado, ou de qualquer modo molestado, e nós não procederemos nem mandaremos proceder contra ele senão mediante um julgamento regular pelos seus pares ou de harmonia com a lei do país. A ninguém denegaremos ou protelaremos direito ou justiça". *"No free man shall be taken, or imprisoned, or disseized, or outlawed, or exiled, or any wise destroyed; nor will we go upon him, nor send upon him, but by the lawful judgment of his peers or by the law of the land. To none will we deny or delay, right or justice"*. *Great Charter*, § 39 (9).

A história revela que as conquistas do homem, no sentido de sua libertação da tirania de seu semelhante, não são obtidas aos saltos. Constantemente, a par de se conseguirem outros, hão de se reavivar os direitos já adquiridos. Foi o que aconteceu na Inglaterra onde, a fim de se protegerem os direitos individuais, foram obtidas do rei, depois da Magna Carta (1215), várias declarações de direito: *The Petition of Rights* em 1628, o *Habeas Corpus Act* em 1679, e finalmente o *Bill of Rights* em 1689. Na França, depois dessa época, por força do Iluminismo, já estava em efervescência o movimento cultural que culminou com a ruptura do *ancien régime* pela Revolução Francesa em 1789.

Esses são os antecedentes históricos da Constituição Americana (1787).

A idéia nuclear que embasa a separação dos poderes é a de se evitar a tirania em virtude da concentração do poder em uma pessoa ou grupo dominante. Pelo princípio da separação dos poderes, estabelece-se o equilíbrio do poder (*balance of power*), a ser mantido

entre os três ramos do governo: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

Debaixo desse princípio, cada ramo do poder foi provido de independentes meios de exercer *checks on and to balance* as atividades dos outros dois, assim garantindo que nenhum ramo pudesse alguma vez exercer autoridade ditatorial sobre os trabalhos do governo. Desse modo, os três ramos do governo são separados e distintos um do outro. Os poderes dados a cada um são delicadamente controlados pelo poder dos outros dois. Cada ramo serve de controle sobre potenciais excessos dos outros dois.

"Most importantly, it established the principle of a "balance of power" to be maintained among the three branches of government — the executive, the legislative and the judicial. Under this principle, each branch was provided the independent means to exercise checks on and to balance the activities of the others, thus guaranteeing that no branch could exert dictatorial authority over the working of the government" (10).

Os Artigos Federalistas (*The Federalist Papers*) enfatizaram outra virtude na separação dos poderes, ou seja, o crescimento da eficiência e da efetividade governamental. Sendo limitadas as funções especializadas (legislativas, executivas e judiciárias), os diferentes ramos do governo desenvolvem a habilidade e o senso de orgulho em seus papéis que não seriam alcançados ou superados de outra forma.

A exemplo de seu modelo americano, a Constituição Brasileira Republicana de 1981 instituiu (art. 15), também, a separação dos poderes, segundo a lição de Charles Louis de Secondat, Barão de La Brède, e de Montesquieu, em seu livro *O Espírito das Leis*.

A atual Constituição de 1988 reza que "são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (art. 2º). Desse modo, o terceiro ramo do Governo Federal, o Poder Judiciário, consiste num sistema de cortes espalhadas pelo território nacional tendo como cabeça o Supremo Tribunal Federal. Por sua vez, a Carta Política, em outra banda (art.92), discrimina quais são os órgãos do Poder Judiciário. Note-se que, pelo menos em tese, nos Estados Unidos o Congresso pode extinguir a Justiça Federal, exceto a Suprema Corte que foi a única mencionada na Constituição. Aqui, ao contrário, as instâncias inferiores estão protegidas, quanto à sua existência, pela norma fundamental.

Hamilton, no federalista nº 78, traça o perfil do Poder Judiciário, ao afirmar que:

"Todo aquele que considerar atentamente os diferentes poderes perceberá que, num governo em que eles estão separados, o Judiciário, pela natureza de suas funções, será sempre o menos perigoso para os direitos políticos da Constituição, por ser o menos capaz de transgredi-los ou violá-los. O Executivo não só dispensa as honras como segura a espada da comunidade. O Legislativo não só controla a bolsa como prescreve as regras pelas quais os deveres e direitos de todos os cidadãos serão regulados. O Judiciário, em contrapartida, não tem nenhuma influência nem sobre a espada nem sobre a bolsa; nenhum controle nem sobre a força nem sobre a riqueza da sociedade, e não pode tomar nenhuma resolução ativa. Pode-se dizer que não tem, estritamente, força nem vontade, mas tão-somente julgamento, estando em última instância na dependência do auxílio do braço Executivo até para a eficácia de seus julgamentos".

Agregou ainda:

"Este simples quadro da matéria sugere várias consequências. Prova incontestavelmente que o judiciário é incomparavelmente mais fraco que os dois outros poderes; que jamais pode atacar com sucesso qualquer dos dois; e que todo cuidado possível é necessário para capacitá-lo a se defender contra os ataques dos outros. Prova igualmente que, embora a opressão individual possa esporadicamente provir dos tribunais de justiça, a liberdade geral do povo jamais poderá ser ameaçada a partir dessa frente; isto, desde que o judiciário permaneça verdadeiramente distinto tanto do legislativo como do executivo, pois concordo que não há liberdade se o poder de julgar não for separado dos poderes legislativo e executivo" (11).

Decorre dessa conceituação que a função primeira do Judiciário, a par de julgar os casos particulares, submetendo-os às leis, é a de controlar os atos dos demais poderes, sejam os administrativos ou os legislativos.

Quanto a estes, Hamilton asseverou que "nenhum ato legislativo contrário à constituição pode ser válido. Negar isso seria afirmar que o delegado é maior que o outorgante". Por isso, salientou

que "é muito mais sensato supor que os tribunais foram concebidos para ser um intermediário entre o povo e o legislativo, de modo a, entre outras coisas, manter este último dentro dos limites atribuídos a seu poder. A interpretação das leis é o domínio próprio e particular dos tribunais. Uma constituição é de fato uma lei fundamental, e como tal deve ser vista pelos juizes. Cabe a eles, portanto, definir seu significado tanto quanto o significado de qualquer ato particular procedente do corpo legislativo. Caso ocorra uma divergência irreconciliável entre ambos, aquele que tem maior obrigatoriedade e validade deve, evidentemente, ser preferido. Em outras palavras, a constituição deve ser preferida ao estatuto, a intenção do povo à intenção de seus agentes" (12).

Infere-se que a palavra final sobre a qualidade dos atos dos outros dois poderes remanesce com o Judiciário. *"The acid test in both cases is whether, in the opinion of the courts, such legislation and rules conform with the intent of the Constitution itself"* (13).

Aliás, através da interpretação judicial ocorre a mudança da constituição, sem contudo emendá-la. É o que vem acontecendo naquele país desde o célebre caso "Marbury v. Madison", relatado por Marshall, em 1803, considerado um marco na história do Federalismo. Através desse famoso julgamento foi implantado naquela República, por força interpretativa da Suprema Corte Americana, o "**Judicial Review**" pelo qual os atos do executivo e do legislativo são reputados válidos pelo judiciário apenas quando em conformidade com a Constituição. Detalhes sobre o caso nos é dado por Ronaldo Polletti (14).*

* "A situação política que emoldura o caso e a lendária decisão, pela qual foram estabelecidos, concretamente, os princípios do controle da constitucionalidade das leis, foi deveras singular, e talvez não permitisse, ocorrendo hoje, o mesmo desdobramento ensejado pelo aresto célebre de Marshall. A rigor, ele tinha interesse pessoal direto no caso e, hoje em dia, deveria dar-se por impedido, sob pena de levantar-se a sua suspeição. Adams era Presidente dos Estados Unidos e seu Secretário de Estado, John Marshall. Ambos pertenciam ao Partido Federalista, que foi fragorosamente derrotado por Jefferson e seus partidários. O novo Presidente e o Congresso deveriam ser empossados meses depois, tempo suficiente para que Adams efetivasse o seu testamento político. A fórmula encontrada pelos federalistas foi a de nomear os — digamos — correligionários para os cargos do Judiciário, nos quais usufruiriam das conhecidas garantias de vitaliciedade e de irredutibilidade de vencimentos. Um dos beneficiados disso foi Marshall, nomeado, depois de aprovação pelo Senado, para Presidente da Suprema Corte, cargo que acumulou com o de Secretário de Estado até a véspera da posse do novo Governo. Nesse interim, entre a derrota eleitoral e a posse do novo Governo, Marshall procurou desincumbir-se da missão, mas não conseguiu entregar todos os títulos de nomeação, não obstante já perfeitos, inclusive assinados pelo Presidente e selados com o selo dos Estados Unidos. Um dos títulos não entregues nomeava William Marbury para o cargo de juiz de paz, no condado de Washington, no Distrito de Columbia. Quando Jefferson assumiu, determinou a seu Secretário de Estado, James Madison, que não entregasse o título da comissão a Marbury, por entender que a nomeação era incompleta até o ato de entrega da comissão. Marbury não tomou posse do cargo, e, por isso, requereu ao Tribunal a notificação de James Madison para que apresentasse suas razões pelas quais não lhe entregava o título de nomeação para possibilitar-lhe a posse. Tais razões poderiam embargar um eventual pedido writ of mandamus. Madison silenciou e não apresentou os embargos para o que fora notificado. Marbury, então, interpôs o mandamus. A Suprema Corte não julgou a causa durante dois anos, provocando grave expectativa na opinião pública. A Corte foi atacada pelos jornais pela sua omissão, chegando-se a alvirar o impeachment de seus juizes. O Governo, oficialmente, manifestou a opinião de que a concessão da ordem geraria uma crise entre os Poderes do Estado. A opinião generalizada era no sentido de que, se concedida, a ordem não seria cumprida pelo Executivo. A questão envolvia dificuldades técnico-jurídicas, para não falar no problema ético-político. Em termos atuais, Marshall não deveria dar-se por impedido? Ou a sua suspeição não poderia ser argüida? A decisão, em todo caso, foi política e plurívoca. Marshall, primeiro, decidiu a causa quanto ao mérito, declarando o direito de Marbury à posse do cargo de juiz. Com isso, tornava pública sua opinião, e a da Suprema Corte, de que Jefferson e Madison agiam ilegalmente ao não entregar o título ao nomeado. No entanto, não concedia a ordem em face de uma preliminar. Com isso, não corria o risco de ver desrespeitada sua decisão. E, por último, declarava inconstitucional a lei fundamento do mandamus, pois ela dava poderes à Suprema Corte para ordenar a providência impetrada, enquanto a competência originária do Tribunal havia sido fixada pela Constituição e somente por esta poderia ser ampliada. Com isso, denegava o mandamus, pela preliminar de incompetência, ao mesmo tempo em que cristalizava uma doutrina incômoda para o Governo e favorável aos federalistas, que, afinal, estavam no Poder Judiciário".

Na realidade, Marshall apenas transformou em precedente judiciário o raciocínio antes exposto por Hamilton sobre a prevalência da Constituição ante a legislação comum, como vimos retro.

Mais tarde, esse entendimento foi desenvolvido com profundidade por Kelsen, o mestre de Viena. Para ele, "o fundamento de validade de uma norma apenas pode ser a validade de uma outra norma. Uma norma que representa o fundamento de validade de uma outra norma é figurativamente designada como norma superior, em confronto com uma norma que é, em relação a ela, a norma inferior". A última delas "pressuposta como mais elevada, será aqui designada como norma fundamental (GRUNDNORM)"(15).

Portanto, é da regra matriz (Constituição Federal) que promana o fundamento de validade das leis aprovadas pelo Congresso. A sua constitucionalidade há de ser feita no confronto da verticalidade das normas periféricas com a nuclear (fundamental).

Pela mesma razão os atos administrativos podem ser invalidados pelo Judiciário, máxime porque a atual Carta Magna brasileira (art. 37) recomenda que deverão obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, entre outros.

Através da interpretação da Constituição pelos juízes, mantém-se vivo o seu espírito, já que, sendo ela uma carta de princípios, não deve ser alterada a todo tempo, pois esse procedimento conduziria à insegurança jurídica. Por isso, válida é ainda hoje a observação feita por John Marshall ao relatar o caso "McCulloch v. Maryland" (1819) no sentido de que "uma constituição é prevista para durar por eras que vêm e, conseqüentemente, para ser adaptada às várias crises das necessidades humanas" (*A Constitution intended to endure for ages to come, and consequently to be adapted to the various crises of human affair*) (16).

Vale para nós a observação de James Q. Wilson em relação ao Poder Judiciário americano no sentido de que "de vez em quando a Corte reconhece que os Fundadores nunca tiveram a intenção de criar um governo baseado numa rígida separação dos poderes, e sim um governo com base, segundo as palavras de Richard E. Neustadt, em instituições separadas num como condomínio de poderes. Mas sempre que o Judiciário se pronuncia especificando como esses poderes têm de ser divididos ele tende a dar a essas palavras a conotação mais estrita possível" (17).

Isaac Kramnick, comentando os artigos federalistas, afirmou que "a divisão aparentemente racional do governo em três funções separadas — a feitura, a execução e a adjudicação das leis — carregava consigo historicamente, no mundo britânico, e mesmo teoricamente com Locke e Montesquieu, a idéia não apenas de uma separação, mas também de uma mistura de ambos. Locke e Montesquieu, por exemplo, deram ao executivo uma participação no poder legislativo, e ambos admitiram o papel judicial da Câmara dos Lordes. Desde o seu surgimento, portanto, a doutrina da separação das funções do governo incorporava o ideal de equilibrar uma forma, ou setor, de poder contra outra" (18).

Aliás, a lição de Montesquieu é no sentido de que "esses três poderes deveriam formar um repouso ou uma inação. Mas como em virtude do movimento necessário das coisas, eles estão obrigados a seguir, serão também forçados a seguir de comum acordo" (19). "É desta forma que 'o poder detém o poder'" (20).

A relatividade da conceituação foi evidenciada quando Nixon, em 1973, alegou o privilégio executivo, com base na separação dos poderes, a fim de não entregar as fitas requisitadas pelo Juiz Federal John Sirica no caso Watergate. A Suprema Corte o rejeitou, concluindo:

"No desempenho das obrigações constitucionais previstas, cada Poder do governo tem de interpretar inicialmente a Constituição, e a interpretação dos respectivos poderes por qualquer dos três ramos merece grande respeito dos outros dois. O advogado do Presidente, como observamos, entende a Constituição como fornecendo privilégio absoluto de confidencialidade em todas as comunicações presidenciais. Muitas decisões desta Corte, todavia, têm inequivocamente reafirmado o precedente de *Marbury V. Madison*".(21)

Hoje, no Brasil, sabemos que a independência dos poderes não é estanque. Assim, o Executivo pode vetar leis do Legislativo, indicar membros do Supremo Tribunal e Cortes Superiores. O Judiciário pode anular atos administrativos e leis inconstitucionais. O Legislativo, por sua vez, é ouvido previamente sobre a nomeação de altos funcionários do Executivo, inclusive do Procurador Geral da República. Além do mais, só por lei se criam cargos públicos.

1.3 Freios e Contrapesos (*Checks and balances*)

Nathan Glick explica que os Artigos Federalistas fizeram a primeira menção específica que temos na literatura sobre a idéia de *checks and balances*, como meio de restringir o poder governamental e prevenir abusos (22). A separação dos poderes, instituída constitucionalmente, funciona como ponto nuclear do sistema de freios e contrapesos, equilibrando o exercício do Governo, através do controle de um poder pelos outros.

O controle pelo Judiciário dos atos dos demais poderes — além de inerente à democracia — valoriza as instituições tornando-as confiáveis aos olhos do povo. Merece ser lembrado aqui o famoso caso envolvendo o grande Frederico II, imperador da Prússia e o moleiro de Sans Souci. O imperador, incomodado pela existência de um moinho nas cercanias de seu castelo, perturbando-lhe a paisagem, pretendeu molestá-lo, quando foi advertido por seus conselheiros para se abster, pois havia juízes em Berlim.(23)

A sociedade civil organizada (associações, sindicatos etc.) também atua nesse controle, seja através de medidas judiciais contra ato ilegal ou abusivo das autoridades (mandado de segurança, ação popular ou ação civil pública), quer por meio de manifestações pacíficas (passeatas), ou correpondências aos parlamentares, ou petições aos poderes públicos.

A mídia, por sua vez, exerce papel de relevância no controle das atividades estatais, ao denunciar os abusos e as corrupções, ensejando a atuação do Congresso (comissões de inquérito), ou do Ministério Público (ações criminais), ou mesmo do Executivo (suspensão do ato administrativo, ou demissão do detentor de cargo de confiança).

Atual é a observação de Jefferson sobre a mídia (1787): "Sendo a opinião do povo a base de nosso governo, constitui ela o primeiro objeto a ser resguardado. Se me fosse permitido decidir se devemos ter um governo sem os jornais ou estes sem o Governo, eu não hesitaria em preferir o último". *"The basis of our government being the opinion of the people, the very first object should be to keep that right; and were it left to me to decide whether we should have a government without newspapers, or newspapers without a government, I should not hesitate a moment to prefer the latter"* (24).

O maior e melhor controle, todavia, é o exercido pelo próprio povo, que deve ser o guardião primeiro de sua liberdade contra governos despóticos.

Cabe aqui a advertência de Thomas Paine:

"A sociedade em qualquer estado é uma bênção, enquanto o governo, mesmo no seu melhor estado, não passa de um mal necessário, sendo, no pior estado, um mal intolerável. Porque, quando sofremos ou ficamos expostos, por um governo, às mesmas misérias que poderíamos esperar em um país sem governo, a nossa calamidade aumenta pela reflexão de que nós mesmos é que fornecemos os meios pelos quais sofremos" (25).

A Constituição americana tem como preâmbulo as palavras sagradas *we the people* (nós, o povo), lembrando quem é a fonte primária do poder (26).

Para o controle do governo deve se instruir o povo a acompanhar de perto os fatos políticos. É através de educação, que o povo, tomando conhecimento de que é o dono do poder, o depositará em mãos confiáveis: seus representantes no Congresso Nacional. Esses, porém, não podem se apossar do poder ignorando-o, como se ele não existisse, numa inversão ilógica, onde o representante é mais do que o representado.

A história tem demonstrado que às vezes é justificável uma certa dose de insurreição popular para frear o arbítrio do governo, ou alertá-lo da injustiça praticada, ainda que seja por decisão judicial, como aconteceu recentemente nos Estados Unidos, em Miami, quando a justiça estadual absolveu os policiais que espancaram um negro, forçando novo julgamento por um Tribunal Federal, onde foram condenados. Na turbulência (*riot*) houve mortes e depredações.

Aliás Jefferson, que era um democrata liberal, referindo-se à revolta do Shays, assim também entendia, ao dizer que "uma pequena rebelião, de quando em vez, é boa medida e tão necessária no mundo político como tempestade no mundo físico" (27). O Papa Paulo VI compartilhava, igualmente, desse ponto de vista para os casos de "tirania evidente e prolongada que ofendesse gravemente os direitos fundamentais de pessoa humana e prejudicasse o bem comum do país" (28). Isso demonstra que os direitos têm de ser conquistados.

Já advertia Jhering que "toda gente tem a missão e obrigação de esmagar em toda a parte, onde ela se erga, a cabeça da hidra que se chama o arbítrio e a ilegalidade. Todos aqueles que fruem dos benefícios do direito devem também contribuir pela sua parte para sustentar o poder e a autoridade da lei"(29).

Vale para a vida o conceito físico da imponderabilidade quântica, desenvolvido por Hawking, segundo o qual há uma desordem no universo, decorrente de forças dispersivas que não se acomodam ao padrão verificado e que tendem a quebrar a harmonia da relação mantida entre as partículas atômicas ou mesmo entre os corpos celestiais. Desse modo, o universo, em expansão, ainda que de maneira não ordenada, está construindo seu próprio futuro em busca de uma ordem estável e duradoura, se é que ela existe dentro da relatividade das coisas, ou, face ao único poder eterno e absoluto de Deus, para depois colapsar-se em si mesmo, talvez para tudo recomeçar novamente(30).

A lição que se extrai é que as ditaduras e impérios que se apoiaram em ordem absoluta, individual do tirano ou do grupo dominante, contrariando a natureza das coisas, por mais poderosos que tenham sido, entraram sempre em colapso como registra a história. Apenas o governo democrático, que tem o povo, com suas múltiplas diversidades individuais e diferentes anseios, como base, pode desenvolver-se serenamente, administrando a conjuntura variável, pois ainda que cometa erros, serão, por certo, reparáveis.

Somente as asas da democracia federalista republicana abrigam, efetivamente, o indivíduo (ou grupos minoritários) com suas diversificadas tendências ideológicas, inclusive quando contraria o pensamento dominante da maioria, sem, contudo, haver a ruptura social pela violência, pois, aí, os interesses se acomodam natural e pacificamente.

Exemplo disso é o grito de independência de Thoreau, ao escrever sobre o dever da desobediência civil, em defesa da liberdade individual, constituindo aportagem segura do equilíbrio de forças entre o Estado e os direitos fundamentais do povo, olhado singularmente o indivíduo que o compõe e não como multidão, a ver:

"A autoridade do governo ao qual desejo me submeter... é ainda um governo impuro: para ser justo, ele deve obter a sanção e o consentimento do governado. Ele não tem o direito puro sobre minha pessoa e propriedade, exceto

naquilo que eu conceder a ele. O progresso, desde a monarquia absoluta para a limitada e desta para a democracia, constitui o progresso em direção ao verdadeiro respeito ao indivíduo... Nunca haverá realmente um Estado livre e sem falsas crenças até que o Estado reconheça o indivíduo como o mais elevado e independente poder, do qual derivam sua própria autoridade e poder, e o trate condignamente." *"The authority of government, even such as I am willing to submit to... is still an impure one: to be strictly just, it must have the sanction and consent of the governed. It can have no pure right over my person and property but what I concede to it. The progress from an absolute to a limited monarchy, from a limited monarchy to a democracy, is a progress toward a true respect for the individual... There will never be a really free and enlightened State until the State comes to recognize the individual as a higher and independent power, from which all its own power and authority are derived, and treats him accordingly"*(31).

Há, à evidência, um círculo vicioso: o Estado deverá estimular a educação do povo a fim de que este, exercendo o controle sobre seus diversos poderes, assegure sua existência e forma de governo por ele mesmo escolhida.

Enfim, quanto mais politizada for a sociedade civil, exercendo ininterruptamente a cidadania, mais serenamente a democracia será preservada. Quer dizer, quanto mais educada for a população, mais recorrerá ao Poder Judiciário, que é "a salvaguarda de nossa liberdade e de nossa propriedade sob a constituição", nas palavras do *Chief Justice Charles Evans Hughes (1930/41): The Judiciary is the safeguard of our liberty and of our property under the Constitution (32)*.

Haverá, pois, tanto mais democracia, quanto mais o povo tiver acesso ao Judiciário, que, por sua vez, deverá, revestido da legitimidade que lhe empresta esse mesmo povo, dizer a palavra final a respeito de atos praticados pelos demais poderes ou pelos próprios cidadãos.

1.4 A Justiça Federal

Como consequência da separação dos poderes, a Constituição Federal de 1891 cuidou da criação do Poder Judiciário Federal,

consistente num sistema de cortes espalhadas pelo território nacional, tendo como cabeça o Supremo Tribunal Federal.

A base para as cortes federais foi estabelecida no art. 54, da Constituição Federal de 1891, que dispôs, quase em cópia servil ao estatuído no Art. III, da Constituição americana: "O Poder Judiciário da União terá por órgão um Supremo Tribunal Federal, com sede na capital da República, e tantos Juizes e Tribunais Federais, distribuídos pelo País, quantos o Congresso criar".

Compare com o paradigma americano: "*The judicial power of the United States shall be vested in one Supreme Court, and such inferior courts as the Congress may from time ordain and establish*".

Paradoxalmente, antes de consagrado o federalismo como forma de Estado pela Constituição de 1891, a Justiça Federal foi criada através do Decreto nº 848, de 11.10.1890. O art. 1º desse Decreto dispunha: "A Justiça Federal será exercida por um Supremo Tribunal e por juizes inferiores intitulados Juizes de Seção". De acordo com o art. 7º desse Decreto os Ministros do Supremo Tribunal seriam substituídos pelos Juizes Federais por ocasião de seus impedimentos. Em 05/11/1898, através do Decreto nº 3084, promulgou-se a Consolidação das Leis referentes à Justiça Federal.

Tourinho Neto, em seu opúsculo "A Atuação dos Tribunais Regionais Federais de 1889 a 1991", traça um retrospecto da Justiça Federal, que sintetizamos, agregando alguns aspectos:

a) na vigência da Carta Política Republicana de 1891, a primeira instância da Justiça Federal era constituída de juizes seccionais, um em cada estado, tendo como órgão recursal o Supremo Tribunal Federal;

b) em virtude da reforma constitucional de 03/09/1926, a competência da Justiça Federal foi restringida;

c) com o golpe de 37, a Constituição ditatorial da época eliminou a Justiça Federal de primeiro grau, passando toda a jurisdição a ser exercida apenas pela justiça dos Estados. Como órgão da Justiça Federal, existia apenas o Supremo Tribunal Federal (art. 90);

d) redemocratizado o país em 1946, a Constituição Federal determinou o retorno dual da Justiça, criando-se o Tribunal Federal de Recursos, mas a Justiça Federal não teria órgãos de primeiro grau (art. 94);

e) em outubro de 1965, através de emenda à Constituição (Ato Institucional nº 2) restaurou-se a Justiça Federal de primeira instância, que foi, logo após, organizada através da Lei 5.010, de 03/05/66 (33).

2 DUALISMO

Necessidade do Poder Judiciário Federal. Alcance da Legislação Federal.

2.1 Necessidade do Poder Judiciário Federal

Também nos Estados Unidos, lavrou-se enorme controvérsia, à época da elaboração da Constituição (1787), sobre a necessidade de um sistema federal judiciário. Depois de muito debate, um compromisso foi alcançado, pelo qual as cortes estaduais continuariam a existir normalmente enquanto se estabelecia um judiciário federal com poderes limitados.

É evidente por si que, em decorrência da forma de Estado adotado (federalismo), há necessidade de uma Justiça Federal, a par das Justiças dos estados-membros. Destina-se a Justiça Federal, precipuamente, a ser o foro onde a União e entes estrangeiros, com os quais mantém relacionamento, apresentarão suas questões à apreciação do Poder Judiciário.

Os grandes debates que aconteceram aqui no Brasil, no passado, sobre a necessidade da Justiça Federal foram sepultados com a Constituição de 1946, a partir da qual o assunto não mais foi ventilado. Aliás, os fatos revelaram que a Justiça Federal é imprescindível no confronto dos direitos individuais com os atos arbitrários das autoridades federais, que, fatalmente, não se submetem à jurisdição do estado-membro. Ademais, como a Legislação Federal tem sido abundante, em aberrante violação do federalismo, ocasionou com isso que as grandes questões nacionais têm sido decididas no âmbito da Justiça Federal (desbloqueio dos cruzados, 147% dos aposentados, 84,32% dos funcionários públicos, IPMF, Finsocial, Cofins, crédito educativo, sistema financeiro habitacional etc.).

2.2 Alcance da Legislação Federal

À luz do princípio federalista, a legislação federal é exceção, prevalecendo no mais as leis locais (estadual e municipal).

Nos Estados Unidos, onde o federalismo sempre foi a pedra angular da democracia, a União teve várias leis federais contestadas pelos estados-membros perante a Suprema Corte, sob o argumento de que o Governo Federal estava usurpando por demais os poderes estaduais.

Exemplo disso ocorreu em 1976, através do caso **Paul v. Davis**, no qual o *Justice Rehnquist* conseguiu, por ligeira margem, alterar o precedente da corte (exigem-se sempre cinco votos no mesmo sentido para ter a decisão como precedente judicial) firmado em 1968 (*Maryland v. Wirtz*), diminuindo assim a intervenção federal dos direitos civis, estabelecendo, como regra, que o justo processo (*Due process of law*) deveria ser invocado apenas para direitos específicos, constitucionalmente protegidos: a Corte não deveria criar direitos novos (atuar como legislador positivo). Decidiu-se naquela oportunidade que a reputação de uma pessoa não se encontrava protegida pelo devido processo legal, como o estavam a liberdade e a propriedade (34).

Também no caso **Califórnia v. Ciraolo** (1986) a Suprema Corte interpretou a Emenda XIV favoravelmente aos estados, permitindo a busca aérea, ainda que sem causa provável ou mandado judicial. Afirmou que a emenda XIV jamais proibiu a busca inteiramente, mas somente a limitou a situações nas quais a polícia tem base substancial para acreditar que o crime foi cometido e requerer, em circunstâncias apropriadas, um mandado de busca aprovado por um juiz (35).

Tão forte é o federalismo ali, que, de modo oposto, em relação aos direitos civis, foi preciso a aprovação da Emenda Constitucional nº XIV, para submeter a legislação estadual aos preceitos protetores outorgados pela referida emenda, segundo a qual nenhum estado deveria privar qualquer pessoa da vida, da liberdade ou da propriedade sem o devido processo legal (*Due process of law*). Esse direito já se encontrava previsto na emenda nº V (1791). A emenda à Constituição de nº XIV (1868) estendeu o *Bill of Rights* (as 10 primeiras emendas) aos estados-membros, franqueando-se ao cidadão igual tratamento sob a lei. Quer dizer, franqueou o acesso do cidadão às Cortes Federais contra violação, por leis estaduais, dos direitos garantidos na Carta Magna.

Eis o seu conteúdo:

"Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos e sujeitas à sua jurisdição são cidadãos dos Estados Unidos e do estado em que residem. Nenhum estado fará ou executará qualquer lei restringindo os privilégios ou imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos, nem privará qualquer pessoa da vida, liberdade ou propriedade sem processo regular, nem negará a qualquer pessoa, dentro de sua jurisdição, a igual proteção das leis" (36).

Esclarece Marian Faux:

"genericamente, ela garante igual proteção sob a lei. Especificamente, a cláusula do devido processo legal da emenda XIV requer que as leis sejam escritas de modo claro, de modo a serem entendidas pela pessoa mediana. A lei vagamente escrita, por exemplo, seria inconstitucional porque causaria confusão sobre quem era protegido por ela e debaixo de quais circunstâncias essa proteção era estendida... A dificuldade na aplicação da emenda XIV reside não no conceito do *devido processo*, que foi firmemente estabelecido nela, mas no substantivo *devido processo*, um conceito legal de difícil definição. O devido processo refere-se a um específico aspecto processual (como informar alguém do crime de que é acusado, ou seu direito a um advogado) que deve ser aplicado sempre que alguém é privado de sua liberdade básica. O substantivo *devido processo* envolve aspectos mais abrangentes da liberdade, como a privacidade e o direito a uma educação igual. O Governo — federal ou estadual — tem de demonstrar uma razão sobrepujante antes de infringir essas liberdades" (através da elaboração de leis): "*Generally, it guaranteed every person equal protection under the law. Specifically, the due process clause of the Fourteenth Amendment required that laws be written clearly enough for the average person to understand. A law that was vaguely written, for example, was unconstitutional because it caused confusion about who was protected by it and the circumstances under which protection was extended*"... "*The difficulty lay not with concept of procedural due process, which was firmly embedded in the amendment, but with substantive due process, a more elusive legal concept. Procedural due process referred to a specific set of procedu-*

res (such as informing someone of the crime with which he was charged or of his right to counsel) that had to be applied whenever someone was deprived of a basic liberty. Substantive due process involved broader issues of liberty, such as privacy and the right to an equal education. The government — federal or state — had to show a compelling reason before it could infringe upon these liberties" (37).

No embate sobre a validade das leis estaduais, frente à Constituição, significativo, a propósito, foi o caso **Oliver Brown v. Board of Education of Topeka**, Kansas, (1954), em que através de decisão da Suprema Corte, submeteu-se a legislação estadual aos preceitos da Constituição Federal, determinando a integração dos negros nas escolas públicas (ou dessegregação das escolas próprias para os negros). Desse modo, a Corte regrou que a prática de segregação dos pretos em escolas separadas era inconstitucional. Lá, a educação sempre foi, e ainda é, assunto local, a ser regido pela legislação estadual(38).

Pretendeu-se por essa decisão dar efetividade ao preceito constitucional que estatui a igualdade de todos perante a lei, pondo fim às discriminações sofridas pelos negros naquele país, desde o caso **Dread Scott**, quando a Suprema Corte declarou, em 1857, que os pretos não tinham os direitos de um cidadão americano e que o Congresso não tinha o direito de barrar a escravidão nos territórios do oeste. Posteriormente, em 1896, a Suprema Corte regrou (**Plessy v. Ferguson**) que a Constituição permitia a separação de serviços e facilidades para as duas raças, desde que eles fossem iguais (separate but equal)(39). Finalmente, com o caso **Brown v. Board of Education**, em 1954, a Suprema Corte alterou seu precedente (*stare decisis*) pondo fim a essa regra da separação. Essa decisão foi complementada por outra, em 1956, pela qual a Suprema Corte decidiu que a segregação em ônibus também era inconstitucional (40).

Em outro caso significativo (**Roe v. Wade**), relatado pelo *Justice* Blackmun, a Suprema Corte, em 1973, anulou as leis estaduais que proibiam o aborto, passando a permiti-lo nas 12 semanas após a concepção. Posteriormente, os estados aprovaram novas leis restringindo o aborto, impondo condições tais como idade, consentimento do marido, proibição de uso de fundos públicos etc (41).

O exemplo mais significativo de controle da constitucionalidade de leis estaduais ocorreu quando a Suprema Corte estabeleceu a imu-

nidade recíproca entre a União e os estados-membros, em 1819, ao julgar inconstitucional lei estadual que tributava banco oficial federal (**McCulloch v. Maryland**) (42).

No Brasil, ao contrário, o federalismo sempre foi bastante fraco (se é que verdadeiramente existe) e o Congresso Nacional legisla abundantemente como se não existissem os estados-membros e os municípios. O povo tudo espera do Congresso Nacional (ou das medidas provisórias do Executivo), esquecendo-se dos legislativos estaduais e municipais. Ouve-se falar, com espanto, que o Governo Federal resolveu "privatizar" os bancos estaduais, o que denota absoluto desconhecimento dos princípios que regem a federação (autogoverno estadual). Desse modo, se há um problema específico em alguma região do país, tome lá uma lei nacional, que às vezes, justamente por falta de pertinência, não pega. Por sua vez, os estados-membros e municípios não se preocupam em legislar, aí sim, com abundância necessária, sobre assuntos regionais e locais respectivamente. Em 18 anos de advocacia, nunca tive uma causa com base em direito local.

Tenho esperança no sentido de que os municípios e os estados-membros comecem a fazer prevalecer suas leis, com base na abertura que lhes foi franqueada na Carta Política de 1988, exercendo suas competências exclusivas (CF — arts. 25, § 1º e 30, I), material comum e legislativa concorrente (CF — arts. 23 e 24). Com isso, fortalecer-se-ão o federalismo e, em consequência, a democracia, em virtude da dispersão do poder, desconcentrando-o. Dar-se-á, também, maior pertinência à lei, que regulará casos adequados e existentes e não hipotéticos. O serviço público apresentará significativas melhorias em razão da fiscalização direta pelo usuário, inclusive quanto à aplicação dos fundos públicos. Enfim, será cerceada, pelo menos em parte, a corrupção.

3 AS CORTES FEDERAIS

Estrutura. Recrutamento.

3.1 Estrutura

Em 1988, o constituinte colocou em prática o que desde a Constituição de 1891 se pretendeu: a criação dos Tribunais Regionais Federais. O Supremo Tribunal deixou de ser defensor da integridade da lei federal, passando a guardar, precipuamente, a Constituição. A missão de resguardar a vigência da lei federal passou para o Superior Tribunal de Justiça. A competência do antigo Tribunal Federal de Recursos foi atribuída aos Tribunais Regionais Federais.

Atualmente, são órgãos da Justiça Federal, além do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Tribunais Superiores do Trabalho, Eleitoral e Militar, os Tribunais Regionais Federais, em número de cinco, criados de acordo com o art. 27, § 6º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e os Juízes Federais, conforme explicitado no art. 106 da Carta Política de 1988.

Finalmente, a Lei nº 7.727, de 09/01/89, ratificando a Resolução nº 01, de 06/10/88, do Tribunal Federal de Recursos, definiu a sede e jurisdição dos Tribunais Regionais Federais, que passaram a ter a seguinte composição (art. 2º): "TRF/1ª e 3ª Regiões: 18 juízes — 2ª e 4ª Regiões: 14 juízes — 5ª Região: 10 juízes".

O País foi dividido em 5 regiões: a 1ª, com sede em Brasília — DF, abrangendo os estados de Minas Gerais, Bahia, Goiás e os do norte do país (mais de 75% do território nacional); a 2ª Região compõe-se dos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo; a 3ª Região, São Paulo e Mato Grosso do Sul; a 4ª, compreendendo os estados do sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) e a 5ª Região: parte do Nordeste, com sede em Pernambuco.

Atualmente, com as alterações decorrentes das Leis nº 8.418/92, 8.914/94 e 8.915/94 é a seguinte a composição dos Tribunais Regionais Federais: 1ª Região: 18 juízes; 2ª Região: 23 juízes; 3ª Região: 27 juízes; 4ª Região: 23 juízes e 5ª Região: 10 juízes. Ou seja, um total de 101 juízes.

Na primeira instância da Justiça Federal existem 358 Varas Federais, tendo sido instaladas até agora apenas 269. Ao todo, os cargos de Juízes Federais e Substitutos de primeiro grau nas 5 regiões

somam 716. Todavia, estão providos apenas 384 cargos. Veja com detalhes o quadro evolutivo no capítulo 10.

Comparativamente, nos Estados Unidos da América existem 11 cortes de apelação (*Court of appeals*), com 3 a 15 juízes. Correspondem aos nossos Tribunais Regionais Federais. Os 50 estados americanos estão divididos em 91 cortes distritais (*District Courts*), que equivalem à nossa justiça de primeiro grau, compostas de 1 a 27 juízes (43). Há ainda a especial **Three-Judge Court**, formada por 3 Juízes designados pelo **Circuit Court of Appeal for the Federal Circuit** (*Three Judge Court Act of 1910*) competente para a declaração de inconstitucionalidade de lei estadual (44). Além das cortes federais com jurisdição comum, existem cortes especiais, como a **Court of Claims**, estabelecida em 1855, para julgar reclamações financeiras contra os Estados Unidos da América; a **Custom Court**, com jurisdição exclusiva relativamente a ações civis envolvendo tributos ou cotas de produtos importados; e a **Court of Customs and Patente Appeals**, que funciona como Tribunal de Recursos em relação às decisões da **Customs Court** e, também, do **U.S. Patent Office**, este último, órgão administrativo. Existem também as cortes federais, onde funcionam os *grand juries*, quando há acusação de crime federal, como violação de correpondência, roubo de propriedade federal, violação de qualidade de alimentos, normas bancárias e contrafação de leis.

3.2 Recrutamento

Enquanto nos Estados Unidos da América a indicação do juiz federal é feita pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado, no Brasil o ingresso na carreira se dá por concurso público de provas e títulos, com a participação obrigatória da Ordem dos Advogados do Brasil (art. 93, inciso I).

Para a composição dos Tribunais, a escolha é feita pelo Presidente da República mediante lista tríplice que lhe é encaminhada. Para o preenchimento de vaga no Supremo Tribunal Federal, no Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho e Tribunal Superior Militar, a nomeação é feita pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado.

Em alguns estados americanos, o juiz local é eleito, normalmente, por um período de 4 a 6 anos, só perdendo o cargo por má conduta.

Indaga-se, então: qual o melhor critério para se selecionar o juiz e o que se espera dele?

Nos artigos federalistas, Hamilton indica as qualidades necessárias ao exercício do cargo no poder judiciário, comparando-as às dos demais ramos governamentais: "Para o Judiciário, as qualidades desejadas são também especiais: não a energia e presteza do executivo, ou a sensibilidade do legislativo ao sentimento popular e habilidade para comprometer-se com ele, mas a 'integridade e moderação', sendo indicado vitaliciamente, liberdade contra pressões populares ou do executivo ou do legislativo". *"As for the judiciary, the qualities wanted there are special as well: not the executive's energy and dispatch, nor the legislator's responsiveness to popular sentiment or his ability to compromise, but integrity and moderation and, by being appointed for life, freedom from popular, executive or legislative pressures"* (45).

No *The Federalist* nº 78 agregou:

"Os benefícios da integridade e moderação do Judiciário já se fizeram sentir em mais de um estado e, embora possam ter desagradado àqueles que viram assim frustradas suas expectativas funestas, certamente granjearam a estima e o aplauso de todos os virtuosos e desinteressados. Homens ponderados de todas as categorias devem valorizar tudo que tenda a gerar ou fortalecer essa têmpera nos tribunais, pois nenhum homem pode ter certeza de que amanhã não será a vítima de um espírito de injustiça que hoje o beneficia". Arrematou, a seguir: "É por isso que só pode haver na sociedade um pequeno número de homens com tal mestria das leis que os qualifique para a posição de juízes" (46).

Quanto ao melhor critério para selecionar o juiz, Felipe Augusto de Miranda Rosa, após analisar as diversas hipóteses (livre escolha pelos detentores do poder, eleição, seleção em escola de magistratura) afirmou que pensa "que o nosso modelo é o melhor, sobretudo se preservadas as características que impeçam favoritismo ou discriminações"(47).

Também compartilho desse entendimento, principalmente porque no nosso país o preenchimento dos cargos públicos, se dependesse de indicação política, ou eleição popular, normalmente não se daria pelo critério do mérito pessoal, ressalvadas honrosas exceções.

Pelo concurso público, o cargo fica democraticamente ao alcance dos mais competentes. Todavia, entendo que, por ser o Judiciário o mais frágil dos poderes, na escolha de seus membros, além do critério técnico, devem ser considerados ainda o espírito de independência, honra, moderação, probidade, coragem e elevado amor às instituições democráticas. É que a força das decisões dos juízes depende, fundamentalmente, da confiabilidade que o povo tem relativamente à sua imparcialidade na causa e independência frente às outras áreas governamentais.

4 COMPETÊNCIA

Generalidades. Competência Cível. Competência Criminal.

4.1 Generalidades

Analisarei aqui, ligeiramente, somente alguns aspectos da competência dos juízes federais. Não se cogitará da competência das Cortes Superiores que integram o Sistema Judiciário Federal (CF — art. 92).

A competência da Justiça Federal vem estabelecida na própria Constituição Federal (art. 109). Por isso, por ter natureza absoluta e improrrogável, não pode ser ampliada nem restringida por lei. A enumeração constitui *numerus clausus*. É taxativa, não permitindo interpretação extensiva.

Tanto a competência cível, como a criminal, se desdobram em *ratione personae* e *ratione materiae*, ou seja, são estipuladas em razão das pessoas envolvidas ou somente em função da matéria ventilada.

A competência de cada juiz federal é estabelecida por provimento do respectivo tribunal, abrangendo, de modo geral, diversas comarcas. Por ser funcional, a competência é absoluta e improrrogável. A Vara Federal de Juiz de Fora, por exemplo, tem competência territorial sobre 58 cidades. A de Uberlândia abrange 36 comarcas (parte do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba). A de Uberaba, por sua vez, 54 cidades (parte do Triângulo Mineiro, Alto Paranaíba e Sul de Minas).

4.2 Competência Cível

A competência cível, como norma, abrange as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal figurarem na lide na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes (CF — art. 109, I).

Daí ser a competência cível geral *ratione personae*, já que é a integração na lide de uma dessas três pessoas que vai definir a competência da Justiça Federal, quer em feitos contenciosos, quer em feitos de jurisdição voluntária. Mesmo que iniciada a ação na Justiça

Estadual sem a participação de uma dessas pessoas, no momento em que elas intervierem há o deslocamento automático da causa para a Justiça Federal. O contrário ocorre com a exclusão da lide do ente federal.

No conceito de autarquias, incluem-se órgãos representativos de classe como a OAB, CREA, INMETRO etc. (CF — art. 149).

Surge, também, essa competência no caso de usucapião de terras particulares quando confrontam com imóveis de propriedade de um desses entes, tendo em vista o litisconsórcio necessário (TFR - Súmula 13). Excepciona-se o DNER, no caso de rodovias federais, eis que detém aí apenas servidão de domínio.

Abrange ainda as ações em que figurem, como parte, Estado estrangeiro ou organismo internacional, quando litigam contra município ou pessoa residente ou domiciliada no Brasil.

Inclui, também, os mandados de segurança e *habeas data*, contra atos ilegais ou abusivos de autoridades federais ou que atuam por delegação da União. Assim sujeitam-se à Justiça Federal os mandados de segurança contra os estabelecimentos de ensino superior. Mas não deveriam, uma vez que, em regra, o ensino superior, exceto nas universidades federais, é assunto de interesse local, legislando a União, apenas, sobre normas gerais (CF — art. 209, I). Já as ações ordinárias contra esses estabelecimentos de ensino superior são excluídas da competência da Justiça Federal (CF — art. 109, I).

São da competência da Justiça Federal as ações relativas ao Sistema Financeiro de Habitação, eis que a Caixa Econômica Federal sucedeu ao antigo BNH. Também as referentes ao FGTS, do qual a CEF é administradora, exceto quando conexas com reclamações trabalhistas ou inventários, ainda que negativos (alvará decorrente de morte do titular).

Excluem-se as causas relacionadas com falência, acidente no trabalho, ou que estejam sujeitas à Justiça Eleitoral ou do Trabalho. Naturalmente, estão fora, também, as causas em que figuram sociedades de economia mista, fundações privadas e sindicatos.

Por outro lado, delegou-se à Justiça Estadual, que atuará como se Justiça Federal fosse, nas hipóteses previstas no parágrafo 3º, do art. 109, da Constituição Federal: as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal e, obviamente, também as cau-

sas mencionadas no art. 15, da Lei 5010/66. Nesse caso, o recurso será para o Tribunal Regional Federal respectivo.

A competência cível específica (*ratione materiae*) vem elencada nos incisos III, X (parte final) e XI do art. 109.

Assim, são da competência da Justiça Federal as causas que se referem a tratados da União com Estado estrangeiro, tendo por objeto os direitos decorrentes do tratado, como a restituição de menores (D. 1212/94) ou prestação de alimentos (Dec. Leg. 10/58). A aplicação doméstica do tratado refoge à competência da Justiça Federal, como a Convenção de Genebra sobre a letra de câmbio e cheques por exemplo. Aliás, já existem as leis respectivas.

Inclui-se, da mesma forma, na competência da Justiça Federal a execução de sentença estrangeira após a homologação pelo Supremo Tribunal Federal.

Processam-se, ainda, na Justiça Federal as causas relativas à nacionalidade: opção pela nacionalidade brasileira e ações decorrentes da nacionalidade. É nela também que, observados os requisitos legais, conclui-se o processo de naturalização do estrangeiro, perfazendo-se com a entrega do título, ou negando-o, quando julgar que ele não satisfaz os requisitos legais (CF — art. 12). Nesse último caso, a competência é sempre do juiz federal da 1ª Vara (Lei nº 6815/80, art. 128, § 2º — Estatuto do Estrangeiro).

Finalmente, incluem-se na sua competência cível as causas envolvendo a disputa sobre direitos indígenas.

4.3 Competência Criminal.

A competência criminal geral (*ratione personae*) da Justiça Federal decorre de ser o crime praticado em detrimento de bens, serviços e/ou interesses da União, das autarquias ou empresas públicas.

Como anotou Vladimir Souza Carvalho, "a trilogia — bem, serviço e interesse do ente federal — vai funcionar como a balança da competência criminal geral, quando lesada, como antes, no campo cível, serviu de patamar na configuração da competência cível geral" (48).

Inclui-se, obviamente, nessa competência *ratione personae* o crime praticado por autoridade federal ou pelo ou contra o servidor

público federal, tomado esse termo no sentido amplo, quando em razão do exercício do cargo público. Note-se que o crime federal praticado por prefeito, deputado estadual, juiz estadual, promotor de Justiça e procurador da República é da competência do Tribunal Regional Federal respectivo. Em relação ao prefeito, não prevalece, por força interpretativa, a regra insculpida no art. 29, inciso X, da Constituição Federal.

Quando o juiz do Trabalho decreta a prisão de alguém, a competência estabelece-se da seguinte maneira: o *habeas corpus* será de competência do Tribunal Regional Federal; mas será do juiz federal a competência para o processamento da ação penal, inclusive para o relaxamento constitucional da prisão (CF — art. 5º, inciso LXV), deferimento da liberdade provisória ou arbitramento de fiança.

Também integra seu leque de atuação o *habeas corpus* quando a autoridade coatora for servidor federal (em sentido amplo). Os crimes praticados contra a fauna (Lei 5197/67 e 7653/88), mesmo fora de reservas específicas da União, passaram a ser da competência da Justiça Federal, por construção pretoriana que vislumbrou ali um interesse específico da União (Súmula 91 — STJ).

Excluem-se dessa competência os crimes militares e eleitorais. Também dela não se cogita quando se tratar de contravenções.

A competência criminal específica (*ratione materiae*) ocorre quando houver a prática de crime político (ainda não tipificado em lei), ou previsto em tratado ou convenção internacional (tráfico internacional de entorpecentes, moeda falsa, crime contra as populações indígenas, pirataria, tráfico de mulheres, difusão de publicações obscenas, danificação de cabos submarinos etc.), crime contra a organização do trabalho (somente aqueles que se relacionem com os direitos e os deveres dos trabalhadores em coletividade, como força de trabalho, não se incluindo, aí, os decorrentes de simples greve), os crimes contra o sistema financeiro e a ordem econômica financeira (crimes do colarinho branco: Lei nº 4.595/64, art. 44, § 7º, Lei nº 7.492/86, art. 26 e Lei nº 8.137/90, art. 4º e seguintes), os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves e de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro no país.

Em razão da matéria, inclui-se também na competência específica da Justiça Federal o Júri Federal, no caso de homicídio tendo por vítima o servidor federal em razão do exercício do cargo.

Continua sendo da competência do juiz federal sentenciante a execução da pena criminal cumprida em prisão estadual, se no local não existe vara estadual específica (Lei nº 7210/84 — art. 65 — LEP).

5 INDEPENDÊNCIA DOS JUÍZES

Liberdade de Julgamento. Controle Externo. Ativismo Judicial.

5.1 Liberdade de julgamentos

Hamilton preconizava em seus artigos federalistas a vitalidade dos juízes como forma de exercerem livremente suas funções sem pressões populares ou dos outros poderes da república. Disse ele:

"Não é, porém, apenas com vistas às infrações da constituição que a independência dos juízes deve ser uma salvaguarda essencial contra os efeitos das ocasionais perturbações na sociedade, as quais algumas vezes não vão além de ferir os direitos privados de determinadas classes de cidadãos, por meio de leis injustas e parciais. Nesses casos também a firmeza da magistratura judicial é de grande importância para mitigar a severidade e restringir a amplitude de certas leis, servindo não apenas para moderar os malefícios imediatos daqueles que já tenham sido sancionados, mas também atuando, como um freio, relativamente às que se encontram ainda em fase de discussão" (49).

Por isso, nos Estados Unidos, o juiz federal é indicado por toda a vida, só perdendo o cargo por má-conduta ou impossibilidade física (doença grave). É verdade que em alguns estados, o juiz local é eleito por um período de 4 a 6 anos; mas de um modo geral é reconduzido.

A atuação sobranceira do Judiciário, a par de servir como freio e contrapeso em relação aos outros poderes, amplia o espectro democrático, viabilizando a participação popular contra os atos estatais, através da universalização da Justiça e o livre acesso a ela.

O Poder Judiciário, como um dos ramos governamentais, não é contudo absoluto, nem o poderia ser. Desse modo, também sofre o controle dos demais poderes.

Como exemplo, cite-se nos Estados Unidos da América o caso do *Justice* da Suprema Corte, Abe Fortas (1965/69), que, conforme noticiam Bob Woodward e Scott Armstrong, foi obrigado a renunciar ao cargo após investigação levada a efeito pelo Serviço do Imposto de Renda por ordem de Nixon. Também houve a tentativa de *impeachment* do *Justice* Douglas, que acabou sendo descartada. Esse mesmo

magistrado, mais tarde, foi obrigado a deixar o cargo em virtude de doença grave (1975)(50).

Richard C. Schroeder informa que a casa dos representantes (deputados federais) votou artigos de *impeachment* somente 17 vezes em toda a história do país, sendo que das 17 pessoas impedidas, 13 delas eram juizes federais, como o eram os 7 responsabilizados pelo Senado (51).

Contudo, como o Judiciário é dos três o Poder mais frágil, sustentando-se apenas na probidade, independência e imparcialidade de seus membros, vale relembrar a advertência de Pimenta Bueno:

"Tirai a independência ao poder judiciário e vós lhe tirareis sua grandeza, sua força moral, sua dignidade; não tereis mais magistrados, sim comissários, instrumentos ou escravos de um outro poder (...) não é, pois, no amor, ou no interesse dos juizes, que o princípio vital de sua independência deva ser observado como um dogma, é sim por amor dos grandes interesses sociais" (52).

Quer dizer, quanto mais independente for o Judiciário, mais garantido estará o indivíduo contra ataque aos seus direitos fundamentais máxime pelo Executivo e Legislativo. Portanto, o povo deverá prestigiar ao máximo o Judiciário como forma de autoproteção política. O magistrado jamais deverá ser cerceado no seu livre julgamento, mesmo porque há sempre um tribunal superior que reparará seus eventuais equívocos.

5.2 Controle externo

Decorre, do que vimos antes, pelo princípio da separação dos poderes, aí incluído o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), que o Poder Judiciário, por sua vez, não pode ser compartimento estanque, como poder absoluto, pois a isso repudia a democracia.

Como anotou o Ministro Adhemar Ferreira:

"Todo aquele que detém poder tem de ser controlado. Já ficou longe no tempo a doutrina de que o juiz, por ser detentor da soberania, era irresponsável perante as partes e não devia ser controlado. Na verdade 'não há poderes soberanos, e soberano é só o direito, interpretado pelos

tribunais'. Num Estado de Direito democrático todo órgão estatal deve ser submetido a controle externo e interno. Para isso inventaram-se muitos mecanismos de controle do juiz e do Judiciário, com as conseqüentes responsabilidades" (53).

Por outro lado, vale para nosso país, a advertência do *Chief Justice* Warren E. Burger, da Suprema Corte Americana:

"Um tribunal que é final e irrecorrível precisa de escrutínio mais cuidadoso do que qualquer outro. Poder irrecorrível é o mais apto para auto-satisfazer-se e o menos apto para engajar-se em imparciais auto-análises... Em um país como o nosso, nenhuma instituição pública, ou o pessoal que a opera, pode estar acima do debate público" (54).

Então, como os outros poderes da União, também o Judiciário deverá ser equilibrado pelos demais.

Como acontece isso, face à Constituição Brasileira?

Nos crimes de responsabilidade (*impeachment*), os Ministros do Supremo Tribunal Federal são julgados pelo Senado Federal (CF — art. 52, II). Nas infrações comuns, praticadas por seus membros, o julgamento compete ao próprio Supremo Tribunal Federal (CF — art. 102, b). De igual maneira os praticados por membros dos Tribunais Superiores, inclusive os crimes de responsabilidade (CF — art. 102, c). O Superior Tribunal de Justiça julga (crime comum e de responsabilidade) os membros dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais de Justiça dos Estados (CF — art. 105, I, a). Os Tribunais Regionais Federais julgam os juízes federais (CF — art. 108, I, a).

Internamente, os juízes sofrem a fiscalização da respectiva Corregedoria, com acesso às partes através das correições parciais. Anualmente, as varas são auto-inspecionadas pelos juízes, facultando-se a participação da OAB e do Ministério Público Federal.

Por sua vez, os atos administrativos praticados por qualquer juiz ou tribunal podem ser atacados pelas ações e remédios constitucionais (mandado de segurança, ação civil pública, ação popular etc.).

Ressaltem-se, finalmente, as elevadas e independentes funções do Ministério Público Federal, a quem compete, além de atuar ora como senhor da lide penal, ora como *custus legis*, "zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pú-

blica aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia" (CF — art. 129, II).

Além do mais, o ato judicial, que deverá ser sempre motivado (CF — art. 93, inciso IX), sofre, naturalmente, a fiscalização dos advogados da parte.

Extrai-se de tudo isso, que já existem mecanismos suficientes para o controle do Poder Judiciário. Só falta exercê-los satisfatoriamente se e quando necessário.

À evidência, não há de se cogitar de criação de órgão espúrio (longe da vontade do povo) para controlar o Judiciário, pois um poder estatal só pode ser controlado legitimamente pelos outros dois, jamais por um órgão colegiado submetido, a mais das vezes, aos impulsos dos poderes e às pressões populares.

O Judiciário, pela sua própria natureza, tem de ficar fora do alcance dessas pressões momentâneas, a fim de se prevalecer a independência de seus julgamentos, que só deve ater-se à Justiça, e, jamais, aos interesses de uma maioria irrefletida e passageira.

Correta a advertência do juiz, hoje Ministro do STJ, Vicente Leal de Araújo, quando afirma que "a ingerência de um órgão estranho na atividade funcional dos juízes causará, estou certo, prejuízo de proporções inestimáveis à justiça. Se for implantado um controle externo, "ao invés de remediar os males atuais, ter-se-á institucionalizado no Judiciário o triste fenômeno do juiz temeroso, inseguro e preocupado com eventuais sanções disciplinares. E já disse que quando os juízes têm medo, os demais cidadãos não poderão dormir em paz. E lembrando Carlos Maximiliano, "é certo que quando o juiz se deixa guiar pelo sentimento, a lide degenera em loteria." (In: Hermenêutica e aplicação do Direito, 9ª ed., pág. 83) (55).

Recordem-se, a propósito, as palavras sensatas de Hamilton, nas quais o tempo (200 anos) comprovou haver sabedoria:

"... que a liberdade nada tem a temer do judiciário isoladamente, mas tem tudo a temer de sua união com qualquer dos outros poderes; que todos os efeitos de tal união decorreriam forçosamente de uma dependência do judiciário para com um dos últimos, a despeito de uma separação nominal e aparente; que, em razão da sua debilidade natural, o judiciário está continuamente exposto a ser dominado, acuado ou influenciado pelos poderes

coordenados; e que, como nada pode contribuir tanto para sua firmeza e independência como a vitaliciedade dos juizes em seus cargos, essa qualidade deve ser justamente considerada um ingrediente indispensável na sua constituição e, em grande medida, a cidadela da justiça e da segurança públicas" (56).

Concordo, todavia, que o Poder Judiciário brasileiro se acha distante do povo, que sobre ele, ao menos diretamente, não tem alcance. Essa deficiência deve ser contornada através da ampliação da competência do júri a todas as causas criminais. Com isso, a par de uma participação efetiva do povo nesse ramo governamental, aumentará a legitimidade do judiciário, diminuindo, inclusive, a impunidade que campeia no nosso país. Assegurar-se-á, com a ampliação da competência do júri, o indeclinável exercício da cidadania pelo povo, indispensável ao resguardo permanente da democracia, da qual o júri constitui um dos pilares, ao lado do direito de voto.

Traz-se à colação, a propósito, o pensamento de Jefferson sobre a necessidade da efetiva participação do povo em todos os ramos do governo como "único meio de assegurar uma longa, contínua e honesta administração de seus poderes".

Especificamente para o Judiciário recomendou a participação no júri, onde os cidadãos "não estão aptos para julgar questões de lei, mas têm capacidade para julgar questões de fato. Na forma de júri, pois, determina todas as questões de fato, deixando aos juizes permanentes aplicarem a lei resultante desses fatos. Mas todos nós sabemos que juizes permanentes adquirem um *esprit de corps*; que, sendo conhecidos, estão sujeitos a serem tentados por suborno; que são desencaminhados pelos favores, relações, espírito partidário, devoção ao Poder Executivo ou Legislativo; que é melhor deixar uma causa à decisão da sorte que à de um juiz partidário de um dos contendores; e que a opinião de doze jurados honestos dá ainda melhor esperança de direito do que a da pura sorte. Deixa-se, portanto, aos jurados, se eles consideram que os juizes permanentes estão sob qualquer influência em qualquer causa, tomarem a si o encargo de julgarem a lei, assim como o fato. Eles não exercem esse poder senão quando suspeitam parcialidade nos juizes, e pelo exercício desse poder têm sido os mais firmes baluartes da liberdade na Inglaterra. Fosse eu chamado para decidir sobre se seria preferível omitir o povo no departamento judiciário ou legislativo, diria ser

preferível deixá-lo fora deste último. A execução das leis é mais importante que sua elaboração. É melhor, contudo, ter o povo em todos os três departamentos, onde isso seja possível" (57).

5.3 O ativismo judicial.

Um dos aspectos do ativismo judicial, esclarece Lawrence Baum, concerne às relações da Corte Suprema com os outros poderes. Diz ele o seguinte:

"o ativismo da Suprema Corte neste sentido, freqüentemente é medido pelo uso que ela faz da revisão judicial, o poder de anular atos de outros elaboradores de políticas sob o fundamento de que eles violam a Constituição. A revisão judicial não é a única base para políticas ativistas: a Corte pode entrar em conflito com as políticas de outros poderes do Governo através de suas interpretações de leis. Mas a Corte intervém mais direta e nitidamente no processo de elaboração de políticas através do uso da revisão judicial".

Ele nos dá a exata medida desse ativismo ao explicitar "que a Corte declarou inconstitucional pela primeira vez uma lei do Congresso em 1803, no caso *Marbury versus Madison*. Até 1983, segundo uma estimativa, havia revogado 114 leis federais, no todo ou em parte. Esse número, em si mesmo, é significativo. Por um lado, indica que a Corte tem feito uso mais ou menos freqüente de seu poder de revisão — em média, mais de uma vez a cada dois anos. Por outro lado, as leis derrubadas pela Corte constituem diminuta fração das mais de 60 mil leis que já foram adotadas pelo Congresso" (58).

Releva notar que o ativismo judicial normalmente objetiva evitar a intrusão do governo nos direitos individuais.

Ensina David Kayris que "as cortes liberais intervêm para prevenir que outras partes do governo federal, estadual ou local, intrometam-se no povo. E fazem isso na ausência de uma autoridade anterior e, constantemente, a despeito de regras estabelecidas ou precedentes em contrário. Esses dois fatores — intervenção e inovação — caracterizam o ativismo judicial (*The Liberal courts intervened to prevent other parts of the federal, state, or local governments from intruding on the people. And they did so in the absence of prior authority and often in spite of established rules and precedents to*

the contrary. These two factors — intervention and innovation — characterize judicial activism. A court's willingness to engage in either is usually sufficient to earn the label, or accusation, of judicial activism. Liberal judges were judicial activist, but their activism was used to stop government intrusion on individuals in matters of personal freedom (59).

O *Judicial Review* equivale à nossa declaração de inconstitucionalidade. Ocorre, logicamente, também, ativismo judicial quando o Judiciário enxerga e declara direitos não especificamente contemplados na Constituição, porém nela previstos.

David Kairys registra que, ao tempo do governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt, ao se inaugurar o *New Deal*, a Suprema Corte Americana, por ser, na época, extremamente conservadora, julgava inconstitucional suas leis, que pretendiam ampliar a participação estatal na economia, transformando-se numa 'superlegislatura'. Contudo, o *Justice* William O. Douglas (1939/75) conseguiu ampliar o entendimento da Corte, apenas interpretando a Constituição, onde lobrigou que as garantias específicas contidas no *Bill of Rights* têm **penumbras**, formadas por **emanações** decorrentes dos direitos ali assegurados, que lhes ajudam a dar vida e substância: "*Justice William O. Douglas's majority opinion first repudiated as authority to establish a new right the line of cases that had invalidated much of Presidente Franklin D. Roosevelt's New Deal, which made the Court a "super-legislature". This was an attempt to distinguish the ruling from the conservative judicial activism of the early 1900s that had been condemned by liberals. He then catalogued and praised, however, many instances of judicial expansion of principles in the Bill of Rights to meet particular needs and stem particular abuses as times and circumstances have changed. Mentioned were the right of association, the right to educate one's children, freedom of inquiry and thought, and academic freedom — none of which is specifically referred to in the Constitution. Douglas attempted to conceptualize this phenomenon more explicitly: 'Specific guarantees in the Bill of Rights have penumbras, formed by emanations from those guarantees that help give them life and substance'*" (60).

Portanto, quando a Corte é conservadora, surge naturalmente o ativismo liberal. Quando, por sua vez, a Corte se revela liberal, há um movimento em sentido contrário.

Lawrence Baum noticia que nos anos 30 a Suprema Corte, então conservadora, entrou em conflito, através de suas decisões, com o programa *New Deal* elaborado pelo então presidente Roosevelt, que, em revidade, ameaçou ampliar, temporariamente, o número de juizes de 9 para 15, de modo a poder indicar pessoas de pensamento liberal. Face à ameaça, a Suprema Corte mudou de direção e, a partir de 1937, passou a confirmar a nova legislação. Como resultado dessa mudança, que ficou conhecida como *The switch in time that saved nine*, o inchamento da Corte não ocorreu (61).

Por sua vez, o presidente Nixon procurou frear a Corte de Earl Warren, por achá-la excessivamente liberal, nomeando para as vagas abertas juizes conservadores como Burger e Rehnquist. A seu turno, o Presidente Reagan regularmente ressaltava a necessidade de limitar o poder e discricção dos juizes a fim de preservar a democracia.

Edwin Messe III, conselheiro de Reagan e Procurador Geral enfatizava o esforço conservador de despolitizar as cortes, para garantir que praticassem seu verdadeiro papel judicial, ao invés de usurpar a autoridade dos ramos eleitos de acordo com o sistema constitucional (*"to depoliticize the courts, to ensure they played a truly judicial role, rather than usurping the authority of the elected branches of our constitution system"*) (62).

A realidade demonstra que, justamente por ser extremamente democrático o país, o juiz, como membro partícipe da sociedade e vivendo sua realidade, atua como elaborador de política quando, ao interpretar as leis e a Constituição, não permite a aplicação de determinadas leis por serem inconstitucionais, freando, além disso, a discussão de outras.

Sob o título de "Política invade decisão judicial", em artigo publicado no jornal *O Popular* (Goiânia, 25/05/93, p. 7), constatou-se, após estudo de 46.000 decisões, que "os juizes federais norte americanos misturam suas inclinações políticas com suas decisões".

Como observou Tocqueville, o imenso poder político do juiz americano advém do fato de que lhe foi reconhecido "o direito de fundamentar seus vereditos na **Constituição**, mais do que nas leis. Em outras palavras, permitiram-lhes não aplicar as leis que lhes pareçam inconstitucionais" (63).

Conclui-se, então, que o Poder Judiciário não pode ficar à margem das necessidades do povo, decidindo apenas com a visão

estreita da lei, lei esta de um modo geral elaborada pelas classes dominantes minoritárias, que perseveram no intento de manter o povo excluído do poder, ficando ela fora do alcance dessa mesma lei, que tem como objetivo máximo ampliar-lhes os privilégios já inúmeros.

À evidência, não se prega aqui a aplicação do chamado direito alternativo, que faz tábula rasa da lei. Preconiza-se, contudo, um enfoque realístico em favor do povo, principalmente das camadas mais sofridas, de tal sorte a, sem se subverter a ordem, declarar-se guerra à pobreza, resgatando-se a dívida da sociedade com a maior parte da população, alargando-se de modo mais equânime as oportunidades de cada um construir um futuro melhor, ainda que para as gerações vindouras.

Só com democracia e justiça as oportunidades econômicas serão realmente proporcionadas ao povo, estimulando-se a riqueza individual e, por conseqüência, uma melhor qualidade de vida geral. Aliás, essa postura, além de altamente democrática, virá em benefício do rico, que terá seus bens e vida protegidos da ameaça da ruptura do sistema econômico e, por conseqüência, do jurídico, provavelmente ensejando o apelo a medidas mais drásticas. Do contrário, também o Judiciário perderá sua credibilidade e, por via de conseqüência, sua legitimidade, não tendo o povo a quem recorrer.

A casa da Justiça é o asilo seguro para aqueles que, oprimidos pelo peso da pobreza e cansados das constantes injustiças, nela vêm aportar suas esperanças de liberdade e democracia. Portanto, como asseverado alhures, num país sem tradição democrática como o nosso, devemos preservar sempre as instituições, inconstitucionalizando as leis que contra sua vida atentem, muitas das quais, demonstrando ocasional interesse do grupo dominante, não representam o interesse legítimo do povo brasileiro (64).

Sem o ativismo judicial, não haverá ninguém — como salientou certa vez o *Justice* Douglas, quando insistiram para que se aposentasse devido a sua enfermidade — "para defender os pretos, os chicanos, os réus e o meio ambiente" (65).

6 O IMPACTO DAS DECISÕES

Elaboração de Políticas. Efeitos sobre a Sociedade Civil e Instituições Públicas. Dificuldades na Execução das Decisões Judiciais.

6.1 Elaboração de políticas

Ao decidir sobre a constitucionalidade de leis aprovadas pelo Congresso, o Supremo Tribunal Federal e os juizes federais, na realidade, interferem no processo legislativo e elaboram políticas.

Aliás, a própria Constituição Federal é emendada através das decisões judiciais, ao lhe traçarem novos contornos de acordo com a evolução dos fatos da vida. Por exemplo, no polêmico caso *Roe v. Wade* (1973), a Suprema Corte Americana constitucionalizou o aborto e com isso influenciou a vida de milhares de pessoas.

Por isso, é muito importante a nomeação de juizes, máxime para o exercício do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Tanto assim é que, nos Estados Unidos, os presidentes da República fazem minucioso estudo sobre o pensamento conservador ou liberal da pessoa a ser indicada, que, de um modo geral, corresponde ao pensamento político do presidente. A nomeação, que prevalece por longos anos, constitui seu legado político ao país. Assim aconteceu em 1937, quando Roosevelt modificou a corte conservadora de então, incluindo nela elementos liberais, entre eles Douglas, Hugo Black, Jackson e Frankfurter. O contrário aconteceu em 1969, quando Nixon, pretendendo frear a corte liberal de Earl Warren, indicou juizes conservadores, como Burger, Powell e Rehnquist.

Desse modo, as decisões dos juizes e, em particular, do Supremo Tribunal Federal, como Corte Constitucional, podem influenciar na elaboração de políticas tais como direitos individuais, tributação, meio ambiente etc.

6.2 Efeitos sobre a sociedade civil e instituições públicas

É fácil verificar que quanto mais democrático for o país, maior é o acesso ao judiciário, advindo de suas decisões maior legitimidade popular e aceitação social. O povo, por sua vez, à medida que resolve pacificamente seus conflitos através do Judiciário, além de revelar elevada confiança nas instituições, valoriza-as, fazendo-as funcionar de

fato. Desaparece o risco de ruptura do sistema governamental mediante apelo à violência ou à demagogia como formas de soluções para os dramas sociais.

Pode-se concluir, sem sombra de dúvida, que as instituições públicas funcionam melhor, em benefício do cidadão, quando submetidas ao crivo do Judiciário e este, por sua vez, ganha legitimidade à medida que corresponde aos anseios populares de aplicador indistinto da lei, em bases equânimes, seja em relação ao particular ou, principalmente, no tocante ao próprio Estado, fixando-lhe os limites de atuação.

Modernamente, pode-se dizer que o Judiciário é hoje o primeiro interlocutor entre a sociedade e o Estado, afastando-se de vez o antigo conceito de que seria ele o último baluarte. Quando um direito é violado, principalmente pelos demais ramos do Governo, o Judiciário deve ser prontamente chamado a restaurar aquele direito. Em assim fazendo, aumentar-se-á a confiança do povo nas suas instituições e, serenamente, ampliar-se-á o desenvolvimento do processo democrático no país.

O Judiciário, jamais, como tem comprovado a história de nosso país, pode ser a última cidadela por uma razão elementar: nem ele, nem o Legislativo possuem a força das armas. Desse modo, a menos que a sociedade exerça sempre seu papel fiscalizador, recorrendo sempre ao Judiciário enquanto é tempo, nada impede que um grupo de pessoas, máxime se encasteladas no Poder Executivo, tome pela força o governo, nada podendo fazer os demais ramos governamentais.

Imprescindível, pois, a conscientização do povo no sentido de valorizar sempre os poderes legislativo e judiciário, principalmente este como guardião pacífico das instituições, que devem, a qualquer custo, ser preservadas contra ataques de oportunistas eventuais que enganam o povo, demagogicamente, através de promessas douradas de saltos na história, que na realidade encobrem apenas o anseio pessoal e despótico pelo poder.

6.3 Dificuldades na execução das decisões judiciais.

A justiça, em virtude da separação dos poderes, não tem meios, por si, de executar suas decisões. Depende sempre do auxílio do Poder Executivo (força policial), ou do Legislativo (cominação de

crime à desobediência judicial). Como se sabe, a execução é um processo básico de governo, eis que o Poder Judiciário também é um dos ramos do poder e atua, ainda, elaborando políticas. A execução das decisões de qualquer ramo do poder é imperfeita, pois, de um modo geral, depende do apoio de outro. Assim, o Executivo também necessita de apoio judicial quando a implementação de suas decisões é contestada em juízo por particulares. O Legislativo, às vezes, também se socorre do Judiciário.

Por outro lado, num país como o Brasil, onde as oligarquias dominam por séculos, é difícil ao Judiciário, não se pactuando com *status quo*, implementar suas decisões, quando alteram situação de privilégio mantida no tempo pelo poder controlador (quadro político). O país está repleto de "ilhas do poder", ou seja, pessoas ou instituições que se colocam ou se sentem fora do alcance da lei. As instituições públicas são administradas como "feudos particulares", não obstante serem públicos os recursos financeiros para elas canalizados.

Desse modo, os detentores do poder procuram sub-repticiamente — não o fazem claramente para não caracterizar a desobediência judicial — deixar de cumprir a ordem judicial que afeta seus interesses pessoais ou corporativos, mesmo após questionar sua legalidade na instância superior. Assim, por exemplo, uma universidade federal, após receber ordem de matricular determinado aluno, cumpre a ordem, mas, imediatamente, permite que os demais alunos da classe o constringam a abandonar o curso.

A Justiça estadual, pela precariedade em que sempre existiu, dependendo de favores políticos, inclusive dos prefeitos, jamais foi apta a defender o cidadão contra o Estado.

Os juízes federais poderiam parecer imunes a pressões políticas, eis que, após dois anos, são vitaliciados e não podem ser removidos ou postos em disponibilidade senão por voto de 2/3 dos membros de seu tribunal, observado o devido processo legal (*due process of law*), nos termos do art. 93, inciso VIII, da Constituição Federal.

Contudo, conforme relatou Lawrence Baum, a plena adesão de juízes federais, localizados nos estados do sul dos Estados Unidos, à decisão "Brown v. Board of Education" (1954), tornou menos agradável a vida dos juízes distritais, por força da reação de amigos e vizinhos.

Eis o que aconteceu ao Juiz Wright, de acordo com Robert Coles (*Children of Crisis: a Study of Courage and Fear*), Boston, Little Brown, 1967, 385):

"Pais e crianças das escolas integradas de Nova Orleans carregaram um caixão negro em miniatura que continha uma efígie enegrecida do Juiz J. Skelly Wright, dos Estados Unidos, até o interior do capitólio da Louisiana... A Câmara pôs-se em pé e, com grande ruído de aplauso, saudou os pais. O Legislativo, na semana passada, por resolução, instou os pais brancos a boicotar as duas escolas integradas de Nova Orleans. Quando os manifestantes entravam na Câmara Legislativa, uma mulher gritou: 'O juiz está morto, nós o massacrámos'. Alguns dos integrantes do grupo fingiam chorar e lamentar, outros riam" (66).

Exemplo marcante de dificuldade de execução de decisão judicial ocorreu quando Nixon solicitou uma decisão final da Suprema Corte sobre os privilégios executivos (direito de não entregar as fitas gravadas em seu gabinete relativas ao caso Watergate). Quando a corte, em 24/07/73, proferiu a decisão unânime (8 a 0), já que Rehnquist, que fora nomeado por Nixon não participou do julgamento, Nixon decidiu que não tinha outra escolha senão curvar-se à decisão da Corte. Dezessete dias depois, sem legitimidade para governar, e às vésperas de seu impedimento (*impeachment*) perante o Congresso, ele renunciou ao cargo mais poderoso do mundo: a presidência dos Estados Unidos da América.

Contudo, a Suprema Corte, sozinha, sem o apoio do Congresso, não tinha como executar sua decisão (67).

7 A JUSTIÇA FEDERAL E O FUTURO

Sistema Atual. Imagem da Justiça Federal. O Terceiro Milênio. Uma Visão do Futuro. Proposta de Melhoria.

7.1 Situação Atual.

Sob inúmeros aspectos, paradoxal é a situação da Justiça Federal no contexto do Poder Judiciário e frente à opinião pública.

Numa visão global, entendo que as dificuldades enfrentadas pelo Poder Judiciário como um todo, e a Justiça Federal em particular, decorrem basicamente de três fatores:

a) — fragilidade da forma federativa de Estado, permitindo-se à União (leia-se Congresso Nacional) legislar sobre quase tudo, de maneira inadequada, sobrepondo-se à autonomia dos estados-membros e municípios. Nunca é demais lembrar que na forma federalista de Estado a competência da União é residual ou remanescente. Quer dizer, excetuando aquelas matérias cuja competência legislativa foi retirada dos estados por serem próprias da União (finanças públicas, defesa, representação diplomática etc.) remanescem com eles tudo o mais. O mesmo princípio vale para o federalismo oriundo da desagregação do Estado unitário, como é o caso do Brasil.

Decorre daí, por exemplo, ser inadmissível uma gigantesca Justiça do Trabalho, que é federal, como a existente no país, aliás sem similitude nos Estados Unidos da América, onde ela não existe no sistema federal (cf -Organogramas — cap. 9.2).

Face ao princípio federativo, impõe-se que a atuação da Justiça Federal seja limitada, competindo o grosso das ações à Justiça dos estados-membros.

Contudo, no momento, ocorre o inverso: a Justiça Federal, não só pela relevância dos temas nacionais que vem decidindo, como pela enorme quantidade de processos que julga, está suplantando, com folga, a Justiça estadual. Assim, por exemplo, numa Vara Federal do interior de Minas Gerais, enquanto um único juiz federal administra cerca de 5.000 processos, a Justiça estadual local conta com 10 juízes, apreciando, ao todo, mais ou menos a mesma quantidade de processos. Na capital de São Paulo (Av. Paulista) e em Ribeirão Preto (SP), as Varas Federais contavam, respectivamente, com 18.000 a 22.000 processos para um único juiz federal. Assoberbado por essa

pletora de processos, o juiz se sente frustrado, pois sabe que **jamais** dará conta de administrar o processo com a celeridade necessária. Decorre daí, talvez, o impulso para a concessão de liminar, como única forma de atender ao preceito legal de uma justiça rápida.

Vale aqui a advertência de Funk Sherman, atual Inspetor Geral do Governo Americano, no sentido de que "justiça retardada é justiça negada", parodiando, talvez sem o saber, ao nosso grande Rui Barbosa, que dissera "Justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta" (68/9);

b) — as leis processuais, a par de serem nacionais (com a Constituição de 1988 permitiu-se aos estados legislar sobre procedimentos processuais) são antiquadas, além de terem sido elaboradas pela oligarquia dominante nas Casas do Congresso, objetivando, precipuamente, resguardar os seus privilégios, tornando apenas nominal o princípio constitucional da igualdade de todos perante a lei (como exemplo, veja-se o Código de Processo Penal: por ele, quem for rico e tiver um bom advogado, como regra, não será condenado por crime algum);

c) — num terceiro lance, ressalte-se a falta de legitimidade do Poder Judiciário, seja pela ausência de participação do povo nesse ramo do governo, quer pela discrepância de julgamento da mesma matéria pelos diversos tribunais, gerando perplexidade (insegurança jurídica) no povo.

É certo que, no Brasil, à falta do exercício da cidadania e em virtude de cinco séculos de dominação oligárquica, a eleição dos membros do Poder Judiciário não se mostra, ainda, recomendável, sendo correto o recrutamento através de concurso público, fiscalizado pela OAB.

Contudo, o povo deveria dele participar, ampliando-se as funções do júri, estendendo-o, pelos menos no momento, a todas as causas criminais. Ocorre que o júri está para a democracia na mesma proporção em que a família está para a sociedade. Quer dizer, o júri constitui, ao lado do direito de voto, a base primeira da democracia.

Por sua vez, o povo passa a ser educado no sentido de participar efetivamente desse ramo do governo. Assim, ele aprenderá que, sem sua colaboração constante, o Judiciário fica exclusivamente nas mãos de seus detentores, que passam a exercer esse poder, ainda que com reta intenção, à sua revelia, ignorando-o e marginalizando-o.

O argumento técnico contra o júri — que os jurados desconhecem a lei, semelhante ao que o analfabeto não sabe votar — não pode prevalecer, pois o que está na base do júri é a democracia, que resulta do réu ser julgado por seus pares, como já recomendava a Magna Carta inglesa de 1215, § 39, retrotranscrito. Só o diuturno exercício da função de jurado trará aprimoramento à instituição soberana do JÚRI (participação do povo no judiciário).

Dar-se-á também mais legitimidade ao judiciário, com a adoção do precedente vinculante. Por ele, os juízes inferiores estão obrigados a seguir a orientação manifestada em decisões do Supremo Tribunal Federal, quando emitida por maioria qualificada, que propo-nho seja de 2/3.

Terão também força vinculante as súmulas editadas pelos respectivos Tribunais a que se acha vinculado o juiz. Nos tribunais não poderá haver divergência entre Turmas ou Seções, o que ensejaria a manifestação do Plenário ou órgão especial.

Não é justo que a causa, em um mesmo Tribunal, fique à mercê da sorte; se cair numa turma, a tese será acolhida; se em outra, será rejeitada. Esse fato, além de desprestigiar o Judiciário, redundará em insegurança jurídica para o povo.

Por outro lado, os tribunais superiores, inclusive o Supremo, não deverão alterar a jurisprudência já pacificada pelas cortes inferiores, também em respeito à regra do *stare decisis non quieta movere*.

Contribuirá, ainda, enormemente, para a legitimidade do Poder Judiciário a extinção do privilégio de recolhimento dos réus à prisão especial (CPP — art. 295). Justifica-se a medida face ao princípio da inocência: só se decreta a prisão, ou a mantém, nos casos em que se impõe a prisão preventiva. Logo, se ela for decretada, não há por que o acusado não ser recolhido à custódia comum. Também deve ser extinto o foro privilegiado para julgamento dos crimes comuns praticados por autoridades.

Observar-se-á quanto a todos, inclusive presidente da República, governadores, prefeitos e parlamentares, o princípio do juiz natural, que será o povo, através do júri.

7.2 Imagem da Justiça Federal

Contudo, a Justiça Federal goza de credibilidade frente à opinião pública. O povo confia enormemente na Justiça Federal, como

ficou demonstrado por ocasião do bloqueio dos cruzados (Plano Col-
lor), quando se faziam filas enormes em frente ao prédio da Justiça
Federal, localizado na av. Paulista.

Essa confiança decorre, fundamentalmente, porque a Justiça
Federal, renascida (Ato Institucional nº. 2/65, art. 6º) para servir de
instrumento ao poder ditatorial (Revolução de 1964), acabou por
quebrar a tradição histórica do Poder Judiciário de não-enfrentamento
das questões envolvendo os demais poderes da república. Imantou-se
por isso, tenho a convicção, de elevada legitimidade, porque se
mostrou confiável aos olhos do povo, de onde promana todo o poder e
por quem ela foi criada para servir, pois nenhum poder tem por finali-
dade a si próprio.

O destinatário final do Poder Judiciário é o povo que o consti-
tuiu justamente para estabelecer a justiça, proporcionando, assim,
tranqüilidade doméstica e promovendo o bem estar geral.

7.3 O Terceiro Milênio

Dentro de 5 anos estaremos inaugurando o 3º milênio. Já era
hora de a humanidade não mais falar em injustiças sociais, tampouco
em duvidar dos benefícios decorrentes do regime democrático, do
federalismo e do governo republicano. Mas a realidade brasileira está
a indicar um penoso caminho a percorrer, a fim de que atinjamos um
mínimo de justiça e paz sociais.

7.4 Uma visão do futuro

Para um melhor desempenho de suas funções, a Justiça
Federal deverá se engajar politicamente (não partidariamente) mate-
rializando a Constituição e as leis em benefício do povo.

Pela primeira vez na história do país, o povo toma
conhecimento de sua cidadania e da força política que dela resulta.
Das manifestações de rua surgiu a constituição cidadã — como a
denominou Ulisses Guimarães — eis que elaborada pelos legítimos
representantes do povo. Os valores consagrados na Constituição são,
pela primeira vez, vistos como direitos a serem efetivamente
respeitados por todos os ramos do poder governamental. A hora é da
Constituição, como instrumento de alteração social, expurgando-se os
privilégios da classe dominante e valorizando-se o indivíduo como ser

capaz de contribuir para a grandeza do país, mediante o resguardo efetivo de seus direitos fundamentais, individuais, sociais e de consumidor.

Colheu-se aqui o conflito existente entre a Constituição formal (que, oriunda do Estado liberal, cuidou de preservar apenas a liberdade final dos cidadãos, tendo como modelo o arquétipo provindo da Revolução Francesa) sendo, Kelsen seu representante máximo, e a constituição material, entre cujos defensores avulta Carl Schmitt, pela qual se pretende dar efetividade à norma fundamental, valorizando os direitos individuais e ampliando os sociais.

De sorte que, como anotou Paulo Bonavides, "onde menos se conhece a Constituição é provavelmente no seu texto, não sendo portanto de desprezar jamais a parte submersa e invisível das Constituições, aquela que transcorre com toda a força e energia na ambiência sensível da vida". Porque, acrescenta ainda, citando trecho de sentença do Tribunal Constitucional da Alemanha "as leis para serem constitucionais, não basta que hajam sido formalmente exaradas. Devem estar também materialmente em consonância com os superiores valores básicos da ordem fundamental liberal e democrática, bem como a ordem valorativa da Constituição, e ainda hão de guardá-la, por igual, correspondência com os princípios elementares não escritos da Lei Maior, bem como com as decisões tutelares da Lei Fundamental, nomeadamente as que intendem com o axioma da estabilidade jurídica do princípio do Estado Social" (70).

A experiência histórica revela que no Brasil "as leis, elaboradas por uma minoria, têm por finalidade, quase sempre, conservar o que aí está, concentrando o maior número de privilégios nas mãos de poucos, deixando para a maioria a miséria. O bem-estar de todos é esquecido, a justiça social sequer é lembrada" (71).

Sempre atual é a memorável advertência de Rui Barbosa, num país que pouco progrediu em democracia e repartição dos benefícios extraídos de um território tão abundantemente rico como o Brasil, a ver: "Ora, senhores bacharelados, pensai bem que vós ides consagrar à lei, num país onde a lei absolutamente não exprime o consentimento da maioria, onde são as minorias, as oligarquias mais acanhadas, mais impopulares e menos respeitáveis, as que põem e dispõem, as que mandam e desmandam em tudo; a saber: num país onde, verdadeiramente, não há lei, não há moral, política ou juridicamente falando" (72).

Em virtude disso, com propriedade observou Fábio Comparato: "os juízes deixam de ser, como têm sido até agora, exclusivamente árbitros distantes e indiferentes de conflitos privados, ou de litígios entre indivíduos e o Estado. Doravante, incumbe também à Justiça realizar, no seu campo de atividade, os grandes objetivos sócio-econômicos da organização constitucional" (73).

Por sua vez, fizeram ver Mauro Capelletti e Bruyant Garth que o acesso à Justiça pode ser encarado "como o requisito fundamental — o mais básico dos direitos humanos — de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos" (74).

Ante a essa realidade brasileira, conclama o magistrado Tourinho Neto, no sentido de que "os juízes não podem cruzar os braços ante esses fatos e tornarem-se cúmplices de uma sociedade perversa e egoísta, ou interpretar e aplicar as leis para segurar o êxito de uma política governamental, muitas vezes cruel. Exigir-se que o juiz julgue de acordo com a lei, mesmo injusta; que o juiz seja neutro e não criativo, constitui forma disfarçada de conservação do poder por aqueles que o detêm. A segurança e a ordem jurídicas não devem ser pressupostos para manietar os juízes, mas, sim, para levá-los a encontrar um meio de assegurar a paz social, a paz de todos, e não a segurança de poucos" (75).

7.5 Proposta de Melhoria

Perplexo ante o dilema que emerge dos fatores decorrentes da impossibilidade de se ofertar justiça célere (e da injustiça a que conduz) e de se ficar inerte face ao debate público, que evidencia essa sua insuficiência, o Poder Judiciário deve implementar reformas urgentes (comportamentais, estruturais e legais), para situar-se em consonância com os tempos modernos, proporcionando justiça célere, com reconhecimento social, sem prejuízo dos naturais cuidados inerentes ao desate da lide.

O maior problema, como vimos, decorre da fragilidade do nosso federalismo. Séculos de decisões tomadas de cima para baixo, sem respeito à competência dos entes políticos locais, reduziram-no à expressão nenhuma. Faz-se necessário, então, reequilibrá-lo, reorganizando-se o Estado à luz dos princípios que o informam.

Contudo, o drama maior do federalismo é encontrar o exato ponto de equilíbrio entre os poderes da União e dos estados-membros. Se a União concentrar poderes exagerados, fácil é resvalar-se para a ditadura, além de se emperrar toda a máquina administrativa, em virtude da indevida centralização dos serviços públicos. Disso tinham medo os fundadores da nação americana. Por outro lado, se se dilargarem os poderes, em demasia, dos estados-membros, além da ameaça separatista, sempre presente, há de se considerar que o governo central fica debilitado, colocando a segurança nacional em risco. Todavia, é mais fácil controlar um tirano local que um nacional.

Nos Estados Unidos, como ao aderirem ao federalismo os estados eram soberanos, resultou daí que cederam, apenas em parte, os seus poderes, aqueles explicitamente constantes da Constituição, ficando com os remanescentes. Portanto, lá, os estados-membros também são fortes politicamente. Em duzentos anos, lá nunca se soube de tentativa de golpe de Estado.

No Brasil, como não existiam estados soberanos antes da Constituição republicana de 1891, mas apenas províncias subordinadas ao poder central do Imperador (poder moderador), decorreu que os estados-membros, na realidade, nunca foram dotados de poderes suficientes, não remanescentes, porque nada tinham de início. E os golpes de Estado sempre foram uma constante em nossa história republicana.

Para fortalecer a democracia e descentralizar os serviços públicos, é que advogo maior participação legislativa dos estados-membros e municípios, devendo a União (Congresso Nacional) legislar apenas nas matérias de sua exclusiva competência e fixar normas gerais, moderadamente, no que concerne a assuntos de interesses regionais e municipais.

A sociedade civil, como um todo, e os Poderes Constituídos (governadores, prefeitos, por exemplo), têm o dever de lutar para evitar a interferência da União, através de leis, em assuntos regionais ou locais. Com isso estarão pugnando, também, pela desconcentração do poder, equilibrando-o e pulverizando-o, preservando, desse modo, a democracia, o federalismo, a república.

O segundo aspecto, que julgo relevante em relação à morosidade da justiça, reside nos códigos processuais, que foram elaborados para uma época em que se favoreciam os privilegiados, com aversão à aplicação efetiva do preceito constitucional referente à igual-

dade de todos perante a lei. Faz-se necessária sua urgente reformulação, à luz da doutrina da instrumentalidade das leis processuais.

Quanto à legitimidade do Poder Judiciário, a questão se resolve com a ampliação da participação popular nos júris, com o corte de privilégios (foros e prisões especiais) e com uma jurisprudência mais serena — não variando tanto de acordo com a eventual maioria, no momento, nas câmaras dos tribunais — com a adoção do precedente judiciário vinculante (*stare decisis*).

Com o fito de superar essas dificuldades, ousamos sugerir significativas modificações, no âmbito da Justiça Federal, algumas delas, *de lege ferenda*:

a) — decorrentes do federalismo:

1 — conscientizar, através da mídia (publicações, entrevistas etc.), as autoridades, principalmente os parlamentares, da exata dimensão do federalismo e, a bem da democracia, da necessidade de se encontrar seu ponto de equilíbrio, evitando-se que a União invada a competência legislativa dos estados-membros e municípios. Com isso, diminuir-se-á o número de processos na Justiça Federal, retornando-os ao seu leito natural: a Justiça dos estados;

2 — tipificar o crime de desobediência à ordem judicial, cominando-se pena mais severa do que a atualmente prevista nos artigos 319 e 330 do Código Penal (objetiva equilibrar a fragilidade do Judiciário);

3 — incorrerá nesse crime a autoridade que, para casos idênticos, deixar de cumprir decisões judiciais já concedidas anteriormente;

4 — estadualizar a Justiça Trabalhista, ou melhor, transformar as Juntas em agências administrativas estaduais de conciliação. De suas decisões, caberia recurso ao juiz estadual (Vara Especializada do Trabalho). Em conseqüência, extinguir-se-iam o cargo de juiz e os tribunais trabalhistas. O trabalho é assunto eminentemente local. Sobre ele, a União deve baixar apenas normas gerais;

5 — o empregado só poderá ajuizar a reclamação trabalhista depois de esgotada a tentativa de acordo perante o sindicato de sua categoria profissional, ou agência governamental. Esse é um procedimento usual nos Estados Unidos, como informa Henry H. Perrit, Jr:

"Se você acredita que seus direitos trabalhistas foram violados, ajuizar sua reclamação deve ser o último recurso... Primeiro você deve tentar resolver a divergência com seu empregador, mesmo que tenha sido despedido... Se não der certo, você pode desistir ou ajuizar a ação, que em alguns casos, como discriminação, requer seja o assunto submetido primeiramente a uma agência governamental, antes de ir para a Corte (*When you believe your rights in the workplace have been violated, filing a lawsuit should be a last resort (although if you do file, you must do so within time limits established by law). First, you should try to work things out with your employer, even if you have been fired. If you are unsuccessful with your boss, you should talk to the personnel department. If that does not work, you should consider writing a letter to the president of the company. If all that fails and you must either give up or file a lawsuit, you may be required to submit your claim to an administrative agency before going to court. For example, as discussed in chapter 7, discrimination claims must first be submitted to the appropriate agency*" (76).

b) — processuais:

1 — no caso de ações repetitivas, o juiz poderia, julgando uma, sobrestar as demais, até decisão daquela pelo tribunal, que obrigatoriamente a apreciará preferencialmente. Tão logo comunicado o resultado do julgamento ao juiz, por fax ou telex, por simples despacho ele julgará as demais, passando a adotar, obrigatoriamente, a posição do tribunal;

2 — no caso de ações repetitivas, o tribunal, já tendo julgado uma, simplesmente aplicará às demais, por despacho do relator, a ementa do acórdão paradigma;

3 — os prazos processuais da lei de tóxicos (Lei nº 6368/76) devem ser ampliados, pois sua exigüidade conduz a nulidades, que só beneficiam o traficante;

4 — o procedimento sumário cível deverá ser transformado em ordinário, se não houver provas a serem produzidas na audiência previamente indicadas na inicial, obtendo-se, assim, maior celeridade;

5 — a execução de sentença cível, originária de processo de conhecimento, será automática, independentemente de requerimento do vencedor. O cálculo será feito pelo contador, com os elementos obrigatoriamente fornecidos pelo devedor, quando indispensáveis. Para o credor é inexplicável e irrelevante a divisão técnica do processo

(conhecimento e execução) já que lhe interessa apenas obter o bem da vida pretendido na inicial da ação, que deve, logicamente, findar-se com sua entrega efetiva (objeto da lide);

6 — transformar a suspensão condicional da pena (*sursis*) em prévia suspensão condicional do processo (*suspension of the sentence*) mediante fixação de estágio probatório para os réus que espontânea ou voluntariamente se declararem culpados. Caso contrário, se condenados a final, terão que cumprir a pena;

7 — a OAB aplicará penalidade ao advogado que ingressar com ações repetidas, cuja matéria já tenha sido objeto de julgamento no Supremo Tribunal Federal ou Superior Tribunal de Justiça, conforme o caso.

c — objetivando ampliar a legitimidade do Judiciário:

1 — manter um relacionamento mais estreito com a mídia, a fim de que melhor conheça o trabalho desenvolvido pelo Judiciário, de modo a evitar equívocos nas notícias;

2 — o juiz deverá, ainda que discorde delas, adotar as decisões prolatadas pelo Plenário do Tribunal a que estiver vinculado funcionalmente, objetivando ensejar maior segurança jurídica;

3 — o Supremo Tribunal Federal não deverá, isoladamente, dar entendimento diferente à matéria, quando já pacificada nas cortes inferiores, a fim de evitar-se a surpresa jurídica e a insegurança social que dela decorre, a par do desprestígio que advém ao próprio Poder Judiciário;

4 — nos Tribunais, sempre que uma Turma ou Seção divergir de outra, obrigatoriamente a questão deverá ser apreciada pelo Plenário, ou órgão especial, de modo a não haver divergências no mesmo tribunal;

5 — ampliar a participação do povo no Poder Judiciário, estendendo o julgamento das questões de fato pelo júri a todas as causas criminais, pelo menos no primeiro estágio. No futuro, deverá também atingir as causas cíveis mais relevantes;

6 — instituir a polícia judiciária, com aproveitamento das polícias civis, federal e estadual, subordinando-as hierarquicamente ao Ministério Público respectivo que, como senhor da lide penal (*dominus litis*), o será também do inquérito policial, fiscalizando seu regular desenvolvimento e a colheita da prova. Com isso, eliminar-se-á o atual

sistema, pelo qual o Delegado de Polícia age sem controle e, muitas vezes, não valora adequadamente as provas, deixando de, *ex officio*, abrir o processo quando devido, máxime contra pessoas importantes, contribuindo para o aumento da impunidade;

7 — nas causas criminais, o Ministério Público Federal deverá, nas audiências, sentar-se defronte ao advogado do réu e não ao lado do juiz, face ao princípio processual da igualdade das partes;

8 — nas audiências, as perguntas às partes, aos réus e às testemunhas deverão ser formuladas diretamente pelos advogados e membro do Ministério Público, figurando o juiz apenas como mediador; afinal, o compromisso do juiz é com a justiça, não com a obtenção de provas, tarefa da acusação. Não deverá haver interrogatório do réu, que só deverá ser ouvido em juízo, a seu exclusivo critério, no interesse da defesa;

9 — dar efeito vinculante (*stare decisis*) a todas as decisões tomadas favoravelmente por mais de 6 (seis) ministros do Supremo Tribunal Federal, independentemente do processo em que proferida (ação direta de constitucionalidade, inconstitucionalidade ou recurso extraordinário);

10 — igual efeito terão as matérias sumuladas pelo Superior Tribunal de Justiça e, dentro das respectivas áreas de jurisdição, pelos Tribunais Regionais Federais;

11 — a decisão do júri deverá ser por maioria de 2/3 (dois terços) após discussão secreta da causa entre eles. Com isso, proporcionar-se-á o prévio debate da causa pelos jurados, valorizando a decisão pela sua elevada carga democrática. Não conseguida essa maioria, após, se for preciso, dias de exaustiva discussão pelos jurados, convocar-se-á outro júri, a exemplo do que ocorre na Justiça criminal americana, onde se exige a unanimidade de votos;

12 — extinguir o privilégio de recolhimento do réu à prisão especial (CPP — art. 295);

13 — extinguir, nos casos de crime comum (CPP — art. 84/87), o privilégio de prerrogativa do foro em razão da função pública exercida;

14 — aumentar as penas criminais privativas de liberdade, ampliando-se o poder do juiz ao fixá-las;

15 — acabar com a prescrição retroativa penal, por ser fonte segura de impunidade.

d) — estruturais.

1 — criar uma assessoria jurídica do juiz, que elaborará o esboço da sentença, com base no entendimento do magistrado, para o caso;

2 — por lei, somente seriam privativas do juiz as decisões interlocutórias e sentenças, podendo os demais despachos ser prolatados pela assessoria jurídica, facultando-se ao juiz a avocação do ato, quando julgar necessário;

3 — nas capitais dos estados, deverá haver especialização de varas segundo a matéria (previdenciária, tributária, administrativa, criminal e cível);

4 — implementar a informatização nas secretarias e gabinete do juiz;

5 — interiorizar, proporcionalmente à população das cidades, as varas federais;

e) — comportamentais.

1 — evitar a designação de audiências desnecessárias, ou interrupção daquelas em andamento;

2 — delegar, por portaria, à Secretaria, a prática dos atos ordinatórios independentemente de despacho do juiz;

3 — o juiz deverá ser severo com relação aos recursos e ações meramente protelatórias (embargos declaratórios e à execução, por exemplo) aplicando, de ofício, as sanções respectivas (litigância de má-fé);

4 — a exemplo deste juiz, todos deverão iniciar expediente às 9h da manhã, encerrando-o às 19h, com intervalo para almoço;

5 — encerrar, sempre que possível, os processos cautelares, provendo a cautela no próprio procedimento principal, como autorizado, agora, pela Lei nº 8952/94, que deu nova redação aos artigos 273 e 461, do Código de Processo Civil;

6 — se a matéria discutida na cautelar for apenas de direito, ao se conceder a liminar, obstar o ajuizamento de ação dita principal, que tenha o mesmo objeto que será desatado na cautelar (enfrentamento

do mérito), desprezando-se a proibição embasada unicamente na técnica;

7 — conceder, nas ações de conhecimentos, liminares satisfativas quando o direito se apresentar documentalmente comprovado de modo certo e líquido, face ao princípio da instrumentalidade das formas (a exemplo do mandado de segurança) ou para evitar o perecimento de direito. Com isso, estar-se-ia aproximando do processo monitório dos italianos.

8 EPÍLOGO

Reorganizado o Estado, equilibradamente, à luz do federalismo, e tomadas as providências necessárias visando à racionalização do processo ante sua finalidade instrumental, e a participação do povo no Poder Judiciário, dando-lhe legitimidade, estou convencido de que a Justiça Federal estará preparada para enfrentar as dificuldades que advirão no século primeiro do terceiro milênio, sem ampliar, desnecessariamente, o quadro dos juízes federais, a exemplo do governo americano, como já vimos na comparação.

A modernização da Justiça depende precipuamente da aplicação correta dos princípios federalistas e renovação dos códigos processuais. Sua legitimidade dar-se-á basicamente com a ampliação dos casos submetidos ao júri popular. Quanto ao federalismo, com lucidez prognosticou Néelson Jobim: "O problema é que a estrutura federal e a compreensão desta organização judiciária passa, seguramente, pela análise da questão federal. A importância, maior ou menor do STJ e de toda a Justiça Federal passa seguramente pela redefinição que vamos ter de fazer sobre o problema federal brasileiro. Que tipo de prevalência e autonomia administrativa pode ser mantida aos Estados, à União?" (77)

Por outro lado, necessita-se do apoio dos demais poderes que representam o povo a fim de se ampliar, de fato, a democracia neste país sem tradição de respeito ao Direito e às Instituições Constitucionais. Necessário se faz que o Judiciário se transforme, efetivamente, em poder da República. Para isso, por se tratar de poder frágil, deverá ser sempre amparado e prestigiado pelos demais ramos governamentais.

Poderá então, o Judiciário, principalmente o federal, em resposta ao povo, que o erigiu como ramo do governo, providenciar no sentido de que, ao estabelecer a justiça, ela o seja para todos e não somente penalizando os fracos como é da tradição nossa.

A lei no Brasil só é aplicada com rigor contra os pobres, ficando as elites fora de seu alcance, gerando, por parte delas, um sentimento de descaso e, pela sociedade como um todo, o de impunidade em relação aos poderosos.

Que ninguém, doravante, se sinta acima da lei. Com a maior participação do povo nos julgamentos, através do júri, essa cala-

midade secular será extinta. Estando presente o povo nas decisões judiciais, por meio do júri, afastado fica o receio da impunidade.

Das brumas da injustiça que envolve o povo brasileiro emerge, como ideal pertinente, a inscrição insculpida no alto do pórtico do magnífico prédio de mármore, estilo grego antigo (corintiano), onde se situa a Suprema Corte Americana, na cidade de Washington — DC: "EQUAL JUSTICE UNDER LAW", ou seja, "JUSTIÇA IGUAL SOB A LEI".

Compartilhando desse sonho americano, lanço meu olhar para o futuro e antevejo sua transformação em realidade, aqui no Brasil, este país esplendoroso e abençoado detentor de inigualáveis riquezas naturais, habitado por um povo pacífico, por isso tão negligenciado pelo governo.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Art. 92 — Relaciona os órgãos do Poder Judiciário.

Art. 105, parágrafo único — Institui o Conselho da Justiça Federal, que funcionará junto ao Superior Tribunal de Justiça, com competência para exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal.

Art. 109 — Discrimina a competência dos juízes federais de primeiro grau.

Art. 27, § 6º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias — Cria os 5 Tribunais Regionais Federais.

Ato Institucional nº 2, de 27/10/65 — Cria a Justiça Federal de Primeira Instância (CJF — Coletânea de Legislação — 2ª ed. 1989. pp. 73/5)

Lei nº 5.010, de 30/05/66 — Organiza a Justiça Federal de Primeira Instância — alterada por: DL 30, de 17/11/66, DL 253, de 28/02/67, L 5.345, de 03/11/67, Lei 6.741, de 05/12/79 e L 7.595, de 08/04/87 (CJF — Idem — pp. 76/96).

Lei nº 6.032, de 30/04/74 — Dispõe sobre o regimento de custas e prazo de preparo dos recursos — alterada pelas Leis 6.789, de 28/05/80, 7.318, de 05/06/85 e 7.400, de 05/11/85 (CJF- idem-pp. 147/151).

Lei nº 6.044, de 14/05/74 — Regulamenta a disponibilidade dos membros da magistratura federal e contagem do tempo de advocacia (CJF — idem — p.158).

Lei nº 7.595, de 08/04/87 — Cria o quadro de Juiz Federal Substituto (CJF — idem — pp. 217/18).

Lei nº 7.727, de 09/01/89 — Define a sede, jurisdição e composição dos Tribunais Regionais Federais (CJF- idem — pp. 244/6).

Lei nº 8.197, de 27/06/91 — Disciplina a transação nas causas de interesse da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais. Revoga a Lei 6.825, de 22/09/80, que estabelecia alçada recursal na Justiça Federal.

Lei nº 8.418, de 27/04/92 — Altera a composição do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (Lex 1992/223).

Lei nº 8.424, de 19/05/92 — Dispõe sobre a reestruturação da Justiça Federal de 1º grau da 4ª Região (Lex1992/223).

Lei nº 8.472, de 14/10/92 — Dispõe sobre a composição e a competência do Conselho da Justiça Federal (Lex 1992/786).

Lei nº 8.495, de 23/11/92 — Dispõe sobre a reestruturação da Justiça Federal de 1º grau da 5ª Região (Lex1992/855).

Lei nº 8.535, de 16/12/92 — Dispõe sobre reestruturação da Justiça Federal de 1º grau da 2ª Região (Lex1992/896).

Lei nº 8.914, de 12/07/94 — Altera a composição do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Lex 1994/968).

Lei nº 8.915, de 12/07/94 — Altera a composição do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (Lex 1994/969).

12 BIBLIOGRAFIA

- 01 — SCHROEDER, Richard C. e GLICK, Nathan. *An outline of American Government* — United States Information Agency, 1989, p. 7.
- 02 — SCHROEDER, Richard C. e GLICK, Nathan, ob. cit. p. 7.
- 03 — NAVARRO COELHO, Sacha Calmon. *O Controle da Constitucionalidade das leis e do poder de tributar na Constituição de 1988*, Del Rey, 1992, pp. 67/8.
- 04 — SCHROEDER, Richard C. e GLICK, Nathan, ob. cit. p. 36.
- 05 — BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*, Senado Federal, 1989, p. 225.
- 06 — JEFFERSON, Thomas. *Escritos Políticos — Os Pensadores*, Abril Cultural — 1979, pág. 36.
- 7 — TOCQUEVILLE, Alexis. *A Democracia na América — Os Pensadores* — Abril Cultural — 1979, pp. 214.
- 8 — SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 6ª ed., Rev. Tribunais, 1990, p. 412.
- 9 — MIRANDA, Pontes de. *História e prática do Habeas Corpus* — Borsoi — 7ª ed. — 1972, Tomo I, pp. 9 e 10.
- 10 — ROSE, Jonathan. *About the United States History — Leif Ericson to 1865* — The United States Information Agency, 1986, p. 3.

- 11 — HAMILTON, Alexander. *Os Artigos Federalistas* — Nova Fronteira, 1987, p. 479.
- 12 — HAMILTON, Alexander. ob. cit. p. 480/1.
- 13 — SCHROEDER, Richard C e Glick Nathan. ob. cit. p. 23.
- 14 — POLLETTI, Ronaldo. *Controle da Constitucionalidade das Leis*, Forense, 1985, p. 43, citado por Navarro Coelho, Sacha Calmon, ob. cit. p. 75.
- 15 — KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito* — Martins Forense, 1991, pp. 205 e 7.
- 16 — SCHROEDER, Richard C e GLICK Nathan. ob. cit. p. 6.
- 17 — WILSON, James Q. *A Ordem Constitucional Americana — Ainda Funciona a Separação dos Poderes* — Forense 1987, p. 59.
- 18 — KRAMNICK, Isaac. *Apresentação dos Artigos Federalistas* — Nova Fronteira — 1987, pp. 43/4.
- 19 — MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis* — Brasil Editora, 1º vol., cap. VI, livro XI, p. 188.
- 20 — GIANNOTTI, Edoardo. *O Espírito de Montesquieu* — FMU Direito, ano 4, nº 4, 1990, p. 15.
- 21 — WOODWARD, Bob e ARMSTRONG, Scott. *Por detrás da Suprema Corte* — Saraiva, 2ª ed., 1985, p. 451, nota 86.

22 — GLICK, Nathan. *Explaining the constitution: The Federalist Papers in "An Outline of American Government"* — USAI, 1989, p. 39.

23 — DOURADO, Hermenito. *Discurso* — TRF/1ª Região, Separata, maio/94, fl. 5.

24 — GLICK, Nathan. ob. cit. p. 121.

25 — PAINE, Thomas. *Senso Comum — Os Pensadores* — Abril Cultural — 1979, p. 45.

26 — MACIEL, Adhemar Ferreira. *Nossa primeira Constituição à luz do Direito Comparado — Cartilha Jurídica* — TRF/1ª Região — nº 2 jan/92 - p. 09.

27 — JEFFERSON, Thomas. ob. cit. p.14.

28 — PAULO VI. *Populorum Progressio* — Paulinas — 1967 — p. 24.

29 — JHERING, Rudolf Von. *A luta pelo direito* — Forense — 1972 — p. 89.

30 — HAWKING, Stephen W. *Uma breve história do tempo* — Roco — 14ª ed. 1989.

31 — THOREAU, Henri David. *On the duty of civil disobedience*, *Washington Square Press-American Literature* — N. York, 1969, v. II, p. 346.

32 — GLICK, Nathan. ob. cit. p. 92.

33 — TOURINHO NETO, Fernando da Costa. A atuação dos Tribunais Regionais Federais de 1989 a 1991, Cartilha Jurídica nº 10, TRF/1ª Região, maio/92.

34 — KAIRYS, David. ob.cit. p.170.

35 — KAIRYS, David. with liberty and Justice for some — The New Press, 1993, p. 176.

36 — CARVALHO, Luis Airton de. Princípios Processuais Constitucionais — Cartilha Jurídica nº 28, TRF/1ª Região, set/ 94, p. 9.

37 — FAUX, Marian Roe v. Wade — A Mentor Book — N. Y. 1993, p. 80 e162.

38 — O'REAR, Chuck. Elementary and Secondary Education — USIA — 1986.

39 — PAWELEK, Richard. The law and the Judiciary — USIA — 1986.

40 — CUSACK, Michael. Black America — USIA — 1986.

41 — FAUX, Marian — ob. cit. p. 306

42 — BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*, Forense, 1990, 10ª ed., p. 84.

43 — SCHROEDER, Richard C. ob. cit. p. 93.

44 — FAUX, Marian. ob. cit. p. 86.

45 — SCHROEDER, Richard C. ob. cit. p. 42.

46 — HAMILTON, Alexander. *Os Artigos Federalistas* — Editora Nova Fronteira, 1987, p. 483 e 484.

47 — MIRANDA ROSA, Felipe Augusto. A questão do Recrutamento do Magistrado — Tribuna Judiciária — Brasília — nº 20 — out/94.

48 — CARVALHO, Vladimir Souza. *Competência da Justiça Federal*, Juruá Editora, 1990, p. 199.

49 — HAMILTON, Alexander. ob. cit. p.483.

50 — WOODWARD, Bob e ARMSTRONG, Scott. ob. cit. p.23/25.

51 — SCHROEDER, Richard C. ob. cit. p. 21.

52 — PRUDENTE, Antônio de Souza. Poder Judiciário e Segurança Jurídica — TRF/1ª Região — Cartilha Jurídica nº 9, p. 11.

53 — MACIEL, Adhemar Ferreira. Responsabilidade Civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional — TRF/1ª Região — Cartilha Jurídica nº 7, p. 08.

54 — WOODWARD, Bob e ARMSTRONG, Scott .ob. cit. p.6.

55 — ARAÚJO, Vicente Leal. de A Ética na atividade judicial — TRT/1ª Região, Cartilha Jurídica nº 17, p. 12.

56 — HAMILTON, Alexander. ob. cit. p. 479.

57 — JEFFERSON, Thomas. ob. cit. p. 31.

58 — BAUM, Lawrence. *A Suprema Corte Americana*, Forense, 1985, p. 260/1.

59 — KAIRYS, David. ob. cit. p. 3.

60 — KAIRYS, David. ob.cit.p.151.

61 — BAUM, Lawrence. ob. cit. p.42.

62 — KAIRYS, David. ob. cit. p.2.

63 — TOCQUEVILLE, Alexis. ob. cit. p. 203/4.

64 — SILVEIRA, Paulo Fernando. Da Justiça Federal — Separata da Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região — vol. 6, nº 3 jul/set/94, p. 44.

65 — WOODWARD, Bob e ARMSTRONG, Scott. ob. cit. p. 529.

66 — BAUM, Lawrence. ob. cit. p. 321.

67 — WOODWARD, Bob e ARMSTRONG, Scott. p. 474.

68 — FUNK Sherman. Entrevista — Jornal Correio Braziliense — 10/04/93.

69 — TOURINHO NETO. A Atuação dos Tribunais Regionais Federais de 1989 a 1991, p. 7.

70 — BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, Malheiros Editores, 4ª ed., 1993, pp. 68 e 342.

71 — TOURINHO NETO. Justiça Justa — TRF/1ª Região — Cartilha nº 13 — out/92 — p. 9.

72 — TOURINHO NETO. Justiça Justa — p. 9.

73 — TOURINHO NETO. Justiça Justa — p. 12.

74 — TOURINHO NETO. A Atuação dos Tribunais Regionais Federais de 1989 a 1991, p. 8.

75 — TOURINHO NETO. Justiça Justa — pp. 9/10.

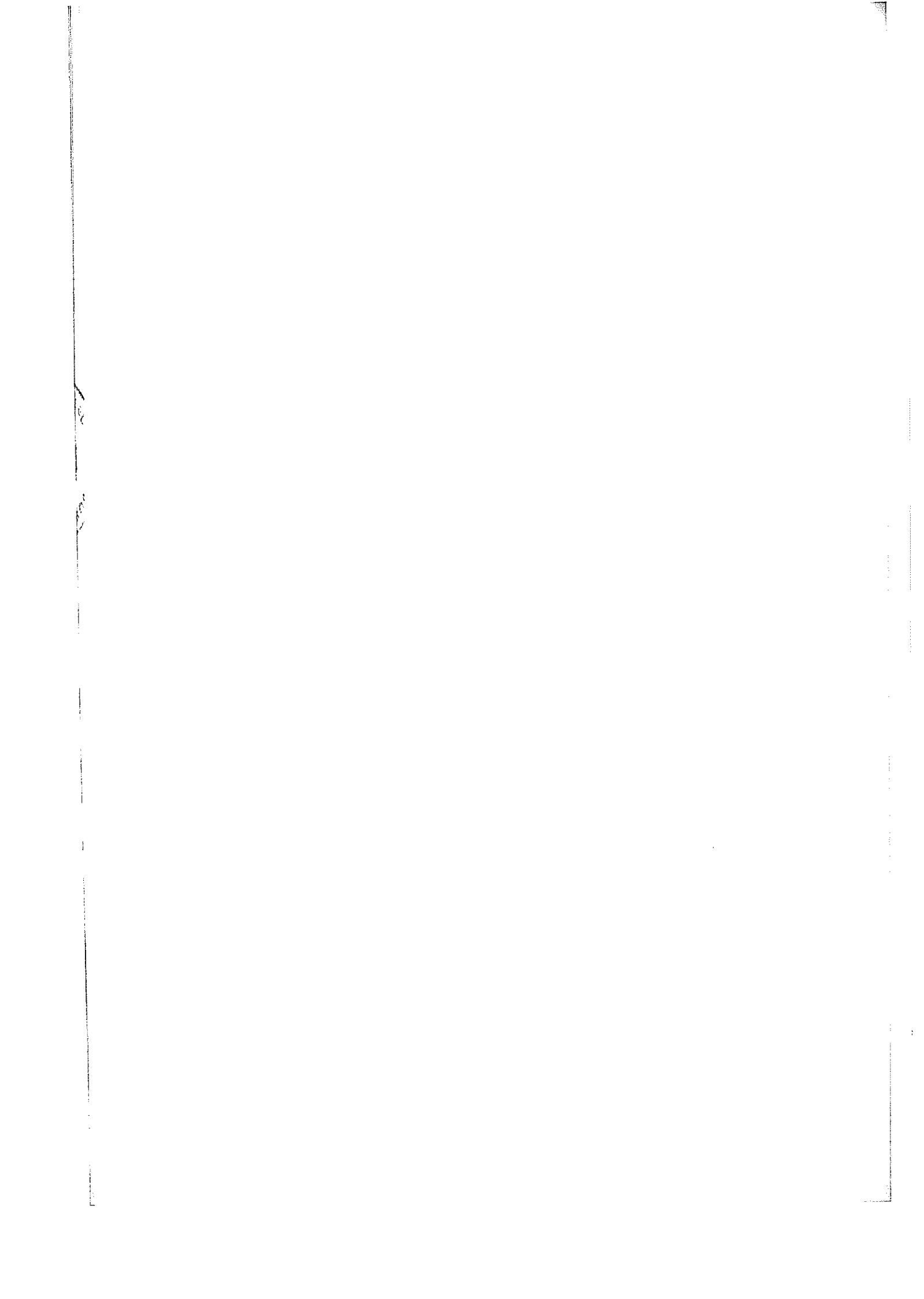
76 — PERRITT, Jr., Henry H. *Your Rights in the Workplace* — Practising Law Institute — N. York — 1993, p. 10.

77 — JOBIM, Nélon. *Seminário sobre Direito Constitucional — da Constituição* — CJF — Caderno nº 6 — CEJ, 1994, p. 25.

**JUSTIÇA FEDERAL:
PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO**

*Dr. William Douglas Resinente dos Santos**
Juiz Federal da 3ª Vara da
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

* 3º colocado



APRESENTAÇÃO

O presente trabalho contém inúmeras propostas para o aperfeiçoamento da Justiça, muitas delas sem a pretensão de originalidade, visando a dar ao Sistema Judiciário Federal reais condições de desempenhar a contento sua missão constitucional. Acreditamos na validade de expor questões inovadoras, polêmicas e, quem sabe, até surpreendentes, pois no espírito dos desbravadores do porvir podem encontrar amparo e aperfeiçoamento. O Sistema Judiciário Federal e seus problemas são vistos em suas vertentes política e financeira, abordando-se os subsistemas ditos constitucional, processual e administrativo.

São objeto de propostas o STF, em especial a representação federal, o STJ e o CJF, a competência da Justiça Federal, as peculiaridades desse ramo do Judiciário. Em seguida, abordando-se sugestões relativas ao Direito Processual, é proposta a diminuição do número de recursos, a vinculação da Administração e órgãos jurisdicionais inferiores às súmulas do STF e STJ. Propõe-se a criação da arguição de excepcionalidade. Propõem-se soluções para a liquidação e execução das decisões judiciais, entre elas a uniformização legal da forma de atualização monetária e a incriminação da desobediência à ordem judicial. Sugere-se a adoção do critério da afinidade para estabelecer prevenção e decisão judicial mais célere, bem como instrumentos de agilização dos recursos. Sustenta-se a eliminação de privilégios processuais exagerados para os entes públicos, a informatização e melhor tratamento da questão dos serventuários. É proposta a criação de um corpo de peritos na Justiça Federal. São feitas várias propostas de conteúdo orçamentário, relativas a percentual mínimo, recebimento de custas, penalidades e o produto de apreensões e confisco. Aborda-se a preocupação com o magistrado federal, seu ingresso e aperfeiçoamento. Sustenta-se a necessidade de interação entre o Poder Judiciário e a comunidade e princípios para sua participação política.

Em síntese, busca-se a adequação prática e lógica, como sistema autônomo e complexo, de todo o Poder Judiciário, estabelecendo seus ramos e atribuições, com o objetivo de dotar o Sistema Judiciário de reais condições para cumprir suas nobres funções.

Handwritten marks and a vertical line on the left side of the page.

Handwritten marks and a vertical line on the left side of the page.



SUMÁRIO

A. Introdução

B. Desenvolvimento

PARTE I — O Sistema Judiciário enquanto Poder. Vertentes e sistemas.

PARTE II — O sistema constitucional

PARTE III — O sistema processual

PARTE IV — O sistema administrativo

PARTE V — O sistema financeiro

PARTE VI — Demanda. Déficit da prestação, crescimento e controle

PARTE VII — Aspectos institucionais

C. Conclusão

A. INTRODUÇÃO

O concurso tem por objetivo estimular a reflexão dos juízes federais quanto às perspectivas futuras da instituição, bem como recolher suas sugestões para o planejamento estratégico do Sistema Judiciário Federal, consideradas:

- a) suas condições atuais de recursos materiais e humanos;
- b) a persistência de déficit na prestação jurisdicional;
- c) as projeções de demanda crescente sobre os serviços e
- d) métodos para a sua maior eficácia.

O intuito principal é a busca de sugestões a serem implantadas a curto e médio prazo (Resolução nº 130, de 03 de novembro de 1994, que institui o REGULAMENTO).

Assim, procuraremos centrar nossos esforços no oferecimento de sugestões. Não pretendemos ser originais em muitas delas, pois abdicar, no seio dessa oportunidade, de mencionar as boas idéias já conhecidas seria imperdoável omissão.

Acreditamos na validade de expor questões inovadoras, polêmicas e, quem sabe, até surpreendentes, pois no espírito dos desbravadores do porvir podem encontrar amparo e aperfeiçoamento, a melhoria precisa para o atendimento dos objetivos de qualquer idéia nova: evolução.

A bússola de tudo é a consecução de justiça, ideal que nos parece indesejável, a bem de nossos objetivos mais preciosos e do povo que sustenta o Brasil. Nosso posicionamento, como qualquer obra de ser humano, não tem acerto absoluto, de tal sorte que esperamos sobre ele suficiente debate. Só assim poderemos obter das idéias a sua mais sublime recompensa: progresso, lema auriverde que certamente é nossa destinação histórica.

Abdicamos também de traçar novamente o espectro de causas mediatas e imediatas, exógenas e endógenas, recentes e remotas, técnicas e sociais, da chamada crise do Poder Judiciário. A análise dos reais motivos da morosidade e ineficiência da Justiça já foram suficientemente levantadas e debatidas.

Nosso povo, em sua grande maioria, desconhece o que é ter respeitados seus direitos declarados na Carta Política, como saúde, educação, trabalho, segurança etc. Sem se poder esperar que fosse diferente, essa maioria também desconhece o Poder Judiciário, seus dilemas, caminhos, possibilidades e verdadeiras soluções. A imprensa, que poderia ser útil ao desfazimento dessa infeliz situação, não parece estar contribuindo para tanto, quem sabe vítima de igual ignorância.

Além disso, seria tolice pretender que, em um país em crise, um dos seus Poderes pudesse ser uma ilha de perfeição, completamente livre das mazelas do subdesenvolvimento que atinge a todos, e da crise instalada. A crise não é apenas do Estado mas da sociedade em si mesma. O problema brasileiro é mais ético e menos técnico, político ou jurídico. Apenas a formação de consciência moral, de cidadania e de convivência coletiva podem transformar os homens e as instituições que os reproduzem como perfeitos espelhos.

Sem prejuízo de todas essas constatações, porém, cumpre constatar que o Poder Judiciário é o menos afetado pelas tormentosas e complexas dificuldades. Mesmo nos fenômenos mais criticados, como o nepotismo, vê-se tão-somente a repetição, aliás, em menor escala, de situações análogas em outras sedes de poder. O exemplo da Corte Suprema, nesse particular, é de ser seguido com brevidade.

Por tudo isso, antes de propor um futuro melhor para a Justiça Federal, lembremos que esse só será possível numa conjuntura diferente, democrática, onde o povo exerça concretamente o poder, e todas as instituições do Estado sirvam única e exclusivamente ao interesse público.

As propostas dependem, de um modo geral, de modificações legislativas, dado que são propostas direcionadas à estrutura do Poder, ao Direito Processual etc.

Desde logo mencionamos como pertinentes propostas conhecidas, em aplicação ou em estudos, como as reformas dos Códigos de Processo Civil e de Processo Penal, a implantação dos Juizados de Pequenas Causas e Juizados Especiais na órbita federal etc.

No campo institucional, com grandes repercussões, devem ser repisadas as propostas da Associação dos Magistrados do Brasil — AMB, formuladas para a revisão constitucional de 1993.

Por fim, tratando-se de reformas profundas, a maior delas carente de disposição legal, apontamos como extremamente oportuno o momento, quando se discute a "Reforma do Poder Judiciário", ocasião em que este Poder, objeto de modificações e críticas justas e injustas, não deve permanecer silente.

Existem propostas que se referem apenas ao Poder Judiciário Federal e outras a todo o Poder Judiciário, sistema no qual estamos integrados, sendo impensável, em muitos casos, dar soluções meramente setoriais, como se a Justiça Federal fosse um compartimento estanque. Por fim, sugestões relativas ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça dizem respeito ao Judiciário Federal, quando menos, na medida em que nessas Cortes deságuam recursos relativos a ações julgadas em nosso sistema.

As propostas são mencionadas em todo o decorrer do trabalho, algumas *ex radice*, por serem pressupostos lógicos para fins de desenvolvimento e factibilidade das demais, outras pontualmente. Embora possam ser adotadas umas e outras não, todas se relacionam. Como abordaremos, não existem compartimentos estanques e a melhoria ou deficiência setorial repercute no objetivo final: um Judiciário eficiente, democrático e útil ao povo que o estabelece.

B. DESENVOLVIMENTO

PARTE I — O SISTEMA JUDICIÁRIO ENQUANTO PODER. VERTENTES E SISTEMAS

Urge compreender o Sistema Judiciário Federal como um sistema relativamente autônomo, integrado no sistema "Poder Judiciário", ao lado dos ramos estaduais e das Justiças especializadas. O Poder Judiciário correlaciona-se dentro do Estado com os outros Poderes, todos interados na sociedade. Em

si mesmo, o Sistema Judiciário Federal há que ser compreendido como constituído de subsistemas.

Aplica-se aqui a Teoria Geral dos Sistemas, estudada em obras técnicas de Administração, originada nas pesquisas do biólogo alemão Ludwig von Bertalanffy. Esse cientista elaborou uma teoria interdisciplinar cujo objetivo era transcender aos problemas exclusivos de cada ciência e permitir a criação de princípios gerais (físicos, químicos, biológicos, químicos e psicológicos) e modelos gerais para todas as ciências envolvidas, de forma que cada descoberta em uma ciência pudesse ser usada pelas demais. A essa teoria ele chamou de Teoria Geral dos Sistemas. Ela se baseia na compreensão da dependência recíproca de todas as disciplinas e da necessidade de integração. Envolve e atinge todas as áreas do conhecimento humano, não é uma nova ciência nem uma nova de teoria, mas sim uma nova abordagem, um novo enfoque analítico, uma nova forma de encarar os fenômenos com maior sistematização e amplitude.

O objetivo do Teoria Geral dos Sistemas é estudá-los uns em relação aos outros e, em cada um deles, a essência (constituição), elementos, finalidades, potencialidades, deficiências etc. Cada sistema tem entrada (insumo, força de arranque, *input*), processamento ou transformação, saída ou resultado e a retroação ou retroalimentação/realimentação, que é a busca dos próprios resultados para fins de aperfeiçoamento. Essa busca posterior possibilita e indica a alteração da entrada e/ou processamento, direcionando-os à satisfação dos interesses buscados.

A simples necessidade de comunicação entre os sistemas, a interação com o exterior denota a propriedade dessa abordagem. O Sistema Judiciário Federal (SJF) só funcionará bem quando bem organizado em si mesmo e encaixado em um Sistema Poder Judiciário (SPJ) melhor estruturado. A comunicação entre o SPJ e o SJF e o exterior, ou seja, os demais Poderes e a sociedade, é de singular importância. A interação com o Ministério Público, Polícia e Advocacia (da União, Defensoria, privada) também é merecedora de atenção.

O Judiciário não pode funcionar ensimesmado, sem canais de contato com a sociedade, com as demais instituições do Estatal e Público e, ainda, com sistemas vinculados às suas atividades. A

interação permitirá o conhecimento da verdade e, se esta for boa, não há o que temer. Se problemas existirem, fácil será vislumbrá-los e as soluções adequadas.

Qualquer organismo que não se intere com o ambiente tende à deterioração: as águas paradas apodrecem, o animal que não respira falece e assim por diante. A comparação entre o Mar da Galiléia, que possui *input* e resultado (saída) e o Mar Salgado é notória. O primeiro, sistema aberto, interage com o ambiente ao passo que o segundo, fechado, apenas recebe. O primeiro tem ao redor de si comunidades, tem vida, e o segundo é chamado de Mar Morto.

O JUDICIÁRIO ENQUANTO PODER. VERTENTES E SISTEMAS

Aqui, primeiramente abordamos as questões estruturais que atingem todo Poder Judiciário no país, nas Justiças comum e especial, nos âmbitos federal e estadual.

Primeiro passo, de ordem essencialmente política e de cunho constitucional, é a necessidade de real cumprimento do princípio da separação dos Poderes.

O Legislativo, Executivo e Judiciário exercem, cada qual em sua seara, atribuições e competências derivadas do Poder, que é único. O poder político é indivisível, manifestando-se em três macroórgãos, desempenhando suas funções típicas e secundárias, moderada a independência com a harmonia baseada no sistema de freios e contrapesos. Por tudo isso, o Poder Judiciário deve ser respeitado, visto e se ver como PODER.

Para tanto, há que ser autônomo, independente, sujeito a controle de forma igual, não maior nem menor, que os demais Poderes da República. *Pari passu*, devem ser observadas as peculiaridades resultantes da forma de ingresso na magistratura, diferente mas igualmente democrática. A forma de ingresso como membro do Poder Judiciário é estabelecida pelo titular do poder e, certas vezes, mais acessível a todos os brasileiros do que o ingresso pelo voto popular.

Inicialmente, o Poder Judiciário, como um todo, e em especial o Federal, deve ter sua independência reconhecida na Constituição Federal, e que, vale desde logo ressaltar, só se materializa a partir da independência orçamentária. Outros

caminhos, não só orçamentários mas também pelas formas de controle, resultam em submissão a fatores de poder que fazem da Justiça mera encenação, aquela que fez Tácito dizer que a arte da tirania consistia em governar através de juízes e não de soldados. A Justiça independente é aquela que faz o seu povo depositar nela sua esperança, tal como ocorreu no episódio em que se disse ao Kaiser que ainda havia juízes em Berlim.

Nessa linha, de primeiras modificações, é necessário que se movimentem os vetores políticos para assegurar a independência, a começar por duas grandes vertentes:

a) *vertente política*, do Judiciário como dimensão do Poder da República; e

b) *vertente financeira*, do Judiciário como estrutura organizacional e administrativa, consumidora de recursos como pressuposto de produção dos serviços públicos de natureza política que lhe competem.

Vertente Política

Nesse passo é necessária a consolidação e aperfeiçoamento do Judiciário como Poder da República. Exige-se a adequação prática e lógica, dentro da teoria dos sistemas, de todo o Poder Judiciário, estabelecendo seus ramos e atribuições, preocupando-se cuidadosamente de três sistemas (ou subsistemas) básicos e interligados:

a) sistema constitucional;

b) sistema processual; e

c) sistema administrativo.

O *primeiro sistema* é estabelecido pela Constituição, que como decisão fundamental estabelece os pilares do Poder, traçando-lhe a estrutura e, em especial, a interligação entre os dois outros sistemas.

O *segundo sistema* cuida da atividade jurisdicional, ou seja, daquela que é a essência do Judiciário: a prestação da tutela que lhe é própria. Tal sistema é dito processual, pois, como instrumento da jurisdição, e não menos instrumento-garantia do cidadão, o processo é a alma do Judiciário. Aqui há de interessar que o

magistrado decida com rapidez e segurança, objetivo que chama a cada instante a existência de normas processuais adequadas: ritos, recursos, nulidades, garantias, produção e admissão de provas etc. Os recursos adquirem aqui especial colorido, pois são a forma de ligação entre os estamentos do Judiciário e dirão em muito sobre a celeridade da prestação da tutela.

O *terceiro sistema* é o que cuida do fornecimento de meios para que os membros do Poder possam apreciar os pedidos ajuizados, com condições de processar, instruir, decidir e executar ou acompanhar a execução de suas decisões. Aqui interessam os prédios, os computadores, os serventuários, a existência de material de escritório. Aqui, há que se pensar, não como magistrado mas como administrador, do lápis ao satélite de telecomunicações.

Três *observações* devem ser feitas:

1ª) apesar de em geral se falar enormemente na atividade jurisdicional (própria), a ineficiência do terceiro sistema resulta na inoperância do segundo. Logo, e paradoxalmente, a atividade administrativa pode assumir grandeza axiológica comparável à atividade principal. Tanto quanto o processo é instrumento do direito material, a atividade administrativa é instrumento da jurisdicional. Instrumental do instrumental, mas não menos importante. Como afirmamos, em grande parte é à pobreza organizacional que se pode imputar a morosidade da jurisdição.

2ª) apesar de nos referirmos apenas à necessidade de legislação processual adequada, a falta de referência à legislação de direito material ocorre apenas por não ser este o objeto do trabalho. A legislação processual adequada, acompanhada dos meios, aplica bem leis de cunho material, quer sejam justas ou injustas. Porém, as leis de cunho material devem ser simples, claras, compreendidas pela comunidade e, necessariamente, justas. Só assim a legislação processual poderá ser melhor aplicada. O conceito de justiça há de ser construído pelo povo através de seus representantes eleitos. Os pretórios e os doutos contribuirão dentro de suas atribuições e possibilidades. O importante a ser frisado é que, pode-se dizer, o processo não só dá aplicação mas qualidade ao direito material. Leis injustas e um processo eficiente resultam apenas no aperfeiçoamento do arbítrio,

ao passo que leis justas e um processo eficiente resultam no engrandecimento da liberdade humana.

3ª) a vertente orçamentária, abordada em seguida, reflete-se imediatamente no terceiro sistema (administrativo) e mediatamente no segundo (jurisdicional/processual), na mesma proporção em que este é influenciado por aquele.

Vertente Financeira

O sistema financeiro, como iremos tratar este aspecto posteriormente, poderia ser abordado como o quarto sistema, acompanhando os sistemas constitucional, processual e administrativo. A distinção foi feita para demarcar a importância desse capítulo.

Consiste em erro primário a suposição de que existirá eficiência no sistema judiciário sem que disponha de verbas compatíveis com as atribuições. A hipertrofia do Estado, a dimensão da massa populacional, a premência de adequação dos meios materiais e humanos, a já mencionada persistência no déficit na prestação jurisdicional, a crescente demanda e os custos para a adoção de métodos para a sua maior eficácia demonstram que seria romantismo débil pretender mudar o Judiciário, dar-lhe um futuro, sem providenciar o sustento sistêmico.

O Judiciário exerce parcela do poder político, mas esse exercício cria despesas, o aparato administrativo que secunda a prestação jurisdicional também tem custos, e não são pequenos. Logo, é imperioso estabelecer o sustento financeiro.

A idéia de sustento e suficiência financeira entremealha a necessidade de ingresso de verbas com a de utilização econômica, racional e inteligente das mesmas. O ingresso de verbas sem a correspondente gerência e fiscalização do emprego é a porta para o desperdício e malversação do dinheiro público.

A essa estrutura de ingresso, utilização e fiscalização das verbas necessárias ao desempenho das atribuições do Judiciário é que estaremos nos referindo ao utilizar a expressão *sistema financeiro*.

Em síntese, exige-se, pois, a adequação prática e lógica, dentro da teoria dos sistemas, de todo o Poder Judiciário,

estabelecendo seus ramos e atribuições, não sem antes localizá-lo como Poder da República, com as prerrogativas e responsabilidades daí decorrentes.

A atividade administrativa dentro do Poder Judiciário, hoje já suficientemente elástica para ser percebida naturalmente, exige providências de ciência da Administração, Organização e Métodos, Reengenharia e modernização que não se confundem com as providências dadas frente às questões jurisdicionais.

O arcabouço legislativo deve ser compatível com as necessidades de justiça, segurança e possibilidade de satisfatória prestação da tutela jurisdicional. O Judiciário deve assumir a sua responsabilidade, como já começa a fazer, de manter atual, prática e ágil a legislação processual. Nesse aspecto, o Direito Processual, a reforma constitucional deve atentar para a inclusão no texto das regras essenciais de cunho processual a serem atendidas na formulação da legislação e na apreciação dos feitos pelos órgãos jurisdicionais.

Devem ser objeto de cuidado as vertentes política e financeira; a primeira atenta à nova ordem constitucional a ser estabelecida e mantida, aos regramentos processuais e às condições materiais de execução e apoio administrativo aos membros do poder, e a segunda preocupada com a dotação orçamentária necessária, coligada à utilização presa às noções de economicidade e eficiência.

PARTE II — O SISTEMA CONSTITUCIONAL

No bojo da reforma constitucional direcionada ao Poder Judiciário existirá oportunidade para disciplinar melhor a questão global do Poder e, em nosso caso, a Justiça Federal.

O Supremo Tribunal Federal e a Representação Federal

Entendemos que a Corte Suprema deve ter seu papel de corte constitucional aprofundado, livrando este Tribunal de tarefas que podem ser desenvolvidas por outros. Assim, seria feita a delegação de competências ou, quando menos, a criação de órgão vinculado ao STF que realizasse tarefas não propriamente jurisdicionais ou secundárias.

O número de membros da Corte poderia ser aumentado para 15, havendo três turmas com quatro membros, mantendo-se três membros (o Presidente, Vice-Presidente e Corregedor da Justiça) afastados da atividade jurisdicional, senão quando reunidos os 15 em sessão plenária. Deveriam ser melhor definidos os casos de julgamento pelo Pleno, originariamente ou como via recursal em face da Turma, bem como elastecer os casos em que o relator pudesse decidir individualmente os recursos interpostos, fazendo espécie de triagem dos processos a serem julgados pela Turma. Igual atividade poderia ser desempenhada pelo Vice-Presidente em relação aos casos da competência do Pleno. O Corregedor serviria como elemento de ligação e, quando cabível, fiscalização de todo o Poder Judiciário, podendo exercer atividades assemelhadas ao de um *ombudsman*. As atividades do Presidente seriam, de um modo geral, as comuns desse importante cargo, dando-se especial conotação à representação do Poder no âmbito externo e, no âmbito interno, a supervisão, controle e coordenação da própria Corte e dos demais tribunais, auxiliado pelo Vice-Presidente e Corregedor.

A Corte deveria ter dois critérios de ingresso: de origem e de nomeação. Em relação à origem, ao menos 10 de seus membros deveriam ter origem na magistratura de carreira, sendo cinco de origem da órbita federal e cinco de origem da órbita estadual. As demais vagas seriam preenchidas pelos critérios atuais. Em relação à nomeação, um terço seria escolhido pelo Presidente, outro terço pelo Plenário do STF, ambos com aprovação pelo Senado. As indicações do Executivo e/ou Judiciário poderiam ser feitas após a indicação de listas. O último terço seria eleito entre os membros do Poder Judiciário estadual e federal.

O Poder Judiciário Federal, ramo de inquestionável importância, máxime por ser o Judiciário da União, passaria a contar então com cinco membros da carreira na mais alta corte do país. Além disso, os membros do Judiciário Federal também participariam da eleição de magistrados para a Corte Suprema.

Superior Tribunal de Justiça e o Conselho da Justiça Federal

Uma das primeiras modificações é o retorno da regra do quinto constitucional, devendo o STJ ser preenchido por 2/5 de

membros da magistratura federal, 2/5 de membros da magistratura dos estados e 1/5 de membros do Ministério Público e Advocacia.

O Conselho da Justiça Federal deve ser valorizado e redimensionado como órgão centralizador, normatizador e coordenador da Justiça Federal. Os Tribunais Regionais Federais devem ter sua autonomia diminuída em favor da unidade da Justiça Federal. A autonomia administrativa deve ser relativizada.

Os membros do Conselho da Justiça Federal devem ser escolhidos mediante representação de cada um dos Tribunais Regionais Federais, membros da Justiça Federal de 1ª Instância, estes escolhidos mediante eleição, e membros do Superior Tribunal de Justiça oriundos da Justiça Federal.

A especialização dos órgãos julgadores também parece ser medida conveniente, a bem da celeridade e segurança na prestação da tutela jurisdicional. Assim como ocorre com o STF, deve ser permitido ao relator, em quantidade razoável de hipóteses, deferir ou indeferir monocraticamente os recursos dirigidos.

Competência da Justiça Federal

A Constituição deve disciplinar melhor a competência da Justiça Federal e a solução dos casos em que a natureza da decisão for uniforme para todo país, regulando a relação entre seções judiciárias e TRFs nos casos de repercussão nacional e decisão de natureza unitária.

Criação de Tribunais Regionais Federais e Interiorização

A reforma constitucional também é momento oportuno para a criação de pelo menos mais três Tribunais Regionais Federais. Ainda que independa necessariamente de menção na Constituição, deve ser dada atenção à interiorização da Justiça Federal. Nesse aspecto, é preciso cuidado, pois a interiorização resulta em imediato acréscimo de milhares de ações em trâmite na Justiça estadual, de modo que a instalação deve ser precedida de estudos de demanda e das condições de exercício das funções.

Peculiaridades da Justiça Federal

A Constituição é o lugar para definir, ainda que sumariamente ou através de princípios gerais, as peculiaridades da Justiça Federal. Assim, sua estrutura, a carreira de seus membros e outros tópicos em que difere do Judiciário dos estados devem ser bem definidos. A Lei Orgânica da Magistratura também deve ter atenção a esse fato, sendo interessante observar que é urgente a edição de nova lei que disponha sobre a Justiça Federal.

A prevenção e a decisão por *afinidade*, por exemplo, são figuras que, apesar de possíveis na Justiça dos estados, têm particular interesse na órbita da Justiça Federal.

Ministério Público e Polícia Judiciária

Deve ser traçado, definitivamente, qual é o inter-relacionamento Polícia-MPF-Judiciário, com a definição das atribuições e responsabilidades.

Existem opções fundamentais, como se a Polícia Judiciária estará subordinada ao Executivo, ao Ministério Público Federal ou ao Judiciário. Pesará aqui, ainda, a necessária opção pelo sistema acusatório, feita pela Carta das Cartas.

Precatório

O sistema do precatório pode ser comparado a uma doença que prejudica o funcionamento do organismo judiciário. Responsável por morosidade kafkaniana, que causa espanto ao homem comum e desespero aos credores do Estado, o precatório é um absurdo cujos efeitos deletérios são imputados ao Judiciário. Uma das propostas para a solução das questões afetas à Justiça Federal, pela natureza de seus personagens, é a jugulação do problema do precatório.

PARTE III — O SISTEMA PROCESSUAL

Reforma dos Códigos de Processo. Processos Federais.

A reforma dos Códigos de Processo já vem sendo realizada, de modo que é despiciendo repisar sua utilidade e necessidade, já reconhecidas. Vale mencionar que algumas espécies de ritos e procedimentos poderiam ser adequados ao Judiciário Federal.

Diminuição do número de recursos

Como já foi sustentado, a fartura de recursos possíveis resulta na pobreza da celeridade. O princípio do duplo grau de jurisdição é quase sagrado, mas as terceira e quarta instâncias devem ter seu uso limitado para permitir maior celeridade. A terceira instância (STJ) deve servir apenas como unificador da interpretação das leis federais (de aplicação nacional) e a Corte Suprema deve servir como guardião da Constituição, tarefa já difícil e ampla, que não deve ser hipertrofiada. Por tais razões, o acesso deve ser dificultado e ser permitido, com largueza, que os relatores defiram ou indefiram os recursos, decidindo sobre a propriedade do seguimento. O juízo de admissibilidade poderá ser realizado no tribunal *a quo* e o relator servir como revisor.

Vinculação às súmulas e arguição de excepcionalidade

A vinculação dos juízes e administração às súmulas pode ser um dos melhores caminhos para a celeridade, desde que criada forma de arguição de excepcionalidade. Assim, a parte a quem tiver sido aplicada a Súmula e que entender que seu caso é excepcional poderá arguir tal circunstância, que será apreciada de forma sumária pelo próprio órgão que decidiu ou por instância superior. Há que se admitir, na medida do bom senso, o juízo de retratação do órgão que decidiu e parece ser útil que no juízo *ad quem* baste a descrição do relator para verificar a procedência ou não da arguição de excepcionalidade.

Execução das decisões judiciais

Um dos mais graves problemas que atinge o Poder Judiciário Federal é o da execução das suas decisões, provisórias ou definitivas. Um dos maiores dramas do Judiciário é o representado pela expressão "ganha mas não leva", que desmoraliza o Estado e mortifica o cidadão.

Precatório

O primeiro ponto já foi abordado, quando falamos do sistema constitucional: a urgente necessidade de jugular o sistema do precatório ou o tornar menos draconiano e lento.

Uniformização legal da forma de atualização monetária dos débitos

O cumprimento das sentenças é também prejudicada pela dificuldade da liquidação, zona cinzenta entre os processos cognitivo e de execução, responsável por inúmeros atrasos na entrega do bem da vida a quem o tem por direito, mas de fato não o pode obter. É preciso padronizar a liquidação das sentenças, por força dos incontáveis índices e divergências sobre cálculos das atualizações monetárias. Como apenas a lei pode resolver essa questão, deve ser diligenciada a edição da mesma. Não poucas impugnações, recursos e delongas poderiam ser evitados.

Incriminação da desobediência a ordem judicial

Deve ser tipificado o crime de descumprimento de ordem judicial. Hodiernamente, a desobediência à ordem judicial é ato cuja tipificação ocorre por empréstimo, havendo discussão sobre a aplicabilidade do crime de desobediência ou prevaricação. É ridículo fazer com que o Poder que julga dependa de interpretação para tornar realidade suas decisões. É preciso prever a desobediência à ordem, o embaraço à investigação determinada por autoridade judicial e o desrespeito à Corte (litigância de má fé, dependendo da forma). É preciso também distinguir as penalidades para a desobediência à ordem judicial quando é feita por particular e por servidor público, adequando a reprimenda em seus dois aspectos: punição do autor da recalcitrância e garantia de efetivo cumprimento da ordem.

Prevenção por afinidade

A Justiça Federal tem como particularidade a repetição de casos e pedidos absolutamente semelhantes, em que a matéria discutida é meramente de direito. Para evitar desperdício do aparato judicial e decisões conflitantes, poderia ser aplicado o

princípio que funciona na ação civil pública, onde o juízo ficaria prevento para todas as ações idênticas, ainda que variasse o pólo ativo. O sistema funcionaria nos moldes da prevenção para fins de verificação e resultaria em maior agilização no julgamento de casos idênticos.

A nomenclatura é utilizada na Europa e Argentina, como salienta Reis Friede, para definir instituto que, inobstante diverso, tem características próximas.

Tem relação também com a *decisão por afinidade*, vista abaixo.

Decisão por afinidade

Ainda na mesma linha de raciocínio acima, deveria ser admitida a aplicação a determinada causa, qualquer que fosse a sua fase, de solução proferida pelo mesmo juiz em causa análoga.

Tanto na prevenção quanto na decisão por afinidade, deverá haver mecanismos sumários para *arguição de excepcionalidade*, figura já abordada.

Sobre o tema, mencione-se ainda o seguinte: recentemente, em concurso público para a Polícia Federal, milhares de candidatos foram reprovados na 1ª fase do exame psicotécnico. Uma boa parte deles ingressou com mandados de segurança ou ações cautelares contestando sua eliminação e, em liminar, requerendo fossem admitidos nas fases subseqüentes do certame. O ajuizamento em massa de ações é fato comum, máxime na área federal, onde, de tempos em tempos (com intervalos aliás muito curtos), leis ou medidas provisórias fazem milhares de pessoas acorrerem ao Judiciário na busca de garantia de direitos constitucionais eventualmente lesados.

Nesses casos, ocorre um fenômeno bastante conhecido de nós, profissionais do Direito: alguns juízes concedem as liminares requeridas, outros não. Isso é uma conseqüência natural da multiplicidade de interpretações e de juízos igualmente competentes para decidir sobre o tema. O Direito é generoso em teses e posicionamentos, e a liberdade de consciência também cobra um preço por tão imensurável benefício que traz. Se seria impossível Justiça sem liberdade de consciência, também é impossível que num universo de uma ou duas dúzias de juízes

todos tenham igual pensamento. Logo, apenas o correr tempo poderá permitir a pacificação, e mesmo assim porque os recursos interpostos terminarão sendo julgados por um grupo reduzido de juízes, em órgão colegiado.

Ainda que seja compreensível e quase inevitável, chega um momento em que o direito do candidato restará lançado apenas à sorte. Melhor, sim, que a *alea* prevaleça quando não mais se puder evitá-la. Todavia, o cidadão passa a saber que se sua ação for distribuída para a vara *x*, *y*, ou *z* ele receberá a liminar, mas se ela cair na vara *k*, *w* ou *v* a medida urgente será denegada. E, nesse ponto, temos de reconhecer que a sorte definirá se, por exemplo, o candidato reprovado fará ou não a próxima prova de determinado concurso, terá ou não seus cruzados desbloqueados, pagará ou não IPMF etc. Nem mesmo a possibilidade de recurso das decisões provisórias elide esse dilema, até pela sua inevitável demora (de ordem até prática).

O fenômeno também cria um valsa louca onde os advogados, retratando a apreensão e expectativa dos seus clientes, passam a desistir de ações que foram distribuídas para juízes que negam a liminar, ingressar com outras e novamente torcer pela sorte na distribuição etc. Outros distribuem várias ações iguais ou, tendo mais de um cliente, fazem ações separadas para posteriormente requerer o litisconsórcio de quem perdeu a liminar nas ações onde ela foi concedida (desistindo da primeira). Durante esse vai-e-vem o sistema de computação identifica as distribuições múltiplas e a possibilidade de prevenção que resulta em mais movimentação dentro do foro, com parte dos juízes acatando a desistência e outra parte considerando o expediente como burla ao princípio do juiz natural. Para completar, sempre existem pessoas sem escrúpulos, que chegam a dizer que tal ou qual advogado sempre consegue que sua ação seja distribuída para uma vara em que a liminar é concedida etc. O cidadão comum, sem compreender bem a estrutura de funcionamento do Judiciário, também não assimila muito bem que, de dois amigos reprovados, um tenha conseguido a liminar e outro não, se o caso é idêntico.

Ora, em determinado fato levado à apreciação, um juiz pode licitamente antever os requisitos da medida liminar e outro não, ambos decidindo com base em fortes argumentos jurídicos e buscando a solução justa. Porém, se duas pessoas estão em situação absolutamente igual, não é razoável (ainda que

compreensível) que o sistema permita que um obtenha o pedido e outro não: ou os dois merecem, ou não. A proposta é de que a distribuição de ação com pedido determinado firme a competência do Juízo para todas as causas idênticas ajuizadas posteriormente. A prevenção do Juízo não é situação nova, o que já ocorre na ação civil pública.

Se imaginarmos os juízes como um corpo, esse corpo pode dividir as tarefas, aumentando seu rendimento. Assim, ao invés de 20 juízes estudarem 40 assuntos diferentes, cada juiz estudará duas questões. Tal inovação permitirá assim que o magistrado disponha de maior tempo útil para decidir determinado tema.

A proposta, a ser aperfeiçoada e objeto de lei, terá o condão de livrar o Judiciário de esforços paralelos sobre causas idênticas, abrindo espaço para esforços paralelos sobre causas diversas. Assim, aumentar-se-á a produção geral, ainda que com os mesmos recursos materiais e humanos. O Judiciário terá diminuído sensivelmente, também, os inconvenientes de decisões contrárias em causas idênticas, facilitando a compreensão das decisões e evitando inseqüentes e infundadas maledicências. Os juízes poderão dar maior atenção às causas que lhe couberem, dedicando a elas o tempo de estudo que teriam de dedicar a causas que, com o novo sistema, estarão a cargo de outros colegas.

Pode ser desenvolvido sistema onde a prevenção só ocorra em causas que sejam repetitivas, o que seria definido por atos periódicos da Corregedoria.

Eliminação de privilégios processuais exagerados para os entes públicos

Alguns privilégios são justificáveis quando se trata de ente público em juízo, todavia o nosso sistema está excedendo na proteção ao Estado, *lato sensu*.

Os prazos exagerados, a falta de regras mais adequadas sobre as intimações e comunicações, a manutenção dos vetustos recursos obrigatórios, o já falado e malfadado sistema do precatório etc merecem revisão a fim de dar futuro melhor aos princípios processuais desprezados na espécie.

PARTE IV — O SISTEMA ADMINISTRATIVO

Informatização

É preciso investimento em informatização total, inclusive com acesso às informações horizontal e verticalmente. A aquisição de computadores e programas compatíveis com as funções é indispensável. Bancos de dados legais, doutrinários e jurisprudenciais devem ser facilmente consultáveis pelos magistrados.

Serventuários

Os serventuários devem ser vistos como o que são: indispensáveis ao bom desempenho da atividade jurisdicional.

Os cargos em comissão devem ser ocupados por servidores de carreira. Só se devem admitir exceções em cargos específicos, determinados em regulamentação própria. Deve haver completa proibição de nomeação de estranhos aos quadros em determinadas classes de cargos em comissão (ex.: DAS 1 a 3 ou 1 a 4). Além disso, deve ser vedada a nomeação de parentes e cônjuges, salvo quando servidores de carreira, aprovados em concurso para cargos de nível superior.

Os vencimentos e vantagens devem ser objeto de atenção. Há que se mencionar que, em geral, os servidores do Poder Judiciário são mais eficientes e possuem melhor nível de instrução, não podendo ou devendo ser tratados de modo igual a outros segmentos do serviço público.

Corpo de peritos

É indispensável que seja criado um corpo de peritos, nomeados mediante concurso, aptos a realizar exames técnicos em suas áreas. É inadmissível que o magistrado não possua no quadro da Justiça expertos para realizar as perícias necessárias. A situação se torna ainda mais grave quando se está diante de pessoa juridicamente pobre.

Defensoria Pública da União

Outra providência urgente é a estruturação e implantação de órgãos da Defensoria Pública da União nas sedes da Justiça Federal, com candidatos aprovados pela via do concurso público. Quase sete anos após a promulgação da Constituição, é inadmissível que não estejam plenamente atendidos o art. 5º, LVXXIV e art. 134 da *Lex Legum*.

Instalações físicas

A Justiça Federal precisa obter, pelas vias de estilo, imóveis para a expansão das instalações nas capitais e interiorização. Nessa ocasião, importa que os imóveis possuam espaço físico adequado e que estejam definitivamente incorporados ao patrimônio da Justiça Federal, sob pena de situações delicadas, tendo em vista a natureza dos litígios em trâmite nos juízos federais.

PARTE V — O SISTEMA FINANCEIRO

Conforme abordagem já feita, não se pode pensar em proposta de reforma do Poder Judiciário, como um todo ou o federal, sem que se levem em consideração as despesas decorrentes da atividade jurisdicional, principalmente do aparato administrativo que lhe dá suporte.

A sabedoria dos camponeses indica que tão importante quanto saber ganhar dinheiro é saber gastá-lo. Não seria diferente com o Judiciário: precisamos obter as formas de ingresso de verbas e as necessárias para controlar, fiscalizar e coordenar a aplicação dos recursos. Na gerência deles inexistente atividade jurisdicional, apenas a satisfação econômica das necessidades e intensa eliminação de desperdício de dinheiro público, fenômeno comum na burocracia. Assim sendo, damos atenção aos dois aspectos: *ingresso e utilização das verbas*.

1ª parte. Ingresso de verbas

A solução da questão orçamentária, abrange quatro itens:

1. *Orçamento mínimo.* Deve ser assegurado constitucionalmente um percentual mínimo do orçamento para o Poder Judiciário. A definição desse percentual deve levar em consideração a estrutura administrativa necessária ao desempenho das funções atribuídas pela Lei Magna. A norma geral aplicar-se-ia no âmbito da União e dos estados.

2. *Produtos de atividade criminosa debelada.* Deve ser regulamentada a conversão para o Judiciário dos bens confiscados como produto de crime, ou o resultado de sua alienação, quando esta for cabível. O combate à delinquência, máxime a organizada, é autofinanciável.

3. *Custas judiciais.* Deve ser aplicada no Judiciário a renda obtida com custas judiciais e assemelhados, não sem mencionar a conveniência da diminuição do custo para os jurisdicionados da ida a Juízo.

4. *Penalização da litigância de má fé.* Deve ser melhor disciplinada, e com mais rigor, a litigância de má fé, principalmente a utilização do processo de modo temerário e procrastinatório, o descumprimento de decisões judiciais etc. As penalidades devem ser contundentes e o produto daquelas fixadas em dinheiro deve ser convertido em renda do Judiciário.

O percentual orçamentário mínimo previsto na Constituição deverá ser repassado independentemente do produto dos itens 2 a 4, relacionados à idéia de produtividade do Judiciário.

As medidas acima, recebendo a atenção merecida, resultarão na solução do problema orçamentário atual, onde o conjunto de verbas disponíveis é, no fundo, ditado apenas pelo Poder Executivo. O Poder Legislativo sente menos os efeitos deletérios desse fato, pois, considerando a dimensão dos demais, é diminuta sua estrutura (pessoal, material, patrimônio imobiliário etc). O Judiciário, ao contrário, não pode bem exercer suas atividades por conta dessa vinculação que, inobstante não existir no texto da Lei das Leis, acontece pela falta de percentual mínimo assegurado. A definição do percentual deve ser feita com parcimônia: nem muito além do razoável dentro da conjuntura nacional, nem aquém das indesejáveis tarefas a cargo do Judiciário.

2ª parte. Utilização das verbas

A utilização das verbas, matéria de conteúdo administrativo, deve ser objeto de controle interno e externo, este realizado pelo Tribunal de Contas.

A aplicação das verbas deve ser disciplinada por órgão central (no caso da Justiça Federal, o seu Conselho), procedimento que não deve ser interpretado como diminuição da autonomia dos Tribunais (em nosso caso, dos Tribunais Regionais Federais). A medida é de unificação e igualdade, além de permitir melhor controle.

Havendo gerência eficiente na realização das licitações, em especial o pagamento ágil, será possível praticar e exigir preços de mercado e, até, mais baixos. Os gastos devem ser objeto de periódica verificação para redução de custos e desperdício. A realização de despesas deve seguir critérios técnicos e objetivos, dando-se menor espaço para critérios políticos e/ou subjetivos.

As contas devem ser públicas, preferentemente publicadas, mantidas em lugar acessível ao público ou até encaminhadas à sociedade pelas vias mais adequadas. Igualmente, deve ser perdido o indevido pejo na remuneração dos membros do Poder e dos serventuários, dos gastos com aperfeiçoamento, cursos, aquisição de meios materiais etc. Ao passo em que a sociedade exige (e deve fazê-lo) resultados de excelência, compatíveis com a iniciativa privada, deve ser esclarecida que em contrapartida não deve ruborizar-se com investimentos, remuneração e gastos assemelhados aos das grandes empresas.

Eficiência exige investimento, dedicação, segurança, treinamento, interação e outros cuidados. A sociedade deve fazer opção, após suficiente esclarecimento das alternativas, entre mediocridade de investimento e de resultados, ou grandes investimentos, esperanças e resultados.

Ao lado da consciência de opção da pretendida relação entre investimento e resultados, mais uma vez é frisada a pertinência da utilização, para cuidar do ramo administrativo, de maior número de profissionais, de administradores de bom nível técnico, contratados mediante concurso público.

Tais administradores devem ocupar cargos de direção nos departamentos e seções administrativas, gerenciando essas

atividades e assessorando os magistrados que tiverem a seu encargo a gerência administrativa. Aos magistrados incumbidos da gerência administrativa, monocrática ou coletivamente, incumbirão as decisões de conteúdo político, discricionário, com a natural assistência profissional quanto aos aspectos técnicos, contábeis, administrativos etc.

Os magistrados que exercerem a atividade decisória de cunho administrativo devem ser substituídos temporariamente, ou ao menos auxiliados, para não dividirem atenção entre a atividade jurisdicional e administrativa, prejudicando a ambas. Um número um pouco maior de magistrados deslocados para supervisão administrativa não chega a ser má idéia, tendo em conta que a experiência dos mesmos pode contribuir sensivelmente para que a atividade-meio seja realmente direcionada à atividade-fim, que é aquela que deve ser mais valorizada e, assim, objeto de maior atenção no exercício da primeira.

A escolha dos magistrados que exercerão a gerência administrativa deve obedecer a critérios objetivo sendo excelente proposta a de eleição entre seus pares.

PARTE VI — DEMANDA. DÉFICIT NA PRESTAÇÃO, CRESCIMENTO E CONTROLE

Diante da insuficiente capacidade do Judiciário de dar vazão à crescente demanda, somada ao resíduo, é preciso identificar instrumentos para reverter o quadro deficitário na relação procura-atendimento.

Existem mecanismos que podem diminuir a procura, acelerar a prestação e, conseqüentemente, controlar satisfatoriamente o serviço público de natureza política prestado pelo Judiciário.

Devem ser observados os fatores geradores de demandas e os pontos de estrangulamento. Como exemplo de fator gerador de demandas podemos citar a edição de leis inquinadas de inconstitucionalidade e atos do Executivo praticados contra a Constituição e as leis. Esse segundo ponto assume maior gravidade quando o Judiciário reiteradamente declara o vício, sem que o Executivo modifique sua conduta. Como ponto de estrangulamento temos o existente na relação entre o número de

juízes e servidores e o número de feitos em andamento e a execução das sentenças. Em relação a esses problemas temos algumas propostas, que seguem.

Efeito vinculante das Súmulas do STF e STJ

Essa medida já vem sendo discutida. O efeito vinculante para os órgãos jurisdicionais é apontado como limitação da independência do magistrado. Temos aqui a antiga equação entre segurança e justiça, os dois pilares do ordenamento jurídico. Todavia, a situação atual indica a providência como adequada. A criação da *arguição de excepcionalidade* pode ser uma forma de diminuir as desvantagens da vinculação. Para a Administração, a submissão às súmulas não afetará a atividade que lhe é própria, pois estará ocorrendo uma mera antecipação da tutela jurisdicional que seria aplicada caso o particular ajuizasse ação judicial. Em resumo, tanto para os órgãos jurisdicionais inferiores quanto para a Administração, o efeito vinculante serve como antecipação de solução justificada pela economia processual e administrativa. A Administração se livrará dos ônus processuais do vencido e o cidadão terá respeitado de imediato seu direito (conforme declarado na lei e interpretado pelos tribunais superiores).

Arguição de excepcionalidade

Deve ser criado esse instrumento, como cautela, já mencionada, para verificar se é a hipótese de caso particular, *sui generis*. Através de meio sumário de verificação, o Judiciário deverá poder verificar se um determinado caso, aparentemente objeto de aplicação de súmula, possui alguma peculiaridade que justifique a edição de decisão diferente.

Devem ser apreciadas duas situações:

a) *A Administração aplica a Súmula*. Nessa hipótese, o particular utiliza a via da ação, onde haverá juízo de admissibilidade específico. O juiz verificará se existe excepcionalidade, decidindo, em despacho prévio e fundamentado. Não verificada a excepcionalidade, nega-se seguimento à ação; havendo, ela prossegue como qualquer ação.

O recurso contra a decisão do magistrado no juízo de admissibilidade especial será apreciado por outro juiz da mesma instância ou monocraticamente pelo relator do Tribunal *ad quem*.

b) A *Súmula é aplicada em Juízo*. Nessa hipótese, o interessado recorre para o Tribunal, sendo o recurso apreciado monocraticamente pelo relator. Deve ser previsto o juízo de retratação em 1ª instância.

Assim, em qualquer caso em que for aplicada a Súmula, administrativa ou judicialmente, o prejudicado poderá ter revista a decisão, obviamente em procedimento sumário, sem o qual a solução perde consistência.

Controle de constitucionalidade

É preciso aperfeiçoar o controle de constitucionalidade, não só posterior como também o prévio.

A declaração de inconstitucionalidade feita pelo STF em recurso extraordinário (via indireta) deve ser estendida obrigatoriamente a todos, superando-se a discussão sobre a forma de aplicação do art. 52, X, da Constituição Federal.

Em relação ao controle prévio, que é o mais eficaz em termos de controle da demanda, deveria ser exercido com a participação de órgãos de consulta mais técnicos e menos políticos. Ainda que todos concordem que o Judiciário não realiza consultas, esse raciocínio aplica-se ao Poder e não aos seus membros, que por sua experiência devem ser utilizados. Igualmente, professores de Direito Constitucional, desde que tenham reconhecida capacidade, também podem ser ouvidos.

Sugere-se que sejam criados órgãos de consulta (logo, não violam a independência de cada Poder), que se manifestariam sobre a constitucionalidade dos projetos no Congresso Nacional e ao tempo do exercício do poder de veto pelo Chefe do Executivo. Tais órgãos consultivos não se confundem com a Comissão de Constitucionalidade e Justiça nem com a assessoria jurídica da Presidência da República, pois esses mecanismos estão vinculados aos próprios Poderes.

A proposta é a criação de um órgão consultivo, nomeado por critérios técnicos, composto por pessoas estranhas ao Poder

Legislativo e Executivo, que colaborem oferecendo pareceres sobre a constitucionalidade das leis. A atuação desse órgão pode resultar em diminuição da reconhecida grande quantidade de leis maculadas por inconstitucionalidade que têm sido produzidas.

Criação de Juizados de Pequenas Causas e Juizados Especiais na órbita federal.

Conforme há notícia, está em andamento, no CEJ/CJF, proposta de criação dos Juizados Federais de Pequenas Causas e Juizados Especiais. Tal proposta, viável, deve ter breve seguimento, com a criação de juizados especiais cíveis e criminais (art. 98, CF).

É preciso a edição de lei federal dando normas gerais para tais juizados em nível nacional e, no particular, estabelecendo tais órgãos no âmbito federal. Conforme consta das notícias veiculadas sobre o projeto, deve ser permitido o julgamento célere, com possibilidade de conciliação, julgamento do recurso por turmas de juízes de 1ª instância ou monocraticamente por membro do Tribunal *ad quem* etc, uma série de medidas eficazes para dar celeridade aos feitos "menores", desobstruindo as varas comuns.

PARTE VII — ASPECTOS INSTITUCIONAIS

O magistrado federal

Concurso Público. Não é incorreto dizer que o membro da magistratura federal personifica o Poder que representa. Assim, é preciso investir na formação e nas condições de trabalho e desenvolvimento dos magistrados federais.

O início desse processo está no concurso público, que deve ser realizado em duas fases. Além dos procedimentos atuais, a serem mantidos, haveria uma segunda fase com curso de formação, onde o aprovado, já recebendo vencimentos do cargo, participaria de aulas, seminários e outras atividades. Após o curso, seriam aplicadas provas relativas às matérias ministradas. No curso seriam abordados não apenas temas dogmáticos, mas também administração, relações humanas, psicologia etc.

Aqui surge a importância da Escola Nacional de Magistratura, que deverá ter sede em Brasília e servir como fator de unidade da Justiça Federal.

Vencimentos e vantagens. Esses aspectos não podem ser tratados com menoscabo, devendo ser compatíveis com a representação, deveres e responsabilidades, cujas dimensões não precisam ser repetidas. Caminho diverso representa desestímulo à carreira, fazendo com que os melhores valores dirijam-se a outras atividades, com grave perda de qualidade no ponto central do Poder Judiciário no que toca ao desempenho de suas finalidades essenciais.

Aperfeiçoamento. A Escola Nacional de Magistratura, o CEJ/CJF e os Tribunais Regionais devem dar particular atenção ao aperfeiçoamento dos magistrados, não só em matérias diretamente afetas ao serviço jurisdicional, mas também de aprimoramento cultural, como cursos de mestrado e doutorado. Devem ser promovidos cursos, dando-se condições aos magistrados de participarem dos mesmos, sem prejuízo dos encargos naturais (auxílio de juízes substitutos durante o período). Além disso, deve haver custeio total ou parcial de atividades intelectuais e de produção científica relacionadas com o cargo etc.

Número de cargos. Devem ser previstos cargos de juiz federal substituto não lotados em varas, que deverão ter todas elas o juiz federal e o juiz federal substituto, a serem utilizados na cobertura de férias e licenças (inclusive as para aperfeiçoamento). Os mesmos também poderão ser utilizados em grupos de trabalho para dar atendimento a situações especiais de acúmulo de processos sem apreciação ou para auxiliarem a Corregedoria em suas atividades.

Interação entre o Poder Judiciário e a comunidade

O objetivo dessa interação é permitir que a população, em todos os seus seguimentos, tenha mais um meio de acesso ao Poder Judiciário, servindo como um novo canal de comunicação entre o povo e sua Justiça, para que possa compreender melhor a estrutura e funcionamento do Judiciário, enquanto Poder da República, tendo a possibilidade de estar a par do trabalho desenvolvido e das peculiaridades da Justiça.

Aí se incluiriam cursos jurídicos de pequena duração, palestras e seminários. Os cursos se destinariam a oferecer conhecimentos básicos a respeito da estrutura e funcionamento do Poder Judiciário, em especial da Justiça Federal, tendo como destinatários a imprensa, assessorias parlamentares ou do Executivo, lideranças classistas e de associações etc. O objetivo seria oferecer a estes elos de ligação um conhecimento mais profundo sobre a Justiça Federal, podendo ser abordados temas básicos como a estrutura e funcionamento do Judiciário e da Justiça Federal, a revisão constitucional, reforma tributária, controle da legalidade dos atos da Administração etc.

Seminários e palestras poderiam ser coordenados na excelente forma em que já vêm ocorrendo, apenas procurando atingir maior espectro de pessoas: universidades, escolas de segundo grau, associações, órgãos classistas, Igrejas, ONGs e outras entidades da sociedade civil que estejam interessadas.

Participação política

O Poder Judiciário tem função política que não deve ser tratada com menor atenção. Ainda que não se imiscua em política partidária, o Judiciário tem a responsabilidade de adentrar nas questões de cunho político na medida em que é um Poder. Enquanto Poder, o Judiciário deve satisfações à coletividade a respeito de suas atividades. Tal satisfação deve ser feita do modo mais conveniente e sereno, mas deve existir.

A imparcialidade do Poder Judiciário há que ser utilizada para contribuir para que se desenvolva a noção de cidadania e de participação popular na gerência dos destinos da pátria.

A rede nacional de rádio e televisão deveria ser utilizada para dar notícia das atividades do Poder Judiciário, o horário político eleitoral deveria possuir uma parcela de tempo destinada aos juízes para, sem vinculação a qualquer candidato ou partido, esclarecer os eleitores sobre as regras, cuidados etc.

Não se pode conceber que a Voz do Brasil tenha 30 minutos para o Poder Executivo e outro tanto para o Legislativo, sem que o Judiciário utilize parte desse tempo para dizer à população suas atividades, dificuldades etc. Ou, ainda, que se

utilize esse tempo para explicar aos cidadãos as leis e os caminhos judiciais para defenderem seus direitos.

As assessorias de imprensa e de comunicação social também devem atuar constantemente, cumprindo as funções que lhe são próprias. A publicação periódica, em suplemento do Diário da Justiça, de relatório das atividades também é desejável. Esse relatório, dirigido à população, deverá ser redigido de forma didática e simples, sendo-lhe dada suficiente divulgação.

Não é má idéia, antes nos parece excelente, que o Judiciário Federal edite cartilha a ser distribuída entre a população com as explicações básicas sobre seus direitos constitucionais e o funcionamento da Justiça Federal. O lançamento poderia ser feito através de rede obrigatória de rádio e televisão e o horário da Voz do Brasil utilizado para explicá-la. Nessas ocasiões, ou seja, aulas sobre cidadania, o ideal é que os próprios magistrados estivessem atuando, fazendo o povo ver seus juizes, para perder a errônea impressão de distanciamento que às vezes ocorre.

Assim, deve haver uma atuação política mais efetiva, dosando a participação das assessorias de imprensa e comunicação social e a dos próprios magistrados, conforme a conveniência.

É preciso que, sem se perder o caráter técnico, profissional, sereno, não interessado na popularidade momentânea, tenha o Judiciário o cuidado de se mostrar ao titular do poder. É preciso que o povo veja o Judiciário, em especial o Federal, de forma clara, transparente, firme, podendo perceber seus méritos e suas dificuldades. Derivando do idealismo, esforço cotidiano e dignidade de seus membros, é certo que o resultado será positivo.

Toda autoridade se baseia na razão, já dizia o Pequeno Príncipe. A autoridade de quem não tem armas, então, além da razão se sustenta no seu conteúdo moral. Por tais motivos é que a transparência não é ruim senão para aqueles que têm o que esconder, o que não é o caso do Judiciário.

C. CONCLUSÃO

Não é possível fazer uma síntese de tão numerosas propostas, umas antigas, outras novas. Mas é possível e preciso dizer, como fez Luiz Gama Filho:

"Cada um de nós tem na vida um ponto distante: é com ele que sonhamos, é por ele que lutamos e é dele que nos devemos aproximar, dia a dia, hora a hora, até o minuto final de nossa existência."

Os operadores da Justiça Federal, essa é a demonstração constante, têm como ponto visado a existência, em breve e para sempre, de um Judiciário independente, ágil, justo, apto a proteger os cidadãos, o Estado que os representa e a qualquer um que o procure, das injustiças, essa feia obra humana. Guardar a Constituição de seus detratores, e a ordem jurídica da República, o Estado Social e Democrático de Direito, de forma eficiente, este é o ponto do qual nos aproximamos dia a dia.

Estaremos assim dando nossa contribuição para o estabelecimento de liberdade e Justiça, preciosas criações humanas.