O PODER DOS JUÍZES

DALMO DE ABREU DALLARI

Editora Saraiva

ISBN 85-02-02023-4

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Dallari, Dalmo de Abreu, 1931-
O poder dos juízes / Dalmo de Abreu Dallari. — São Paulo : Saraiva, 1996.

1. Juízes - Brasil I. Título.

96-2548 CDU-347.962.1(81)

Índice para catálogo sistemático:
1. Brasil : Juízes : Poderes : Direito processual 347.962.1(81)

0616

Editora Saraiva

Avenida Marquês de São Vicente, 1697 — CEP 01139-904 — Tel.: PABX (011) 861-3344 — Barra Funda
Caixa Postal 2362 — Telex: 1126789 — Fax (011) 861-3308 — Fax Vendas: (011) 861-3268
São Paulo - SP

Distribuidores Regionais

AMAZONAS/RONDÔNIA/RORAIMA/ACRE
Rua Costa Azevedo, 31 — Centro
Fone: (092) 234-4664 — Fax: (092) 232-2576
Manaus
BAHIA/SERGIPE
Rua Agripino Dórea, 23 — Brotas
Fone: (071) 381-5854 / 381-5895
Fax: (071) 381-0959 — Salvador
BAURU/SÃO PAULO
Rua Monsenhor Claro, 2-55 — Centro
Fone: (0142) 34-5643 — Fax: (0142) 34-7401
Bauru
DISTRITO FEDERAL
SIG QD 3 Bl. B - Loja 97 — Setor Industrial Gráfico
Fone: (061) 344-2920 / 344-2951
Fax: (061) 344-1709 — Brasília
GOIÁS/TOCANTINS
Rua 70, 661 — Setor Central
Fone: (062) 225-2882 / 212-2806
Fax: (062) 224-3016 — Goiânia
MATO GROSSO DO SUL/MATO GROSSO
Rua Marechal Rondon, 549 — Centro
Fone: (067) 382-3682 — Fax: (067) 382-0112
Campo Grande
MINAS GERAIS
Rua Padre Eustáquio, 2818 — Padre Eustáquio
Fone: (031) 464-3499 / 464-3309
Fax: (031) 462-2051 — Belo Horizonte
PARÁ/AMAPÁ
Av. Almirante Tamandaré, 933-A — C.P.: 777 Cidade Velha
Fone: (091) 222-9034
Fax: (091) 224-4817 — Belém
PARANÁ/SANTA CATARINA
Rua Alferes Poli, 2723 — Parolin
Fone: (041) 332-4894 / 332-5871
Fax: (041) 332-7017 — Curitiba
PERNAMBUCO/PARAÍBA/R. G. DO NORTE/ ALAGOAS/CEARÁ/PIAUÍ/MARANHÃO
Rua Gervásio Pires, 826 — Boa Vista
Fone: (081) 421-4246 / 421-2474
Fax: (081) 421-4510 — Recife
RIBEIRÃO PRETO/SÃO PAULO
Rua Lafaiete, 94 — Centro
Fone: (016) 610-5843 / 636-9677
Fax: (016) 610-8284 — Ribeirão Preto
RIO DE JANEIRO/ESPÍRITO SANTO
Av. Marechal Rondon, 2231 — Sampaio
Fone: (021) 201-7149 — Fax: (021) 201-7248
Rio de Janeiro
RIO GRANDE DO SUL
Av. Ceará, 1360 — São Geraldo
Fone: (051) 343-1467 / 343-7563 / 343-7469
Fax: (051) 343-2986 — Porto Alegre
SÃO PAULO
Av. Marquês de São Vicente, 1697
(antiga Av. dos Emissários) — Barra Funda
Fone: PABX (011) 861-3344 — São Paulo

PARTE I

I — Judiciário: um Poder fora do tempo

Os três Poderes que compõem o aparato governamental dos Estados contemporâneos, sejam ou não definidos como poderes, estão inadequados para a realidade social e política do nosso tempo. Isso pode ser facilmente explicado pelo fato de que eles foram concebidos no século dezoito, para realidades diferentes, quando, entre outras coisas, imaginava-se o "Estado mínimo", pouco solicitado, mesmo porque só uma pequena parte das populações tinha a garantia de seus direitos e a possibilidade de exigir que eles fossem respeitados. Esse desajuste, sob certos aspectos, é ainda mais acentuado quanto ao Judiciário, por motivos que serão expostos mais adiante.

No caso do Brasil, essa inadequação tem ficado cada vez mais evidente, porque a sociedade brasileira vem demonstrando um dinamismo crescente, não acompanhado pela organização política formal e pelos métodos de atuação do setor público. De fato, os três Poderes que compõem o aparato governamental do Estado brasileiro estão muito necessitados de reformas, para que se democratizem, ganhem eficiência e atuem com o dinamismo exigido pelas condições da vida social contemporânea.

Entretanto, assim como vem ocorrendo em vários países da América Latina, o maior empenho do atual governo brasileiro e dos setores sociais privilegiados tem sido no sentido de tentar estabelecer o "Estado mínimo" e a circulação livre e irresponsável das riquezas, o antigo *laissez-faire, laissez-passer*, como se o mundo tivesse voltado ao início do século dezenove. Obviamente, a eleição dessas prioridades exclui qualquer iniciativa que vise o aperfeiçoamento dos órgãos fundamentais do Estado, eliminando também toda preocupação com a melhoria dos instrumentos de proteção e implementação dos direitos sociais.

A "reforma do Estado" tem sido mencionada muitas vezes, mas apenas como expressão retórica, pois tanto a organização federativa, que é característica essencial do Estado brasileiro, quanto a estrutura e o funcionamento do Legislativo, Executivo e Judiciário permanecem intocados, e não se publicou até agora qualquer plano ou projeto sobre

esses temas. Em relação ao Poder Judiciário tem havido manifestações do Ministro da Justiça e do presidente do Supremo Tribunal Federal, mas abordando apenas questões processuais e, ainda assim, de modo prejudicial à independência dos juízes e tribunais. Essas manifestações serão objeto de análise minuciosa mais adiante, quando se tratar da independência da magistratura.

Para consecução daquelas metas, que representam um retrocesso na história e se opõem às mais importantes conquistas em favor da pessoa humana e da justiça social, foram celebradas alianças políticas visando a obtenção de maioria parlamentar. Isso, para promover a mudança da Constituição à revelia dos cidadãos, dos grupos sociais organizados e das instituições que integram a sociedade brasileira. Foi montado um aparato de poder que talvez seja suficiente para realizar algumas mudanças.

Mas em lugar de serem enfrentados os verdadeiros problemas, que se relacionam, entre outras coisas, com a existência de estruturas sociais injustas, com desníveis regionais que distanciam, cada vez mais, o país pobre do país rico, com a existência de um aparato governamental obsoleto, o que se tem feito é desfigurar, sem real proveito para os brasileiros, a nova Constituição. Esta é recente, foi feita com grande participação do povo e ainda não teve a complementação legal necessária, além de ter sido freqüentemente desrespeitada pelos governos da República que existiram sob sua vigência.

De fato, ignorando pontos essenciais que impedem a democratização social e econômica do Brasil, o que o governo e seus aliados têm feito é introduzir na Constituição algumas modificações que objetivam apenas, do ponto de vista imediato, a adaptação do País a um modelo econômico internacional, para atrair duvidosos investidores. A par disso, ou como seu complemento, coloca-se como projeto fundamental do governo o modismo da privatização de serviços públicos, sem levar em conta os interesses nacionais em sua globalidade.

É oportuno assinalar que, praticamente em todas as áreas de interesse público, a mudança da forma de prestação dos serviços, quando necessária e conveniente, poderá ser realizada sem necessidade de alterar a Constituição. Mas, além disso, é importante lembrar que, na realidade, a privatização que vem sendo tentada pelo governo pouco tem a ver com as condições políticas, econômicas e sociais de países como o Brasil, em que grande parte da população não tem garantidos os direitos mais elementares e depende do setor público para obter o mínimo

exigido pela dignidade humana. Em lugar disso e para que se façam as mudanças realmente necessárias, seria muito mais importante para os interesses do povo brasileiro discutir as deficiências da organização pública em face das características, necessidades e possibilidades da realidade social brasileira, procurando definir e realizar as reformas mais urgentes.

Um dado muito importante é o fato de que grande parte das deficiências de funcionamento do setor público não decorre de falhas de organização ou de falta de meios, mas se deve a vícios de comportamento, um dos quais é uma atitude contraditória em relação às leis. É tradicional e generalizada no Brasil a convicção de que as leis não precisam ser obedecidas sempre nem devem ser aplicadas com muito rigor, o que contrasta com algumas atitudes de exagerado legalismo. Este, praticado por muitos juízes, consiste no apego quase fanático a pormenores das formalidades legais, mesmo quando isso é evidentemente inoportuno, injusto ou acarreta graves conflitos sociais. Mas o que prevalece amplamente, inclusive entre autoridades públicas, é o pouco apreço à legalidade, o que se verifica também em certas atitudes dos tribunais superiores, que freqüentemente demonstram excessiva condescendência com inconstitucionalidades e ilegalidades praticadas por chefes do Executivo.

Um dos reflexos dessa atitude de menosprezo em relação às leis é a não-aplicação dos instrumentos legais, já existentes, para corrigir e punir erros e omissões de servidores públicos, faltas que muitas vezes são efetivadas por solicitação ou com a cumplicidade de particulares. Por tais motivos, é indispensável ter em conta que, quanto à legislação, quase todas as mudanças realmente necessárias poderão ser efetuadas sem alterar a Constituição, bastando modificar leis ordinárias e regulamentos. Mais do que isso, há muitas situações em que a correção das deficiências depende exclusivamente da mudança de comportamentos.

O exame da evolução da organização e do funcionamento dos Poderes no Brasil revela que o Executivo foi o que mais se modernizou, provavelmente por ser o mais exigido para dar resposta rápida a necessidades de ordem prática. Assim, por exemplo, a organização burocrática centralizada foi passando por um processo de descentralização, aparecendo as autarquias, as sociedades de economia mista, as empresas públicas e as fundações públicas, ao mesmo tempo em que passou a ser grande a participação das concessionárias de serviço público e se chegou, afinal, à terceirização de setores determinados.

O Legislativo evoluiu muito menos do que o Executivo. Uma constatação interessante é que tem havido muitas discussões sobre a reforma do Legislativo, nunca se tendo chegado, entretanto, a introduzir qualquer mudança mais profunda em sua organização e seus métodos de trabalho. Mas por ser o Poder em que se acha mais presente a diversidade do povo, bem como por ser aquele que, por suas atribuições, é o que mais dialoga com a população, o Legislativo tem mudado quanto à origem social de seus membros e quanto à temática de suas discussões e deliberações.

A composição elitista e conservadora do Parlamento do final do século passado, quando havia certa homogeneidade dos interesses de seus membros, foi cedendo espaço, e no começo da década de trinta, quando se instalou a Segunda República, apareceram no Legislativo brasileiro as primeiras mulheres e os primeiros defensores da classe dos trabalhadores. A partir de 1946, a diversificação da representação aumentou, ampliando-se também os debates sobre temas sociais. Essa evolução ocultou parcialmente o fato de que a organização e os métodos de trabalho do Legislativo pouco mudaram na história brasileira, sendo praticamente os mesmos desde a implantação da República.

O desajuste do Legislativo para desempenhar suas funções constitucionais mais relevantes fica evidente quando se verificam as três atribuições fundamentais: o Legislativo não participa na fixação das prioridades do governo, não exerce controle sobre o Executivo e quase só aprova projetos de lei originários de iniciativas do Chefe do Executivo.