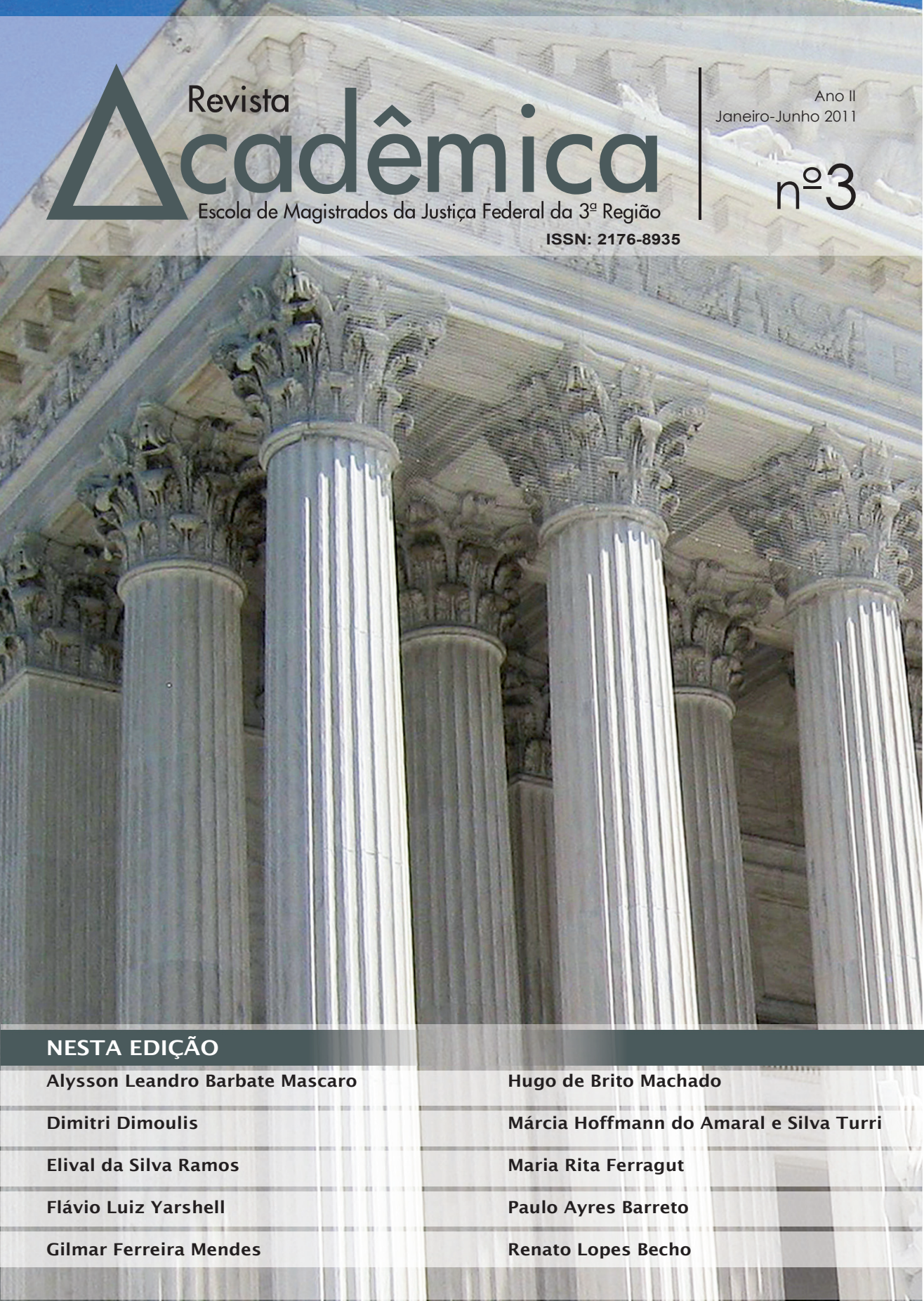




Revista **Acadêmica**

Escola de Magistrados da Justiça Federal da 3ª Região

ISSN: 2176-8935

Ano II
Janeiro-Junho 2011

nº 3

NESTA EDIÇÃO

Alysson Leandro Barbate Mascaro

Dimitri Dimoulis

Elival da Silva Ramos

Flávio Luiz Yarshell

Gilmar Ferreira Mendes

Hugo de Brito Machado

Márcia Hoffmann do Amaral e Silva Turri

Maria Rita Ferragut

Paulo Ayres Barreto

Renato Lopes Becho

Administração da Justiça

Palestra apresentada no curso “O novo processo civil e a eficiência no Poder Judiciário”,
no auditório da EMAG, em 30/04/2010

GILMAR FERREIRA MENDES*

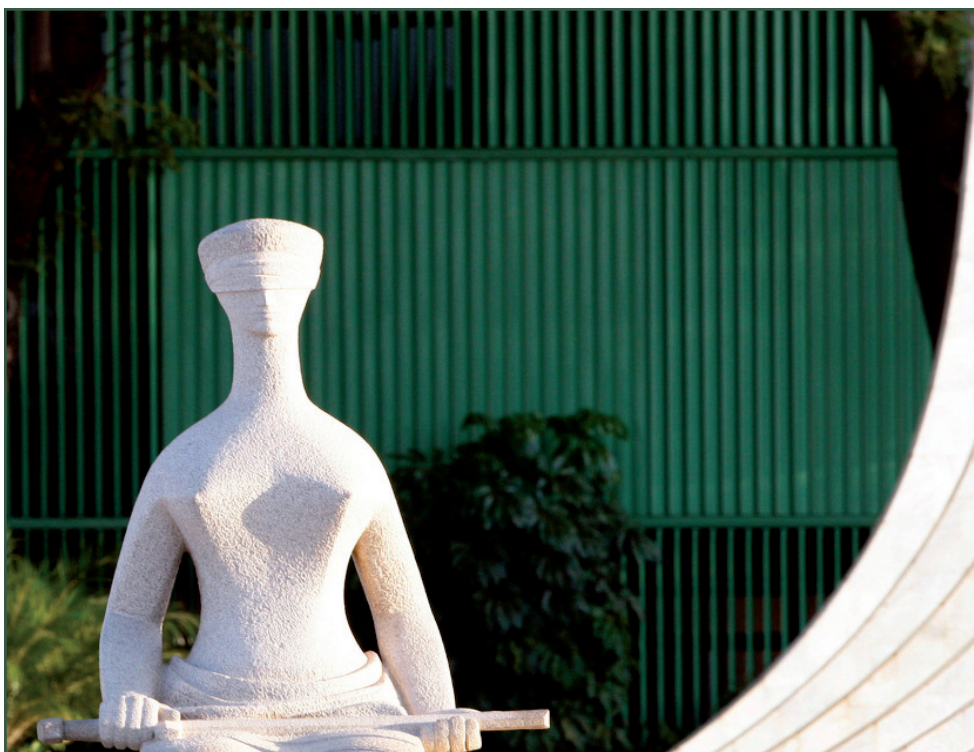


EMAG

REVISTA ACADÊMICA
JANEIRO | JUNHO 2011

* Ministro do Supremo Tribunal Federal. Doutor em Direito pela Universitat Munster (Westfälische-Wilhelms). Professor Adjunto da Universidade de Brasília e Docente Permanente do Instituto Brasiliense de Direito Público. Fundador da Escola de Direito do Brasil.

Administração da Justiça



A administração da Justiça é certamente um tema que muito nos angustia, hoje, com questões como o acesso à Justiça, a realização do direito da distribuição adequada de recursos, a independência do Poder Judiciário. São questões correlatas e que suscitam inúmeras indagações relevantes. Todos nós, que integramos o Poder Judiciário, nos angustiamos com a eventual insatisfação na prestação do serviço jurisdicional, com as demandas que nos chegam e, por razões várias, não podem ser atendidas. E não são poucos aqueles que, entre nós, sentindo-se deprimidos, apontam um culpado fora do âmbito do Judiciário – este é um discurso muito comum no nosso meio. Em geral, dizemos que o Executivo e o Legislativo não têm

compreensão da dimensão dos desafios do Poder Judiciário e, por isso, não nos dotam dos devidos recursos. Esse é um dos argumentos bastante correntes entre nós e, de alguma forma, faz parte da nossa forma de viver. Muitos de nós entendemos que somos um pouco incompreendidos nesse contexto.

Por outro lado, também, ao longo de anos, acumulamos uma prática administrativa, e de distribuição de justiça, que segue uma lógica que se desenvolveu secularmente e que, muitas vezes, já não é mais condizente com aquilo que a própria técnica gerencial recomenda ou determina. Aí, certamente, também teremos bons argumentos para dizer que não se pode impor ao Judiciário um tipo de prática gerencial, que isto pode, na verdade, desnaturar o seu *ethos*, o seu modo de realizar as coisas e o sentido de realização de suas atividades. Para tudo temos respostas, podem talvez não ser as melhores, as mais adequadas, mas nelas encontramos um certo conforto espiritual.

O Brasil tem uma característica muito singular em relação a muitos países no que diz respeito à questão judicial e ao serviço judicial. Somos, vamos chamar assim, uma sociedade e eu diria, felizmente, muito dependente da atuação judicial. Esse é um lado positivo da nossa realidade, criamos uma cultura fortemente judicialista. Para nós, é uma barbárie, é uma heresia violar uma decisão judicial. A gente que percorre o mundo vê o que ocorre em vários países, aqui mesmo nos nossos vizinhos, que são nossos irmãos, mas que não servem de exemplo. Sabemos como é comum fazer determinada aposentadoria de um juiz, não de um juiz qualquer, de um juiz da Suprema Corte, vejam vocês que “agora, já não são mais catorze, são sete”. Isso ocorreu na Argentina de Menem, não faz muito tempo. Não estamos a falar de juiz federal de primeiro grau, estamos a falar de juízes da Suprema Corte, quando, em alguns países, não se determina a prisão de juízes. E isso, de alguma forma, é tolerado pela sociedade.

Nós não criamos ao longo do tempo uma cultura fortemente judicialista, de fortalecimento da própria independência judicial. Tivemos os nossos percalços, questão do AI-5, a suspensão das garantias judiciais, mas ainda aqui fomos formalistas ao dizer



expressamente que faríamos essa suspensão no texto constitucional. Portanto, temos uma cultura fortemente judicialista e, de alguma forma também, por razões várias, nos tornamos muito dependentes da atuação do Judiciário. Basta ver que, no ano de 2008, 70 milhões de processos tramitaram na Justiça do Brasil. E dados, ainda que provisórios, indicam que, em 2009, teríamos tido a tramitação de 80 milhões de processos. Nós estamos a banalizar, mas isso significa que, talvez, a cada dois ou três cidadãos, temos um processo judicial, e cada família brasileira tem um processo na Justiça.

O lado negativo desta tradição judicialista é que transformamos qualquer questão num processo, e os paradoxos se ampliam, por razões várias que todos conhecem e a que estão acostumados. O próprio Estado – e também as grandes corporações, com o tipo de conduta, talvez aproveitando-se do modelo tábula rasa do cumprimento das decisões judiciais em termos de princípio – passou a exigir decisões singularizadas, decisões individualizadas. Em outras palavras, quem não fosse à Justiça não teria reconhecido o seu direito. Por isso, essa multiplicação de processos que tivemos. Por muitos anos, e não me espanto – a juízes não se pode falar dessa realidade, porque é algo mais ou menos trivial de seu afazer –, no próprio Supremo Tribunal Federal, tivemos a média indecente, diria eu, para uma Suprema Corte, de 100 mil processos por ano, o que permite piadas do tipo: “qual é o tempo que se leva para decidir um processo? Um minuto, um segundo, supondo que ninguém saia para almoçar, nem para jantar”. É claro que esse é um modelo distorcido.

Por que se chegou a esse grau de irracionalidade? Talvez pela hipertrofia desse modelo judicialista, de certa forma. Estados, o Estado, corporações investiram muito, especialmente no contexto inflacionário; era adequado adotar esse tipo de pensamento. Aqueles que vão à Justiça podem obter algum resultado, aqueles que não forem à Justiça não colherão qualquer pretensão. Era uma aposta. Daqui a pouco o guichê se fechava, com os ritos de preclusão e, portanto, acabava-se vendo proveito nessa forma de conduta, numa pura teoria dos jogos. Essa distorção fez com que

tentássemos responder a essa demanda. É claro, a sociedade se torna mais consciente e ela passa a buscar mais proteção. Daí a avalanche de demandas, a ampliação do número de processos, que a gente já percebe no final dos anos 70 e também nos anos 80.

Por outro lado, no Supremo Tribunal Federal, e essa tradição é antiga, em vez de trilharmos o caminho da ideia do efeito vinculante, da ideia das decisões com efeito transcendente, tentamos nos proteger mediante, vamos chamar assim, a tecnocratização do recurso extraordinário, tornando-o cada vez mais especial. Fazer chegar ao Supremo um recurso extraordinário tornou-se uma façanha digna do sujeito que sabia ler estrelas, tal a dificuldade de viabilizá-lo. Foi a forma de defesa que o Tribunal encontrou. Quando esse recurso extraordinário era admitido e julgado e, portanto, firmada uma posição, essa decisão valia apenas para as partes, não abrangia os outros interessados. Mas o recurso, então, não foi conhecido por algum déficit técnico. Então, vamos ter algum tipo de acúmulo, novas ações, ações rescisórias, etc.

O sistema foi engendrado com base, vamos chamar assim, numa racionalidade que produziu uma série de irracionalidades. Lidávamos já nos anos 60 com aquilo que se chamava de crise do recurso extraordinário na forma de responder a esse problema. Trouxemos depois a súmula do Supremo Tribunal Federal, mas essa crise se tornaria muito séria nos anos que se seguiram, especialmente após 1988. Decisões do Supremo continuam a valer com eficácia inter partes, dizia-se. Houve até uma ilusão no momento constituinte, aquele momento realmente pronto, adequado para utopias, é natural que assim seja. Em vez de tentar responder à questão do papel do Supremo Tribunal Federal no que diz respeito à gestão dos processos com o modo que se tornou tradicional no mundo – uma corte constitucional que decide com efeito vinculante –, o Brasil produz coisas notáveis, todos sabem, e a gente não vai falar sobre isso, mas produz também coisas singulares.

No Brasil, por exemplo, ainda hoje a gente encontra pessoas que defendem uma corte constitucional. “Não, o Supremo tem que ser uma corte constitucional.” A própria Ordem dos Advogados, em algum momento, defendeu essa tese. Mas uma corte constitu-



cional que não decida com efeito vinculante, isso é pura jabuticaba, só existe no Brasil e não é bom. Corte constitucional que decide – não estou falando da jabuticaba, estou falando do modelo –, corte constitucional que não decide com efeito vinculante não é corte constitucional por definição. Estávamos querendo fazer coisas totalmente diferentes e, em relação ao papel do Supremo Tribunal Federal, o que se pensou é que o Supremo está sobrecarregado. Agora vai cuidar apenas de questões constitucionais, não haverá decisão com efeito vinculante. O Tribunal desenvolverá isso posteriormente nos processos objetivos, mas no RE não haverá decisão com efeito vinculante. Para essa sobrecarga que advém do direito federal, cria-se o STJ. Os dois tribunais, então, vão poder funcionar satisfatoriamente, sem restrição de acesso. Este era um momento, um desenho utópico do momento constituinte. O resto da história, todos já conhecem. Depois dos anos 2000, o Supremo passa a receber continuamente, por ano, 200 mil, 100 mil processos, 160 mil, salvo engano, em 2002. O STJ também entra numa crise avassaladora. Era fácil prever que seria assim, se não houvesse requisitos de admissibilidade adicionais.

Se o Supremo já lidaria com desafios enormes, com uma constituição extremamente analítica, que dirá o STJ, que teria como parâmetro de controle todo o direito federal, todo o direito federal ordinário. Estimativas mais ou menos desorganizadas dizem que nós temos em vigor no Brasil algo em torno de 10 mil leis federais. Não estamos a falar de decretos, não estamos a falar de portarias, só isso já seria suficiente para deixar um pouco preocupado quem tem a responsabilidade de uniformizar a interpretação do direito federal ordinário. Então, vejam o quadro de irracionalidade que produzimos em termos de sistema de uniformização de jurisprudência, seja no âmbito do Supremo, seja no âmbito do próprio STJ. Por isso entramos nessa crise de racionalidade, nessa crise numérica que levou à reforma do Judiciário em 2004, com súmula vinculante e repercussão geral. Este é o quadro que se mostrava evidente já no processo constituinte, ou logo depois, tanto é que Moreira Alves, em 90, escreve um artigo dizendo que a crise iria se agravar com o novo modelo. Está publicado, salvo engano, na

revista *Arquivos do Ministério da Justiça*. E a história veio lhe dar razão.

De fato, o problema se agravou, mas não se agravou por conta da decisão constituinte. Vamos também fazer justiça àqueles que fizeram e conceberam esse modelo. A responsabilidade é de todos nós, da própria cultura judicialista e do próprio Supremo Tribunal Federal, que assumiu, a meu ver, vamos dizer assim, a trajetória equivocada para responder à crise numérica. Em vez de assumir o papel de corte suprema e trabalhar com algo similar ao *Stare decisis*, o Tribunal preferiu adotar a técnica e a tecnologia do não conhecimento do recurso extraordinário. Esse modelo funcionou até certo ponto. Hoje, quando a gente coloca nas pesquisas expressões como crise do Judiciário, encontra textos a respeito, textos de Orozimbo Nonato, referindo-se especialmente à crise do recurso extraordinário nos anos 50. Falavam: “chegamos a 500 recursos extraordinários no Supremo e isto é preocupante”. Já nos anos 60, também falava-se em mil, 2 mil recursos e isto é extremamente preocupante. Victor Nunes, então, vai caminhar com a fórmula da súmula, etc. Quem poderia imaginar que a gente chegaria a lidar com 100 mil processos por ano no Supremo Tribunal Federal!



Foi essa cultura que levou, inclusive, à criação do Superior Tribunal de Justiça; todos tinham direito a acesso às cortes, inclusive às cortes superiores, e todos tinham que ter seu processo decidido, ainda que não conhecido pelas razões as mais diversas. Sabemos que, na linha da jurisprudência defensiva, adotada por ambos os tribunais, se, por exemplo, um caso for absolutamente idêntico a outro, mas faltar o requisito do prequestionamento, um recurso é conhecido e o outro não. Recentemente, fizemos a revisão desse entendimento. Dizendo no ambiente hoje da repercussão geral, estamos vivendo um momento de “dessubjetivação”, transubjetivação, ou mesmo de objetivação do recurso extraordinário. Não podemos agora adotar requisitos de caráter puramente pessoais ou subjetivos para resolver esse tipo de demanda. É preciso ter outro tipo de pensamento, mas, a rigor, era essa a lógica que presidia esses impulsos e que nos levou a essa crise sem precedentes. Por isso a resposta dada pelo constituinte, agora regulamentada pelo

Legislativo, quanto à repercussão geral e à súmula vinculante, o recurso repetitivo no âmbito do STJ.

Vou fazer uma rápida interrupção nessas considerações sobre os tribunais superiores para abordar outro tema, apenas com o intuito de trazer uma realidade da Justiça Federal e mostrar como é problemática a administração da Justiça. Na linha de ampliação do acesso à Justiça, em 2000/2001, começam as discussões sobre a criação dos Juizados Especiais Federais, prevista em emenda constitucional. Isso viria resolver um grave problema da Justiça Federal, que estava sobrecarregada com os processos que se acumulavam na Justiça Federal ordinária e que, obviamente, iam em recursos para os Tribunais Regionais Federais. De alguma forma, os Juizados Especiais eram um ovo de Colombo, porque ampliariam o acesso para uma dada camada da população, não levariam recursos para os Tribunais Regionais Federais, haveria os órgãos recursais e decidiriam de forma mais célere. Participei desse processo ativamente: do projeto de emenda constitucional e da construção do projeto que levou à Lei 10.259. Participei internamente, inclusive, de redefinições de última hora, quanto, por exemplo, ao valor que deveria ser a alçada para os Juizados Especiais Federais. Lembro-me de que um dos nossos referenciais eram os processos que tramitavam nas varas de previdência federal. Na época, salvo engano, afirmou-se que eram 180 mil processos. Logo, será essa mais ou menos a expectativa de ocupação por alguns anos dos Juizados Especiais Federais. Foi por isso que o governo aceitou elevar o valor da alçada de 40 para 60 salários mínimos. Por que elevar esse valor? Porque, se temos tão poucos processos, poderemos resolver esses problemas de forma muito mais adequada e satisfatória, ampliando o acesso dos Juizados Especiais Federais. Avançamos nesse sentido. Fizemos o projeto que nós fazíamos.

Já tive oportunidade de dizer, um pouco em tom de brincadeira, em tom de blague, que o Brasil surpreende. Pedro Malan já disse que, no nosso caso, até o passado muitas vezes é incerto. Aqui, houve realmente uma dessas surpresas, benfazejas, diria eu, positiva, mas que revela uma série de coisas. Deu tão certo que acabou dando errado no que se refere à demanda, daí eu ter

brincado que os Juizados Especiais traduziam, em certa medida, o fracasso do sucesso, porque, de alguma forma, em pouco tempo, as pessoas passaram a ir para os Juizados, a honrar, a valorizar o seu êxito, e os Juizados passaram a não responder a essa demanda. Hoje, temos mais de 2 milhões de processos nos Juizados Especiais Federais. Temos mais processos nos Juizados Especiais Federais do que na Justiça Federal ordinária. O que isso revela em termos de administração da Justiça? Revela que temos, no Brasil, demandas recônditas, que não sabemos e não temos às vezes condições de perscrutar, de identificar, que só vamos saber na prática. Isso significa que é difícil dimensionar a própria estrutura judicial, muitas vezes tendo em vista essas características. É bem verdade, podemos também aprofundar essa análise, que os Juizados Especiais Federais, com essa dimensão, revelam também que temos uma forma peculiar de realizar direito e de fazer justiça. Por isso, criamos uma sociedade muito dependente da atuação judicial – já abordei esse tema no início, para introduzir o fenômeno da judicialização. Se formos considerar esses 2 milhões de processos, certamente vamos dizer que hoje a maior repartição da Previdência Social é o Juizado Especial Federal. Se pensarmos que as pessoas, para obterem o reconhecimento do direito quanto à LOAS, quanto à assistência social, têm que passar pelo Juizado Especial, temos de apontar um sério déficit de serviço público brasileiro. Em outras palavras, acesso a direito, sim, se possível com participação judicial, mas primeiro acesso a direito.

No nosso caso, o que tem acontecido? Se não houver recurso ao Judiciário, não se reconhece o direito e isto está errado, esta fórmula está, obviamente, equivocada. Se continuarmos a perseguir esse mesmo desiderato e a desenvolver este mesmo modelo, não há mãos a medir. Logo, é preciso pensar em administração da Justiça, tendo em vista também a correção desses rumos. Estamos a falar da Justiça Federal, mas isto ocorre também no âmbito da Justiça Estadual. Pensem nas inúmeras crises que os jornais de hoje revelam, como a discussão sobre pulsos, telefonia e coisas que tais, que oneram os Juizados Especiais da Justiça Estadual e a Justiça comum. A rigor, isso mostra, por exemplo, que as instituições que nós



importamos para resolver sérios problemas no âmbito da administração da Justiça em sentido lato, administrativo inclusive, não estão funcionando. As próprias agências reguladoras deveriam ter um papel que talvez não esteja sendo bem exercido, que é difícil de ser exercido pelo Judiciário nessa dimensão, nessa amplitude.

Eu falava do número de processos. A gente pode dizer, “bem, mas se falamos de 70 ou de 80 milhões de processos, não estamos a falar da capacidade de decidir”. De fato, não estamos a falar. Nossa capacidade de decisão nesses anos tem ficado em torno de 25 milhões ou 30 milhões de processos, o que é uma capacidade enorme. Embora haja a questão de afetação dos estoques, é uma capacidade enorme de decisão, se considerarmos a demanda. Mas, é claro, temos um estoque expressivo e outras distorções. Execução fiscal, vejam o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Temos hoje em São Paulo talvez 18 milhões de processos em tramitação: 10, 12 milhões tramitam na execução fiscal. Se conseguíssemos alcançar o milagre de que a execução fiscal fosse exitosa em 10% dos casos, o Brasil não precisaria de reforma fiscal, porque lograria tal êxito em matéria de equilíbrio tributário que certamente dispensaria uma reforma. Vejam: estamos, grosso modo, abaixo de 1%, no que diz respeito à efetividade em matéria de execução fiscal, o que nos obriga a pensar em formas diversas.

Por outro lado, pode-se dizer que o Judiciário é praticamente o depositário desses processos, porque eles acabam sendo suspensos por várias razões técnicas: não localizar os bens, ter endereços equivocados e coisas do tipo. Recentemente, tivemos um embate no Conselho Nacional de Justiça, que mostrou que percebemos a necessidade de mudança, que estamos conscientes do problema, mas, ao mesmo tempo, estamos tão arraigados a fórmulas tradicionais que não conseguimos romper com elas. A proposta pretendia validar uma iniciativa, se não me engano do Rio de Janeiro, que vem realizando protestos dos chamados títulos de execução, para execução fiscal. Tivemos um embate seriíssimo no Conselho Nacional de Justiça e entendemos válida a fórmula adotada, por oito votos a sete. Um voto, portanto, de minerva do presidente.

Vejam o ônus que traz para o Judiciário esse quadro que experimentamos em termos de execução fiscal. Só a administração desses processos, metade se dá em algumas unidades federais, um terço em outras unidades. Eu me lembro de que, em uma dessas inspeções, no estado do Piauí, acompanhei o ministro Gilson Dipp. Enquanto ele cuidava da audiência pública, fui visitar as varas da capital, Teresina. Eram as duas mais próximas, *vis-à-vis* ao Tribunal, e de execução fiscal. Devo-lhes dizer que tomei um choque, que fiquei muito impressionado com o não aparelhamento para o enfrentamento da situação. Uma das varas era de execução fiscal municipal; a outra, estadual. A primeira, a municipal, tinha mais processos, uma sala, poucos funcionários, alguns computadores encaixotados ainda, outros cobertos com capa plástica. A gente percebia poeira no ar. Alguns funcionários usavam máscara, por conta da alergia, viam-se remédios antialérgicos espalhados pelas mesas e processos que iam quase até o teto, amarrados com aquelas fitas plásticas típicas. Perguntei a um funcionário: “como o senhor acha um processo aqui contra o Ricardo Nascimento?” E ele disse: “ah!, a gente desce toda essa montanha e sobe”. “Ah!, então é fácil.” Depois conversei com o prefeito de Teresina e ele disse que, “nos últimos cinco anos, perdemos algo em torno de 280 milhões com prescrição”. Nenhuma surpresa. Agora, pensem no que está envolvido, no que significam 280 milhões para um município como Teresina. Nós estamos a falar, talvez, da capital mais pobre do Nordeste, com IDH sofrível, um dos piores índices, e com esse tamanho desperdício. Vamos supor que tudo pudesse ser objeto de execução, mas que apenas 10% o fosse, estaríamos a falar de algo em torno de 28 milhões, 30 milhões de reais, o que é uma quantia significativa, só para que percebam do que nós estamos a falar em termos de organização, de Estado e de sociedade, quando estamos a falar de uma nova administração da Justiça.

Por isso, temos que abordar esse tema, não há como não enfrentar, do âmbito dessa reforma do Judiciário, a questão da execução fiscal. Temos que dar um outro destino para esse modelo. É claro que acaba sendo um modelo que permite uma série de escusas, de desculpas. Alguns dirão, no âmbito do Executivo, “é o Judiciário



que é o responsável pela não cobrança, pela não efetividade da cobrança”. Nós dizemos: “é a máquina do Executivo, da administração tributária, que é inefetiva”. E, nesse jogo de culpa, nesse jogo de soma zero, não há nenhum ganho para a sociedade. Somos usados nesse processo irracional, com alguma racionalidade, porque isso interessa certamente aos não pagadores, àqueles que de fato apostam no não pagamento. Isso cria uma cultura de calote, de irresponsabilidade fiscal. Vejam, portanto, os reflexos que isto tem em toda a nossa construção de vida em sociedade, tema que precisa, portanto, ser visitado.

A questão da nossa relação com a substituição que a gente faz dos serviços públicos em geral, em algum dado, é inevitável, não temos como fugir a isso. Quando aponto esta disposição dos Juizados Especiais Federais, não estou imaginando que a Justiça Federal deva dizer, então, que a solução é o fechamento dos Juizados Especiais Federais. Não, não estou a dizer isso. Ao revés, acho que estamos cumprindo, e bem, esse papel. Agora, não podemos nos esquecer de que, num diálogo prospectivo, numa tentativa de construção de um modelo muito mais estável, temos que colocar o dedo nessa chaga e dizer: “essa cultura da judicialização excessiva, muitas vezes, faz de nós, e fará de nós, sempre, bodes expiatórios, porque, claro, não vamos ter condições, nem estrutura, para responder a todas essas demandas recônditas”. E os exemplos, certamente há tantos outros, eles se multiplicam.

Eu me lembro, como advogado geral da União, de que enfrentamos aquela batalha terrível dos casos do FGTS. Os números falam por si, para que a gente entenda como a sociedade se organiza nessa dependência em relação ao Judiciário. O STJ reconhecia como devido o pagamento de quatro planos. O Supremo veio e disse que apenas dois seriam devidos, outros dois não. O governo, então, se ajustou para fazer o reconhecimento administrativo, o ajuste administrativo, com deságio, etc., pagando, portanto, dois planos. Tomou todas as providências e passou a citar as pessoas a fazerem essa transação, esse acordo. A primeira pergunta que o governo teve que colocar era: “quantas pessoas tinham alguma demanda contra a Caixa Econômica a propósito do FGTS?” Havia 600 mil

processos tramitando sobre esse tema, no Brasil. Se nós, grosso modo, supusermos que em cada processo estavam representadas 10 pessoas, estamos a falar que 6 milhões, 6 milhões e 500 mil pessoas estavam litigando contra a Caixa, a propósito do FGTS. Aí vem a segunda pergunta: “quantas eram as pessoas que teriam direito a algum reajuste, envolvendo essas velhíssimas carteiras, pessoas que já faleceram, que tiveram vínculo com o FGTS em algum momento, etc. Eram 58 milhões de pessoas. Portanto, àquela altura entrar com uma demanda contra o FGTS, especialmente antes do debate no Supremo Tribunal Federal, era como comprar um bilhete premiado, porque tudo levava ao ganho. Apenas 10% dos titulares de algum direito em relação ao FGTS haviam ajuizado ação contra a Caixa Econômica Federal, a propósito do FGTS. E, mesmo quando chamados para o acordo, apenas (!) 38 milhões de pessoas celebraram o acordo. Portanto, temos ainda um resíduo expressivo de pessoas que não buscaram a Justiça e que também não compareceram para fazer qualquer tipo de transação.

Vejam que a sociedade ainda está organizada sobre um modelo muito clivado, e talvez o déficit de comunicação prejudique, inclusive, a busca, o acesso ao direito e à Justiça. Mas é certo que talvez, nesse início do século 21, nós tenhamos que colocar esse outro debate, melhorar o serviço público, fazer com que ele seja mais amigo do cidadão, que ele abandone essa postura de negativa sistemática de direito. É preciso trabalhar um pouco isto, incentivar as agências que cumprem esse papel. Não é possível que um percentual elevado das questões que vão para o Procon depois se convolve em ações judiciais. Estamos a criar verdadeiros monstros alimentadores deste processo. Acesso ao direito, sim, se possível sem intervenção judicial. É preciso criar um outro padrão civilizatório, do contrário não há mãos a medir, não há máquina judiciária, administrativa, capaz de responder a esse tipo de demanda. Portanto, o discurso não é para nos abdicarmos das funções importantes, decisivas. Eu diria, em relação ao Juizado Especial, que uma face, diria até bonita, do Estado social brasileiro, se realiza pelos Juizados Especiais Federais. As pessoas que não têm possibilidade, que não têm seu direito reconhecido, buscam o Juizado Especial para ter



esse mínimo. Ou quando questionam este que é um tema difícilíssimo com que eu tenho lidado no Supremo Tribunal Federal e gostaria de levar, em algum momento, ao debate no Plenário: o limite de um quarto do salário mínimo.

Lembrem-se de como essa questão se colocou. Inicialmente, tínhamos as ações diretas por omissão, ação direta de inconstitucionalidade, ação, mandado de injunção, porque não fora editada a lei. Veio a lei, que fixou este critério rígido da renda *per capita* de um quarto do salário mínimo. Veio uma ADIN contra esta lei, dizendo que ela contemplava de maneira incompleta a realidade. O Supremo decidiu pela constitucionalidade da lei, um voto ou dois votos vencidos, salvo engano. O ministro Ilmar Galvão se bateu contra a solução integral da lei, apontando que ela não contemplava todas as características e hoje sabe-se que é um dos temas em voga. Chegam a nós muitas reclamações a propósito dessa questão, exatamente porque se afirma que a Justiça Federal está concedendo aquilo que o Supremo negou, ao afirmar a constitucionalidade da lei. Por isso, no futuro não muito distante, teremos certamente um debate sobre um eventual processo de “inconstitucionalização” desta lei, um debate interessante, cabendo ao Judiciário a decisão de um tema difícil. Vai colocar algo no lugar? O que será? Qual será o critério? Devolve para o segmento político a decisão sobre o tema? Assume uma solução provisória? Vi, nas últimas sentenças elaboradas por muitos juízes federais, uma sofisticação nos argumentos, por exemplo a afirmação de que o governo está criando outros índices de pobreza, revelando que aquele índice inicial se tornou, pelo menos, questionável, se não obsoleto. São temas difíceis e essa é uma dinâmica que está a nos desafiar. Realmente, é preciso pensar essa questão numa dimensão maior, cobrar maior efetividade do serviço público, cobrar maior respeito por parte de grandes organizações, em relação aos direitos. Bancos, grandes corporações, sistema telefônico, concessionárias de serviço público em geral não podem ser os alimentadores dessas infundáveis controvérsias. São temas que precisam ser suscitados.

Uma outra questão que eu gostaria de abordar, tenho falando de vez em quando sobre isso, é este modelo. Não sei qual será no

futuro o desenho da organização judiciária brasileira, mas percebo, com a vivência de quem lida com isto há algum tempo, de forma crítica, e agora também com a experiência intensa no Conselho Nacional de Justiça, que algumas das distorções aqui apontadas também se revelam em outras searas. O Brasil tem excesso de demandas, por exemplo, na área trabalhista. Não há razão para isso. Certamente, uma sociedade dita civilizada não precisa e não deve ter tantos conflitos trabalhistas. Pelo contrário, essas relações, em todos os países com dado padrão civilizatório, assim chamado adequado, são padronizadas, em princípio, e, antes de se recorrer ao Judiciário, os temas são encaminhados e resolvidos no âmbito do entendimento das próprias organizações sindicais representativas de trabalhadores. Criamos uma máquina enorme para responder a essa demanda e, de quando em vez, até brinco com meus amigos, juízes do trabalho, percebendo, talvez, de forma consciente ou inconsciente que, em algum momento, vamos ter uma crise nesta área. Às vezes a Justiça do Trabalho inclusive reivindica mais competências, quase como num surto de preservação vital. É preciso que a gente pense nisto criticamente. A mesma coisa vale para esses nossos modelos de interiorização, na Justiça Federal. Tenho me perguntado, especialmente hoje, diante da possibilidade de protocolos integrados, graças ao que o milagre da informática nos propicia, por que não integrar mais as justiças? Por que não temos mais bases integradas, usando a própria capilarização da Justiça Estadual? É uma das demandas que temos de fazer.

É sabido que a gente vive hoje significativos apertos no âmbito orçamentário, e o Brasil não gasta pouco com Justiça. Números que podem ser imprecisos, mas não muito distantes da realidade, indicam que gastamos no ano passado algo em torno de 50 bilhões com o Judiciário, tomado todo o aparato estadual, federal, trabalhista. Não é uma pequena quantia. E toda vez que se coloca qualquer discussão, mínima que seja, em relação à ampliação de quadros, a reajustes, isso representa um grande ônus. Portanto, o modelo “mais do mesmo” precisa ser colocado em xeque, pelo menos precisa ser colocado sob crítica. Este é outro apelo que eu gostaria de deixar e dividir aqui, ou pelo menos uma outra



angústia que eu gostaria de compartilhar, que é a necessidade de pensarmos em modelos, vamos chamar assim, possibilistas, modelos alternativos que ajudem a quebrar essas ortodoxias que têm marcado o nosso desenvolvimento no que diz respeito à administração do Poder Judiciário. Certamente, a tendência não é a expansão dos processos ou a expansão do número de processos.

A despeito do incremento recente de processos, estou certo de que a tendência é de maior racionalização e de maior racionalidade. No âmbito do Supremo Tribunal Federal, trabalhei, como disse, na construção do modelo dos Juizados Especiais, principalmente na construção daquilo que está na Lei 10.259, nos artigos 14 e 15. E eu falava na época, enquanto advogado geral da União, eu dizia ao nosso interlocutor, ministro Rui Rosado, que nós precisávamos ter um recurso extraordinário quanto às decisões dos Juizados Especiais, mas não um recurso extraordinário contra toda e qualquer decisão do Juizado Especial. Precisamos levar um caso-modelo ao Supremo, para que o Supremo também o distinga com o conhecimento e a definição da questão. Na época chamei esse recurso extraordinário, construído pela Lei 10.259 e, depois, disciplinado no Supremo, recurso extraordinário do bem, porque não era aquele recurso extraordinário ortodoxo, que permitia a suspensão dos processos no âmbito dos Juizados Especiais, a elevação de alguns temas ao Supremo Tribunal Federal e sua definição no âmbito do Tribunal. Por outro lado, dava ao Juizado Especial o juízo de retratação. Quem lê, hoje, a lei que trata do recurso extraordinário com repercussão geral, vê que ela mimetiza o que foi feito nos Juizados Especiais Federais, exatamente esse mecanismo que, agora, está disciplinado no âmbito do recurso extraordinário foi inspirado no âmbito do recurso extraordinário dos Juizados Especiais Federais.

Com isso, estamos a dizer que o Supremo Tribunal Federal, quando leva um caso de repercussão geral, não precisa decidir mais centenas de milhares de processos idênticos, nem invocar o poder monocrático para decidir questões idênticas. Nada disso. Ele pode decidir alguns casos e devolver os demais para as instâncias ordinárias, bem como suspender a remessa desses processos. É claro

que isto envolve também uma engenharia institucional e administrativa delicada, à qual temos que ser fiéis. Precisamos dar uma dinâmica própria ao processo que está dotado ou é reconhecido de repercussão geral, do contrário vamos emperrar toda a máquina do Judiciário. Certamente, aqui, pode haver reclamações de que há uma sessão praticamente ocupada com os processos suspensos, aqueles reconhecidos como de repercussão geral. Por certo, vamos encontrar essa mesma reclamação em vários tribunais. É evidente que há várias razões para essa demora, o Tribunal tem priorizado o julgamento dos casos com repercussão geral, mas não se evitam, por exemplo, pedidos de vista, que a gente não encontrou ainda. Se alguém encontrar a fórmula, comunique, algum modelo adicional que obrigue o juiz a devolver os pedidos de vista, a história dos prazos. Isso é um problema que estamos discutindo e que preocupa o Supremo.

Outro problema é a grande dificuldade que temos, às vezes, de controlar a própria pauta, diante das urgências e das emergências que surgem. Os casos politicamente relevantes, liminares, crises políticas, etc., que se traduzem em crises judicializadas e que demandam uma intervenção do Judiciário. Recentemente, o Tribunal encerrou o debate sobre um desses temas importantes da vida institucional brasileira, a Lei da Anistia. Consumiram-se dois dias com essa discussão. Com isso, processos que estavam agendados tiveram de ser postergados e assim *“la nave va”*, a vida segue. Portanto, não é má vontade do Tribunal para com as questões de repercussão geral, mas é exatamente a administração difícil desse processo, desse aprendizado. Temos ainda, talvez, um excessivo número de questões constitucionais relevantes, relevantíssimas, tratando de temas tributários, temas administrativos, temas previdenciários, que estão acumuladas em todas as instâncias, mas já tivemos alguns levantamentos, por exemplo, de que uma decisão tomada em repercussão geral repercutiu diretamente sobre 100 mil processos. Isto muda por completo a lógica do sistema e certamente repercute para fora do próprio sistema judicial, determinando outra conduta administrativa. Tem coisa que a própria súmula vinculante preconiza e recomenda. Vejam, então, que não é vã, não



parece vã a minha expectativa de que, talvez em cinco ou seis anos, tenhamos um outro quadro no que concerne a esse número espetacular de processos. Por outro lado, tendo em vista aquele quadro de clivagem a que me referi, certamente nós temos setores da sociedade carentes de proteção. Por certo, há setores da sociedade que não foram contemplados. Por quê? Porque, de alguma forma, eles não conseguem sequer se tornar atores de nenhum processo, muito menos de processo judicial. Não conseguem se tornar atores efetivamente de um processo socialmente relevante, reconhecido. É preciso que haja, portanto, a descoberta desses fatores. É isso que eu tentei traduzir quando falei sobre os Juizados Especiais Federais e aquela falsa expectativa de 180 mil processos que se convolaram em 2 milhões.

Certamente, temos vários setores e é possível identificá-los: a área da saúde, a questão dos medicamentos, este é um problema mundial. Recentemente, estive em Princeton, num seminário sobre direito à saúde. Os Estados Unidos estão às voltas com esse grande debate, e a experiência brasileira desperta muita curiosidade. Mas ainda estamos aprendendo. Eu não imagino, obviamente, que possamos resolver esse problema, sentenciando individualmente e reconhecendo direito à saúde a este ou àquele, ou vaga na UTI a este ou àquele. Mas, certamente, podemos criar um modelo, estamos talvez criando um modelo de acicate institucional, para obrigar à melhoria do serviço público de saúde, do individual para o coletivo. Esse é um grande desafio, daí aquela audiência pública e esse diálogo que nós estabelecemos.

E se pensarmos em outras áreas? Dedicamos uma boa energia no Judiciário, por exemplo, para o trabalho, para a questão da infância e da adolescência. Recentemente vi na TV Cultura um programa, um debate extremamente interessante sobre essa questão. O que chega ao Judiciário, em geral, já é a consequência de mazelas acumuladas nas diversas áreas. E aí estamos nós a lidar com esses temas tão difíceis, como pedofilia, prostituição infantil, violência contra a infância, mazelas às vezes acumuladas com as tragédias sociais da pobreza, da miséria. Estamos a lidar com esse tema, o tema difícil do encarceramento, da internação de menores.

Precisamos lidar com isso, precisamos melhorar as varas da infância e da adolescência, precisamos aplicar o ECA, o Estatuto da Criança e do Adolescente, e existe um grande retardo na aplicação dessas leis.

Mas eu fico a pensar: será que nós não somos protagonistas, também, nesse processo? Interlocutores qualificados nesse diálogo para a melhoria dos serviços ligados à infância e à adolescência, inclusive no que diz respeito à escola. Há pouco vi especialistas discutindo o tema: o presidente do Ipea, Nery, pesquisadores dessas questões de índices sociais e desenvolvimento social no Brasil, Wanda Engel. Salvo engano, Wanda Engel dizia que, nos últimos anos, o Brasil conseguiu dar um salto muito grande nas políticas sociais, nas políticas de apoio, no combate à inflação e em relação à obrigatoriedade da criança na escola, mas ela dizia também que, apesar de reconhecer a baixa qualidade, a má qualidade da escola, é uma vitória quando um aluno consegue concluir o ensino fundamental, maior vitória ainda quando ele conclui o ensino médio. Mas, dizia ela, boa parte dessa juventude vai para a escola, sim, e a metade a abandona. Onde estão eles? Uma parte, disse, está na criminalidade; a outra está na rua. Então, ela dizia, a grande vitória do Brasil hoje seria, de alguma forma, manter esses jovens na escola. 50% deles não concluem os cursos, porque abandonam a escola por alguma razão; pelas premências econômico-sociais, por falta de atrativo, seja lá o que for, eles não concluem os cursos e alimentam os índices de criminalidade.

Somos importantes protagonistas desse diálogo, enquanto membros do Poder Judiciário. Vejam, portanto, que a questão da administração judiciária se tornou muito mais complexa, porque ela não é mais a administração do processo, ou seja, não se trata apenas de dar vazão aos processos que estão nos nossos gabinetes. É também isso, claro, racionalidade, mas tornou-se uma missão política extremamente importante. Podemos, e devemos, diria eu, participar desse esforço de mudança, de transformação, de salto qualitativo no âmbito brasileiro, mudando a qualidade do serviço público como um todo.

Não faz muito tempo – estou fazendo essas reminiscências



apenas para ilustrar um pouco essas reflexões associadas à questão da administração judiciária –, fiz uma viagem de Teresina ao delta do Parnaíba. E, na passagem por algumas cidades, salvo engano em Campo Maior, vi cenas que a gente vê de quando em vez nas cidades brasileiras, mas com uma clareza que me mostrou algo que precisa ser pensado e que envolve de alguma forma o nosso afazer. Em alguma paragem daquelas, talvez em Campo Maior, em um albergue ou em uma rodoviária, alguma coisa assim, era notório que crianças se ofereciam aos caminhoneiros. Quadro com o qual a gente se depara Brasil afora. Ficamos nós a discutir esses temas importantes, da prostituição infantil, da pedofilia, etc. Mas isto está posto. Lembro que, no final do ano passado, o jornal *Correio Braziliense* chamava a atenção para o problema da prostituição infantil no centro de Brasília, na antiga ferroviária, entre o Conjunto Nacional e o chamado Conic. Era a mesma cena. Pergunto, então: o que a Justiça pode fazer? A Justiça pode fazer alguma coisa, mas ela talvez tenha que ter um papel indutor de mudança, inclusive, de paradigmas econômicos. No caso específico da cidade de Campo Maior, sem dúvida alguma, não há desenvolvimento econômico. Estamos a falar do Piauí, um dos estados mais pobres da Federação. É preciso que haja cumprimento básico daquilo que a Constituição preconiza quanto a um desenvolvimento balanceado e equilibrado, com políticas regionais de desenvolvimento. Do contrário, nós podemos estar a fazer um enxugamento de gelo. O Judiciário pode ser um elemento importante de interlocução, de indução, de mudança desse quadro.

Lembro-me de que, não faz muito, chegou ao Supremo Tribunal Federal uma decisão, da presidência, por meio de uma liminar, que determinava que, em algum estado, se construísse uma UTI neonatal. Aplicava multa para a não construção, para o não cumprimento da decisão, e eu examinei aquilo. E o que fez o juiz, a pedido do Ministério Público, numa ação civil pública? O juiz determinava apenas que se seguissem os critérios estabelecidos no âmbito do próprio Ministério da Saúde para alocação dessas UTIs: critérios de população, critérios de ausência de instalações semelhantes nas cercanias, etc. Seguia, portanto, todos os critérios

técnicos. Eu disse, então, que não havia o que suspender, a não ser a multa, porque parecia extremamente elevada. A ordem judicial concretiza aquilo que a própria política pública previamente já definiu, logo não havia o que suspender. Nesse sentido, temos muito o que fazer, muito o que ajudar na mudança desse perfil ainda hoje existente no Brasil. Podemos contribuir decisivamente para nos aproximarmos mais e mais em muitos setores do século 21. Bem, o que eu queria compartilhar eram algumas dessas angústias sobre os vários temas ligados, sem falar especificamente de questões afetas exclusivamente ao tema da administração judiciária, mas já falando sobre esse tema que é extremamente importante, porque é fundamental no que concerne à administração da Justiça.

Antes de finalizar, quero fazer uma referência à experiência que nós tivemos no Conselho Nacional de Justiça com a questão da Justiça Criminal. Quando começamos a discutir, esse foi um tema que eu levei para o Conselho Nacional de Justiça como um grande desafio, falei disso no meu discurso de posse. O conselheiro Mairan Maia lá estava à época e eu dizia que nós não poderíamos mais conviver com essa realidade. O problema da administração penitenciária, que, em geral, entendemos ser um problema da administração e que não nos diz respeito, vinha dando sinais de excessos e de exaustão. Eu me tornei mais consciente dessa questão quando recebemos a visita da então comissária da ONU para assuntos de direitos humanos, que nos perguntou sobre o caso de Abaetetuba, daquela menor que foi colocada com maiores num presídio, nessa pequena cidade do Pará. Naquele momento eu me vali desse argumento, como talvez qualquer outro juiz brasileiro se valesse, dizendo que era um quadro trágico, lamentável, mas que parte disso não estava sob nosso controle, era de responsabilidade da administração. E a juíza – era uma juíza canadense – argumentou: “o senhor não acha demais levar trinta dias para descobrir esse fato e tomar alguma providência?”. Eu não tinha resposta para isso. Disse, então, a mim mesmo que nunca mais ouviria esse tipo de réplica.

Quando cheguei ao Conselho, lancei o programa Mutirão Carcerário. Estávamos de novo mal informados. Imaginávamos



que o problema estava no preso definitivo, aquele que cumpria a pena em excesso. De fato, temos esse problema no Brasil, e é grande. Mas, de alguma forma, foi uma surpresa para nós quando descobrimos que no Brasil a grave crise era do preso provisório. Confirmou-se nossa expectativa, e justificativa inicial, de que o problema não era da administração penitenciária. E eu estava convencido disso. Por quê? Porque, obviamente, pelo nosso sistema judicial, pelo nosso sistema constitucional, o sujeito só fica preso por ordem judicial. É o juiz que referenda o flagrante, que transforma o flagrante em prisão provisória. É ele que condena e manda o sujeito para a prisão. Como dizer, então, que ele não tem nada com isso? Começamos a enfrentar esse quadro, da prisão provisória, e encontramos pessoas presas sem inquérito, pessoas presas com inquérito, mas sem denúncia formalizada, pessoas presas com denúncia formalizada, mas sem decisão. E aí fomos encontrando o quadro de barbárie. Encontramos um sujeito preso no Espírito Santo há onze anos, provisoriamente. Pensávamos: este já é o limite dos horrores. Chegamos no Ceará, não faz muito, e encontramos alguém preso há 14 anos, provisoriamente. Problema sério de administração judiciária, problema sério de direitos humanos.

Nesse contexto, então, passamos a cobrar a observância elementar de regras básicas que estão na Constituição: comunicação a advogados, à assistência judiciária e à família; fazer com que o juiz, em pelo menos cinco dias – esse é um prazo longo –, resolva a questão da prisão em flagrante e não se limite a referendar. Hoje, temos um excesso de presos provisórios no Brasil. No total, são 470 mil presos; 44% são provisórios, o que depõe contra o modelo de Justiça Criminal, pois estamos produzindo decisões sobre prisão provisória e não conseguimos ter decisões definitivas sobre o tema. Vejam quão grave é a questão em toda a sua amplitude, inclusive de administração judiciária. Fixamos a meta de reduzir o número de presos provisórios, não os libertando necessariamente, mas produzindo sentenças, decisões cabais, definitivas sobre o tema. Claro que se passou a exigir que o juiz reflita profundamente sobre as prisões em flagrante, tal como o Supremo já vinha exigindo, dizendo que o referendo da prisão em flagrante, na verdade, corresponde

a um decreto de prisão provisória. Logo, ele tem que ter todos os requisitos e é nesse contexto que a gente encontra esses casos absurdos, esses casos de bagatela.

Não se trata de exigência excessiva. A Convenção Europeia dos Direitos Humanos exige que o indivíduo preso seja apresentado ao juiz em 24 horas. Não se trata de mandado de prisão. Não há, portanto, excesso nesse tipo de exigência. E aí vem esse debate sobre autonomia, independência do Judiciário. Vem o debate sobre excesso de intervenção do Conselho. Nesse caso estou absolutamente convencido de que não. O que se está pedindo? Apenas e tão somente que se cumpra a Constituição, tão somente isso, algo elementar. Em uma inspeção realizada recentemente no Paraná, constatamos que, para cumprir o alvará de soltura, eles estavam levando em média dois meses. Por quê? Porque, depois de todo o trâmite, era preciso uma ordem do juiz corregedor do presídio. Dois meses, isso não faz sentido. Não há justificativa para que o cumprimento do alvará de soltura demore mais que 24 horas. Vejam, portanto, que, quando falamos desse tema, falamos de administração da Justiça, falamos da elementar aplicação de princípios básicos de direitos humanos.

Fico contente ao ver que, ao fim dessa gestão no Conselho Nacional de Justiça, nós despertamos o próprio governo para a discussão sobre o sistema prisional. Recentemente, o governo liberou 500 milhões de reais para a construção de presídios, o que não fazia há muitos anos. Havia uma política de contingenciamento, de dificuldades e, ao fim da gestão, houve esse gesto, essa decisão importante. O próprio Conselho foi chamado para fiscalizar a construção de novos presídios. O Brasil tem 70 mil presos em delegacias! Tínhamos lançado a meta zero de permanência de presos em delegacias, porque este é, de fato, o porão dos horrores. Alguns estados têm percentual elevado de presos em delegacias. No Paraná, há 15 mil, 16 mil presos em delegacias. O Rio de Janeiro tem 7 mil, 8 mil presos em delegacias. Este é um quadro muito preocupante. A ação do Judiciário foi uma ação de vanguarda e está levando os demais setores, até um pouco constrangidos, envergonhados, a se moverem na direção correta. Nós assumimos a nossa responsabilidade nessa questão e estamos contribuindo para que outros também o façam.

