

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 30 • n.º 120
outubro/dezembro 1993

Editor:
WILMA FERREIRA, Diretora



SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

Morosidade, formalismo e ineficácia das decisões judiciais

Uma sugestão para a revisão constitucional

HUGO DE BRITO MACHADO

A morosidade da Justiça não é peculiaridade brasileira. Ano passado perguntei a um juiz em Atlanta qual o tempo necessário para que um processo, em sua Justiça de primeiro mundo, percorra todas as instâncias, e dele ouvi a seguinte resposta: "Se o senhor tiver muita sorte, pode ser que os seus filhos tomem conhecimento do resultado final. Se não, talvez os seus netos...".

É que, na verdade, solucionar litígios democraticamente, sem margem para o arbítrio, e com rapidez, é tarefa praticamente impossível. Nem por isto devemos desistir da busca de aperfeiçoamento de nosso sistema jurídico processual, de sorte a garantir brevidade na prestação jurisdicional.

O direito busca a realização de dois valores essenciais da humanidade, a saber, a justiça e a segurança. A justiça reclama rapidez. A segurança, porém, fica vulnerável toda vez que se suprimem formalidades, posto que estas são na verdade uma garantia daquela. No dizer de THEOTONIO NEGRÃO, "ninguém até agora inventou uma fórmula salvadora, que conseguisse conciliar esses dois ideais antitéticos: a velocidade e a segurança."

As causas da morosidade da Justiça são diversas. Examinaremos, aqui, apenas a que denominamos formalismo.

Não se diga que todo o formalismo é indesejável. A exigência de fundamentação das decisões, por exemplo, é fundamental como instrumento para afastar o arbítrio.

Assim, não obstante essa exigência de fundamentação contribua para a morosidade, dela não se pode prescindir.

A publicidade dos atos processuais, a necessidade de inclusão dos processos em pauta publica-

Hugo de Brito Machado é Juiz do Tribunal Federal da 5.^a Região; professor Titular de Direito Tributário da UFC; membro da Academia Brasileira de Direito Tributário e da Academia Internacional de Direito e Economia; ex-Procurador da República.

da no *Diário Oficial*, para que possam ser julgados nos tribunais, já não é tão essencial, mas não deixa de ser importante como fator de segurança. As partes e seus advogados têm direito de assistir às sessões de julgamento, e a publicidade viabiliza o exercício desse direito.

Um outro aspecto ligado ao formalismo diz respeito a competência dos diversos órgãos do Judiciário. Agora mesmo a Justiça do Trabalho está a remeter significativa quantidade de processos para a Justiça Federal, posto que o Supremo Tribunal Federal decidiu ser desta e não daquela a competência para o julgamento das ações promovidas contra a União, suas autarquias e empresas públicas. Como os Tribunais Regionais Federais não são competentes para anular decisões das Juntas de Conciliação e Julgamento, possivelmente os processos serão enviados ao Superior Tribunal de Justiça. Em síntese, dois ou três anos serão gastos apenas para que fique definido quem é o Juízo competente para resolver o caso.

Por outro lado, muitas vezes o processo chega à última instância em virtude de questões preliminares, sem apreciação de seu mérito. Nestes casos, o tribunal superior anula a decisão, mas é obrigado a devolver o caso para apreciação do mérito pelas instâncias inferiores. Isto acontece, lembrou-me o Juiz RIDALVO COSTA, do TRF da 5.^a Região e professor de Processo Civil da Universidade da Paraíba, mesmo nos casos em que o juiz pronuncia a decadência, ou a prescrição, nos termos do art. 269 do CPC, não obstante aquele dispositivo legal diga que, em tais casos, dá-se julgamento de mérito.

Fiquemos com estes três exemplos, para justificar a proposta que oferecemos, com o objetivo de reduzir a morosidade tão destacada nas críticas ao Poder Judiciário: (a) Uma decisão não fundamentada; (b) Uma decisão proferida sem a inclusão do processo na pauta de julgamento; (c) Uma decisão proferida por juiz incompetente. Tais decisões são nulas. Havendo recurso da parte inconformada, a instância superior o declara e o processo é devolvido, para que outra decisão seja proferida, mesmo que a decisão anulada esteja de acordo com a jurisprudência do órgão superior, quanto ao mérito.

Por outro lado, chegando o processo à última instância sem apreciação de mérito, resolve-se a questão preliminar, mas o processo é devolvido às instâncias inferiores, para apreciação do mérito. A garantia de duplo grau de jurisdição impede que seja o mérito desde logo examinado pelo tribunal superior, ou pelo Supremo Tribunal Federal. Estaria ocorrendo supressão de instância.

Com a inclusão na Constituição das normas por nós sugeridas, se um processo chegar ao Supremo Tribunal Federal, ou ao Superior Tribunal de Justiça, com defeitos de forma, tidos hoje como causa de nulidade, tais como os frequentes defeitos pertinentes a: (a) falta de fundamentação; (b) falta de publicação de pauta ou outro expediente; ou (c) incompetência do juiz ou tribunal, mesmo assim a decisão poderá ser mantida, desde que esteja de acordo com a jurisprudência do tribunal que estiver apreciando a questão. E ainda que, se o processo chega a um tribunal, com pendências relativas a preliminares, com ou sem exame de mérito, a instância superior poderá desde logo examinar o mérito da questão, dando solução ao caso, em vez de devolver o processo às instâncias inferiores.

Atualmente, grande quantidade de processos é devolvida com decisão anulada por defeitos de forma. Inúmeros outros casos ocorrem, nos quais o processo vai à

instância superior em virtude de questões preliminares, sem que o seu mérito esteja resolvido. E quem conhece as atividades do Poder Judiciário sabe que isto constitui uma das causas mais significativas da morosidade da Justiça.

Temos julgado significativa quantidade de apelações, contra sentenças que indeferem de plano mandados de segurança, versando matéria sobre a qual a jurisprudência do TRF da 5.^a Região, como a do egrégio Superior Tribunal de Justiça, ou do Supremo Tribunal Federal, são tranqüilas. Temos de anular as sentenças e devolver os processos para que o juiz profira sentença de mérito. E temos casos de juiz que se considera, então, impedido, recusando-se a proferir sentença, posto que segue discordando do entendimento do tribunal. Manda, então, o processo à redistribuição. E não raras vezes o juiz ao qual o processo é redistribuído, por entender que o primeiro não tem razão, suscita um conflito negativo de competência, determinando nova subida dos autos ao tribunal, para que este resolva qual dos dois juízes deve julgar o caso.

Com fundamento nas normas que preconizamos, se a decisão estiver, quanto ao mérito, de acordo com a jurisprudência do tribunal que está apreciando o caso, ela será mantida. E se o processo foi para a instância superior sem exame de mérito, ali a questão deve ser resolvida por inteiro, de sorte a que o jurisdicionado tenha, em qualquer caso, a prestação jurisdicional que lhe é devida, desde logo, sem delongas.

Com a sistemática que preconizamos, ficam desestimuladas as arguições de preliminares meramente protelatórias, e as partes, ao argüirem preliminares, passarão certamente a incursionar também no mérito das questões, pois sabem que se não o fizerem poderão estar perdendo a oportunidade de fazê-lo.

Certamente não estamos inventando a fórmula salvadora a que se refere THEOTONIO NEGRÃO, pois sabemos que as normas por nós preconizadas *quebram* o sistema em vigor e de certa forma comprometem a segurança. Não temos dúvida, porém, de que sem a eliminação do *formalismo*, que somente se alcançará com a *quebra* do sistema, posto que este é essencialmente formalista, tudo o que se disser no sentido da agilização dos processos não será mais que simples retórica. A questão, assim, está em saber até onde se deve ir, até onde se deve sacrificar a segurança, em favor da realização da Justiça.

Temos, outrossim, certeza de que os formalistas reagirão à nossa proposta. E admitimos que ela pode ser melhorada. A redação das normas que preconizamos pode não ser a melhor e estar, por isto, a reclamar modificações. Importa-nos a idéia. Não as palavras nelas contidas. Preconizamos a abolição da forma pela forma. Preconizamos a abolição do *formalismo anacrônico e inútil*, que não se compadece com a natureza instrumental do processo e contribui grandemente para a morosidade da Justiça.

Outra questão que está a reclamar reforma da Constituição diz respeito à eficácia das decisões judiciais. Uma das causas de descrédito do Judiciário, ao lado da morosidade, é a falta de efetividade de suas decisões. Ganhar a causa contra uma entidade de direito público não é muito, porque a efetivação do julgado muita vez é problemática, e em alguns casos jamais acontece.

As normas que preconizamos dizem respeito ao cumprimento das obrigações de fazer, bem como aos pagamentos, ou obrigações de dar.

Quanto às primeiras, consideramos que a legislação atual constitui um verdadeiro estímulo ao descumprimento das decisões judiciais, sendo certo que a solução por nós preconizada é bem menos traumática do que a prisão do desobediente, que vem sendo tentada, sem êxito maioria dos casos, e bem mais eficiente.

Com efeito, o interesse de permanecer no cargo será sempre um motivo bastante forte, a induzir o cumprimento da decisão. Por outro lado, a imediata destituição do desobediente criará por certo uma situação que forçará aquelas autoridades superiores, com poder político para adotar as providências necessárias ao cumprimento da decisão judicial, a adotarem tais providências, sem o que o cargo ficará sem titular.

Quanto aos pagamentos, propomos o aperfeiçoamento desse notável instrumento de execução contra a Fazenda Pública, que é o precatório judicial. Sem tal aperfeiçoamento, qualquer vitória contra a Fazenda Pública em processo judicial, da qual decorra um crédito para a particular, será somente uma ilusão, pois o desgaste do valor da moeda, com a inflação a cada dia maior, reduz o valor dessa vitória a quase nada. Além disto, a pretensão, absolutamente legítima, de recebimento de diferenças relativas às correções monetárias implica também grande congestionamento das vias judiciais, com sucessivos precatórios, que se repetem indefinidamente.

É sabido que o orçamento é um conjunto de previsões. Nada justifica seja a verba para o pagamento dos precatórios incluída no orçamento em valor igual ao dos precatórios já apresentados, de sorte a inviabilizar o pagamento da correção monetária entre o dia 1.º de julho e a data posterior na qual o pagamento é efetuado.

É preciso resgatar a credibilidade do Estado, e uma das formas de fazê-lo é garantir o pronto cumprimento das decisões judiciais contra ele proferidas. Estado inadimplente não tem condições morais para impor sanções a seus devedores. Nem mesmo para exigir o pronto pagamento de tributos. Aliás, a falta de credibilidade do Estado pode ser mesmo apontada como uma das principais causas da sonegação de tributos.

Por tudo isto preconizamos a inclusão, no texto constitucional, de normas destinadas a agilizar os procedimentos judiciais e dar efetividade aos julgados. Tendo em vista o texto constitucional em vigor, essas normas poderiam ser consubstanciadas nos dispositivos a seguir indicados:

"Art. 97.....

§ 1.º Não será anulada a decisão que, mesmo proferida por Juiz ou Tribunal incompetente, não tendo enfrentado fatos controvertidos, aplicou corretamente o direito material.

§ 2.º Indo o processo à instância superior, em face de questões preliminares, nesta será examinado desde logo o mérito da causa, a não ser que inexistam condições materiais para tanto, ou a decisão de mérito tenha de enfrentar questão de fato e possa, assim, contrariar interesse de quem não teve oportunidade de se manifestar no processo.

§ 3.º Nenhuma nulidade será decretada sem que o requerente demonstre haver sofrido efetivo prejuízo.

§ 4.º A desobediência a decisão judicial implica, sem prejuízo das sanções penais cabíveis, a inabilitação para o desempenho de cargo ou função pública pelo prazo de cinco anos, que poderá ser decretada, provisoriamente, pela própria autoridade judiciária responsável pela decisão.

.....
Art. 100. Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judicial, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.

§ 1.º É obrigatória a inclusão, no orçamento de todas as entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, nos termos da proposta formulada pelo Tribunal que proferir a decisão exequenda.

§ 2.º Os Tribunais formularão as propostas referidas no parágrafo anterior até o dia 1.º de julho de cada ano, considerando os precatórios até então a estes apresentados, a previsão dos que ainda o serão no ano em curso, bem como a atualização a ser feita até a data dos efetivos pagamentos.

§ 3.º Sem prejuízo da prioridade garantida em virtude da ordem de apresentação ao Tribunal, serão pagos preferencialmente os precatórios relativos a créditos de natureza alimentar, de valor não superior a 100 (cem) vezes o salário mínimo mensal, ou de qualquer natureza, de valor não superior a 20 (vinte) vezes o salário mínimo mensal."