

O Poder Judiciário e a Súmula Vinculante*

CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO
Ministro do Supremo Tribunal Federal

É para mim muito agradável falar para os novos juízes. Agradeço, portanto, ao eminente Desembargador Carpena Amorim, Diretor-Geral da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, a oportunidade que me proporcionou de conviver com os magistrados cariocas, com os novos juízes que estão cursando a EMERJ.

Devo falar-lhes sobre o Poder Judiciário brasileiro, seus problemas e, especialmente, sobre a súmula vinculante, ou o efeito vinculante das súmulas do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores. Penso, entretanto, que poderia me estender um pouco mais. Gostaria de falar-lhes, em primeiro lugar, das causas do maior problema da Justiça brasileira, que é a lentidão. E, além de falar-lhes a respeito da súmula vinculante, gostaria de colocar em debate algumas propostas ou sugestões que, ao que pensamos, poderiam elidir essa mazela que tanto desconforto traz aos jurisdicionados, porque torna, em certos casos, ineficiente a prestação jurisdicional, trazendo, por isso mesmo, para os magistrados, grande preocupação.

Dizia que o maior problema da Justiça é a lentidão. Há alguns anos, foi feita uma pesquisa de opinião junto à sociedade brasileira, sobre a Justiça. O resultado dessa pesquisa, revelou o Juiz Renato Nalini, em palestra que fez numa reunião promovida em Washington, pelo Banco Mundial, a respeito da Justiça no continente americano, à qual comparecemos, poderia ser caricaturado da seguinte forma: a Justiça brasileira seria uma velha, uma velha cega, como não poderia deixar de ser, pois a Justiça é sempre cega, trôpega e surda às queixas da sociedade. Mas essa velha cega, trôpega e surda, é uma velha decente. É dizer, a Justiça brasileira tem a virtude primeira, básica, fundamental, que se exige dos magistrados e dos tribunais, que é a seriedade, a honestidade, a decência. Isto quer dizer que essa velha está carecendo, apenas, de uma “recauchutagem” para se transformar numa velha enxuta, ou talvez, numa moça sadia e cheia de vida. E é assim que ela será no momento em que tivermos eliminado a lentidão da Justiça.

* Conferência Magna proferida na EMERJ, em 6/2/98.

Quais seriam as causas dessa lentidão?

A primeira, ao que me parece, é o aumento do número de processos, uma verdadeira explosão de feitos, que decorre, em grande parte, da Constituição democrática de 1988, que encorajou e encoraja o acesso à Justiça, despertando as pessoas para o exercício da cidadania. Ademais, a Constituição de 1988 quer que os indivíduos fiscalizem os negócios públicos. E essa fiscalização se faz, sobretudo, mediante o ajuizamento de medidas judiciais. Os interesses difusos e coletivos ganharam *status* constitucional, direitos fundamentais que são, de 3ª geração. Ampliou-se, por isso mesmo, a legitimação coletiva e a legitimação do Ministério Público, os direitos do consumidor podem ser defendidos em Juízo e ampliou-se o manto protetor da ação popular, que hoje protege, também, a moralidade administrativa. Enfim, a Constituição tem despertado as pessoas para o exercício da cidadania. São aos milhares as ações propostas, para a proteção da *res publica*, por entidades de classes, entidades sindicais, pelo Ministério Público e pelos cidadãos agindo individualmente.

Por outro lado, na medida em que os indivíduos são despertados para a cidadania, descobrem eles que o Estado-Juiz tem a obrigação de resolver os conflitos individuais. Cresce, então, o número de ações. Daí a explosão de processos.

Quando da privatização da Cia. Vale do Rio Doce, mais de uma centena de ações foram propostas por cidadãos, por entidades de classe e até pelo Ministério Público. As medidas cautelares que foram deferidas, ultrapassaram uma centena. Quando me diziam que teria havido exagero na concessão dessas cautelares, respondia que o contrário seria pior. Não obstante os exageros, que os Tribunais corrigiram, pior seria que os juízes fossem apáticos, que não estivessem engajados no espírito da Constituição.

Isto demonstra: primeiro, a ampliação do acesso à Justiça; segundo, que a sociedade confia na Justiça, apesar da mazela da lentidão, pois, do contrário, haveria diminuição de processos.

A segunda causa da lentidão, a meu ver, está na primeira instância, onde, de regra, as causas são propostas. O apoio administrativo da 1ª instância é deficiente, porque não está suficientemente aparelhado. Não sei como, no Rio de Janeiro, está o apoio administrativo da 1ª instância. Certo é que temos muitos “Brasis”. Não temos só um Brasil legal e só um Brasil real, temos vários “Brasis”. Por esse Brasil afora há comarcas em que o juiz não possui nem máquina de escrever, a máquina de escrever que já foi

substituída pelos computadores.

De outro lado, o número de juízes é deficiente. O Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, em palestra que fez em 1991 e que foi divulgada em revistas especializadas, mencionou que, enquanto na Alemanha, por exemplo, há um juiz para cerca de três mil habitantes, no Brasil temos um juiz para aproximadamente trinta mil. E se considerarmos que há, no Brasil, déficit de juízes - no Rio de Janeiro, ao que estou informado, existem 120 vagas - então a relação juiz/habitantes se altera, vale dizer, são mais de trinta mil habitantes por juiz.

Temos que admitir, também, que a forma de recrutamento dos juízes não é adequada, dado que o concurso público somente não basta.

Finalmente, e agora vou mencionar as causas que, ao que penso, mais contribuem para a lentidão da Justiça: o formalismo excessivo das leis processuais e o sistema irracional dos recursos.

Dou um exemplo para demonstrar essa irracionalidade: o despejo de qualquer botequim pode chegar ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal. Vejam: é ajuizada a ação de despejo. Três ou quatro meses depois - estamos sendo otimistas - é proferida a sentença decretando o despejo. Contra essa sentença pode ser interposta apelação, cujo único requisito é a sucumbência. Admitida a apelação, os autos são remetidos ao Tribunal de Justiça ou ao Tribunal de Alçada. Em quantos meses será ela julgada? Seis meses, um ano? Certo é que, julgada a apelação, ela será improvida, com certeza. Depois do julgamento dos embargos de declaração, pois esse recurso está sendo de uso quase obrigatório, duas petições serão apresentadas, concomitantemente: uma, que consubstancia o recurso especial para o STJ; a outra, o recurso extraordinário para o STF. Esses recursos serão inadmitidos pelo Presidente do Tribunal, depois de decorrido algum tempo, pois são milhares os recursos especial e extraordinário a serem despachados. Dois agravos de instrumento serão interpostos: um, para o STJ, outro, para o STF. De regra, o agravo interposto para o STJ é apreciado em primeiro lugar. No STJ, o relator vai negar seguimento ao agravo. Será apresentado, então, um agravo que, tempos atrás, denominava-se agravo regimental. Hoje ele está previsto na lei processual. O agravo será levado ao julgamento da Turma, que, certamente, vai negar-lhe provimento. Publicado o acórdão, será interposto o recurso de embargos de declaração. Isso tudo demanda tempo, implica despesas. Julgados os embargos, segue-se a publicação do acórdão, publicação quase sempre demorada. Alguns, após o julgamento

dos primeiros embargos de declaração, costumam interpor novos embargos, meramente protelatórios, sujeitos, unicamente, à pena de multa de um por cento sobre o valor da causa. Há causas que não têm valor pecuniário, sabemos. Terminada essa maratona no STJ, começa tudo de novo no Supremo Tribunal Federal. É dizer, repete-se, no STF, a maratona havida no STJ. Pergunto: isto é ou não é um sistema irracional?

E o formalismo excessivo das leis processuais? Há casos em que numa contestação são arroladas mais de uma dezena de preliminares. Em certos casos, ocorre autêntica intelectualização da burocracia judiciária, a estimular a chicana, a criarem os “doutores preliminares” e até os “meritíssimos das preliminares”, advogados e juízes que adoram espiolhar o processo à cata de preliminares que evitariam o trabalho de examinar o mérito da causa.

Indicadas as causas, quais seriam as soluções?

Em primeiro lugar, submeto à reflexão dos senhores a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante das súmulas, que, segundo penso, seriam de grande utilidade para o descongestionamento da máquina judiciária.

O efeito vinculante das súmulas é repellido por alguns, que tentam, inclusive, passar para os nossos colegas, juízes mais jovens, a idéia de que atentaria ele contra a independência judicial. Isto é uma balela, até porque quando o Supremo Tribunal Federal edita uma súmula, ele o faz depois que as instâncias inferiores já se manifestaram. Não conheço súmula que tenha sido editada com base apenas numa decisão isolada. Ademais, a súmula vai vincular, sobretudo, a administração pública. No Poder Judiciário que talvez seja o mais eficiente do mundo, que é o Judiciário norte-americano, o efeito vinculante não tem sabor de novidade, já que ele ali existe em razão do *stare decisis*, que é adotado no sistema do *common law*. Quer dizer, se a Suprema Corte Federal ou as Supremas Cortes dos Estados-membros, decidem uma causa ou recurso, os princípios de direito ali adotados deverão ser adotados pelos juízes e tribunais inferiores em causas onde os fatos são substancialmente os mesmos.

Os tribunais europeus, principalmente as Cortes Constitucionais, adotam o efeito vinculante para as suas decisões. Há pouco eu lia um trabalho do professor e juiz Antônio Álvares da Silva, especialista no direito alemão, que dava notícia de que as decisões do Tribunal Constitucional da Alemanha são vinculantes e que nenhum juiz alemão jamais declarou que esse efeito vinculante lhe retira a independência.

É preciso lembrar que o Supremo Tribunal Federal foi instituído, no

Brasil, pelos “pais da República”, para o fim de dar a última palavra sobre o direito federal, constitucional e infraconstitucional. Hoje, guardião-maior da Constituição, ele diz o que é a Constituição, parafraseando o Justice Charles Hughes, ao declarar, na Suprema Corte norte-americana: “*nós temos uma Constituição, mas a Constituição é o que os Juízes dizem que ela é*”.

Devo lembrar que, quanto aos juízes, a súmula vinculante seria desnecessária. Porque os juízes, de regra, quando vão decidir uma causa, a primeira coisa que fazem é a pesquisa em torno da jurisprudência. Eu fui juiz de primeiro grau, e era assim que procedia, e é assim que procedo, hoje, na Suprema Corte. Porque a jurisprudência representa a discussão amadurecida de uma questão de direito, pelo que é roteiro seguro para a decisão a ser tomada. A súmula vinculante terá como destinatários, principalmente, a administração pública, as grandes corporações, e os demandantes contumazes.

O efeito vinculante já existe relativamente às decisões tomadas na ação declaratória de constitucionalidade. No Supremo Tribunal Federal, decidimos no sentido de que é possível a concessão de cautelar - medida liminar - na ação declaratória de constitucionalidade. Até agora, apenas quatro ações foram propostas. Todos sabemos que o poder de cautela é inerente à atividade jurisdicional. Ora, se se trata de decisão da Corte Constitucional, que dá a última palavra a respeito da Constituição e se se trata de ação em que a decisão nela proferida tem eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, a concessão da liminar, em certos casos, se torna de todo em todo necessária.

Penso e sustento que o efeito vinculante já existe, também, no que toca à ação direta de inconstitucionalidade, a ADIn. É que, se o Supremo Tribunal julga procedente a ação direta, a decisão afasta do mundo jurídico a lei declarada inconstitucional, com efeito *ex tunc*, como é da doutrina tradicional. Assim, se algum juiz ou autoridade administrativa teimar em aplicar a lei afastada do mundo jurídico, pratica ato nulo, realiza o nada.

É bom registrar que não propugnamos pelo efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal ou dos Tribunais Superiores. Queremos o efeito vinculante para a súmula da jurisprudência, que deverá ser aprovada, com base em precedentes da Corte, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Tribunal. Maioria absoluta ou três quintos dos votos dos membros do Tribunal. Esse efeito vinculante seria estendido, portanto, ao controle difuso, vale dizer, ao recurso extraordinário. Ele seria adotado, também, no Superior Tribunal de Justiça, no Tribunal Superior Eleitoral e no Tribunal Superior do Trabalho.

O efeito vinculante seria adotado, principalmente, nas questões de direito público, como as de direito tributário, de direito previdenciário, de direito administrativo. Isto não quer dizer, entretanto, que não poderia ser adotado nas questões de direito privado.

Tomei conhecimento, hoje, de que o Superior Tribunal de Justiça julgou, no ano passado, mais de cem mil processos. Será que é possível um juiz julgar cerca de 4.000 processos por ano? Não, não é possível. O Supremo Tribunal julgou, em 1997, 40.000 processos. Isto, evidentemente, não traduz a verdade inteira. O que acontece é que o Supremo Tribunal julga uma mesma tese de direito cem vezes, mil vezes. Dos 40.000 feitos julgados no ano passado, cerca de 85% desse total são recursos repetidos.

De uma feita, visitando a Suprema Corte norte-americana, conversando com um dos seus juízes, disse a ele que o Supremo Tribunal Federal julgava cerca de 30.000 processos por ano. Ele achou que estivesse eu confundindo “hundred” com “thousand”, cem com mil. Falei-lhe, então, que não havia confusão nenhuma. Mas acrescentei: antes que o senhor pense que o juiz brasileiro é um super-homem, ou que sou eu um grande mentiroso, quero esclarecer que cerca de 85% desse total são recursos repetidos.

Vejamos a estatística.

Em 1997, o Supremo Tribunal julgou 40.815 processos. É dizer, cada ministro julgou mais de 4.000 processos. O Superior Tribunal de Justiça, conforme falamos, julgou mais de 100.000 processos. O Tribunal Superior do Trabalho deve ter julgado mais ou menos isso. Também nesses dois últimos tribunais o número de recursos repetidos deve ser muito grande.

Em 1995, o Supremo Tribunal Federal recebeu 30.706 processos e julgou 35.214 processos. No mesmo ano, o Tribunal Constitucional da Alemanha recebeu cerca de 7.000 queixas constitucionais e somente 2% dessa queixas foram admitidas. É dizer, somente 2% desses processos foram considerados relevantes e passíveis de apreciação. No mesmo período, a Suprema Corte norte-americana recebeu perto de 5.000 propostas de recursos, admitiu 300 e julgou 180. Isso foi possível, porque eles podem utilizar-se da argüição de relevância, o *writ of certiorari*. Em 1996, o Supremo Tribunal recebeu 28.084 processos e julgou 29.000.

Vamos fazer uma retrospectiva: em 1940, quando o Supremo Tribunal Federal compreendia o Supremo de hoje, o Superior Tribunal de Justiça e os Tribunais Regionais Federais atuais, recebeu 2.419 processos. Em 1950, já criado o Tribunal Federal de Recursos, que ficou com parte da competência

da Corte Suprema, foram 3.091 os processos recebidos. Em 1960, 6.504 processos. Dez anos depois, em 1970, 6.367 processos. Houve diminuição. Qual a causa? É que, em 1970, vigoravam atos institucionais, atos de exceção, os juízes não tinham garantias. Diminuíram, então, os processos. Os jurisdicionados passaram a não confiar nas decisões. E é razoável que isto ocorra. Ora, eu sei que sou independente, que vou me comportar com independência, mesmo não tendo garantias objetivas de independência. O jurisdicionado, entretanto, porque eu não tenho estrela na testa, vai pensar de outra forma. Se o juiz tem sobre a sua cabeça uma espada, se não tem ele garantias objetivas de independência, a sua decisão será imparcial? De uma feita, um ministro do Supremo Tribunal, quando as suas garantias estavam suspensas, declarou que não lhe importavam as garantias, dado que era ele um homem independente. Conversando, na época, com o Ministro Seabra Fagundes, ele ironizou: *“esse juiz se julga um super-homem. O juiz americano, o juiz inglês, o juiz italiano, têm garantias de independência e estão satisfeitos. Mas esse juiz brasileiro afirma que elas não são necessárias. É que se julga ele um super-homem”*.

Eu era juiz em Minas. Um dia, entra no meu gabinete um advogado, com quem mantinha eu relações de amizade. Portava um protesto para interrupção de prescrição contra a União. Perguntei-lhe porque não ajuizava logo a ação. Respondeu-me ele mais ou menos assim: *“ora, os juízes têm uma espada sobre as suas cabeças e eu não quero submetê-los ao sacrifício de decidirem contra o poder. E se o meu cliente for vencido, não vai acreditar na imparcialidade da sentença”*. Percebi, então, a importância dos predicamentos da magistratura, critérios objetivos garantidores de sua independência, garantias da justiça da decisão.

Continuemos: em 1980, 9.555 processos recebidos. Começa aí a escalada. Em 1989, foram recebidos 9.632 processos. Em 1990, 16.388 processos recebidos, 6.637 julgados. Em 1991, 18.407 recebidos e 14.622 julgados. Em 1993, 24.160 recebidos e 22.046 julgados. Em 1994, 26.662 recebidos e 28.725 julgados. Em 1995, 25.838 recebidos e 34.806 julgados. Em 1996, 30.706 recebidos e 29.000 julgados. Em 1997, conforme falamos, cerca de 40.000.

Eu não chego a afirmar que o Supremo Tribunal Federal, diante desses números, deva confessar a sua falência. Isso seria um exagero monumental. Alguém já disse isso. Não pensou, certamente, na gravidade de tal afirmativa. O dia em que o Supremo Tribunal falir, terá falido a Nação, terá falido o

Estado-Democrático de Direito. Não há falar em falência do Supremo Tribunal, tanto que os seus juízes vêm julgando, com enorme esforço, é certo, essa massa de processos. E por que o fazem? Principalmente porque do total desses processos, mais de 85% constituem mera repetição. E isto, meus senhores, é de fácil solução. É suficiente que seja adotada a súmula vinculante, medida que não custará um centavo aos cofres públicos. Ao contrário, a massa de processos repetidos implica gastos de dinheiro e de tempo. A súmula vinculante elidiria essas despesas e os juízes de todas as instâncias teriam tempo para se dedicar às questões novas, que reclamam solução.

Tenho em minhas mãos estatística do Superior Tribunal de Justiça. Em 1990, o STJ recebeu 14.087 processos; em 1996, foram recebidos 53.993 e, em 1997, mais de 100.000 foram julgados pelo S.T.J.

No Tribunal Superior do Trabalho as coisas não são diferentes. Em 1990, foram recebidos 20.276 processos; em 1996, 93.484 processos recebidos. Na Justiça comum estadual, em 1990, foram ajuizadas 3.606.000 ações. Daí para frente os dados não estão confirmados pelo Banco de Dados do Supremo Tribunal, motivo por que vou deixar de mencioná-los.

Como lidar com esses números? Como falarmos em justiça expedita, rápida? Ao que penso, esses números iriam cair de forma significativa com a adoção da súmula vinculante, se adotada no Supremo Tribunal Federal e nos Tribunais Superiores, conforme falamos.

Conclamo aqueles que não concordam com o efeito vinculante da súmula a procurarmos medidas que possam atenuar a vinculação, sujeitando a súmula vinculante, por exemplo, à ação de revisão. Esta ação poderia ser proposta como medida preparatória da ação principal ou *incidenter tantum*. Exemplifico: alguém quer propor uma ação, mas a sua pretensão encontra obstáculo numa súmula vinculante. Mas esse alguém entende que certos argumentos, que não foram apreciados nos precedentes da súmula, poderiam levar o Tribunal a cancelá-la. Ele vai, então, ao Tribunal que formulou a súmula, com uma petição, pedindo o seu reexame. O procedimento da revisão será o mais simples possível. Apresentada a petição, será designado o relator, que levará a questão ao julgamento do Tribunal, imediatamente. Ou, já proposta a ação, surge uma súmula vinculante dispondo de forma contrária à pretensão posta em Juízo. A revisão da súmula será pedida, *incidenter tantum*, se ao autor da demanda socorrer argumento novo. Ademais, além da ação de revisão da súmula, haverá, sempre, a possibilidade de a sua revisão ser requerida, de ofício, pelo relator.

Mas eu não fico, meus senhores, apenas na súmula vinculante. Ela, solitariamente, não seria suficiente para eliminar a lentidão da Justiça.

Vamos refletir sobre outras questões. Nada melhor do que, numa aula inaugural para magistrados, solicitar-lhes que reflitam, a partir daí, sobre questões que nos interessam de perto.

Além da súmula vinculante, temos que pensar, seriamente, na racionalização do sistema de recursos. É preciso, por exemplo, instituir ônus para a sucumbência recursal. É dizer, quem perde o recurso deve pagar os honorários do advogado do vencedor: os ônus da sucumbência iriam até à sentença, surgindo novos ônus para quem perde o recurso. E quem apresentasse recurso veiculando tese de direito já sumulada, pagaria multa em favor da outra parte.

Conversando com um velho advogado, disse-me ele que, em um sistema como o nosso, um advogado astuto e hábil não deixa uma ação terminar, mesmo porque, quando termina a fase de conhecimento começa tudo de novo com a execução.

Ora, o processo é instrumento de realização da justiça. Ele não pode ser instrumento da não realização da justiça. O formalismo excessivo e o sistema irracional de recursos realiza o devido processo legal às avessas. A sentença deve ter caráter mandamental. É dizer, tudo deve ser feito na fase de conhecimento. Precisamos acabar com as execuções por artigos e as execuções por arbitramento, com as suas formalidades e os seus recursos intermináveis. Na minha carreira de magistrado, que já vai longa, tenho presenciado os maiores absurdos em execuções de sentença que não acabam, nas quais repetem-se os recursos. Não! Vamos fazer tudo de uma vez, sem formalismos, sem recursos protelatórios.

Os grandes processualistas contemporâneos registram que o excesso de formalismo é ofensivo ao devido processo legal. Aliás, parece que estamos vivendo a primeira fase do devido processo legal, em que se pensa na defesa, apenas, do réu. O devido processo legal deve ser considerado em favor das duas partes em conflito. O excesso em favor de uma, vem em detrimento da outra. Importa, portanto, estabelecer o equilíbrio entre elas.

Senhores, penso que deveríamos refletir a respeito da argüição de relevância da questão de direito posta no recurso extraordinário, no recurso especial e na revista trabalhista.

A argüição de relevância é que permite à Corte Suprema norte-americana selecionar, dentre cerca de seis mil propostas de recursos, apresentadas

num ano, menos de trezentas. Essa argüição de relevância muita vez vem em favor do jurisdicionado. O famoso caso *Roe vs. Wade*, no qual a Suprema Corte estabeleceu jurisprudência sobre o aborto, só foi possível ser julgado em virtude da argüição de relevância. Em *Roe vs. Wade*, a Suprema Corte, registra o professor Luis Roberto Barroso - **Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Constitucional, Cadernos de Direito Const. e Ciência Política**, Rev. dos Tribs., 23/65 -, declarou a inconstitucionalidade de lei do Texas, que criminalizava o aborto, “*e consagrou um novo direito, não expressamente inscrito na Constituição, que foi o direito de privacidade*”. Isto só foi possível em razão da relevância da questão. É que, quando a causa chegou à Suprema Corte, a criança já nascera. O recurso estaria, então, prejudicado. Mas a Suprema Corte, com base na relevância, entendendo que a questão interessava a milhões de mulheres norte-americanas, considerou a questão uma *class action*, assim uma causa coletiva, e julgou-a.

A argüição de relevância deveria ser adotada, também, relativamente ao recurso especial (STJ e TSE) e ao da revista trabalhista (TST).

É hora, meus senhores, de pensarmos no recurso constitucional. Como seria esse recurso? Ocorrendo controvérsia constitucional séria, em qualquer processo, em qualquer Juízo ou Tribunal, o juiz poderia, mediante provocação do Procurador-Geral da República, no Judiciário da União, ou do Procurador-Geral de Justiça, nos Estados-membros, suspendendo o andamento da causa, remeter a questão constitucional à decisão do Supremo Tribunal Federal. Já pensaram em quantas e quantas ações seriam resolvidas mediante essa decisão do Supremo? Conversando com juízes de 1º grau, disseram-me eles que, quando a questão chega ao Supremo Tribunal, já as Varas estão sobrecarregadas de feitos. É preciso, então, que a decisão do Supremo seja proferida com rapidez, antes que o número de feitos em andamento inviabilize o andamento de outras ações.

Outra coisa: as Varas da Fazenda Pública e as Varas Federais viraram cobradoras de tributos, de impostos, de taxas, de contribuições de Conselhos de Fiscalização etc. Na inauguração de Varas da Justiça Federal, a que compareci, recentemente, tive a informação de que as novas Varas começavam a funcionar com mais de 10.000 processos. Pedi esclarecimentos ao informante e fui informado de que, desses 10.000 processos, cerca de 9.000 mil eram execuções fiscais, e execuções fiscais paralisadas, porque ou não se encontrava o devedor ou não existiam bens a serem penhorados. Aqueles

processos ficavam, então, na conta da Justiça. Ora, o que é preciso fazer é isto: a execução, na sua parte administrativa, citação ou notificação do devedor e a penhora, seria realizada extrajudicialmente, pela Fazenda. Se houvesse a interposição de embargos do devedor, o feito seria remetido à Justiça, para que fosse julgada a controvérsia e prestada a tutela jurisdicional. O que não é possível é a Justiça fazer as vezes de cobradora de tributos, exercendo atividade que não é jurisdicional, mas administrativa.

Outra questão: por que o fetichismo da jurisprudência uniforme? Penso que é perfeitamente possível a existência, por exemplo, de jurisprudência trabalhista do ABC paulista diferente da jurisprudência trabalhista do Estado do Piauí, já que as circunstâncias e os dados sociais, econômicos e culturais, são diferentes. O mesmo pode ser dito referentemente ao Direito Civil, Comercial, Penal etc. Como está a violência no Rio de Janeiro? Possivelmente, não será igual à do Estado de Goiás. A jurisprudência carioca há de ser diferente, em consequência, da jurisprudência goiana. O dado sociológico, os costumes, as circunstâncias econômicas, sociais e culturais, informam, evidentemente, as decisões dos tribunais. Assim, meus senhores, prestando obséquio à federação, o recurso especial do STJ e do TSE e a revista trabalhista do TST não deveriam ter como pressuposto o dissídio jurisprudencial, mas, apenas, ofensa à lei federal, comum, eleitoral ou trabalhista, observada a relevância da questão de direito. Os excessos, portanto, poderiam ser cortados no especial e na revista com base na ofensa à lei federal, comum, eleitoral ou trabalhista.

Acho muito bons os Juizados Especiais. Eles não desafogam a Justiça, mas aproximam a Justiça do povo. Quantos e quantos que não têm condição de contratar advogado, porque são pobres e os seus interesses são pequenos, que não passam nem na porta dos Tribunais, hoje estão sendo atendidos, sem protocolos e formalidades, nos Juizados Especiais. O que esperamos é que os processualistas de segundo time não intelectualizem, naqueles Juizados, a burocracia judiciária.

Acho fundamental, meus senhores, a valorização do juiz de 1º grau. O juiz de 1º grau é quem vive os fatos da causa, a realidade da causa. Fui juiz de 1º grau, fui juiz do T.R.E. de Minas, do Tribunal Federal de Recursos, do Tribunal Superior Eleitoral, do Superior Tribunal de Justiça e desde o ano de 1990 que sou juiz do Supremo Tribunal Federal. Os 11 anos que passei na 1ª instância foram muito gratificantes. Vejam, senhores: o juiz de 1º grau preside o fazimento da prova, interroga o réu e as testemunhas, nomeia o

perito, toma os esclarecimentos dos peritos etc. Ele pode, com um pouco de psicologia, verificar se o réu ou a testemunha não revelam a verdade inteira. Nós outros, juízes de tribunais superiores, somos os juízes dos papéis. É por isso mesmo que se recomenda, quando há dúvida quanto à matéria de fato, que se fique com a sentença de 1º grau, proferida pelo juiz que esteve próximo de tudo. Há juízes de 1º grau que garimpam a prova, que fazem inspeções pessoais, que ficam muito bem informados dos fatos da causa.

Agora, a minha proposta: penso que cerca de 40% das demandas poderiam ser resolvidas, em definitivo, em termos da matéria de fato, no 1º grau. Os recursos, daí para frente, nessas demandas, seriam puramente jurídicos: alegação de ofensa à lei.

Com isto, o juiz de 1º grau deixaria de ser o mero preparador de papéis que é hoje, dado que se recorre de tudo, porque não custa nada recorrer.

Reparem, meus senhores, que não falei em aumento do número de desembargadores, de ministros. As sugestões que faço, as propostas que trago ao debate, não implicam aumento de despesas.

A criação de cargos de magistratura, a partir do 2º grau, implicam, na verdade, despesas: cada ministro tem dois ou três assessores, um gabinete com secretárias, automóvel, motorista etc. Isto, entretanto, não acontece no 1º grau. No primeiro grau, penso, é preciso que a questão do aumento do número de juízes seja estudada e equacionada com cientificidade. Porque, na realidade, é pequeno o número de juízes de 1º grau em relação ao número de habitantes. A equação - número de juízes de 1º grau em relação à população - precisa ser visualizada em termos científicos.

Meus senhores, é preciso pensar num controle de qualidade do Judiciário, dos Juízes, dos servidores da Justiça e dos serviços da Justiça.

É o que trataremos a seguir.

Devemos todos nós, juízes, advogados, membros do Ministério Público, propugnar por um Judiciário melhor, cujos problemas sejam atacados de frente, por um Judiciário transparente, sem a mazela da lentidão, que leva à ineficiência. É preciso, senhores, propugnar por um controle de qualidade do Judiciário, da magistratura e dos serviços da Justiça.

Primeiro que tudo, entretanto, quero deixar claro que não concordo com o controle externo do Poder Judiciário, nos moldes de um Conselho integrado por pessoas estranhas a este. Isto abastardaria a Justiça.

Em artigo que escrevi e que foi publicado no **Jornal do Brasil**, de 22.03.95, dissertei sobre o tema. Dele destaco:

Todavia, o fato de não concordarmos com o “controle externo do Judiciário” não quer dizer que não reclamemos a instituição de um Conselho Nacional da Magistratura, que realizaria um controle de qualidade do Judiciário, porque reconhecemos que o Judiciário tem os seus problemas, as suas mazelas, problemas que precisam ser equacionados, mazelas que precisam ser eliminadas. É dever dos juízes, dos advogados e dos juristas propugnar por um Judiciário melhor, por um Judiciário mais transparente. É preciso, portanto, instituir o controle de qualidade da Justiça, mediante a criação do Conselho Nacional da Magistratura, junto ao Supremo Tribunal Federal, ao qual caberia, principalmente, supervisionar a administração superior do Judiciário, fiscalizar o andamento dos serviços judiciários, tornar efetiva e pronta a prestação jurisdicional, mediante a investigação e o exame das causas de emperramento da máquina judiciária, formulando propostas e soluções, afastando, se for o caso, o juiz ou o servidor desidioso, punindo os juízes e servidores de má conduta.

O Conselho Nacional da Magistratura, cujas decisões poderiam ser revistas, jurisdicionalmente, pelo Supremo Tribunal Federal, seria presidido pelo presidente do Supremo Tribunal e integrado por mais três ministros deste, por quatro ministros representantes dos Tribunais Superiores - STJ, TSE, TST, STM -, por cinco desembargadores que representariam os tribunais estaduais, por um juiz representante dos Tribunais Regionais Federais e um juiz representante dos Tribunais Regionais do Trabalho. O Conselho seria integrado, também, por representante do Conselho Federal da OAB, indicado por este, ao STF, em lista tríplice, cabendo à Corte Suprema a designação. Junto ao Conselho oficiaria o Procurador-Geral da República. Os problemas do Judiciário seriam levados ao Conselho, especialmente, pelo representante da OAB, porque os advogados podem sentir e perceber mais de perto esses problemas.

E mais: o Conselho Nacional da Magistratura teria um corregedor, o “investigador da Justiça”, que seria um ministro do STF, que, enquanto corregedor, não teria função judicante, porque ficaria, em tempo integral, por conta do Conselho. Para que isto se efetive, seria criado mais um cargo de ministro do STF. Os membros do Conselho e o corregedor teriam mandato determinado, três anos, por exemplo.

O Corregedor, nas correições e nas investigações, poderia requisitar juízes e membros do Ministério Público, federais, ou estaduais. Assim, por exemplo, diante de denúncias ou representações contra órgãos jurisdicionais de certa região do país, requisitaria juízes e representantes do Ministério Público de outras regiões, que o auxiliariam nas investigações. O corregedor seria o órgão executivo do Conselho. O Conselho, assim composto, poderia, respeitando a independência da magistratura, realizar o que denomino de controle de qualidade do Poder Judiciário, da magistratura e dos serviços da Justiça.

Em conclusão: controle externo do Judiciário, que abastardaria o Judiciário, não. Controle de qualidade do Judiciário, da magistratura e dos serviços da Justiça, efetivado pelo próprio Poder Judiciário, com o auxílio de instituições idôneas, a ele diretamente ligadas, a Ordem dos Advogados do Brasil e o Ministério Público, sim.

Finalmente, quando falei em forma inadequada de recrutamento dos juízes de 1º grau, queria dizer-lhes que preconizo a criação de Escolas da Magistratura, segundo o modelo, por exemplo, da França. O concurso público de provas e títulos seria para ingresso na Escola, cujo curso teria a duração de dois anos. Se o candidato o concluísse com aproveitamento, seria declarado juiz. Durante o curso, o candidato a juiz seguiria disciplinas teóricas, em uma primeira fase. Após, matérias práticas. Seria destacado, por um certo número de meses, para ajudar em Juizados e Tribunais e faria estágio junto à Administração Pública, no Ministério da Fazenda, das Relações Exteriores, do Trabalho etc. O candidato a juiz conheceria, então, por dentro, a Administração Pública.

Eu era Juiz Federal em Minas e professor de Direito Constitucional da PUC-MG. Isto por volta de 1970. Recebemos, na ocasião, a visita do prof. Bernard Schwartz, da Universidade de Nova York, também professor de Direito Constitucional. Fui designado, por isso, para receber e dar assistência àquele professor. Já estreitadas relações de amizade, manifestou-me ele a sua estranheza em exercer eu a magistratura federal, ainda muito moço. Dizia ele que o Juiz Federal nos Estados Unidos é, de regra, um homem que viveu a Administração Pública por dentro, quer como parlamentar, quer como alto funcionário do Executivo. Acrescentou o prof. Schwartz que o Juiz deve saber o que é e o que faz a Administração Pública.

Não posso admitir que um jovem, que mal saiu da Faculdade, com

23 ou 24 anos, sem nenhum conhecimento da Administração Pública, vá proferir decisões as mais importantes relativamente a essa Administração, sem conhecê-la.

Em 1989, em caráter oficial, como integrante do Superior Tribunal de Justiça, fui ver o funcionamento da Escola Nacional da Magistratura da França. Conversando com o seu diretor, indagou-me ele como resolvíamos, no Brasil, o problema do juiz sem vocação para a magistratura. A resposta foi muito difícil, porque só descobrimos que o juiz não tem vocação para o cargo quando ele já é juiz, já tem vitaliciedade. Perguntou-me, em seguida, como resolvíamos o problema do candidato cujo caráter não é essas coisas. Novamente fiquei sem resposta, porque a investigação social que é realizada, puramente formal, nem sempre será eficiente. Felizmente, a magistratura brasileira não tem sido procurada pelo estelionatário. Na Escola, durante o curso, o candidato seria observado, seus antecedentes examinados. E se fosse o caso, seria excluído, assegurando-se-lhe, evidentemente, o devido processo legal.

Meus senhores, trago-lhes as idéias que acabei de expor, para a sua meditação, para a sua reflexão. Eu penso que essas idéias poderiam tornar o Judiciário brasileiro mais eficiente, muito melhor. Por que não debatê-las?

Finalmente, uma palavra especial aos novos juízes. As instituições, já o disse mais de uma vez, valem por si, mas a sua grandeza depende das pessoas que as fazem funcionar. Assim, a grandeza do Judiciário depende, sobretudo, dos juízes. De uma feita, conversando com um colega, indagávamos como seria o juiz ideal. Depois de muita troca de idéias, chegamos à conclusão que o juiz ideal deveria ter estas qualidades:

honesto e independente;

operoso e responsável;

bondoso, porém justo;

inteligente e estudioso;

despreconceituoso e progressista;

humilde com os fracos, bravo com os poderosos.

O meu colega acrescentou: mas esse juiz ideal não seria um sonho? Não estaríamos sonhando?

Não sei se sonho. Certo é, gosto de repetir o verso de Fernando Pessoa, que o que é frustrante não são os sonhos que não realizamos, mas os sonhos que não tivemos a coragem de sonhar.

Mas enquanto me lembrava do verso de Fernando Pessoa, os meus olhos

passavam pela sala, plena de rostos jovens. Eu penso que poderia dizer-lhes, meus jovens juízes, que vocês, certamente, poderão realizar esse sonho.

Assim seja. ◆