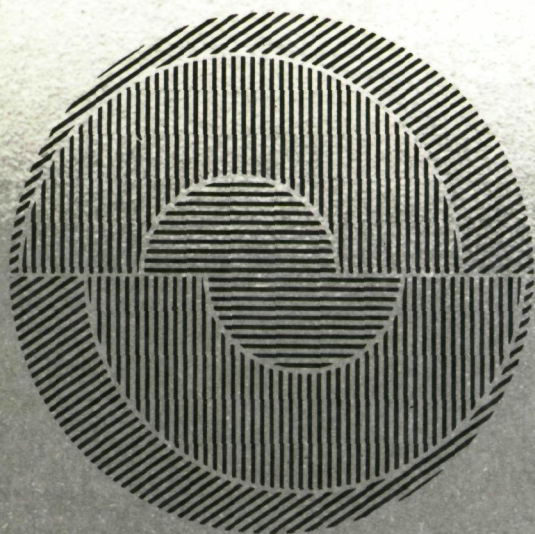


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1991

ANO 28 • NÚMERO 112

O Poder Judiciário

Ministro SYDNEY SANCHES
Presidente do Supremo Tribunal Federal

1. A partir deste momento, renova-se a direção do Supremo Tribunal Federal, em cumprimento às normas da Constituição Federal e de seu Regimento Interno.

Processa-se a renovação sem estrépito, mediante eleição de seus juízes mais antigos, que ainda não tenham exercido a Presidência, segundo antiga tradição.

2. Chego à Presidência no momento em que tormentosas questões constitucionais, de enorme interesse para a administração pública e para todo o Povo brasileiro, devem ser dirimidas pelo Tribunal.

Discute-se, também, ainda fora de seu campo de atuação, por ora, a possibilidade, ou não, de antecipação da revisão constitucional, prevista no art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição, para outubro de 1993.

Avalia-se, no mundo jurídico e político, a conveniência, ou não, de essa antecipação ocorrer, sem que tenham sido elaboradas todas as leis complementares encomendadas pela Constituição, sem que se tenha vivido a experiência decorrente de sua vigência e aplicação e sem que se supere a crise econômica e social que vive a Nação.

E já se iniciam movimentos voltados para o plebiscito de 7 de setembro de 1993, mediante o qual o eleitorado definirá a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.

3. Atinjo a Presidência no exato instante em que a opinião pública brasileira desperta para a importância do Poder Judiciário e de sua

Trecho do discurso do Ministro Sydney Sanches, por ocasião de sua posse na Presidência do Supremo Tribunal Federal.

independência, e começa a interpretar, às vezes até com certa paixão, aquilo que lhe parece seus acertos e desacertos.

4. Chego ao posto no tempo em que o Plenário da Corte discute, administrativamente, o esboço de anteprojeto do Estatuto da Magistratura Nacional, para que assim se cumpra a norma do art. 93 da Constituição, segundo o qual Lei Complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre tal matéria.

A Comissão que elaborou esse esboço foi presidida pelo Exmo. Sr. Ministro NÉRI DA SILVEIRA e contou com a colaboração, por breve tempo, do Ministro FRANCISCO REZEK e dela fui relator.

5. Divulgado, que foi, o texto do esboço, pela Associação dos Magistrados Brasileiros, penso que não há mal em se abordarem aqui alguns pontos, a título de explicação.

A Comissão partiu da idéia de que o art. 93, embora use da expressão *Estatuto da Magistratura*, não quis aludir a um simples regulamento de direitos e deveres dos magistrados.

Tanto que, ao enunciar os princípios a serem nele observados, se preocupou até com o caráter público dos julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário e com a necessidade de fundamentação de todas as suas decisões, sob pena de nulidade, aduzindo que a lei pode, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e seus advogados, ou somente a estes (inc. IX do art. 93). Cuidou, também, de exigir que as decisões administrativas dos tribunais sejam motivadas, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros (inc. X). E ainda estabeleceu que, nos tribunais com número superior a vinte e cinco julgadores, poderá ser constituído órgão especial, com o mínimo de onze e máximo de vinte e cinco membros, para o exercício das atribuições administrativas e jurisdicionais da competência do Tribunal pleno.

Todas essas matérias são tipicamente institucionais, não adstritas ao tratamento de meros direitos e deveres de magistrados, o que permite a ilação de não se destinar o Estatuto a simplesmente regulá-los, mas, sim, a traçar também normas gerais de organização e funcionamento do Poder Judiciário nacional.

6. Por isso, no Título I do esboço, a disposição preliminar deixa claro: "Esta lei estabelece normas relativas à organização e funcionamento do Poder Judiciário e ao regime jurídico da magistratura nacional, observados os princípios da Constituição Federal".

Os títulos seguintes destinam-se à organização e funcionamento do Poder Judiciário, em disposições gerais e especiais, ao conceito, investidura,

garantias, prerrogativas, tempo de serviço, vencimentos e vantagens, direitos, deveres, vedações e regime disciplinar dos magistrados.

Dá tratamento à magistratura de carreira, cuidando do ingresso, reingresso, promoção, acesso, remoção e permuta.

Institui o Centro Nacional de Estudos Judiciários, ocupa-se das Escolas da Magistratura, cria o Conselho Nacional de Administração da Justiça, remete à lei ordinária federal ou estadual o que não se situe no âmbito de normas gerais de organização e funcionamento do Judiciário ou de fixação de regime jurídico da magistratura nacional.

Isso explica porque não se detem em pormenores da organização da Justiça Federal, Trabalhista, Militar, Eleitoral dos Estados e do Distrito Federal. Nem da Justiça de Paz, ou dos Juizados Especiais.

7. Dos pontos abordados pelo esboço, alguns comportam destaque especial.

7.1. Assim, por exemplo, o Centro Nacional de Estudos Judiciários seria criado no Supremo Tribunal Federal, competindo-lhe:

I — definir, com a colaboração dos Tribunais e de Associações e Magistrados, as diretrizes básicas para a formação de juizes e a modernização dos serviços judiciários;

II — promover cursos, congressos, simpósios e conferências;

III — administrar o Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário;

IV — realizar estudos relativos a propostas de alteração do Estatuto da Magistratura Nacional;

V — promover estudos destinados à apresentação, pelo Poder Judiciário, de sugestões aos outros Poderes, para adoção de medidas ou elaboração de normas tendentes à melhoria da administração da Justiça;

VI — expedir certificados relativos a cursos, congressos e simpósios, por ele promovidos;

VII — reconhecer escolas e cursos de preparação de aperfeiçoamento de magistrados.

7.2. As Escolas de Magistratura, segundo o esboço, seriam destinadas à preparação e aperfeiçoamento de magistrados, cabendo-lhes: realizar cursos, de caráter permanente, observadas certas diretrizes, desde logo fixadas; promover congressos, simpósios e conferências sobre temas relacionados à formação dos magistrados, à modernização dos serviços judiciários ou à melhoria, em geral, da administração da Justiça, enviar sugestões ao Centro Nacional de Estudos Judiciários, para que este, se for o caso, encaminhe-as aos demais Poderes.

7.3. O esboço prevê a criação do Conselho Nacional de Administração da Justiça, com sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional.

Sem prejuízo das atividades administrativa e disciplinar dos Tribunais ou de seus órgãos respectivos, bem como da supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, exercida pelo Conselho da Justiça Federal (art. 105, parágrafo único, da Constituição), ao Conselho Nacional de Administração da Justiça, conforme ali previsto, incumbiria:

I — zelar pela autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário;

II — uniformizar e assegurar, no âmbito administrativo, a aplicação do estatuto pelos Tribunais federais ou estaduais;

III — conhecer de ofício, ou mediante reclamação, de atos administrativos, relacionados com tais matérias;

IV — responder a consulta formulada por tribunal a respeito de questões administrativas que a elas digam respeito. A uniformização das soluções administrativas de problemas dos Tribunais contribuiria, também, para reduzir o número de causas, que, pela letra *n* do inciso I do art. 102 da Constituição, cabem agora a esta Corte, por envolverem interesses diretos ou indiretos de toda a magistratura.

Pormenores sobre a composição do Conselho Nacional de Administração da Justiça são tratados no esboço, não se devendo, em princípio, afastar a idéia da participação de certo número de Ministros do Supremo Tribunal Federal e de Presidentes de Tribunais Superiores, que representam todos os segmentos da Justiça Estadual e Federal, esta em seus vários ramos (Justiça Federal, Militar, Trabalhista e Eleitoral). Não se prevê na composição do Conselho a participação de elementos estranhos ao Poder Judiciário, em respeito a sua independência em face dos demais Poderes e também para que não se ponha em risco a de seus integrantes em detrimento dos jurisdicionados.

A reclamação, pelo esboço, é de ser dirigida ao Conselho Nacional pelo Tribunal interessado, pelo Procurador-Geral da República, pelo Advogado-Geral da União, por Procurador-Geral da Justiça de Estado ou do Distrito Federal, por Procurador-Geral de Estado ou do Distrito Federal, pelo Conselho Federal ou Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil e, ainda, por pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que comprove legítimo interesse.

7.4. Tanto o Centro de Estudos Judiciários quanto as Escolas de Magistratura e o Conselho Nacional de Administração da Justiça visariam ao aperfeiçoamento e à transparência da instituição, como um todo.

E tudo no interesse maior de toda a Nação.

8. Essas inovações, simplesmente esboçadas, como se percebem, envolvem o aprofundamento de questões constitucionais e o Supremo Tribunal Federal, como é óbvio, não se animará a enviar ao Congresso anteprojeto que ele próprio repete de constitucionalidade duvidosa.

Desse modo se poupará do dissabor de vir depois a declarar inconstitucionais dispositivos da lei em que ele se converter.

Por outro lado, as modificações que ocorrerem durante a tramitação do Projeto, no Congresso Nacional, estarão naturalmente sujeitas ao controle incidental ou principal de constitucionalidade, pelos órgãos judiciários competentes, inclusive, e, sobretudo, por esta Corte.

9. Como disse anteriormente, tem sido muito explorada ultimamente a idéia de independência do magistrado, em particular, e do Poder Judiciário, de um modo geral.

O tema é antiqüíssimo e precede à própria tripartição dos Poderes.

A necessidade dessa independência é indiscutível.

O que se questiona, hoje, é como ela deva ser medida e avaliada.

Tenho para mim que magistrado independente é aquele que decide, segundo sua consciência jurídica, sem se deixar levar pelos interesses que esteja contrariando ou assegurando.

Aliás, juízes, igualmente independentes, com freqüência chegam a interpretações discrepantes da Constituição e das leis, porque a consciência jurídica de cada um resulta da formação técnica, intelectual, filosófica, política, econômica, social, moral e até, eventualmente, religiosa, que recebeu e aperfeiçoou.

E como essa formação é inevitavelmente desigual, nem sempre as convicções jurídicas coincidem, embora se formem com independência. E o próprio material com que trabalham os juristas — as palavras e o espírito da lei — os leva a conclusões nem sempre convergentes.

É, igualmente, a razão pela qual, mesmo na Suprema Corte do País, composta de onze juízes, de formação e experiência diversificadas, se chega a resultados por escassa maioria de votos, até por diferença mínima de um voto.

É preciso ressaltar, também, que divergências de conclusões entre juízes singulares ou entre instâncias colegiadas originárias, ordinárias e extraordinárias, não significam conflito dentro da instituição, mas a explicitação do entendimento independente de cada um de seus membros e de seus órgãos. Sem prejuízo do respeito mútuo, que, aliás, é fórmula de harmonia na convivência humana — e não apenas funcional.

Também não se há de ver conflito entre Poderes, quando cada um deles exerce o seu papel.

Só o espírito ainda não acostumado com o regime verdadeiramente democrático, de legalidade, é que pode vislumbrar conflitos dessa ordem, a todo instante, na realidade brasileira atual.

O que há é a plena atuação de cada um dos Poderes, no estado de direito.

Se, em algum momento, os Poderes Executivo e Legislativo incidem em violação à Constituição e às leis, cabe ao Judiciário coibi-la em todas as suas instâncias, *inter partes*, quando adequadamente provocado. Ao Supremo Tribunal Federal compete fazê-lo incidentalmente, no controle difuso de constitucionalidade, e, em caráter principal, mediante ação direta, no controle concentrado.

A co-existência do controle incidental de constitucionalidade, *inter partes*, em todas as instâncias, e do controle concentrado, *erga omnes*, pelo Supremo Tribunal Federal, é que tem suscitado grandes mal-entendidos na opinião pública, sobretudo entre os leigos, chegando a envolver, às vezes, até, homens do Direito, não familiarizados, porém, com essa dicotomia.

Mas esta Corte vem cumprindo suas atribuições, admiravelmente, ao longo de todo o tempo.

Basta aprofundar-se o estudo de sua história, com isenção, para se constatar o acerto da afirmação.

10. Outro tema que sempre volta à tona é o da morosidade da Justiça.

Inúmeras são as causas desse fenômeno, tão antigo quanto a própria Justiça, em todos os países, mesmo nos mais civilizados.

No Brasil, considero que algumas merecem referência especial:

1.º) quanto maiores forem os conflitos políticos, econômicos, sociais e morais, maior será o número de pessoas, entidades e órgãos à procura de Justiça; e nós não podemos negar que tais conflitos têm crescido assustadoramente;

2.º) quanto maior for a credibilidade da própria Justiça, a ânsia de buscá-la crescerá;

3.º) o número de causas na Justiça aumentará, portanto, vertiginosamente, à medida em que tais conflitos aumentarem e sua credibilidade se ampliar;

4.º) quando o número de magistrados, em todo o País, não passa de 10.000 e as necessidades exigem o décuplo, não se pode esperar que

o número existente dê conta do volume de serviço, em tempo aceitável; nem que a Justiça esteja presente, a tempo e a hora, em todo o território nacional, que tem as dimensões de um continente, tanto mais porque os órgãos e serviços auxiliares padecem da mesma insuficiência;

5.^a) a burocratização da Justiça resulta não só do excessivo formalismo da legislação processual, de modo geral, mas, também, da interpretação mais formal ainda, que se pretende, se sustenta ou se lhe empresta, em muitos casos;

6.^a) o retardamento da Justiça deve-se igualmente ao número infundável de recursos, que cada decisão, sentença ou acórdão propiciam, em intermináveis instâncias de conhecimento e execução;

7.^a) não se deve esperar para breve a criação de cargos de magistrados, em número que satisfaça às necessidades do País, dadas as suas dificuldades econômico-financeiras, no âmbito da União e dos Estados; e ainda que isso possa ser, em curto tempo, superado, restariam a má qualidade do ensino jurídico no País e os poucos atrativos da magistratura, para tornar sempre difícil o recrutamento de juizes em número suficiente; o próprio despertar de vocações não tem sido fácil;

8.^a) ainda que o Poder Judiciário brasileiro, algum dia, possa organizar-se idealmente, mesmo assim não conseguirá funcionar adequadamente, se instituições paralelas, como o Ministério Público, a Advocacia Geral da União e dos Estados, a Defensoria Pública, a Polícia Judiciária e os serviços auxiliares não estiverem satisfatoriamente aparelhados;

9.^a) é de se pensar, desde já, para cogitação durante a revisão constitucional, senão antes, mediante emenda, em instrumento que possibilite a execução de julgados contra a Fazenda Pública, de uma só vez, sem permitir, como agora, sua eternização, que vitima seus credores e desprestigia a Justiça;

10.^a) devem ser consideradas pelos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos grandes Municípios, pelo menos, por sua administração direta ou indireta, a possibilidade e a conveniência de não se exaurirem as instâncias recursais, sempre que as matérias questionadas já tiverem jurisprudência assentada, em contrário, do Supremo Tribunal Federal ou dos Tribunais Superiores, respectivamente, ou, ainda, dos Tribunais locais, quando se tratar de direito estadual ou municipal; dessa forma, muito se contribuirá para diminuir o congestionamento de processos e de pautas de julgamento e abreviar a solução final das causas;

11.^a) há setores da opinião pública que não se cansam de criticar a Justiça pela sua morosidade, mas, de forma alguma, se conformam com a redução de instâncias recursais, em qualquer causa, com o que concorrem para ela e perdem autoridade para criticá-la;

12.º) o estudo comparativo da Justiça nos países mais adiantados está a demonstrar que os Juizados de Conciliação vão ganhando destaque, pela rapidez, informalismo e eficácia de sua atuação, e nesses países não são todas as causas que chegam às instâncias superiores e suprema;

13.º) urge que se repensem as causas da morosidade da Justiça, ao invés de simplesmente criticá-la;

14.º) e não se despreze a oportunidade para melhor tratamento da autonomia orçamentária do Poder Judiciário, com a garantia de um percentual mínimo de cinco por cento sobre toda a arrecadação da União e dos Estados; só assim disporá dos meios necessários para se organizar adequadamente e funcionar com a rapidez e eficiência desejáveis, ou, ao menos, aceitáveis.

11. Quanto ao Supremo Tribunal Federal, vai cumprindo sua missão constitucional, com todo o empenho e desvelo.

Se é certo que sua sobrecarga ficou, de alguma forma, aliviada com a criação do Eg. Superior Tribunal de Justiça, ao qual se atribuiu o controle difuso e final da lei federal, por outro ela aumentou com a democrática abertura do leque de legitimados ativos à ação direta de inconstitucionalidade, que, com suas medidas liminares, exigem pronta e imediata decisão da Corte, nem sempre fácil, diante de todas as Constituições Estaduais, de todas as leis e atos normativos federais e estaduais e de Medidas Provisórias.

Estou certo de que, em momento algum este Tribunal desmerecerá as nobilíssimas atribuições que lhe conferiu a Constituição, inclusive e principalmente a de preservá-la, como seu guardião maior.

11.1. Um ponto porém, segundo penso, já deve ser repensado pelo Poder capaz de reformar a Constituição.

Para que haja uma certa coerência no sistema, os *habeas corpus* contra atos de Tribunais Estaduais e Regionais devem ser atribuídos à competência do Eg. Superior Tribunal de Justiça. Não mais ao Supremo Tribunal Federal, que deveria ficar apenas com aqueles impetrados contra atos de Tribunais Superiores (federais) além das outras hipóteses contempladas na Constituição (art. 102, I, *d* e *i*).

12. A administração interna do Tribunal sempre teve seus aperfeiçoamentos em cada uma das gestões anteriores.

No plano da informática, porém, esse aperfeiçoamento gradativo, iniciado em outros períodos, ganhou especial relevo na administração NÉRI DA SILVEIRA.

Urge aprimorar o serviço e adaptá-lo, cada vez mais, às necessidades da própria Corte e do Poder Judiciário nacional.