

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 35 • nº 138

abril/junho – 1998

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

# Do Poder Judiciário: como torná-lo mais ágil e dinâmico

## Efeito vinculante e outros temas

CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO

### SUMÁRIO

*1. A lentidão da Justiça, seu mal maior. 2. Causas da lentidão. 2.1. A explosão de processos. 2.2. O número deficiente de juízes de 1º grau. 2.3. Forma inadequada de recrutamento dos juízes. 2.4. O desparelhamento do apoio administrativo no 1º grau. 2.5. As leis processuais: formalismo excessivo e o sistema irracional de recursos. 3. Soluções propostas. 3.1. Eficácia erga omnes e efeito vinculante. 3.2. As leis processuais e o sistema de recursos. 3.3 O recurso constitucional. 3.4. A arguição de relevância. 3.5. Efeito ex tunc e ex nunc das decisões do STF no controle de constitucionalidade. 3.6. O fetichismo da jurisprudência uniforme. 3.7. A valorização do juiz de 1º grau. 3.8. Juizados especiais de pequenas causas. 3.9. A justiça de 1º grau: aparelhamento. 4. O controle de qualidade do Judiciário. 4.1. Escolas de formação e aperfeiçoamento da magistratura. 4.2. Conselho Nacional da Magistratura. 4.3. O Corregedor-Geral ou o “investigador da Justiça”. 5. Conclusão.*

### 1. A lentidão da Justiça, seu mal maior

Em trabalho que escrevi a respeito do controle externo do Poder Judiciário<sup>1</sup>, lembrei que é comum afirmar-se que as instituições brasileiras estão em crise: houve crise séria no Executivo, há crise na educação, no sistema de saúde, na previdência social, no Legislativo, na economia. Nesse quadro, é natural que o Poder Judiciário também tenha a sua crise. A crise do Judiciário, entretanto, é menor do que se apregoa. Ela se resume, sobretudo, na lentidão, que se constitui no seu problema maior. Não é possível que uma demanda se arraste por anos a fio. Isto gera descrença na Justiça. É preciso,

<sup>1</sup> VELLOSO, Carlos da S. *Temas de Direito Público*. 2. tiragem. Del Rey, 1997. p. 125 e segs: Controle externo do Poder Judiciário e controle de qualidade do Judiciário e da magistratura : uma proposta.

Carlos Mário da Silva Velloso é Ministro do Supremo Tribunal Federal e Professor-titular da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, UnB.

Texto básico de palestras proferidas, com acréscimo e noutros casos com redução de temas, no I Fórum Nacional de Debates sobre o Poder Judiciário, em 13.6.97, promovido pelo Superior Tribunal de Justiça, em Brasília, DF; no 6º Encontro Nacional de Direito Constitucional, promovido pela Associação Brasileira dos Constitucionalistas, em São Paulo, em 20.9.97; no XV Congresso Brasileiro de Magistrados, em Recife, PE, em 28.10.97, e no Congresso Brasileiro de Direito Processual Civil e Trabalhista, em Vitória, ES, em 21.11.97.

pois, verificar as causas desse mal e indicar propostas de solução. São várias as causas da lentidão da Justiça. Vamos tentar arrolá-las para, em seguida, sugerir propostas.

## 2. Causas da lentidão da Justiça

### 2.1. A explosão de processos

A causa principal da lentidão da justiça é o aumento do número de processos, uma verdadeira explosão de ações, que decorre do fato de que, à medida que se acentua a cidadania, as pessoas procuram mais os tribunais, certo que a Constituição de 1988 deseja que a cidadania seja exercida por todos, convocados os cidadãos a fiscalizar a coisa pública, a *res publica*, efetivando-se essa fiscalização mediante o ajuizamento de medidas judiciais.

O reconhecimento, em nível constitucional, de interesses difusos e coletivos, emprestando-se legitimação extraordinária a entidades de classe e sindicais e ao Ministério Público, para a defesa, em Juízo, desses interesses, os direitos conferidos ao consumidor, a ampliação do raio de proteção da ação popular, tudo isto faz crescer o número de processos. Uma prova de que os cidadãos, as entidades de classe e sindicais e o Ministério Público têm compreendido que são fiscais da *res publica*, está no elevado número de ações que são aforadas quando ocorrem, por exemplo, leilões de privatizações de empresas estatais: mais de uma centena de ações foram requeridas contra a privatização da Cia. Vale do Rio Doce, com o deferimento de liminares, o que demonstra que as pessoas têm exercido a sua cidadania, amplamente, e que elas confiam na Justiça. Quando me dizem, em tom de crítica, que tem havido exagero, por parte dos juízes de 1º grau, na concessão de liminares, respondo que isso é razoável. O contrário é que seria pior, porque demonstraria apatia dos magistrados.

### 2.2. O número deficiente de juízes de 1º grau

O número deficiente de juízes de 1º grau é outra causa da lentidão da Justiça. Em conferência que proferi em 1990<sup>2</sup>, abordei a questão: a média dos cargos e a média de juízes, relativamente à população, eram, em 1990 – hoje os números pouco variam – as seguintes:

“a) Juiz de Direito: um cargo para 23.785 habitantes, um juiz para 30.624 habitantes (...);

b) Justiça do Trabalho: um cargo para 127.163 habitantes, um juiz para 165.255 habitantes (...);

c) Justiça Federal de 1º grau: um cargo para cerca de 617.283 habitantes, um juiz para cerca de 882.352 habitantes;

d) Justiça Militar Federal: um cargo para 3.410.268 habitantes, um juiz para 3.572.662 habitantes(...).

Consideradas todas as jurisdições, teríamos um cargo de juiz de 1º grau para cerca de 19.200 habitantes e um juiz para cerca de 25.100 habitantes.”

E acrescentei:

“A relação juiz/habitantes, no Brasil, chega a ser preocupante: considerado o total de 7.817 cargos, temos um cargo para cerca de 19.200 habitantes. Como, entretanto, estão providos apenas 5.984 cargos, a relação é de um juiz para cerca de 25.100 habitantes. Enquanto isso, segundo dá notícia o Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira (...) a Justiça alemã contava em 1981 com 15.532 (quinze mil quinhentos e trinta e dois) juízes, dos quais 12.019 (doze mil e dezenove) na jurisdição ordinária, para uma população aproximada de sessenta milhões de habitantes.

Tem-se, pois, na Alemanha Federal, um cargo de juiz para cerca de 3.863 habitantes.”

Hoje, o déficit de juízes é ainda maior, já que, a cada ano, avolumam-se os cargos não preenchidos. Acentue-se que o número de cargos relativamente ao número de habitantes é bastante reduzido. É comum, então, a existência de milhares de processos nas varas judiciais, cada processo exigindo instrução, a maioria deles demandando a inquirição de testemunhas em audiências públicas, com sustentações orais, o que exige tempo.

### 2.3. Forma inadequada de recrutamento dos juízes

Outra causa da lentidão da Justiça é a forma inadequada de recrutamento dos juízes. Estes são recrutados mediante concurso público de provas e títulos. É claro que o concurso é a melhor forma de recrutamento de servidores públicos. Mas, tratando-se de juízes, isto só não basta. Os concursos públicos para ingresso na magistratura costumam ser duríssimos, o que é elogiável. Acontece, entretanto, que os cargos não são preenchidos, na sua totalidade, porque

<sup>2</sup> Ibid., p. 57 e segs: Problemas e soluções na prestação da justiça

um grande número de candidatos não consegue aprovação, o que deve ser debitado, também, à deficiência do ensino jurídico no País. Em entrevista que concedi à *Revista Consulex*<sup>3</sup>, anotei que nem todas as Faculdades preparam convenientemente os alunos. A maioria das Faculdades, as particulares, sobretudo, despejam no mercado milhares de bacharéis mal preparados. Muitos não sabem nem escrever. Participei de várias bancas de concurso de juiz, de promotor, de procurador. Pude constatar, então, o despreparo da maioria dos candidatos.

A forma inadequada de recrutamento dos juízes faz admitir, muita vez, bacharéis sem vocação para a magistratura, ou candidatos mal preparados. E o que é grave: como não são aprovados candidatos em número suficiente, aumenta, a cada ano, o déficit de juízes.

#### 2.4. O desaparelhamento do apoio administrativo no 1º grau

O apoio administrativo com que contam os juízes de 1º grau é, de regra, deficiente. Muitos juízes nem têm máquina de escrever. Em certas comarcas, servidores recebem propinas para fazer com que os processos andem. Na conferência que proferi em 1990, no XI Congresso Brasileiro de Magistrados, linhas atrás referida<sup>4</sup>, registrei:

‘O *Jornal do Brasil* de 16-8-90, em editorial sob o título ‘Justiça Cega’, escreveu:

‘A Justiça no Brasil é tida como emperrada e cara. São dois os defeitos que afastam a maioria da população das reivindicações legais. Mas há outros defeitos caudatários que contribuem para torná-la ainda mais injusta. Qualquer cidadão sabe que o fórum do Rio só funciona com taxa de urgência (eufemismo para propina), sem a qual um processo fica eternamente esquecido na gaveta pelos serventuários.’

Admito que o problema apontado não apresenta a extensão pessimista que lhe empresta o editorial mencionado. Que o problema existe, todavia, ninguém ignora. É preciso, pois, enfrentá-lo de frente.”

#### 2.5. As leis processuais: formalismo excessivo e o sistema irracional de recursos

Outra causa da lentidão da Justiça, que me parece, aliás, a mais importante, é o formalismo das leis processuais e o sistema irracional de

recursos. É comum os advogados relacionarem, na contestação, um grande número de preliminares, todas elas alicerçadas em questões processuais. Tem-se, então, a intelectualização da burocracia judicial, da “chicana judicial”, em que o direito material é posto em segundo plano.

O sistema recursal, com um número muito grande de recursos, é irracional. O despejo de um botequim pode chegar ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal. O Superior Tribunal de Justiça tem decidido recursos sem nenhuma relevância jurídica ou social, como, por exemplo, recursos em que se discute se é possível a criação de cães em condomínios de apartamentos. Dizia eu que o despejo de um botequim pode chegar ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal. Exemplifico e demonstro a afirmativa: sentença de 1º grau decreta o despejo. A apelação para o Tribunal de 2º grau é perfeitamente cabível, dado que o requisito do cabimento desse recurso é o sucumbimento, apenas. Interposta a apelação, é ela, meses depois – ou até anos depois – improvida. A parte vencida interpõe, então, recurso especial para o STJ e recurso extraordinário para o STF. Ambos os recursos, de regra, são incabíveis. O Presidente do Tribunal vai inadmiti-los, certamente. Serão interpostos, então, dois agravos, um para o STJ e outro para o STF. Formados os instrumentos, o que leva meses, sobe o agravo ao STJ, primeiro. Lá, o Relator nega-lhe provimento. Segue-se a interposição de agravo para a Turma, que, meses depois, confirma a decisão. Publicado o acórdão, o que demanda algum tempo, é interposto o recurso de embargos de declaração, que serão rejeitados. A publicação do acórdão vai demorar mais algum tempo. Em muitos casos, são interpostos embargos de declaração de embargos de declaração. Encerrada a questão no STJ, segue-se a repetição de tudo o que se narrou no Supremo Tribunal Federal.

### 3. Soluções propostas

#### 3.1. Eficácia *erga omnes* e efeito vinculante

A eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante, que estão sendo propostos para as decisões do Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade, já existem para as decisões proferidas na ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal (CF, art. 102, § 2º, redação da EC nº 3, de 1993). De minha parte, sempre sustentei que, não obstante inexistir norma expressa, também as

<sup>3</sup> *Consulex*, n. 8, ago.1997

<sup>4</sup> VELOSO, op. cit.

decisões proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade são vinculantes. É que, julgada procedente a ação direta de inconstitucionalidade, a lei é declarada inconstitucional, motivo por que é retirada do mundo jurídico. Impossível, portanto, a sua aplicação.

Em artigo que publiquei<sup>5</sup>, anotei que algumas vozes se levantam contra essas medidas, argumentando que a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante limitam o acesso à Justiça. O argumento não é procedente. O efeito vinculante, aliás, não tem sabor de novidade no sistema judicial norte-americano, que é dos mais eficientes. É que, em razão do *stare decisis* – *stare decisis et non quieta movere* – acolhido no sistema do *common law*, estabelece a Corte o princípio legal aplicável a certo estado de fato. Estabelecido o princípio, será ele aplicado a todos os casos futuros em que os fatos forem substancialmente os mesmos<sup>6</sup>.

É dizer, no sistema judicial norte-americano, que garante aos indivíduos, de modo amplo, a tutela jurisdicional, todos os Tribunais estão vinculados às decisões da Suprema Corte, nos casos em que os fatos forem substancialmente iguais ao estado de fato em que a decisão da Suprema Corte foi tomada. Isto, sem dúvida, proporciona segurança jurídica.

Em artigo de doutrina, Eduardo Garcia de Enterría, professor da Universidade Complutense de Madri, dá notícia de “la fuerza general *erga omnes* de las sentencias anulatorias de las leyes” proferidas pelos Tribunais Constitucionais europeus<sup>7</sup>. O que ocorre é que a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante das decisões são considerados modos de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, porque além de impedirem a eternização das demandas judiciais, desestimulam as aventuras judiciais.

Registrei, em artigo publicado na imprensa<sup>8</sup>, que o professor e magistrado Antônio Álvares da Silva, especialista no direito alemão, lembrou que,

“no Direito Comparado o fato não é novo. Já existe também, há muito tempo, no Direito alemão. Lá, quando o Tribunal Constitucional decide uma questão, ela é vinculante para todas as instâncias e para a administração pública. E jamais houve

queixa dos juízes alemães contra sua liberdade de julgar<sup>9</sup>”.

O efeito vinculante seria estendido às decisões proferidas no controle difuso de constitucionalidade que o Supremo Tribunal realiza por meio do recurso extraordinário, e seria aplicado, também, às decisões proferidas nos recursos especiais (Superior Tribunal de Justiça e Tribunal Superior Eleitoral) e de revista (Tribunal Superior do Trabalho). O efeito vinculante seria, entretanto, para a súmula da jurisprudência predominante. Aprovada a súmula, por votação qualificada – três quintos ou maioria absoluta –, produziria ela eficácia *erga omnes* e efeito vinculante relativamente aos órgãos judiciários sujeitos à jurisdição do Tribunal e relativamente à administração pública.

Como consequência do efeito vinculante das súmulas, seriam elas objeto do controle concentrado de constitucionalidade, vale dizer, estariam sujeitas ao controle em abstrato na ação direta de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal.

A eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante vão impedir a eternização das demandas e, sobretudo, a repetição de recursos já decididos.

De uma feita, visitando a Suprema Corte norte-americana e conversando com um dos seus juízes, dei-lhe notícia de que o Supremo Tribunal Federal julgava cerca de 30.000 recursos por ano. Ele se espantou. Acrescentei, em seguida: “antes que o senhor pense que os juízes brasileiros são super-homens ou que seja eu um grande mentiroso, esclareço que mais de 80% desses recursos são repetidos”. De janeiro a julho de 1997, o STF recebeu 19.599 processos e julgou 21.317. Até outubro de 1997, o Supremo já recebera cerca de 30.000 processos e julgara 33.857.

Em exposição feita no Senado Federal<sup>10</sup>, o então Presidente Sepúlveda Pertence informou que, em 1995, o Supremo Tribunal recebeu 30.706 feitos e emitiu 35.214 decisões. No mesmo ano, o Tribunal Constitucional alemão recebeu de 5.000 a 7.000 queixas constitucionais. Somente 2% (dois por cento) foram admitidas. Também no ano de 1995, a Suprema Corte americana recebeu cerca de 4.000 propostas de recursos, admitiu 300 e julgou 180.

<sup>9</sup> SILVA, Antônio Álvares da. Súmula de efeito vinculante. *Estado de Minas*, 31 jul. 1997

<sup>10</sup> Exposição feita na reunião da Comissão de Constituição e Justiça, em 2.4.97, acerca da Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 1995, do Senador Ronaldo Cunha Lima, em Parecer do Senador Jefferson Peres.

<sup>5</sup> *Folha de São Paulo*, mar. 1995

<sup>6</sup> Black's Law Dictionary, verbete *stare decisis*.

<sup>7</sup> GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo. O controle de constitucionalidade na Europa. *RDP*, n. 84, p. 5, out./dez. 1987.

<sup>8</sup> *Folha de São Paulo*, 4 ago. 1997.

Em 1996, o Supremo Tribunal recebeu 30.706 processos e julgou 29.000. Mais de 80% desses recursos são repetidos.

Vejam os crescimento do número de processos no Supremo Tribunal, a partir de 1940.

Em 1940, quando o STF compreendia, na sua estrutura, a jurisdição hoje confiada aos Tribunais Regionais Federais (2ª instância da Justiça Federal) e o Superior Tribunal de Justiça, foram 2.419 os processos recebidos, informou o Ministro Sepúlveda Pertence ao Senado. Em 1950, já criado o Tribunal Federal de Recursos, foram recebidos 3.091 processos. Em 1960, 6.504 processos recebidos. Em 1970, 6.367 processos recebidos. Em 1980, o número cresceu para 9.555. Em 1989, a informação é fornecida pela Presidência do STF, foram recebidos 9.632 processos e julgados 6.637; em 1990, 18.549 recebidos e 16.598 julgados; em 1991, 18.407 recebidos e 14.622 julgados; em 1992, 24.537 recebidos e 18.536 julgados; em 1993, 24.160 recebidos e 22.046 julgados; em 1994, 26.662 recebidos e 28.752 julgados; em 1997, até outubro, 29.270 recebidos e 33.857 julgados<sup>11</sup>.

Voltemos à exposição do Ministro Pertence, em que consta que, no Superior Tribunal de Justiça, em 1990, foram recebidos 14.087 processos; em 1996, 53.993 processos foram distribuídos.

No Tribunal Superior do Trabalho, em 1990, foram recebidos 20.276 processos; em 1996, 93.484 processos.

A Justiça Federal de 1º grau recebeu, em 1990, 266.000 processos; em 1995, 641.000. A Justiça comum estadual autuou, em 1990, 3.606.000 processos; em 1992, 4.483.000; em 1995, 3.562.000.

A estatística demonstra a absoluta necessidade da adoção do efeito vinculante para as súmulas da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Superior Eleitoral e do Tribunal Superior do Trabalho.

Registre-se que a súmula, além de ser aprovada por maioria qualificada de votos – 3/5 ou maioria absoluta –, reflete, de regra, entendimento de juízes de todos os graus de jurisdição, dado que, quando uma questão chega ao Supremo Tribunal ou aos Tribunais Superiores, ela já foi decidida pelas instâncias inferiores.

<sup>11</sup> Em 1997, a informação é da Presidência do STF, foram distribuídos, no Tribunal, 33.963 processos e julgados 40.815. Vale registrar que mais de 80% dos recursos julgados são repetidos. Cerca de 6.000 processos recebidos não foram distribuídos.

Propõe-se, ademais, a instituição da ação de revisão da súmula, que seria aforada perante o Tribunal que a elaborou. Assim, novos argumentos, se existentes, poderiam ser levados ao Tribunal. A ação de revisão da súmula poderia ser aforada como medida preparatória de ação a ser ajuizada, ou no curso de uma ação em andamento. Ademais, haveria sempre a possibilidade de a revisão da súmula ser proposta, de ofício, pelo relator do recurso.

### 3.2. As leis processuais e o sistema de recursos

As leis processuais precisam ser simplificadas, abolindo-se o excesso de formalismo. Apenas as formalidades essenciais devem ser mantidas. Leciona Humberto Theodoro Júnior, forte em Héctor Fix-Zamudio, que

“o processo civil em nossos tempos reclama flexibilidade e concentração, mediante supressão de trâmites desnecessários para que se atenda o clamor universal de uma justiça mais rápida e eficaz possível<sup>12</sup>”.

Depois de citar Fritz Baur<sup>13</sup>, Héctor Fix-Zamudio<sup>14</sup>, Enrique Vescosi e Eduardo Vaz Ferreira<sup>15</sup>, Niceto Alcalá-Zamora y Castillo<sup>16</sup>, e E. Couture<sup>17</sup>, a enfatizarem a necessidade da simplificação e da aceleração processual, dado que a lentidão da prestação jurisdicional importa em violação da garantia do devido processo legal e, em consequência, em denegação de justiça, conclui Theodoro Júnior, com apoio em Alois Troller, afirmando que a

“causa mais comum da lentidão da justiça é, todos o sabem, o apego injustificado

<sup>12</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. *A execução de sentença e a garantia do devido processo legal*. Aide, 1987. p. 62.

<sup>13</sup> BAUR, Fritz. Les garanties fondamentales des parties dans le procès civil en République Fédérale d'Allemagne. In: CAPPELLETI, Mauro, TALLON, Denis, *Les garanties fondamentales des parties dans le procès civil*. Milão : Giuffrè, 1973. p. 23.

<sup>14</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. Les garanties constitutionnelles des parties dans le procès civil en Amérique Latine. In: CAPPELLETI, TALLON, op. cit., p. 87-88.

<sup>15</sup> VESCOSI, Henrique, FERREIRA, Eduardo Vaz. Les garanties fondamentales des parties dans la procédure civile en Amérique Latine. In: CAPPELLETI, TALLON, op. cit., p. 114-115.

<sup>16</sup> ALCALÁ-ZAMORA, Niceto *Proceso autocomposición y autodefensa*, 2. ed. México : UNAM, 1970. p. 238.

<sup>17</sup> COUTURE, apud. FIX-ZAMUDIO. *Constitución y proceso civil en Latinoamérica*. México : UNAM, 1974. p. 93.

ao formalismo exagerado, que, infelizmente, teima em permanecer enraizado no núcleo dos sistemas processuais latinos. Sobre o assunto, sabe-se que na Suíça há notável reação doutrinária e jurisprudencial contra o formalismo excessivo, que é considerado como violação da garantia de jurisdição constante do art. 4<sup>o</sup> da Constituição Federal: ‘En matière de procédure, le formalisme constitue un déni de justice quand il n’est imposé pour la protection d’aucun intérêt et qu’il complique d’une manière insoutenable l’application du droit matériel’<sup>18</sup>”.

Reiteramos, portanto, que é necessária a revisão da legislação processual brasileira, civil e penal, para o fim de serem simplificados os procedimentos.

O sistema de recursos precisa, de outro lado, ser racionalizado. Conforme falamos, há um sem-número de recursos, de agravos, de medidas cautelares, que muita vez eternizam as demandas.

É necessário, primeiro que tudo, que sejam instituídos ônus para a sucumbência recursal. Ou seja, aquele que perde o recurso deve pagar os honorários do advogado da parte vencedora. Os ônus da sucumbência iriam, então, até à sentença. Daí para frente haveria novos ônus decorrentes de novas sucumbências, inclusive, em certos casos, multa, que reverteria em favor da parte vitoriosa.

Ainda no que concerne à legislação processual, peço aos especialistas a sua reflexão sobre a sugestão que me parece boa: as ações devem ter caráter mandamental, ou seja, é preciso eliminar, tanto quanto possível, o processo de execução. É dizer, no processo de conhecimento, deveriam realizar-se os procedimentos processuais que eliminariam as execuções por arbitramento e por artigos, a fim de evitar-se uma nova ação, a ação de execução. Tudo se limitaria, então, finda a fase de conhecimento, à liquidação do devido, mediante cálculo do contador. Eliminando-se o processo de execução – porque tudo se faria na fase de conhecimento – elimina-se, repetimos, uma nova ação, com notável economia processual, certo que esta, a economia processual, deve dominar o processo.

Com a palavra, portanto, os processualistas de boa-vontade, que têm o processo como instrumento de realização da justiça.

<sup>18</sup> THEODORO JÚNIOR, op. cit., p. 64.

### 3.3. O recurso constitucional

Em palestra que proferi, em 1992, em São Paulo<sup>19</sup>, assim abordei a questão:

“13. As questões constitucionais controvertidas: a possibilidade de recurso à Corte Constitucional

No Tribunal constitucional alemão há o controle de normas em abstrato, a requerimento do Governo Federal, do Governo Estadual e de um terço dos membros do Parlamento Federal; no controle de normas em concreto, mediante provocação de juiz ou tribunal; ainda há, no Tribunal Constitucional alemão, o recurso constitucional (*verfassungsbeschwerde*) contra decisão judicial lesiva de direitos fundamentais, ou ato normativo (Mendes, Gilmar F., *O apelo ao legislador... R. do M.P. do Trabalho*, n. 3, p. 69).

Para o fim de evitar decisões díspares em questões constitucionais que assumem feição nacional, decisões polêmicas de juízes e tribunais inferiores, com desprestígio para o Judiciário, imagino que a Constituição poderia prever um recurso direto ao Supremo Tribunal Federal, não obrigatório, entretanto, para o juiz, que decidiria do seu cabimento. A idéia é esta: tratando-se de questão constitucional controvertida, de repercussão nacional, o juiz ou o tribunal da causa – e aqui busco inspiração no controle concentrado em concreto, existente no Tribunal Constitucional alemão – poderá, a requerimento do Procurador-Geral da República, suspendendo o processo, submeter a questão constitucional à decisão do Supremo Tribunal Federal.

A medida, ao que penso, não apresenta os inconvenientes da advocatária, que, aliás, não admito. Ora, à medida que imaginamos não é obrigatória para o juiz ou o tribunal, que decidirá da necessidade e da conveniência do recurso. Incontestavelmente, de outro lado, há questões que demandam decisão imediata. O caso dos 147% dos aposentados da previdência social é um exemplo marcante. Quando a questão chegou ao Supremo Tribunal, quando o Supremo a decidiu, acabou-se

<sup>19</sup> VELLOSO, op. cit., p. 91 e segs: O Supremo Tribunal Federal, Corte Constitucional.

a polêmica. Ora, se aquela questão controvertida, polêmica, tivesse sido submetida ao Supremo Tribunal, no seu nascedouro, os aposentados teriam recebido aumento dos proventos muito antes do que ocorreu.

Hoje, o Procurador-Geral da República tem grande independência funcional. Ele seria senhor da conveniência e da necessidade de formular, ao juiz ou ao tribunal da causa, o pedido de submissão da questão constitucional ao Supremo Tribunal. E o juiz ou o tribunal decidiria, livremente, pela remessa da questão constitucional à Corte Suprema.

Esse recurso, que denominamos de recurso constitucional, ao que penso, poderá simplificar e encerrar, de modo definitivo, demoradas e infundáveis discussões, com decisões díspares e conflitantes de juízes e tribunais. Penso que valeria a pena tornar viável a idéia. O artigo da Constituição instituidor do “recurso constitucional” ficaria assim redigido:

“Surgindo, no feito, questão constitucional controvertida, de repercussão nacional, o juiz ou o tribunal poderá, a requerimento do Procurador-Geral da República, suspendendo o processo, submeter a questão constitucional à decisão do Supremo Tribunal Federal, que terá efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo”.

O recurso constitucional que preconizamos, em 1992, esclarece o professor Gilmar Mendes, pode ser criado por lei, com base no que dispõe o § 1º, do art. 102 da Constituição Federal:

“A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei”.

Então, em qualquer processo, no 1º ou no 2º grau, ou em qualquer tribunal superior, existindo controvérsia constitucional a respeito de certo tema, o Procurador-Geral da República, ou o Procurador-Geral de Justiça, nos Estados-membros, poderia requerer ao juiz ou ao tribunal que, suspendendo o andamento do feito, remetesse a questão constitucional ao Supremo Tribunal, que a decidiria. Com isto, seriam resolvidas centenas e centenas de causas que se arrastam nos tribunais até chegarem ao Supremo Tribunal.

### 3.4. A arguição de relevância

No início dos anos sessenta, viveu o Supremo Tribunal Federal situação de crise, tendo em vista o grande número de recursos extraordinários que se avolumavam na sua secretaria, o que levou os seus ministros e os melhores juristas do país a debruçarem-se sobre o problema<sup>20</sup>.

Em trabalho doutrinário que escrevi<sup>21</sup>, registrei que, em conferências pronunciadas na Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, em 21.8.1965, e na Federação do Comércio de São Paulo, em 24.8.1965, reunidas, depois, num só trabalho, o Ministro Victor Nunes Leal examinou a questão em vários de seus aspectos e apresentou alternativas para sua solução<sup>22</sup>. Uma dessas alternativas seria a adoção do requisito da relevância da questão de direito federal discutida, como condição para admissibilidade do recurso extraordinário.

A medida, que poderia reduzir significativamente o número de feitos a serem julgados, não se constituiria numa “solução artificial, imaginada por seus juízes”, mas inspirada na “experiência da Corte Suprema dos Estados Unidos, consoante a reforma ali realizada, em 1925, por sugestão dos próprios Ministros”. Acrescentou, então, Victor Nunes Leal:

“Nas palavras de Stern e Gressman, ‘qualquer tipo de questão que chegue à Corte Suprema sofre um processo preliminar de triagem e somente sobrevive naqueles casos que a Corte considera suficientemente importantes ou significativos (*important or meritorious*) para justificar uma nova revisão’. É, aliás, o que preconiza o Prof. Mcwhinney, para o Tribunal alemão, no estudo citado anteriormente.

Esta é, para nós, uma solução realmente inovadora: exigir que seja de alta relevância a questão federal suscitada, para se admitir recurso de mandado de segurança ou recurso extraordinário (mantidos os demais requisitos hoje existentes). Ainda que estes outros estivessem presentes, o recurso não seria

<sup>20</sup> ROSAS, Roberto. Novas perspectivas do recurso extraordinário. In: *Estudos em homenagem a Aliomar Balleiro*. UnB, 1976. p. 355; LEAL, Victor Nunes. Aspectos da reforma judiciária. *R. Inf. Legisl.* n. 7, p. 15.

<sup>21</sup> VELLOSO, A arguição de relevância em matéria tributária. *R. Dir. Trib.*, n. 9/10, p. 32, 1979.

<sup>22</sup> *R. Inf. Legisl.*, n. 7, p. 15.

admitido, quando a questão de direito federal focalizada não fosse de alta relevância<sup>23</sup>”.

Essa relevância, posta como condição de admissibilidade do recurso, seria verificada sob o ponto de vista do interesse público. Se, de regra, a aplicação do direito comporta-se sob tal aspecto, a verdade é que, “na prática, muitas questões têm repercussão limitada às partes, ou a pequeno número de casos, e há problemas legais cujas conseqüências são muito reduzidas, mesmo para as partes”, aduziu o eminente publicista. Assim, o primeiro critério para se ter como relevante a questão, seria este: a decisão a ser tomada haveria de ter reflexo além do exclusivo interesse dos litigantes. Comportar-se-iam, dentro desse balizamento, por exemplo: a) questões constitucionais, em que se discute o direito fundamental da Nação, se não puderem ser decididas por outras razões jurídicas: se não for enfrentado o problema constitucional, a questão não seria relevante; b) questões onde se discute a competência de autoridades ou de órgãos públicos. Tem-se, aí, questão jurídica de alta relevância, dado que dos atos praticados por tais autoridades ou órgãos públicos pode resultar a regularidade ou irregularidade deles. No segundo caso, a repercussão pode ser de monta; c) a definição de um instituto tributário, que interessa a milhares de pessoas; d) a interpretação de uma lei que abranja extensa categoria de funcionários públicos; e) a aplicação, de uma forma ou de outra, de determinada norma legal, que pode abalar fundamentalmente todo um ramo da produção, ou do comércio.

Aduziu, por fim, o saudoso Ministro, citando *Stern e Gressmann*:<sup>24</sup>

“Sem dúvida, o conceito de importância está relacionado com a importância das questões para o público, em contraste com a sua importância para as partes interessadas<sup>25</sup>”.

As críticas que poderiam ser opostas ao requisito da relevância, de que teria ele feição marcadamente subjetiva, e esta é a objeção maior, foram equacionadas e respondidas pelo próprio Ministro, que, reconhecendo que o ato de julgar jamais conseguiria afastar-se do dado subjetivo, pois, segundo Benjamin Cardozo, por mais que tentemos ver as coisas sob o critério

objetivo, jamais as podemos ver senão com os nossos olhos, sugeriu a observância de determinadas proposições, que, se aplicadas, minimizariam o problema.

O Supremo Tribunal elaborou, em 1965, anteprojeto de reforma do Poder Judiciário, consagrando a idéia que, na Corte Suprema Americana, dera bons resultados. Foi proposta, então, nova redação ao inciso III do art. 101 da Constituição de 1946, que ficaria assim redigido:

“III - julgar em recurso extraordinário, sendo de alta relevância a questão federal, as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais ou juízes.”

A proposta, nesses termos, não vingou. A idéia, entretanto, foi adotada, no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, pela Emenda Regimental nº 3, de 1975, alterada pela Emenda nº 4, de 1977, simplesmente como causa excludente do veto regimental ao cabimento do recurso extraordinário. É dizer, enquanto a proposta de 1965, formulada pela Comissão constituída dos Ministros Luis Gallotti, Cândido Mota Filho e Victor Nunes Leal, na presidência do Ministro Ribeiro da Costa, fixava o requisito da relevância como pressuposto essencial para o julgamento do recurso extraordinário, a Emenda Regimental nº 3, de 1975, a adotou, em termos de exceção, ou seja, como causa excludente do veto regimental ao cabimento do recurso<sup>26 e 27</sup>.

O que preconizamos é a adoção da argüição de relevância tal como proposta, em 1965, no anteprojeto de reforma do Poder Judiciário, elaborado pelos Ministros Luis Gallotti, Cândido Mota Filho e Victor Nunes Leal, na presidência do Ministro Ribeiro da Costa. Convém lembrar que é a argüição de relevância que propicia que a Corte Suprema norte-americana, que recebe, também, um grande número de propostas de recursos, aprecie, apenas, cerca de trezentos recursos por ano.

E mais: sustentamos que a argüição de relevância seja estendida ao Superior Tribunal de Justiça, ao Tribunal Superior Eleitoral e ao

<sup>26</sup> ROSAS, *Processos de competência do STF*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1971. p. 137-138; Abreu, Iduna Weinert. *A argüição de relevância da questão federal*. Brasília, 1977. p. 10 e segs.; Ministro Rodrigues Alckmin, voto no Ag 70703 (AgRg)-RJ, DJ 2 set. 1977; Bermudes, Sérgio. *Enciclopédia Saraiva do Direito*. v. 7, p. 435. Verbete Argüição de relevância da questão federal; FALCÃO apud. Bermudes, op. cit.; LINS, Evandro. *R. OAB-RJ*, n. 1, p. 23-30; VELLOSO, op. cit.

<sup>27</sup> VELLOSO, O Supremo Tribunal Federal, Corte Constitucional, p. 119.

<sup>23</sup> LEAL, Victor Nunes. *R. Inf. Legisl.* n. 7, p. 37-38.

<sup>24</sup> STERN, Gressmann. *Supreme Court Practice*. 3. ed. 1962. p. 16.

<sup>25</sup> LEAL, op. cit., p. 39.

Tribunal Superior do Trabalho, principalmente ao STJ e ao TST, que passam também por situação de crise.

### 3.5. Efeito *ex tunc* e *ex nunc* das decisões do STF no controle de constitucionalidade

Aduzi, na conferência que proferi em 1992, em São Paulo:<sup>28</sup>

“No que toca aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade na ação direta de inconstitucionalidade por ato comissivo, deve a Constituição prever a possibilidade de o Supremo Tribunal emprestar efeitos *ex tunc* ou *ex nunc* à declaração de inconstitucionalidade. (...) A Constituição da República portuguesa expressamente autoriza o Tribunal Constitucional, em certos casos, a fixar os efeitos da inconstitucionalidade a partir da decisão (art. 282, 4). Leciona, a propósito, José Manuel M. Cardoso da Costa, cuidando do Tribunal Constitucional de Portugal: ‘Por outro lado, o Tribunal pode sempre afastar a eficácia *ex tunc* da sua decisão (e eventualmente o efeito repristinatório, quando isso for exigido pela segurança jurídica, pela equidade ou por especiais razões de interesse público (art. 282, 4)’. (Costa, José Manuel M. Cardoso da. *A jurisdição constitucional em Portugal*. 2. ed. Coimbra, 1992)”.

### 3.6. O fetichismo da jurisprudência uniforme

O fetichismo da jurisprudência uniforme em todo o território nacional deve ser afastado. É salutar que, por exemplo, a jurisprudência trabalhista do ABC paulista seja diferente da jurisprudência trabalhista do Piauí. As realidades sociais são totalmente diversas. Assim, não teríamos o recurso de revista trabalhista, da competência do TST, com base em dissídio jurisprudencial. O mesmo deve ser dito relativamente ao direito penal, ao direito civil, ao direito comercial, etc., pelo que o recurso especial, da competência do STJ, não teria como pressuposto a interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal (CF, art. 102, III, c). Com isso, estaríamos prestigiando a Federação.

O recurso especial e a revista trabalhista teriam como pressuposto, apenas, a ofensa à lei federal comum e trabalhista, respectivamente, observando-se, ademais, a relevância da questão de direito.

<sup>28</sup> VELLOSO, *Problemas e soluções na prestação da justiça*. Id.

### 3.7. A valorização do juiz de 1º grau

É preciso conferir ao juiz de 1º grau o seu verdadeiro valor. É ele o juiz que fala em primeiro lugar, o que está diante da realidade da causa, da realidade dos fatos da causa, o juiz que toma o depoimento das partes, das testemunhas e dos peritos. É ele que pode verificar, com um pouco de psicologia, se o réu mente, esconde algo, se as testemunhas estão dizendo a verdade. A partir da sentença, tudo é papel, vale dizer, os tribunais, no recurso, estão diante apenas de papéis. Fui juiz de 1º grau, fui juiz do Tribunal Regional Eleitoral de Minas, do Tribunal Federal de Recursos, do Tribunal Superior Eleitoral, do Superior Tribunal de Justiça, voltei ao Tribunal Superior Eleitoral e sou juiz da Corte Suprema. Foi, para mim, bastante gratificante a magistratura de 1º grau. Também por isso reivindico para o juiz de 1º grau o reconhecimento do seu verdadeiro valor. Hoje, esse juiz é um simples preparador da causa, dado que há sempre a possibilidade do recurso ao tribunal de 2º grau e os recursos aos tribunais superiores estão amplamente facilitados.

Penso que cerca de quarenta por cento das causas podem ser solucionadas, em definitivo, em termos de matéria de fato, no 1º grau. O recurso, para o 2º grau, nessas causas, seria, então, puramente jurídico: ofensa à lei. As questões se afunilariam, portanto, relativamente aos tribunais superiores, que, ademais, contariam com a arguição de relevância. Os tribunais superiores somente julgariam, mediante a aferição da relevância, as questões que interessassem a milhões de brasileiros. Assim deve ser relativamente aos recursos de natureza extraordinária.

### 3.8. Juizados especiais de pequenas causas

Invoco o que disse, em 1990, na palestra que proferi no XI Congresso Brasileiro de Magistrados:<sup>29</sup>

“Os Juizados Especiais, também denominados de pequenas causas, de criação facultativa pela Lei nº 7.244, de 7-11-84, são de criação obrigatória pela Constituição de 1988, art. 98, I. Esses Juizados, que eminentes juristas receberam com especial agrado (CARNEIRO, Athos Gusmão. Juizado de Pequenas Causas: lei estadual receptiva, *Ajuris*, p. 33, n. 7; Juizado de Pequenas Causas. *R. de Crítica Judiciária*, p. 2, n. 113; DINAMARCO, Cândido R. A lei das pequenas causas e a

<sup>29</sup> Ibid.

renovação do processo civil. *Ajuris*, p. 33, n.15; Manual das pequenas causas. RT, 1986; WATANABE, Kazuo. Características básicas do juizado especial de pequenas causas. *Ajuris*, p. 33, n. 26; Juizado especial de pequenas causas. RT, 1985; SILVA, Ovídio A. Baptista da. Juizado de pequenas causas. RT, p. 598, n. 9; RODRIGUES, Francisco César Pinheiro. Perspectivas do juizado especial de pequenas causas. RT, p. 618, n. 250; TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. Cód. de Proc. Civil Anotado. 3. ed. Forense, p. 712 e segs.; TUCCI, Rogério Laura. Manual do Juizado Especial de Pequenas Causas. Saraiva, 1985) precisam ser criados, com a maior urgência, porque eles aproximam a Justiça do povo. É que eles atendem, ‘em suma, ao justo anseio de todo o cidadão em ser ouvido em seus problemas jurídicos’, porque constituem ‘a Justiça do cidadão comum, que é lesado nas compras que faz, nos serviços que contrata, nos acidentes que sofre, enfim, do cidadão que se vê envolvido em conflitos de pequena expressão econômica, que ocorrem diariamente aos milhares, sem que se saiba a quem recorrer para solucioná-los de forma pronta, eficaz e sem muito gasto’. (WATANABE, op. cit., p. 32). No campo criminal, de outro lado, quantos e quantos pequenos delitos podem deixar de ficar impunes pela ação pronta e rápida desses Juizados. A boa execução da idéia, entretanto, requer formação de mentalidade aberta e despreconceituosa, no sentido de emprestar-se à qualidade o seu verdadeiro caráter, aplicando-se bem e fielmente a disposição inscrita no art. 2º da lei 7.244/84, que determina que o processo perante o Juizado Especial orientar-se-á, ademais, pelos critérios da simplicidade, da informalidade, da economia processual e da celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação. É interessante que a Lei 7.244, de 1984, não indica o CPC como legislação supletiva. Os Juizados Especiais, cíveis e criminais, não devem ser criados somente nas capitais, mas devem expandir-se pelo interior. Pode-se pensar na instituição de Juizados móveis, que se deslocariam por todo o território do Estado”.

### 3.9. A Justiça de 1º grau: aparelhamento

O número de juízes de 1º grau, conforme vimos, é deficiente. É preciso, portanto, mediante estudos adequados, criar novas varas, especializá-las, na medida do possível, aperfeiçoando-se o apoio administrativo, engajando-se a Justiça na informática, com o uso inteligente dos computadores.

## 4. O controle de qualidade do Judiciário

### 4.1. Escolas de formação e aperfeiçoamento da magistratura

Assim abordei a questão na conferência que proferi em 1990, no XI Congresso Brasileiro de Magistrados:

“Informa o Ministro Sálvio de Figueiredo, na palestra que proferiu e já mencionada, que o sistema de recrutamento dos juízes, nos países mais desenvolvidos, ‘tem sido acompanhado de uma preparação específica, normalmente representada por estágios sob orientação de escolas judiciais.’ Esclarece que, na Alemanha, o ingresso na magistratura está condicionado à aprovação em exames para ingresso em curso específico, com duração mínima de dois anos, ao cabo do qual deverá submeter-se a novo e rigoroso exame. Aprovado, é nomeado juiz-auxiliar, não podendo funcionar isoladamente no primeiro ano, mas apenas em órgão colegiado. Permanecerá como juiz-auxiliar de três a cinco anos, após o que ingressa, em definitivo, na carreira, obtendo promoções pelo critério exclusivo do merecimento. Na Itália, o ingresso na carreira se faz por concurso público de provas e títulos. Aprovado, o candidato é nomeado auditor judiciário, cumprindo um período de estágio de cerca de dois anos, após o que presta novo exame, mais prático do que teórico, sendo nomeado para o cargo de adjunto judiciário e, após três anos no exercício do cargo de adjunto, é promovido ao cargo de juiz, na qualidade de pretor. Em Portugal, segundo Ricardo Malheiros Fiuza, em trabalho apresentado em congresso realizado em Santiago do Chile, o candidato presta concurso para ingresso na Escola Judicial, denominada Centro de Estudos Judiciários - CEJ de Lisboa. Relata Ricardo Malheiros Fiuza:

‘Funcionando desde 1979 nos termos dos Decretos-leis números 374-A/79 e 264-A/81, o Centro de Estudos Judiciais cuida da formação do Magistrado Judicial e do Magistrado do Ministério Público, em cursos separados, sem embargo de atividades em conjunto. Sua missão começa com a seleção para ingresso no centro. Os candidatos selecionados, chamados *auditores de Justiça* e com salário de 80% do início da carreira, divididos em grupos de 20 alunos, fazem, então, o Curso de Formação Inicial, que se divide em quatro etapas:

a) Dez meses de atividades teórico-práticas, com aulas diárias e exames periódicos;

b) Dez meses de período de iniciação nos tribunais, com avaliação feita por magistrados designados;

c) Seis meses de período de pré-afecção nos tribunais (já nomeados juízes);

d) Três meses de formação complementar no Centro de Estudos Judiciais.

Depois destas etapas, são designados efetivamente para responder por uma comarca.’ (*Revista do Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*, n. 18, p. 345).

\* \* \* \* \*

No Japão, o candidato deverá frequentar, cerca de um ano, o Instituto de Pesquisas e Práticas Legais, que funciona junto à Corte Suprema; após ter sido aprovado nos exames finais é que o candidato pode ingressar na carreira judiciária. Na Espanha, o aspirante à carreira da magistratura deve ser aprovado em concurso para ingresso na Escola Judicial, que funciona ao lado de Faculdade de Direito da Universidade de Madri (Sálvio de Figueiredo, op. cit.).

Em viagem que fizemos à França, em outubro de 1989, estudamos a estrutura e o funcionamento da Escola Nacional da Magistratura francesa. Assim o fizemos por designação do Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Ministro Washington Bolívar, já que estávamos em Paris, a convite da *Association Française des Constitutionnalistes*, a fim de participar de Simpósio de Direito Constitucional Comparado em que se examinou a Constituição do Brasil de 1988. Do relatório que apresentei ao Presidente Washington

Bolívar, ainda na condição de membro daquela Corte, destaco:

‘Em resumo, verificamos que o ingresso na carreira da magistratura dá-se da seguinte forma: a Escola Nacional da Magistratura oferece, todos os anos, cerca de duzentas vagas para ingresso. Inscrevem-se cerca de 3.000 candidatos, bacharéis e (ou) doutores em direito. De regra, não são preenchidas todas as vagas, porque é duríssimo o exame vestibular. Os aprovados seguem um curso de dois anos. Ao serem matriculados, são nomeados auditores judiciais. Ali, cursam disciplinas teóricas, fazem estágios em Tribunais, auxiliando os magistrados e são acompanhados em toda a sua formação por professores, juízes, de regra. Ao cabo do curso, se tiverem sucesso nos exames finais, são nomeados juízes.’

## 7. A solução para o problema do recrutamento dos juízes: a Escola da Magistratura

O recrutamento dos juízes, no Brasil, apresenta problemas que refletem no bom funcionamento da Justiça. No relatório que apresentei ao Presidente do STJ., escrevi:

‘Os Estados europeus, de um modo geral, estão preocupados com a formação dos seus juízes, porque entendem que um Judiciário cujos membros apresentam sólida formação intelectual e moral (formação que compreende o perfeito entendimento de sua gente e de suas instituições, públicas e privadas, em termos sociológicos) será respeitado pelo povo.

Portugal, inspirando-se no exemplo da Escola da Magistratura da França, instalou a sua. Assim também a Espanha. A Alemanha Federal também acaba de instalar a sua Escola Judicial, nos moldes da Escola francesa. Por se tratar de uma federação, as dificuldades, ali, serão maiores. Por isso é que se pode afirmar que a Alemanha Federal encontra-se numa fase inicial em termos de adoção de uma Escola da Magistratura.

O Brasil precisa preocupar-se com a formação dos seus juízes. A Constituição Federal exige, para ingresso na magistratura, o concurso público de provas e títulos (CF, art. 93, I). Ela, entretanto, não

fica somente nisso, já que prevê a existência de cursos de formação e de aperfeiçoamento de magistrados, chegando a estabelecer, expressamente, a previsão de cursos oficiais de preparação e aperfeiçoamento de magistrados como requisitos para ingresso e promoção na carreira. (CF, art. 93, II, c; art. 93, IV). O Estatuto da Magistratura (CF, art. 93) poderia, pois, estabelecer, como requisito para ingresso na magistratura, o curso na Escola Nacional da Magistratura. A Escola compreenderia a formação dos juízes federais, apenas, ou também dos juízes dos demais ramos do Judiciário da União, os juízes do trabalho e os auditores militares? Esta seria uma questão a ser estudada, como deveria ser pensada e estudada, da mesma forma, a formação dos juízes estaduais. Talvez, numa primeira fase, pudéssemos pensar apenas na formação dos juízes federais – formação e aperfeiçoamento. Certo é que precisamos dar o primeiro passo.

Permito-me, pois, sugerir que leve o Presidente do Superior Tribunal de Justiça ao Presidente do Supremo Tribunal Federal a idéia de criação da Escola Nacional da Magistratura, entrosando-se, para efetivação da idéia, o STJ e o STF”.

O relatório acima referido, volto a mencionar, foi por mim elaborado na condição de membro do STJ, no ano de 1989. Continuo pensando que é necessária a criação da Escola Nacional da Magistratura, que ficaria sob a supervisão do Conselho Nacional da Magistratura, órgão de que, a seguir, trataremos.

#### 4.2. Conselho Nacional da Magistratura.

O controle de qualidade do Judiciário, da magistratura e dos serviços auxiliares é necessário e deveria efetivar-se mediante a atuação do Conselho Nacional da Magistratura, que seria criado mediante emenda constitucional. Esse Conselho, instituído junto ao Supremo Tribunal Federal, teria como atribuição básica a fiscalização do andamento dos serviços judiciários, a fim de tornar efetiva e pronta a prestação jurisdicional. O Conselho, mediante investigação e o exame das causas de emperramento da máquina judiciária, proporia soluções. O Conselho teria poderes, ademais, para punir, se fosse o caso, o juiz ou o servidor que não fosse laborioso, afastando e punindo os juízes e servidores desonestos ou não vocacionados para o cargo. Se

numa comarca ou num tribunal os processos se avolumassem, tornando-se a prestação jurisdicional lenta demais, o Conselho investigaria as causas e verificaria o que seria necessário modificar e aperfeiçoar, inclusive no que toca às leis processuais. O Conselho teria como atribuição, ademais, velar pelo exato comportamento dos juízes e servidores, porque a sociedade deseja que os seus magistrados sejam exemplares na sua conduta. O Conselho recomendaria, sempre que necessário, a instauração de procedimentos disciplinares contra servidores e magistrados, com possibilidade de recurso para o próprio Conselho, que poderia formalizar atos de exoneração, disponibilidade e aposentadoria de servidores e magistrados faltosos. E mais: o Conselho teria competência para expedir decisões normativas a respeito de questões administrativas e questões relacionadas com vencimentos e vantagens de juízes e servidores, uniformizando procedimentos.

O Conselho Nacional da Magistratura, instituído junto ao Supremo Tribunal Federal, cujas decisões poderiam ser revistas por este, em mandado de segurança originário, por exemplo, seria presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal, com direito a voto, e teria, em princípio, a seguinte composição:

- a) quatro ministros do Supremo Tribunal Federal, aí incluído o Presidente deste;
- b) quatro ministros que representariam os tribunais superiores – STJ, TSE, TST e STM;
- c) quatro desembargadores que representariam os Tribunais estaduais, escolhidos pelo Colégio de Presidentes dos Tribunais de Justiça;
- d) um juiz representante dos Tribunais Regionais Federais, escolhido pelo Conselho da Justiça Federal;
- e) um juiz representante dos Tribunais Regionais do Trabalho;
- f) um representante do Conselho Federal da OAB, indicado por este, em lista tríplice, ao Supremo Tribunal Federal, que faria a designação.

Junto ao Conselho Nacional da Magistratura oficiaria o Procurador-Geral da República, como *custos legis*.

O Conselho Nacional da Magistratura seria integrado, pois, em princípio, por quinze membros.

Não considero o advogado e o Procurador-Geral da República como elementos estranhos ao Judiciário, já que o Ministério Público é considerado, pela Constituição, instituição essencial à função jurisdicional (CF., art. 127),

enquanto que o advogado, segundo dispõe o art. 133 da Constituição, é indispensável à administração da Justiça.

#### 4.3. O Corregedor-Geral ou o “investigador da Justiça”

O Conselho Nacional da Magistratura teria um corregedor-geral, que seria o “investigador da Justiça”. O corregedor-geral seria um Ministro do Supremo Tribunal, escolhido dentre os ministros integrantes do Conselho. Enquanto corregedor, o ministro não teria funções judicantes no Supremo Tribunal, porque ficaria, em tempo integral, por conta do Conselho. Por isso, seria criado mais um cargo de ministro do Supremo Tribunal Federal. O corregedor seria escolhido pelo Supremo Tribunal, no momento em que escolhesse os seus representantes no Conselho Nacional da Magistratura.

O corregedor-geral, nas correições e investigações que realizasse, poderia requisitar juízes de quaisquer órgãos do Judiciário e do Ministério Público, federais ou estaduais, para auxiliá-lo, podendo aos juízes delegar atribuições. Assim, por exemplo, diante de denúncias ou representações contra juízes ou tribunais de certa região do país, requisitaria juízes e representantes do Ministério Público de outras regiões, que o auxiliariam nas investigações. O corregedor-geral seria o órgão executivo do Conselho.

O Conselho Nacional da Magistratura, assim composto, poderia, respeitando as garantias de

independência da magistratura, efetivar o controle de qualidade do Poder Judiciário.

#### 5. Conclusão

O problema maior da Justiça é a lentidão, que contribui, significativamente, para tornar ineficiente a prestação jurisdicional. Todavia, equacionadas as causas desse mal, as soluções podem ser encontradas. As propostas de soluções que ora formulamos não nos parecem complexas. Se estivermos de acordo no sentido de que elas poderão resolver o problema da lentidão da Justiça, lutemos por concretizá-las. Juízes, advogados, membros do Ministério Público e os demais integrantes das carreiras jurídicas, estamos todos no mesmo barco, o barco da Justiça. Se ele fizer água, se soçobrar, soçobramos todos. E o que é dramático, é que terá naufragado, com a inviabilização dos Tribunais, o Estado de direito, o Estado democrático de direito, a República, porque terá perecido o garantidor dos direitos e das garantias. Mas isso, estou certo, não ocorrerá, porque não o permitiremos. Victor Hugo, que foi poeta, escritor e que foi dos maiores pregadores em prol da república, cunhou para o movimento republicano esta sentença: se formos mil, eu estarei entre eles; se formos cem, eu serei um deles; e se formos um, eu serei ele. Que esta seja, relativamente ao Judiciário brasileiro, a nossa divisa, para o bem da República, para a felicidade do povo.