

Tribunais

ANC 88

O Poder Judiciário no Brasil (Problemas e soluções)

JOSÉ CARLOS MOREIRA ALVES
pres. do Supremo Tribunal Federal

1. Palavras preliminares. — Atenção aos objetivos a que visa a palestra que me foi solicitada por esta Escola de Altos Estudos, parece-me dever, para atingi-los, traçar, primeiramente, as linhas gerais da organização do Poder Judiciário em nosso país e do processo por ele utilizado, focalizando, em seguida e sucessivamente, a razão de ser das dificuldades multisseculares da solução dos defeitos capitais que se atribuem à Justiça, as providências que mais recentemente se adotaram no Brasil, e os resultados delas decorrentes.

Ter-se-á, assim, o material bastante para o debate que se seguirá à exposição.

2. A Organização do Poder Judiciário brasileiro e o processo. — O Brasil adota como forma de Estado a do Estado Federal.

Na Federação, a União se distingue dos Estados-Membros. São níveis de governo diversos, que atuam dentro de competências rigidamente estabelecidas na Constituição Federal.

Política e administrativa, há a tricotomia de Poderes — o Legislativo, o Executivo e o Judiciário — tanto no plano federal quanto no estadual.

O Poder Judiciário, no entanto, apresenta uma peculiaridade que o distingue dos Poderes Legislativo e Executivo. É ele federal ou estadual para efeito de integração político-administrativa na União ou nos Estados-membros; é, todavia, uno e nacional, no que diz respeito à sua atribuição específica, que é o exercício da prestação jurisdicional. Já o afilhado, nos primeiros da República, JOÃO MENDES DE ALMEIDA:

"Os Estados particulares têm um poder legislativo e um poder executivo, para regerem-se em seus interesses próprios, que dependem de uma ação direta e imediata; quanto ao poder judiciário, esse é eminentemente nacional, tanto na jurisdição federal, como nas jurisdições estaduais, porque a sua ação, dependendo de provocação do indivíduo, é sempre indireta e mediata, e aplica-se a direitos regulados por uma lei comum da Nação. Os juizes e tribunais, mesmo nas jurisdições estaduais, só se aplicam a conhecer e julgar das relações de direito individual; não atingem, portanto, interesse próprio do Estado, mas o próprio do indivíduo e subordinado à autoridade da União Nacional. Não há poder judiciário federal, assim como não há poder judiciário estadual; todo o poder judiciário, quer na jurisdição federal, quer nas jurisdições estaduais, é só e eminentemente nacional". As locuções — "poder judiciário federal" e "poder judiciário estadual", não passam de uma metalepse, exprimindo as respectivas jurisdições."

Por isso, desde 1934, nossas Constituições, ao contrário do que ocorre no tocante aos Poderes Legislativo e Executivo — elas disciplinam somente os da União — dispõem sobre a estrutura dos órgãos judiciários federais e estaduais e determinam as prerrogativas, os direitos e os deveres dos magistrados de todo o País.

Essa, aliás, a razão pela qual impede-nos as críticas que se fizeram à Emenda Constitucional nº 7/77, ao dispor que "Lei Complementar, denominada Lei Orgânica da Magistratura Nacional, estabelecerá normas relativas à organização, ao funcionamento, à disciplina, às vantagens, aos direitos e aos deveres da magistratura, respeitadas as garantias e proibições previstas nesta Constituição ou dela decorrentes", ao criar, em cada Estado, o Conselho Nacional da Magistratura, composto por sete Ministros do Supremo Tribunal Federal, com a atribuição de "conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo avocar processos disciplinares contra juizes de primeira instância e, em qualquer caso, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria de uns e outros, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, observado o disposto na Lei Orgânica da Magistratura Nacional" (3). Não se desdobra, com isso, o federalismo, porque o Poder Judiciário, no exercício da jurisdição, é uno e nacional.

O Poder Judiciário no Brasil, segundo o artigo 112 da Constituição, é constituído dos seguintes órgãos:

I — O Supremo Tribunal Federal;

II — o Conselho Nacional da Magistratura;

III — o Tribunal Federal de Recursos e os Juizes federais;

IV — os Tribunais e Juizes militares;

V — os Tribunais e os Juizes estaduais;

VI — os Tribunais e os Juizes do trabalho;

VII — os Tribunais e Juizes estaduais.

Sua função precípua é prestar jurisdição, composto, por meio do processo e com a aplicação da lei, os conflitos de interesses.

Por outro lado, a jurisdição, como poder que resulta da soberania do Estado, é uma, mas apresenta manifestações diversas, conforme a natureza da lide. Por isso, esses órgãos, com exceção do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional da Magistratura, se agrupam em órgãos de justiça especial e órgãos de justiça ordinária. A justiça especial compete processar e julgar litígios de natureza eleitoral, militar ou trabalhista. A justiça ordinária tem competência residual, exercendo a jurisdição quanto às demais lides, como as de natureza civil, penal, administrativa, tributária, e é integrada pelo Tribunal Federal de Recursos e Juizes federais, pelos Tribunais e Juizes estaduais, pelo Tribunal de Justiça e Juizes do Distrito Federal e Territórios.

Atina de todos eles, e como instância final para que convergem essas manifestações da jurisdição (justiça especial e justiça ordinária), está o Supremo Tribunal Federal. O Conselho Nacional da Magistratura, que é integrado por sete ministros da Corte Suprema, é órgão de natureza simplesmente disciplinar, não exercendo, portanto, poder judiciário.

O Supremo Tribunal Federal se compõe de 11 ministros.

A justiça federal ordinária é integrada pelo Tribunal Federal de Recursos, com 27 ministros, e pelos Juizes federais distribuídos por Seções Judiciárias (cada Estado-membro, bem como o Distrito Federal, constitui uma), com sede na respectiva capital.

Os Tribunais e Juizes militares ou são da União (assim o Superior Tribunal Militar — com 15 ministros — os Juizes auditores e Conselheiros de Justiça) ou são dos Estados-membros. O Tribunal de Justiça — nos Estados em que não houver Tribunais Especiais de segunda instância da Justiça Militar estadual criados antes de 15 de março de 1987 — e os Conselheiros de Justiça.

Os Tribunais eleitorais são representados pelo Tribunal Superior Eleitoral (com sete Juizes, dos quais três ministros do Supremo Tribunal Federal, dois ministros do Tribunal Federal de Recursos e dois ministros nomeados dentre advogados) e pelos Tribunais Regionais Eleitorais (um para cada Estado e para o Distrito Federal); abaixo deles, encontram-se os Juizes eleitorais, que são Juizes de direito dos Estados ou do Distrito Federal e Territórios com funções de natureza eleitoral.

A justiça trabalhista, que é também federal, é constituída pelo Tribunal Superior do Trabalho (com dezesseis ministros, dos quais onze são togados e vitalícios, e seis classistas e temporários), pelos Tribunais Regionais do Trabalho (distribuídos por regiões estabelecidas por lei, é integrada por dois togados de Juizes togados e vitalícios e um tempo de Juizes classistas e temporários) e pelas Juntas de Conciliação e Julgamento (formadas por um Juiz, um representante dos empregados e um representante dos empregadores; têm sede nas comarcas determinadas na lei; e, nas em que não houver, a lei poderá atribuir suas funções aos Juizes de direito, que são estaduais).

Por fim, a Justiça estadual ordinária é composta pelos Tribunais estaduais (o de Justiça e — nos Estados onde houver — os de Alçada, com número variável, respectivamente, de desembargadores e de Juizes) e pelos Juizes (Juizes de direito, Juizes substitutos e Juizes com investidura limitada no tempo e com competência restrita). No Distrito Federal e Territórios, há um Tribunal de Justiça, com sede em Brasília, e Juizes (de direito, substitutos e togados temporários).

Para exercer a jurisdição, o Poder Judiciário se coloca entre os litigantes, e, aplicando a lei, procura resolver, com justiça, o conflito existente entre estes.

O instrumento de que ele se vale é o processo, que, como salienta Frederico Mouton, consiste numa série de atos, deviantes e ordenados, que são praticados pelos litigantes, pelos órgãos da jurisdição e seus auxiliares, bem como por terceiros cuja participação possa ser útil, eficaz ou necessária, a fim de que o litígio se resolva com justiça e segundo os ditames do bem comum, consubstanciados nos imperativos e mandamentos da ordem jurídica ou direito objetivo" (4).

Os órgãos judiciários da justiça ordinária aplicam, nas causas de natureza penal, os princípios do Código de Processo Penal, e nas causas de natureza não-penal (como as civis, as administrativas, as tributárias) as normas do Código de Processo Civil.

Já os órgãos judiciários da justiça especial devem observar, no processo, os princípios do direito processual penal militar (Justiça Militar), do direito processual do Trabalho (Justiça Trabalhista) e do direito processual eleitoral e direito processual penal eleitoral (Justiça Eleitoral). Só subsidiariamente se valem das normas dos Códigos de Processo Civil ou Penal.

E, a grosso modo, em todas as modalidades de processo distinguem-se as seguintes etapas:

1) — alegação do autor e resposta do réu;

2) — produção, se necessário, de provas por ambos;

3) — sentença;

4) — recursos; e

5) — execução da decisão final.

3. As críticas à Justiça e as razões da deficiência de solução de seus problemas.

É de todos os tempos a crítica à Justiça. Por volta de 422 a.C., o gênio cômico de ARISTÓFANES investiu, em "As Vespas", contra a organização judiciária de Atenas. Sua penúltima palavra — "Pai, localom — é protótipo do juiz ridículo, a exaltar a magistratura com estas palavras: "Que há de mais feliz, de mais fortunado, do que um juiz? Que vida é mais deliciosa do que a sua? Quem é mais temido, sobretudo quando idoso?" (5).

Quase dois mil anos após, Rabalais, que censura o processo por demasiado complexo, cria Bridade, o magistrado que decide na sorte dos dados; lançava-os, sucessivamente, na direção das razões do autor e do réu, colocadas nas extremidades opostas de sua mesa; vencedora a parte que obtinha maior lance.

Os dados eram a solução jocosa dos dois defeitos capitais da Justiça: a demora e a carestia. Aquela se referia, com expressão impropria, ao epigramma gaulês: "Aos deuses, todos os tempos; a demônios, os altares; ergam-se também aos deuses, porque imortais". Por ambas, Monsieur Des Renardes — advogado normando que ao gênio de Diderot se deve — desaconselhava a ida aos Tribunais, dando, como exemplo, sua demanda com Madame de Servi, que já durava dez anos, e se prolongaria por outros dez; que o obriga a cinquenta viagens à Paris, e a outras tantas ainda o compelliria; que lhe haveria de exigir pelo menos duzentas mil francos, pelo que ele não se dá por satisfeito, e que, ou não são os Juizes que se não for aplicado por um excelente corpo de Juizes. E que entre o processo civil e a organização judiciária deve haver um perfeito equilíbrio" — que é reservada à competência legislativa dos Estados-membros, referia-se aos problemas econômicos do Poder Judiciário, pela exigência das dotações orçamentárias, salientando, inclusive, a impossibilidade de muitos Estados-membros de dispor de meios para organizar seu corpo de Juizes de maneira capaz de assegurar a perfeita aplicação da lei processual, em face do rápido crescimento demográfico. E terminava por sustentar, com base no caráter nacional do Poder Judiciário, "a criação de uma verba, no orçamento da União destinada a subvencionar o Poder Judiciário dos Estados" (6).

Não tardaram as críticas à reforma decorrente da Emenda Constitucional nº 7 e da Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Alegou-se que feriam de morte o federalismo, pois as magistraturas estaduais ficavam subordinadas à disciplina de lei complementar de origem federal, e sujeitos ao poder correitor do Conselho Nacional da Magistratura, integrado apenas por Ministros do Supremo Tribunal Federal (10). Acentuou-se, ademais, que essa

reforma se fizera quase unicamente no plano do segundo grau de jurisdição, esquecendo-se dos problemas do primeiro grau, que eram os mais delicados.

Das modificações então introduzidas, destacam-se a regra de que os Juizes de primeira instância só adquirem vitaliciedade após dois anos de exercício, não podendo, porém, perder o cargo, nesse período, senão por proposta do Tribunal a que estiverem sujeitos, e aprovada por quem qualificado (2/3); a proibição de exercer o magistrado, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função, salvo um cargo de natureza pública, pública ou particular; a instituição do Conselho Nacional da Magistratura para conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, ainda que estaduais, e de avocar processos disciplinares contra Juizes de primeira instância; a ampliação da competência do Supremo Tribunal Federal, com a admissão, em casos graves, da avocação de causas processadas perante quaisquer Juizes ou Tribunais, bem como da representação de interpretação de lei ou ato normativo estadual ou federal; a ampliação, para vinte e sete (quize dos quais escolhidos dentre os Juizes federais), do número de ministros do Tribunal Federal de Recursos, e o estabelecimento da possibilidade de especialização das suas Turmas; a previsão, nos Tribunais de Justiça com mais de vinte e cinco desembargadores, de um órgão especial para o exercício das atribuições administrativas e jurisdicionais, da competência do Tribunal Pleno; a iniciativa exclusiva do Tribunal de Justiça de propor ao Legislativo a alteração da organização e da divisão judiciária; a possibilidade do condicionamento do ingresso em Juízo ao exaurimento prévio das vias administrativas, a facilidade da criação de contenciosos administrativos, federais e estaduais, sem poder jurisdicional, para a decisão de questões fiscais e previdenciárias, inclusive as relativas a acidentes do trabalho; a decisão pela autoridade administrativa — ressalvado ao acionista procedimento anulatório dela — das questões entre a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e respectivas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, ou entre umas e outras; a possibilidade de a lei condicionar a promoção ou o acesso a Tribunal, aos autarquias, e que estabeleça, no artigo 34, que das sentenças de primeira instância proferidas em execuções de valor igual ou inferior a 50 ORTN só se admittem embargos infringentes e de declaração para o próprio Juiz, afastando-se, assim, essas causas, a apelação para os tribunais. A Lei nº 6.899, de 8 de abril de 1981, determinou que a correção monetária incidirá sobre qualquer débito resultante da decisão judicial, inclusive sobre custas e honorários advocatícios, o que não permite que a prolação do processo seja favorável ao advogado. Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984, permitiu a criação, nos Estados, do Distrito Federal, nos Territórios, do Juizado Especial de pequenas causas, procurando simplificar seu processo, com a adoção dos critérios da oralidade, da simplicidade, da informalidade, da economia processual e da celeridade, e visando, sempre que possível, à conciliação das partes.

Em abril de 1984, pela mensagem que no Congresso tomou o nº 35/84, o Poder Executivo encaminhou proposta de emenda à Constituição, onde, quanto ao Judiciário, incluiu duas providências, assim sustentadas na exposição de motivos que lhe precede:

"No que se refere ao Poder Judiciário, além da apontada preservação de competência da Suprema Corte, considera-se necessário optar por novos caminhos tendentes ao tão reclamado desafio dos serviços da Justiça. Nessa ordem de ideias, duas medidas complementares pareceriam aconselháveis: a instituição de um Conselho Administrativo dotado de Jurisdicção especial; e o fortalecimento das decisões dos Juizes arbitrais, sem prejuízo, porém, da contrabalaço pela Justiça comum de matéria de natureza constitucional, ou toda vez que as decisões forem impugnáveis mediante ação rescisória, nos termos da legislação processual civil. Espera-se que, com essas duas providências, haverá natural redução no número de feitos, desde logo submetidos aos ór-

gãos jurisdicionais comuns". Não acolheu o governo a sugestão de se conceder à Justiça autonomia financeira e administrativa. E mesmo as propostas por ele feitas não chegaram a ser votadas, pela retirada, por sua iniciativa, do projeto de emendas.

5. Apreciação de seus resultados.

Todas essas providências, porém, não se têm demonstrado suficientes para a maior eficiência do Poder Judiciário brasileiro.

A Lei Orgânica da Magistratura Nacional, apesar das críticas que se lhe fazem — muitas decorrentes do inconformismo de alguns magistrados quanto aos deveres e restrições ali constantes —, tem vários méritos, a par das deficiências e falhas que, em empreendimentos dessa ordem, o quotidiano da prática vêm evidenciando. Um deles, e dos mais graves, foi o adiamento, em Estados como o de São Paulo e do Rio de Janeiro, dos Tribunais de Justiça, resultante de princípios que realçados pôs por terra, apesar da boa intenção do legislador, a impossibilidade do órgão especial para fazer as vezes do plenário; a possibilidade (que muitos, erroneamente, entendem como imperativa) de majoração do número de desembargadores, superado o índice de trezentos processos, por cada um, do total dos distribuídos e julgados no ano anterior; a proibição de substituição dos Juizes de Tribunal de Alçada ou dos desembargadores por Juizes que ainda almejam promoção; e a distribuição rígida de competências, feita pela própria lei, entre o Tribunal de Justiça (que, por ser a cúpula do Poder Judiciário estadual, tem 60) e os Tribunais de Alçada (que podem ter 15, 20, 25, 30, 35, 40, 45, 50, 55, 60, 65, 70, 75, 80, 85, 90, 95, 100, 105, 110, 115, 120, 125, 130, 135, 140, 145, 150, 155, 160, 165, 170, 175, 180, 185, 190, 195, 200, 205, 210, 215, 220, 225, 230, 235, 240, 245, 250, 255, 260, 265, 270, 275, 280, 285, 290, 295, 300, 305, 310, 315, 320, 325, 330, 335, 340, 345, 350, 355, 360, 365, 370, 375, 380, 385, 390, 395, 400, 405, 410, 415, 420, 425, 430, 435, 440, 445, 450, 455, 460, 465, 470, 475, 480, 485, 490, 495, 500, 505, 510, 515, 520, 525, 530, 535, 540, 545, 550, 555, 560, 565, 570, 575, 580, 585, 590, 595, 600, 605, 610, 615, 620, 625, 630, 635, 640, 645, 650, 655, 660, 665, 670, 675, 680, 685, 690, 695, 700, 705, 710, 715, 720, 725, 730, 735, 740, 745, 750, 755, 760, 765, 770, 775, 780, 785, 790, 795, 800, 805, 810, 815, 820, 825, 830, 835, 840, 845, 850, 855, 860, 865, 870, 875, 880, 885, 890, 895, 900, 905, 910, 915, 920, 925, 930, 935, 940, 945, 950, 955, 960, 965, 970, 975, 980, 985, 990, 995, 1000).

Por sua vez, a Lei nº 7.244 possibilitou a criação do Juizado Especial de pequenas causas, mas eles ainda não foram efetivamente implantados nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, pela necessidade de adaptação das organizações judiciárias respectivas, bem como por motivos de ordem material. Ademais, não conseguiu ela libertar-se de todo de emperramentos processuais que não se justificam em pequenas causas, como a admissão de recurso — quando é obrigatória a intervenção do advogado, e o processo perde seu caráter eminentemente oral — a ser julgado por três Juizes, em exercício no primeiro grau de jurisdição, reunidos na sede do Juizado. Basta, aliás, ler-se o texto dessa lei, para verificar-se que ainda há nela muito precarismo processual, embora consideráveis avanços se tenham feito.

De outra parte, a legislação processual comum — inclusive o Código de Processo Civil de 1974 — não adotou providências de simplificação há muito reclamadas.

E persistem, agravadas, as deficiências materiais e pessoais do aparelho do Judiciário.

A meu ver, no fundo, o problema maior para que se reduzam as deficiências da Justiça em nosso país é o da mudança de mentalidade.

Se todos — povo e Poderes do Estado — continuarem apegados a certos princípios que se têm por imutáveis, os defeitos persistirão sem possibilidade de melhoria sensível, e com o agravamento do pior dos males de uma sociedade: a descrença na Justiça.

Não pode continuar o Poder Judiciário a ser o caminho único da solução de conflitos de interesses. É preciso que se dê larga aplicação à parte final do artigo 114º do artigo 153 da Constituição: "O ingresso em Juízo poderá ser condicionado a que se exauram previamente as vias administrativas, desde que não existida garantia de instância, nem ultrapassado o prazo de cento e oitenta dias para a decisão sobre o pedido". Ainda não se orlaram contenciosos administrativos, federais e estaduais, sem poder jurisdicional, para as questões fiscais e previdenciárias, inclusive as relativas a acidentes do trabalho, e com a possibilidade — que desafia o primeiro grau de jurisdição — de a parte vencedora requerer diretamente ao Tribunal competente a revisão da decisão nas lides proferidas (artigos 203 e 204 da Carta Magna). Nem tampouco se viabilizou por lei específica o princípio constante no artigo 205 do texto constitucional. "As questões entre a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e respectivas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, ou entre umas e outras, serão decididas pela autoridade administrativa na forma da lei, ressalvado ao acionista procedimento anulatório de decisão". São inovações salutares da Emenda Constitucional nº 7 que permanecem inertes.

Além disso, muito contribuiria para o desafio do Judiciário a adoção de sistema de seguros à semelhança do exemplo alemão, onde, se as despesas processuais são muito mais elevadas, proporcionalmente, do que as impostas no Brasil — o que, aliás, já é tido como salutar fator inibidor do ajuizamento de causas —, em contrapartida, não há denegação de justiça, "porque a maioria do povo alemão está coberta por toda sorte de seguros e, de pouco tempo para cá, por um específico, ou seja, destinado a fazer frente a toda a despesa processual que venha a ter o segurado" (11).

Impõe-se, também, a viabilização da arbitragem, como já sucede no plano internacional — para a solução de complexos litígios especialmente no campo empresarial.

Por outra parte, é flagrante, em termos materiais e pessoais, o desaparecimento do Poder Judiciário brasileiro. As dificuldades da Justiça dependem, também e substancialmente, de fatores que não se corrigem com providências legislativas. Lei, exclusivamente por si, não dá eficiência às instituições. É universal a qualificação de HANS SCHNEIDER (12) de que, embora seja a Justiça o fundamento do Estado de Direito, para o ministro da Fazenda os tribunais são sempre encarados como uma empresa-subservida, e a questão é a de saber se merecem crédito. "A Justiça não é um negócio, não é uma fonte de riqueza, mas é uma possibilidade — uma franquia jurídica de que ele é a garantia, que elas se produzam. Há que se destinarem mais recursos para o Poder Judiciário, a fim de que se implantem Juzizados de pequenas causas; multipliquem-se, na medida das necessidades, cargos de Juizes de primeiro grau e de Tribunais de Alçada especializados; aparelhem-se e modernizem-se os serviços auxiliares da Justiça; criem-se escolas de formação e de aperfeiçoamento de Juizes; organizem-se defensorias públicas que possam atuar eficientemente em defesa dos que dela necessitam; edite-se lei federal de normas sobre taxas judiciárias, custas e emolumentos remuneratórios dos serviços forenses (art. 8º, XVII, "c", da Constituição), estabelecendo-se-lhes o necessário limite; construam-se penitenciárias, indispensáveis à execução das penas criminais, que se deixam de efetivar, como deveriam, pela carência desses estabelecimentos.

Também depende da mudança de mentalidade — inclusive do legislador — a simplificação do processo. É preciso sacrificar certos valores em favor de outros. O duplo grau de jurisdição deve ser excluído nas pequenas causas. Para as demais demandas, há recursos em demasia: assim, os embargos infringentes quando existe voto vencido na apelação, e a ampliação da possibilidade de utilização de agravos de formação. O ingresso em Juízo — seja por iniciativa do autor ou do réu — ainda não são utilizados convenientemente para a agilização das citações, intimações e notificações. Em matéria de nulidades processuais, é indispensável estabelecer, como princípio fundamental, o de que elas só ocorrem quando efetivamente há prejuízo para a parte. A observância à ju-

risprudência firme dos Tribunais Superiores deve impor-se aos Juizes e Tribunais inferiores, para a segurança de todos e para a diminuição do número de recursos, não traduzindo esse respeito, evidentemente, capitis diminutio à independência das demais magistraturas, mas prática salutar observada nos países anglo-saxões.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, persiste o problema que deu origem ao que, de há muito, se denominou a crise do STF que, em verdade, nada mais é do que a sobrecarga de trabalhos que lhe advém do afluxo crescente de recursos extraordinário e de processos a eles unbecilamente ligados. Essa sobrecarga — regim-se — não tem acarretado atraso na sua prestação jurisdicional, que é, por via de regra, de exemplar presteza, mas, além de desnatura, impede que se dedique mais tempo ao exame das questões de real interesse para a ordem jurídica do País. O problema resulta, principalmente, do erro de visão da missão constitucional de nossa Suprema Corte, que não é terceira instância revisora, mas o Tribunal da Federação. O recurso extraordinário não é segunda apelação, onde se reexaminam fatos e direito, mas o instrumento de viabilização do Estado Federal, com a preservação da unidade do direito nacional contra atentados graves por sua repercussão jurídica, moral, social, política ou econômica. Por isso — e nesse sentido se estuda, atualmente, a modificação de seu Regimento Interno, a que a Constituição (13) dá força de lei —, a solução para a referida crise é a generalização da arguição de relevância da questão federal a todos os recursos extraordinários interpostos pelas almas "a" e "b" do artigo 102 do artigo 119 da Carta Magna (14). Só as questões federais que o Supremo Tribunal Superior relevantes serão por ele julgadas. Essa solução se inspira na adotada para a Suprema Corte dos Estados Unidos da América do Norte pelo Judiciary Act de 1925, que lhe conferiu o poder discricionário de só julgar, das causas que lhe são submetidas, as que considerasse mais importante pelo interesse público que revelam. Para ela se tem encaminhado a Alemanha, onde, apesar da multiplicidade de instâncias, prevalece o sistema de especializações (há uma Corte Constitucional e, abaixo dela, Tribunais Superiores de terceira instância de jurisdição comum — civil e criminal — e de quatro jurisdições especiais — administrativa, financeira, social e trabalhista), a reforma processual de 1975, inspirada também na solução americana, limitou o acesso a eles, só admitindo que se interponha revisão (que, de certa forma, corresponde ao nosso recurso extraordinário), se o Tribunal recorrido, em seu acórdão, reconhecer a imperícia ou incompetência do advogado, ou a falta de entendimento dominante de que a revisão vá, antes de tudo, ao interesse da ordem jurídica, e, só por consequência, se reflete na tutela do interesse concreto das partes. Aliás, mesmo na Corte Constitucional, estão os recursos constitucionais sujeitos a um Juízo de admissibilidade, que não precisa de motivação, e Ritterspach, em obra recente (15), sustenta a necessidade de se atribuir a ela, plenamente, o poder discricionário de que goza a Suprema Corte dos Estados Unidos. Tudo isso mostra que o princípio da intervenção de Cortes Superiores não se resolve com o aumento de número de seus membros, nem com a sua limitação a questões constitucionais, criando-se Tribunais Superiores e de última instância da justiça comum e das justiça especializadas.

Finalmente, problemas complexos, que dependem estritamente de solução constitucional — por isso, agitam-se quando, como atualmente, se cogita da instalação de assembleia constituinte —, são os da autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário. É este, em quase todos os países, um poder desarmado e sem recursos próprios. Sua força reside na confiança que nele depositem os seus jurisdicionais, em sua autoridade, em sua preservação de sua autoridade, em sua autonomia, vencedora a tese da concessão dessas autonomias, sejam elas complementadas por um sistema de freios e de contrapesos que regule a Justiça, o mais possível, da pecha de malversação dos dinheiros públicos, até por inexperience administrativa dos magistrados. Esse risco tem sido, por certo, fator de relevo para não terem sido elas ainda atribuídas ao Poder Judiciário, mesmo nos países que mais o reverenciam.

Como salientei, ao aludir às críticas à Justiça, seu drama consiste em que, nela, "entram em jogo valores contraditórios cujo peso se modifica em face das circunstâncias, o que afasta a possibilidade de soluções definitivas, e se permite as relações tanto melhores quanto quanto maior a aferição do valor predominante nas hipóteses várias". Esse, o desafio a ser vencido.

NOTAS:

(1) — Direito Judiciário Brasileiro, 2ª ed., pag. 37, vol. I, Rio de Janeiro, 1978. No mesmo volume, entre outros, LIEBMAN e NEIVA GUSTAVO, DA, Instituições de Direito Processual Civil, vol. II, pag. 12, trad. MENEZES CORREIA, São Paulo, 1943; FREDERICO MARQUES (Manual de Direito Processual Civil, vol. I, pag. 20, São Paulo, 1974); e BUZZARD (Anteprojeto de Código Civil Brasileiro, pag. 21, Rio de Janeiro, 1964).

(2) — Parágrafo único do art. 112 do texto constitucional.

(3) — Art. 180 da Constituição vigente.

(4) — A Reforma do Poder Judiciário, vol. I, nº 8, pag. 18/18, São Paulo, 1979.

(5) — Veragos 500 e 551.

(6) — The Third Century in the next Century; a Judge gazes into the Crystal Ball, in American Law: The Third Century, — The Law Bicentennial Volume, pages 229-230 New York, 1978.

(7) — Veragos 201, ed. DRINGO SOLMI, Roma, 1933.

(8) — Anteprojeto de Código de Processo Civil, pag. 13, Rio de Janeiro, 1964.

(9) — Veragos 129, ed. PAULO SALAZAR (ob. cit., pag. 37, Rio de Janeiro, 1975) vai mais longe, e propõe a "unidade da Justiça, integralmente organizada e mantida pela União, com transferência dos órgãos e aparelhamento das Justicças dos Estados e do quadro do Poder Judiciário nacional e único".

(10) — A essa alegação respondeu, de forma que se me afigura irrefutável, o ilustre processualista, Prof. FREDERICO MARQUES (A Reforma do Poder Judiciário, vol. I, pag. 128, São Paulo, 1979).

(11) — Emenda nº 7, portanto, foi mais um marco, no campo normativo federal, da regulamentação da magistratura com poder da soberania nacional.

(12) — Acusado de inconstitucional, por violar o sistema federalístico, como o fletam alguns Ilustres Juristas e também alguns brilhantes magistrados, é formular — com a devida pena — Juízo absolutamente errado e sem fundamento.

(13) — A Federação impõe a criação de magistraturas estaduais, por que não cabe à justiça federal aplicar leis dos Estados e dos municípios que se integram em cada um deles. Mas, se a Constituição cria a unidade da justiça local, a competência para aplicar leis e normas promulgadas pela União, o Judiciário dos Estados passa a ser, também, órgão de um serviço público nacional, que, sendo de natureza pública, deve ser organizado e financiado, no que interessa à União, a fim de assegurar esta o eficiente exercício da tutela jurisdicional quando esta tenha por objeto questões e litígios regulados pelo Direito federal".

(14) — Notas sobre a justiça na Alemanha, in Revista de Informação Legislativa, nº 74, pag. 238.

(15) — Apud PAULO XAVIER, ob. cit., pag. 185.

(16) — A 3ª alteração "a" do art. 118.

(17) — Art. 118. Compete ao Supremo Tribunal Federal:

III — julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em único ou último instance por outros tribunais, quando a decisão recorrida:

a) contrariar dispositivo desta Constituição ou negar vigência de tratado ou lei federal;

b) divergir da interpretação divergente da que lhe dá substância; ou

c) divergir do próprio Supremo Tribunal Federal.

18) — Legge sul Tribunale Costituzionale della Repubblica federale di germania, pag. 140, Firenze, 1982.

(*) Palestra proferida na Escola Superior de Guerra em 29 de maio do corrente.

4. A reforma de 1977 e as providências posteriores.

Para minorar os defeitos capitais da Justiça — carestia e demora — têm sido propostos, em nosso país, soluções várias em todos os tempos e nos diversos países.

Também no Brasil se tem reclamado a reforma da Justiça.

Por isso mesmo, quando o presidente Ernesto Geisel, no início de 1974, visitou o Supremo Tribunal Federal e solicitou a seu presidente — o ministro Eloy da Rocha — estudo sobre a reforma do Judiciário, grandes foram as expectativas despertadas. Além da documentação reunida pelo Supremo Tribunal Federal e do diagnóstico por ele apresentado, inúmeros os trabalhos que se escreveram, na época, sobre o tema. O professor Alcino Salazar chegou a publicar um livro: "Poder Judiciário — Bases para reorganização".

O resultado desse movimento foi a edição da Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, que possibilitou a promulgação da Lei Complementar nº 35 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional), de 14 de março de 1979.

Antes, em 1974, entrara em vigor o novo Código de Processo Civil, cujo anteprojeto vinha precedido de exposição de motivos, em que se lia, a respeito da rapidez do processo:

"Diversamente de outros ramos da ciência jurídica, que traduzem a índole do povo através de longa tradição, o processo civil deve ser dotado exclusivamente de meios racionais, tendentes a obter a atuação do direito. As duas exigências antitéticas que concorrem para torná-lo são a rapidez e a justiça. Conciliam-se essas tendências, estruturando-se o processo civil de tal modo que ele se torne efetivamente apto a administrar, sem delongas, a justiça" (8).

E, mais adiante, aludindo à necessidade, também, do aprimoramento da organização judiciária — "O melhor sistema processual estará ligado a completo progresso se não for aplicado por um excelente corpo de Juizes. E que entre o processo civil e a organização judiciária deve haver um perfeito equilíbrio" — que é reservada à competência legislativa dos Estados-membros, referia-se aos problemas econômicos do Poder Judiciário, pela exigência das dotações orçamentárias, salientando, inclusive, a impossibilidade de muitos Estados-membros de dispor de meios para organizar seu corpo de Juizes de maneira capaz de assegurar a perfeita aplicação da lei processual, em face do rápido crescimento demográfico. E terminava por sustentar, com base no caráter nacional do Poder Judiciário, "a criação de uma verba, no orçamento da União destinada a subvencionar o Poder Judiciário dos Estados" (9).

Não tardaram as críticas à reforma decorrente da Emenda Constitucional nº 7 e da Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Alegou-se que feriam de morte o federalismo, pois as magistraturas estaduais ficavam subordinadas à disciplina de lei complementar de origem federal, e sujeitos ao poder correitor do Conselho Nacional da Magistratura, integrado apenas por Ministros do Supremo Tribunal Federal (10). Acentuou-se, ademais, que essa

Política do apartheid

REZENDE PUECH

É o "apartheid" denominação atribuída à política discriminatória mediante a qual o governo da República Sul-Africana impõe restrições de variada ordem aos nativos do país, de cor negra. Em O Estado, edição de 4-8-83, referiamos por esta coluna, aos esforços da Organização Internacional do Trabalho contra aquele governo, de forma a lograr que resgatado pelo menos o fundamental direito dos aborígenes de serem cidadãos em seu próprio país.

Todavia, não obstante esses esforços, o "apartheid" prossegue, insensivelmente as autoridades do governo sul-africano às censuras ou às sanções, a quanto lhe proponham ou lhe antepõem os governos civilizados. A cada ano, em suas Conferências a OIT analisa Relatório especial sobre o assunto e vem registrando lamentável intensificação das medidas discriminatórias. Assim é que, em 1964, a OIT adotava declaração formal de condenação ao "apartheid", e, visando à eficiência de sua luta, emendava a sua Constituição no objetivo de lhe ser permitido suspender o país-membro que prosigam nas práticas discriminatórias raciais, ou eliminar o país que tenha sido eliminado da ONU. Antecipando-se, a República Sul-Africana, que pertencia à OIT desde a fundação, em 1919, já em março de 1984 retirava-se desse organismo internacional e declarava terminadas suas obrigações para com a entidade.

Recentemente a Imprensa, inclusive pelas imagens da televisão, ofereceu cenas de violência do governo desse país, respondidas na medida do possível pelos negros — aos quais se impõe viver segregados de seu território e espoliados das riquezas que esse território produz. Cabe, pois, rever as "razões" com que o governo sul-africano "justificou" sua "política". Em publicação da OIT encontramos-las, e passamos a referências: existe, em seu território, uma

"sociedade heterogênea", com medidas legislativas "peculiares às necessidades dos diferentes grupos de população de modo a que possam prosseguir rumo à autodeterminação". E prossegue: "A instituição de um sistema de trabalho integrado levaria inevitavelmente a injustiças econômicas e sociais em razão da existência de distintas comunidades que se diferenciam cultura, étnica e socialmente".

Tais argumentos tiveram o condão de oferecer ao mundo civilizado a melhor síntese precisamente da condenável política de apartheid. Já está admitida a existência de uma "sociedade heterogênea"; a divisão da sociedade "em grupos"; com medidas legislativas "peculiares", conduzindo-as (portanto separadamente) à autodeterminação. E expressamente declara que "um sistema de trabalho integrado" levaria a injustiças... E por que? Porque não atenderia às "diferenças culturais, étnicas e sociais" que caracterizam as "distintas comunidades".

Com isso, bem define-se o Apartheid com sistema idealizado, e executado, para manter-se a sociedade dividida em grupos heterogêneos, ou em grupos distanciados e sob tratamento diferente porque... "seria injusto" que os brancos viessem a ter convívio com os negros; como injusto que os negros recebessem a cultura que recebem os brancos (!).

Esta teoria — esclarece um dos relatórios da OIT — levou à criação dos homelands nos quais os negros vão sendo segregados. E acrescenta mencionado Relatório: virá, a seguir, "a perda da cidadania sul-africana e a realização do objetivo final, a saber, a constituição de uma África do Sul sem um só cidadão negro" (apud "Rapport special du Directeur Général", Genève, 1983).

O desafio à civilização está posto. A Humanidade já não precisa dos horrores da guerra para testemunhar o extermínio de uma raça, a espoliação de um povo...

Política do apartheid

REZENDE PUECH

É o "apartheid" denominação atribuída à política discriminatória mediante a qual o governo da República Sul-Africana impõe restrições de variada ordem aos nativos do país, de cor negra. Em O Estado, edição de 4-8-83, referiamos por esta coluna, aos esforços da Organização Internacional do Trabalho contra aquele governo, de forma a lograr que resgatado pelo menos o fundamental direito dos aborígenes de serem cidadãos em seu próprio país.

Todavia, não obstante esses esforços, o "apartheid" prossegue, insensivelmente as autoridades do governo sul-africano às censuras ou às sanções, a quanto lhe proponham ou lhe antepõem os governos civilizados. A cada ano, em suas Conferências a OIT analisa Relatório especial sobre o assunto e vem registrando lamentável intensificação das medidas discriminatórias. Assim é que, em 1964, a OIT adotava declaração formal de condenação ao "apartheid", e, visando à eficiência de sua luta, emendava a sua Constituição no objetivo de lhe ser permitido suspender o país-membro que prosigam nas práticas discriminatórias raciais, ou eliminar o país que tenha sido eliminado da ONU. Antecipando-se, a República Sul-Africana, que pertencia à OIT desde a fundação, em 1919, já em março de 1984 retirava-se desse organismo internacional e declarava terminadas suas obrigações para com a entidade.

Recentemente a Imprensa, inclusive pelas imagens da televisão, ofereceu cenas de violência do governo desse país, respondidas na medida do possível pelos negros — aos quais se impõe viver segregados de seu território e espoliados das riquezas que esse território produz. Cabe, pois, rever as "razões" com que o governo sul-africano "justificou" sua "política". Em publicação da OIT encontramos-las, e passamos a referências: existe, em seu território, uma