

SEMINÁRIO
A REFORMA DO JUDICIÁRIO
REFORMA TRIBUTÁRIA

Nos dias 12 e 13 de outubro de 2000, reuniu-se, no Mar Hotel, no Recife, um seminário destinado a discutir a Reforma do Poder Judiciário e a Reforma Tributária. O conclave, prestigiado por figuras eminentes do mundo jurídico nacional, deu continuidade à programação da Escola de Magistratura Federal da 5ª Região –ESMAFE para o ano de 2000; recebeu o apoio da Associação Regional dos Juízes Federais da 5ª Região e contou com o patrocínio da Caixa Econômica Federal. De registrar, a presença dos Senhores Ministros Costa Leite – Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Pádua Ribeiro, César Rocha, José Arnaldo da Fonseca, Carlos Alberto Direito e Francisco Falcão, também integrantes da mesma Corte Superior; do Professor Ives Gandra da Silva Martins e do Doutor Everardo Maciel, Secretário da Receita Federal.

Na sessão solene de instalação do Seminário, usou da palavra o Excelentíssimo Senhor Juiz José Maria Lucena, Presidente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que, depois de cumprimentar as autoridades presentes, disse de sua satisfação em ver realizado mais um evento da Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, que foi inaugurada no presente período administrativo. A seguir, cede a presidência da sessão ao eminente Ministro Costa Leite, Presidente do Superior Tribunal de Justiça. Com a palavra, Sua Excelência se disse honrado por presidir os trabalhos inaugurais do Seminário, referindo-se, em primeiro lugar, aos laços de amizade e identificação com os que fazem o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, mencionando especificamente os magistrados que daqui saíram e hoje compõem o Superior Tribunal de Justiça.

Em seguida, congratulou-se com a Escola de Magistratura, pela realização do Seminário e demorou-se em considerações em torno do papel das Escolas de Magistratura. Destacou Sua Excelência que a modernização do Poder Judiciário somente se concretizará no momento em que essas escolas estiverem funcionando em sua plenitude, dedicando-se não só ao aprimoramento, ao aperfeiçoamento dos Juízes, mas, sobretudo, à sua formação, propiciando o treinamento inicial e o treinamento contínuo dos magistrados. Traçando o quadro de dificuldades para o recrutamento de novos Juízes, destacou que existem, atualmente, 1.200 vagas no quadro de Juízes Federais, sendo que 400 dessas vagas estão em

aberto, para concluir que o papel das Escolas de Magistratura seria o de complementar o ensino acadêmico e, mais do que isso, formar o Juiz. Registrou que à Escola Nacional da Magistratura, que funcionará junto ao Superior Tribunal de Justiça, caberá o papel de órgão planejador e orientador de todas as Escolas do país, no plano federal, como no plano estadual, à semelhança de um órgão central de sistema. A esse órgão central, continuou, caberá a função de planejar as atividades do próprio Poder Judiciário, que se mostra carente, até hoje, desse tipo de ação.

A seguir, Sua Excelência passou a tecer considerações em torno da proposta de Reforma do Judiciário, suspeitando que ela, tal como se encontra, não serve a mudar o quadro, a fisionomia do Poder Judiciário brasileiro. Aquela justiça acessível, democrática, sem exclusões; aquela justiça rápida, efetiva, qualificada, vale dizer, constituída de Juízes intelectualmente bem preparados e moralmente inatacáveis, a ela não se chegará pela Reforma que se propõe no Congresso Nacional. Acentuou o Senhor Ministro: “Mexe-se basicamente em aspectos estruturais, privilegiam-se questões que se situam na esfera da administração e no âmbito disciplinar, esquecendo-se do fundamental, que é justamente a jurisdição, a prestação jurisdicional, o bom funcionamento da máquina judiciária, os serviços judiciais eficientes que nós, do Judiciário, queremos e que são os anseios da sociedade brasileira”.

O pretendido controle externo do Judiciário também foi objeto das considerações do Senhor Ministro, que declarou ser ele contrário a princípios básicos consagrados na Constituição de 1988 e que, ao Judiciário, bastaria o controle interno, exercido por um Conselho, perante o qual funcionassem o Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil, que canalizariam as reivindicações da sociedade, as suas denúncias, as suas queixas, podendo funcionar até mesmo como órgão de fiscalização.

Acrescentou o Senhor Ministro que “a grande reforma do Poder Judiciário só se fará efetivamente no momento em que nós cuidarmos de fazer uma reforma profunda nas nossas leis processuais, assim no processo civil, como no processo penal”, destacando o anacronismo do sistema recursal brasileiro, pelo êxito que enseja a quem deseje protelar uma demanda.

Depois de referir-se ao penoso trabalho do Superior Tribunal de Justiça, que recebe cinco mil novos processos por semana – circunstância que acentua a necessidade de uma reforma nas leis processuais –, Sua Excelência apresenta o Senhor Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, a quem passa a palavra.

O tema da palestra do Excelentíssimo Senhor Ministro Carlos Alberto Di-

reito é “A Natureza da Decisão Judicial”, cujo inteiro teor se encontra inserido em outra parte desta Revista.

Disse, de início, Sua Excelência, que havia aceito, com muita honra e alegria, o convite que lhe fizera o colega Francisco Falcão, para comparecer a este Seminário organizado pela Escola de Magistratura Federal da 5ª Região. “Vir ao Recife – acentuou o Senhor Ministro – tem o sentido e o alcance da convergência dos afetos. Quando nós aqui chegamos, sentimos, desde logo, a identidade das nossas origens, mas, sobretudo, a nós, que estamos na Ciência do Direito, sentimos a presença da contribuição pernambucana para a ciência que nós abraçamos. E, logo ao início, gostaria de traduzir, como homenagem e como reverência, três nomes que engalanam, porque entrelaçam saber e sabedoria, cultura e conhecimento científico, que, de Pernambuco, têm dado permanentemente uma contribuição extraordinária à construção teórica da Ciência do Direito no Brasil. Refiro-me, de modo particular, ao Professor Lourival Vilanova, que, sem dúvida alguma, está no cume da filosofia jurídica em nosso país, com estudos que revelam o seu conhecimento profundo sobre a norma jurídica, eixo, cerne inalterável para todos aqueles que pretendem ingressar no conhecimento científico do Direito. O Professor Nelson Saldanha, que nos seus estudos de História do Direito Público tem nos permitido, nos autorizado, nos facultado, um grande passeio em profundidade, para que pudéssemos não apenas descobrir, mas redescobrir as nossas origens, enquanto estado que se forma para garantir a liberdade do cidadão e sobretudo para assegurar o exercício de direitos perante uma Justiça que seja altaneira e, portanto, independente. E também Djaci Falcão, Ministro do Supremo Tribunal Federal, que, sob todas as luzes, é um exemplo de magistrado a ser seguido e, por isso, merece mais do que a homenagem, mais do que a reverência, as nossas loas e as nossas graças. Só dá loas e só dá graças, como damos neste momento, aqueles que têm, no cadinho do coração, o espaço permanente da gratidão. E é assim que neste momento o fazemos”.

A seguir, Sua Excelência proferiu a palestra, que vai registrada, no seu inteiro teor, em outra parte desta Revista.

* * *

A palestra seguinte foi proferida pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Pádua Ribeiro, subordinada ao tema “A Reforma do Judiciário e Pletora Recursal”

Começou Sua Excelência por destacar a sua satisfação pessoal em participar do Seminário, chamando atenção para a palavra pletora, intencionalmente

colocada no título da palestra, retirada do vocabulário médico, exatamente pelo que significa – aumento geral do volume sanguíneo, aqui usada em seu sentido figurado, para traduzir a superabundância, o excesso que produz efeito nocivo, aplicada à idéia do excesso recursal e como deve ele ser considerado na Reforma do Poder Judiciário. Tratando do tema, Sua Excelência declarou ser fundamental que se tenha em mente a regra que consta de um painel no salão nobre do Superior Tribunal de Justiça, a célebre frase de Protágoras – “O homem é a medida de todas as coisas”. E acrescentou: “Os poderes do Estado existem para servir o homem, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, porque, numa democracia, numa república democrática, todo poder advém do povo e se exerce em nome desse mesmo povo. Assim sendo, é fundamental que se tenha presente que todos nós, qualquer que seja o nível do cargo que estejamos a exercer, que estamos a trabalhar, em se tratando de cargo público, em favor do povo. Esse é o aspecto fundamental, basilar, e não podemos perder isso jamais de vista, não nos podemos empolgar com doutrinas, com questões paralelas, mas devemos ter essa preocupação constante, de dar a cada um o que é seu, de distribuir Justiça de acordo com as regras jurídicas, sempre evitando a prática de iniquidades”.

Em seguida, Sua Excelência teceu comentários em torno do funcionamento dos três poderes do Estado: “Eles estão interligados por um sistema de vasos intercomunicantes. Nenhum poder pode se elevar em detrimento do outro”. “O que se observa, continua o Ministro, é uma crise do Estado”, sendo a crise do Judiciário um aspecto dessa crise mais ampla.

Prosseguiu detalhando aspectos hoje observados na rotina dos Poderes Executivo e Legislativo, a insegurança jurídica resultante do evidente desajuste institucional, terminando por concluir que o Poder Judiciário não poderia escapar dessa falta de sintonia, que naturalmente nele repercute.

Chamou atenção o Senhor Ministro para o fato de que, na reforma do Poder Judiciário, devem ser levadas em consideração as três dificuldades que são elencadas principalmente por Capelleti, relativamente ao acesso à Justiça. Necessário sejam superados óbices de ordem econômica, óbices de ordem organizacional e óbices de ordem procedimental. Os de ordem econômica relacionados com a Justiça já se encontram enquadrados na Constituição, que optou pela defensoria pública, por sua vez, infelizmente, não convenientemente estruturada, resultando daí evidente dificuldade de acesso à Justiça. Em relação aos de ordem organizacional, é justo que se elogie sobretudo o legislador constituinte, sendo de registrar a fantástica evolução que se observou com as chamadas ações coletivas, ou ações relativas aos interesses coletivos, ou difusos. Quanto aos óbices de ordem procedimental, é indispensável admitir-se que o nosso pro-

cesso hoje não atende aos anseios de uma justiça rápida. É ele elitista, porque, em regra, beneficia aquele que tem o domínio da sociedade.

Noutro ponto, prossegue o Senhor Ministro opinando que, na reforma do Poder Judiciário, as providências mais importantes são aquelas atinentes à alteração da legislação infraconstitucional. Exemplifica com os resultados positivos obtidos a partir da Lei 9.756/98, sem cuja existência é provável que o Superior Tribunal de Justiça já estivesse inviabilizado. “Essa Lei – acrescenta – , entre numerosas providências, permitiu que se pudesse, por decisão monocrática, decidir aquelas questões já pacificadas na jurisprudência do Tribunal”.

Depois de diversas considerações, o Senhor Ministro Pádua Ribeiro afirmou que aquilo que chama de *pletora recursal* decorre da recorribilidade das interlocutórias, procedimento gerador de processos que acabam dificultando o proferimento de uma decisão de mérito. Em seguida, comentou que essa recorribilidade se dá a partir do Código de 73, sendo certo que, no Código de 39 prevalecia a regra contrária e, fazendo citações, comentou longamente os procedimentos à luz dos dois Códigos. Concluiu recomendando que a questão deveria ser repensada e apresentou a alternativa da adoção do agravo por dano irreparável, com multas, “para evitar que as partes abusassem da utilização desse agravo, talvez fosse uma forma razoável, sem prejuízo do agravo retido, e as questões interlocutórias, para evitar preclusão, poderiam ser apreciadas no Tribunal, desde que, na apelação, a parte pedisse que o Tribunal assim procedesse”. Teceu, ainda, Sua Excelência, longas e eruditas considerações a respeito do que seria *dano irreparável*, ou de difícil reparação.

Afinal, Sua Excelência referiu-se ao que chamou de deslegitimação dos Poderes da República: o Executivo, de qualquer nível, pela dificuldade quase intransponível que o Estado cria à efetivação de um programa de governo; do Legislativo, onde deputados e senadores não têm condições de gerar uma legislação que atenda à expectativa de seus eleitores; e, por fim, do Poder Judiciário, que não tem como decidir as lides em tempo razoável, que é o que dele espera a sociedade. Tudo isso estaria a gerar a falta de credibilidade das autoridades, uma *doença* que pode corroer, como corroendo está, o estado democrático de direito. Na reforma do Poder Judiciário, não se poderá deixar de cogitar de todas essas reflexões.

* * *

A primeira palestra do segundo dia do Seminário foi proferida pelo Professor Ives Gandra da Silva Martins, que iniciou a sua explanação sobre a Reforma

Tributária afirmando que o tema exige uma reflexão inicial sobre o sistema conformedo na Constituição de 1988, o qual, quando da promulgação da Carta Magna, se entendeu que era o sistema ideal para o país. Já naquela ocasião – salienta o Professor – , publicou ele um pequeno livro, intitulado O Sistema Tributário na Constituição, em que afirmava que o Sistema como havia sido ali esculpido iria provocar uma reformulação conceitual do Direito Tributário e problemas consideráveis para a administração tributária. Criticava a excessiva retirada de recursos da União. No regime da Constituição anterior, de seus dois principais impostos arrecadatórios, o IPI e o Imposto de Renda, eram repassados para os Estados e Municípios 33%; pela nova Carta, passariam a ser repassados 47%. Isso levaria a União a aumentar o seu esforço arrecadatório, possivelmente na direção de tributos de natureza regulatória ou finalística, para compensar a sua perda de receita.

Esse quadro, continua o Professor, transformou-se em verdadeira realidade. O sistema passou a ser extremamente complexo e a União, que perdera receita nos seus bons tributos, passou a se utilizar de fórmulas conceitualmente antiquadas de tributação. O palestrante prossegue sua análise apresentando copiosa relação de exemplos que confirmavam sua observação, afirmando mais que, cedo, se chegou à evidência de que o Sistema Tributário preconizado pela nova Constituição não estava funcionando a contento, daí, inclusive, o surgimento de projetos e inúmeras propostas de reforma.

Depois de detalhar alguns dos referidos projetos, o palestrante faz uma apreciação sobre as repercussões do Plano Real, comentando que constituiu “uma idealização de choque econômico de rara inteligência. Em 1993, dezembro, o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique, anuncia um plano no qual ele declara que se vai criar um indexador único, uma moeda escritural, ao lado de uma moeda de pagamento – uma moeda de conta, ao lado de uma moeda de pagamento. Três meses depois, cria a URV e dá um prazo para que todos os indexadores desembocassem num único índice e mantém uma moeda de pagamento e uma moeda indexada, fazendo com que a inflação fosse sendo incorporada nessa moeda indexada, ao ponto que, no dia em que os indexadores todos estavam praticamente num único, ao eliminar a moeda indexada, eliminou a inflação”

Continua o professor a examinar o panorama das finanças públicas à luz do Plano Real, acrescentando diversos aspectos técnicos e analisando, depois, o quadro de dificuldades criado pela crise asiática, pela crise russa e, enfim, pela própria crise cambial brasileira, tudo importando em que o Governo terminou

ficando com um restrito campo de manobra econômica, fato que desencadeou uma série de medidas muito duras para o contribuinte e o conhecido quadro de graves dificuldades, dentro do qual novamente se discute a Reforma Tributária.

Passou a fazer uma análise, em três níveis, da Reforma Tributária. O primeiro, a reforma que se pode fazer em nível de legislação ordinária. Neste ponto, o conferencista comentou alguns avanços. O segundo, em nível de legislação complementar. Neste aspecto, o conferencista teceu longos comentários em torno do Código Tributário Nacional e de situações de ordem prática observadas. O terceiro relativamente ao projeto de Reforma Tributária, a respeito do qual o conferencista teceu severas críticas.

Por fim, o Professor comentou um projeto de reforma tributária de autoria do Ministro Pedro Parente, dizendo representar ele a melhor contribuição, a seu ver, para a referida reforma.

* * *

A última conferência do Seminário foi proferida pelo Dr. Everardo Maciel, Secretário da Receita Federal.

Com a palavra, o Secretário, depois de suas considerações iniciais, afirmou que “em matéria de Reforma Tributária formam-se clichês e esses clichês dão direito a teorias absolutamente excêntricas. A primeira é que nós precisamos desonerar a produção brasileira. Produção nenhuma é onerada por tributos. Os tributos são pagos sempre por trabalhadores, investidores ou consumidores e, em nenhuma dessas situações, podemos falar que o produtor está pagando algum tipo de imposto. O contribuinte de fato, nessas circunstâncias, é o consumidor. Ele é tão somente o contribuinte de direito, que faz o recolhimento do imposto, mais nada. Então essa é uma expressão que se pode discutir. Eu quero fazer o momento em que vou tributar será no início do processo produtivo, será no final do processo produtivo, vou fazer por substituição tributária, não vou fazer por substituição tributária, vou fazer a tributação na venda a varejo, não vou fazer a tributação na venda a varejo. Estamos falando no momento da incidência da tributação, mas tributo de consumo é pago de fato pelo consumidor, nem mais, nem menos. Segundo ponto: carga tributária alta no Brasil. Carga tributária nenhuma é ditada pelo sistema tributário. Carga tributária é ditada pelo volume de despesas. Carga tributária será sempre compatível com volume de despesas porque, se não o for, teremos o mais perverso dos impostos assegu-

rando o equilíbrio, que é a inflação. Sempre e invariavelmente. Então, quando dizemos que a carga tributária agregada, carga tributária global, no Brasil, é alta, em relação, por exemplo, aos nossos vizinhos, é alta porque o nosso volume de despesas é alto. É alta porque pagamos juros elevados. É alta porque optamos por um modelo de Estado que vai resultar invariavelmente em despesas altas. Por exemplo, se compararmos com os modelos norte-americano e japonês, têm eles um modelo de Estado diferente, significando dizer que têm uma carga tributária menor; têm uma posição de equilíbrio fiscal historicamente fortalecida. Então, eles não têm nenhum problema de pagamento de juros. Numa circunstância dessa, a carga tributária cai. Se se cogita de redução de carga tributária agregada, teremos um desequilíbrio fiscal e esse desequilíbrio fiscal também será pago e será pago pela via da inflação. Não há alternativa, porque não existe almoço de graça”.

“É claro que não estou a me referir – continuou o Secretário – à carga tributária individual. A carga tributária individual pode parecer desproporcional em relação à carga tributária agregada. Isso resulta de vários motivos. Poderia citar três deles, mais importantes. Pode resultar de sonegação de impostos, e há sistemas tributários que propiciam sonegação de impostos. Pode resultar de elisão fiscal e, no Brasil, existe uma forte presença da elisão fiscal, que tem sido combatida caso a caso. E o terceiro, pela renúncia fiscal. Renúncia fiscal é uma opção de Estado. Quando dizemos – não vamos onerar o contribuinte, as empresas que pagam Imposto de Renda no Norte e Nordeste, quer dizer que as outras terão invariavelmente de pagar mais. Quando dizemos – vamos estabelecer uma Zona Franca de Manaus significa dizer que teremos de redistribuir essa carga tributária no resto do país. Eu não estou querendo dizer com isso – não cabe essa inferência, não vale essa ilação – que estou defendendo a total eliminação de incentivos fiscais neste país. Não é isso. Nós não temos uma tradição de gasto público que nos autorize a assegurar que deveremos ou poderemos corrigir, por exemplo, as chamadas disparidades interregionais de renda, pela via mais conveniente do gasto público. Nós passamos três décadas fazendo orçamento ser termos moeda, fazendo orçamento de ficção. Não existe no país uma verdadeira tradição de política de gasto público e é isso que explica a dificuldade de eliminação, de remoção desses incentivos fiscais, que fazem com que, ao fim e ao cabo, a carga tributária individual possa parecer, como de fato é, desproporcional, em relação à carga tributária agregada”.

“Quando se fala em reforma tributária, confunde-se reforma tributária com *reforma tributária do consumo*, não a reforma do sistema tributário brasileiro.

Vou abordar, portanto, a partir desses aspectos. Primeiro, há três bases clássicas de tributação no mundo inteiro: renda, patrimônio e consumo. Que é que se pôde fazer no Brasil nesses anos? Para fazer a reforma tributária da renda, não havia nenhuma necessidade de alteração constitucional. Podíamos fazer toda modificação, ou quase toda, posso dizer, pela via da legislação infraconstitucional, e foi essa a opção de Governo. Nós passamos a fazer a reforma tributária pela via infraconstitucional. E fizemos uma mudança enorme na tributação da renda no Brasil. Em que consistiu essa mudança? Quais eram os pressupostos dessa mudança? Eu precisava ter um sistema tributário da renda que fosse compatível com o cenário de estabilidade econômica, que se inscrevesse de forma adequada no processo de globalização, que, tanto quanto possível, fosse neutro. E precisava de um sistema tributário que fosse simples, que observasse o princípio da simplicidade. Quando vejo e vi muitas pessoas no país demandarem a implantação do chamado imposto único, eu enxergava, como enxergo, que não estavam apontando uma solução, estavam identificando um problema, estavam denunciando a complexidade do sistema. A solução não era boa, mas o problema existia”.

O Secretário prosseguiu, mencionando aspectos da complexidade da legislação brasileira de imposto de renda e as providências que promoveu no grande processo de mudança instalado, passando a fixar-se nos questionamentos levantados pelo conferencista que o precedeu, Professor Ives Gandra da Silva Martins.

Voltando ao tema da Reforma Tributária, o Secretário relacionou o que está sendo feito. “Em relação ao ICMS e ao ISS, seria pura e simplesmente a introdução de normas de caráter nacional, uma legislação nacional, com alíquotas nacionais, tanto para o ICMS quanto para o ISS. E como é o caso, na presunção de que hierarquia se possa confundir com eficácia, de vedar a guerra fiscal na Constituição, já que pela via infraconstitucional se revelou ineficaz”. E enumerou uma série de providências que já vêm sendo adotadas, em relação a diversos outros setores da atividade econômica.

Concluiu dizendo que “é preciso relativizar a questão de Reforma Tributária, que não pode ser entendida como uma panacéia, que resolve os problemas do Brasil. Ela está sendo feita. É um processo, não terminará nunca. Os alemães passaram 10 anos discutindo reforma tributária e, no ano passado, tiraram uma brilhante conclusão: que vão reduzir a alíquota do Imposto de Renda da pessoa física. Foi a única conclusão, num prazo, entretanto, não instantâneo.

Em 4 anos, a alíquota máxima, que é de 52%, vai ser reduzida para 48%. Esse foi o resultado de 10 anos de discussão da Reforma Tributária alemã”. Depois de algumas considerações, mencionou o problema do comércio eletrônico, afirmando: “O comércio eletrônico vai destruir os nossos conceitos clássicos. O comércio eletrônico vai ferir mortalmente questões como origem e destino. Quando alguém estiver no Recife, fazendo uma compra pela Internet, numa empresa localizada em São Paulo, na prática essa pessoa está se deslocando para São Paulo, virou contribuinte paulista. E o conceito clássico de origem e destino morreu”. “A evolução tecnológica induz idéias mais elaboradas, tributação de fluxo, por exemplo. Essa é a discussão que se está operando no mundo. Ou seja, nós vamos passar, juntamente com a revolução tecnológica, a revolução do conhecimento, a revolução econômica, a revolução da nova economia, vamos ter uma nova tributação, porque os instrumentos clássicos não serão capazes de enfrentar esses assuntos”.