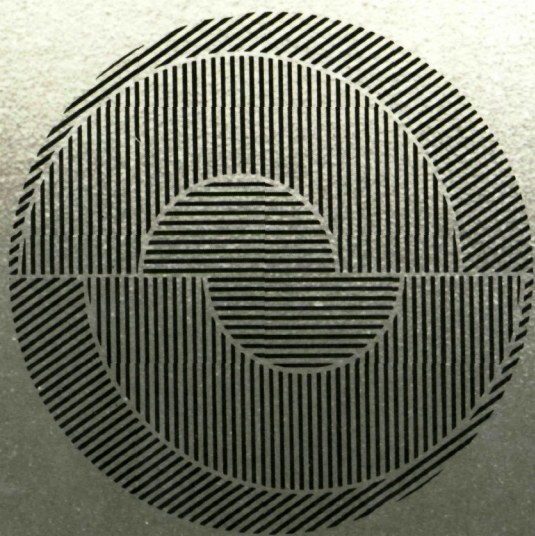


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ABRIL A JUNHO 1991

ANO 28 • NÚMERO 110

Soberania do Poder Judiciário

ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO

Ministro do Superior Tribunal de Justiça e
Professor Titular de Direito Processual
Civil da AEUDF

SUMÁRIO

Conceito de soberania, ubiqüidade da Justiça. Guarda da Constituição. Soberania dos julgados. Garantias da magistratura. Autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário. Encaminhamento da proposta orçamentária pelos Tribunais; liberação automática das dotações orçamentárias. Independência do Judiciário.

Alerto, de início, que “a soberania é um conceito polêmico” (GEORGE JELLINEK) (1). É certo, porém, que consubstancia “espécie de fenômeno genérico do poder” (ADERSON DE MENEZES) (2). Em tal contexto, referindo-me ao Judiciário, utilizarei a palavra “soberania”, indistintamente, no sentido de poder soberano, poder independente e poder autônomo.

O Poder Judiciário emana da soberania popular. É eminentemente constitucional. Só a Constituição o organiza e disciplina, lembra CORDEIRO GUERRA (3).

A atual Constituição, à semelhança das anteriores, diz que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (art. 2.º). Destina todo o seu Capítulo III ao Judiciário (arts. 92 a 126), e a ele se refere em vários dispositivos.

No panorama constitucional há, dentre outros, três assuntos relevantes ligados ao Judiciário: o atinente ao princípio da ubiqüidade da Justiça, o relativo à guarda da Constituição e o concernente à soberania dos julgados.

(1) *Apud* ADERSON DE MENEZES, Teoria Geral do Estado, pág. 167, Forense, 1ª edição, 1960.

(2) ADERSON DE MENEZES, *Opus cit.*, p. 172.

(3) “Uma Visão do Poder Judiciário”, in O DIREITO NA DÉCADA DE 80 — Estudos jurídicos em homenagem a Hely Lopes Meirelles, p. 66, Ed. Revista dos Tribunais.

No tocante à ubiqüidade da Justiça, já tive ocasião de alertar que o texto da atual Constituição é mais amplo do que o anterior. Diz que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5.º, XXXV). Refere-se de maneira genérica a “direito” e dele consta a palavra “ameaça”. Estabelece, em suma, que a garantia jurídica, em última análise, é a dada pelo Judiciário: nenhuma lei, seja ordinária ou complementar — inclusive medida provisória — tem validade se, dispondo sobre o exercício da função jurisdicional, subtrair-lhe do exame lesão ou ameaça de lesão a direito (4).

Quanto à guarda da Constituição, o Judiciário exerce-a, no Brasil, com amplitude: controla os atos do Legislativo e do Executivo, podendo deixar de aplicar, por nula, lei que com ela seja conflitante. A inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público pode ser declarada por qualquer Juiz ou Tribunal (art. 97), inclusive de ofício, ao julgar casos concretos e, em tese, pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ação direta (art. 102, I, a). A respeito, disse em palestra que proferi no dia 20-9-88, aludindo ao Projeto afinal convertido na atual Constituição:

“Ampliaram-se significativamente os casos de cabimento de ação direta de inconstitucionalidade. Atualmente, só o Procurador-Geral da República tem legitimação ativa para ajuizá-la. Poderão propô-la os vários órgãos e entidades elencados no art. 103. O que isso significa? Significa que a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, federal ou estadual, poderá ser declarada pelo STF poucos dias após a sua edição, através da referida ação de inconstitucionalidade. Em decorrência, numerosas causas deixarão de ser ajuizadas, diminuindo o trabalho do Poder Judiciário. De outra parte, o Legislativo deverá ser cauteloso na elaboração de leis e o Executivo (federal e estadual) na promulgação de atos normativos. Criar-se-á o senso de cumprimento da Constituição. Hoje, é lamentável que se o afirme, muitos órgãos governamentais procuram descumprir a Constituição, editando, conscientemente, normas eivadas de inconstitucionalidade, que só é declarada, em definitivo, pelo Supremo, após muitos anos. Por isso, muitos tributos inconstitucionais são arrecadados e apenas parte é devolvida àqueles que recorrem ao Judiciário,

(4) Discurso proferido em 30-4-90, por ocasião da Sessão Solene Comemorativa do primeiro aniversário do Superior Tribunal de Justiça, publicado no *Correio Braziliense* de 4-5-90, *Estado de Minas Gerais* dos dias 9 e 10-5-90, e no *Estado de São Paulo* no dia 16-5-90, p. 14.

locupletando-se o Estado com recursos amealhados através de meios afrontosos à Carta Magna. Isso desmoraliza o princípio da autoridade, encarnada pelo Executivo, avilta o Poder Legislativo, que exprime os anseios de liberdade da sociedade, e desmoraliza o Judiciário, em razão da sua lentidão em afastar, em definitivo, a aplicação de normas inconstitucionais.”⁽⁵⁾

Prevê, ainda, a Lei Maior importantes institutos visando dar eficácia aos seus preceitos: ação de descumprimento de preceito fundamental, dependente de regulamentação através de lei (art. 102, parágrafo único); a intervenção federal nos Estados para assegurar a observância dos princípios constitucionais que enumera (art. 34, VII); o mandado de injunção (art. 5.º, LXXI) e o recurso extraordinário que, hoje, está adstrito a matéria constitucional (art. 102, III).

Finalmente, com atinência à soberania dos julgados, é expressa a Constituição ao afirmar que a lei há de respeitar a coisa julgada (art. 5.º, inciso XXXVI). “Negar execução às decisões dos Tribunais é transigir com a anarquia e a dissolução da União”, disse o Presidente Eisenhower, em 1957, ao determinar o envio de força para tornar efetivo aresto da Suprema Corte que pôs termo à segregação racial nas escolas do Arkansas⁽⁶⁾.

Para salvaguardar os direitos individuais, coletivos e sociais, impôr o império da lei na solução dos casos concretos de conflitos de interesses e controlar a constitucionalidade da própria lei e outros atos normativos do Poder Público, é indispensável que o Judiciário se erija como poder independente. “A independência do Poder Judiciário se reveste de características especiais porque nela está a sua própria força”⁽⁷⁾.

Por isso mesmo, no exercício do poder jurisdicional, o juiz tem ampla liberdade de decidir. Sujeita-se apenas à Constituição, às leis e à sua consciência. É absolutamente autônomo e livre de quaisquer vínculos hierárquicos. Para que isso ocorra no plano da realidade, a Lei Maior assegura-lhe elenco de garantias, com o objetivo de resguardar a sua missão de julgar, colocando-o a salvo das injunções advindas dos outros Poderes e dos próprios órgãos do Judiciário. São elas: a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos (art. 95); direitos à carreira, acesso aos

(5) “O Superior Tribunal de Justiça e a Justiça Especial”, publicado in *A Constituição Brasileira de 1988 — Interpretações*, pp. 219 e 220, Forense Universitária, 1ª edição, 1988.

(6) CORDEIRO GUERRA, conferência citada.

(7) MOACYR AMARAL SANTOS, *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*, 1º Volume, p. 102, 14ª edição, Saraiva.

Tribunais, proporcionalidade de vencimentos entre as diversas categorias da carreira e à aposentadoria com vencimentos integrais (art. 93, incisos I, II, III, V e VI); e a foro especial (arts. 96, III; 102, I, b; 105, I, a; 108, I, a).

“É imperioso reconhecer que, privada de suas garantias, a magistratura não reunirá jamais as condições mínimas necessárias ao adequado desempenho da função jurisdicional” e “somente o Estado de Direito propicia a vigência dessas garantias, impondo-se, por isso mesmo, a conclusão de que, fora dele, a jurisdição sempre se exercerá de modo deficiente, imperfeito, inadequado” (8).

De outra parte, com atenção à autonomia do Poder Judiciário, a Constituição, no seu art. 96, atribui aos tribunais importantes competências privativas, culminando o art. 99 por dizer expressamente que lhes é “assegurada autonomia administrativa e financeira”.

A autonomia administrativa dos tribunais foi significativamente aumentada: passou a caber-lhes, dentre outras importantes competências, o provimento dos cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição e aqueles necessários à administração da justiça.

Merece mais detido exame a denominada autonomia financeira. A propósito, estabelece a Constituição:

“Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1.º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias, dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes, na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2.º O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros Tribunais interessados, compete:

I — no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais;

II — no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais.”

(8) SÉRGIO BERMUDEZ, “A Ação Judicial como Espécie do Direito de Petição e a Independência do Poder Judiciário como Condição do Exercício da Jurisdição”, *Revista Brasileira de Direito Processual*, Volume 17, p. 111, Forense.

O dispositivo traduz antiga reivindicação do Judiciário e de juristas nacionais. Em famosa conferência proferida em junho de 1981, na Escola Superior de Guerra, disse o eminente Ministro XAVIER DE ALBUQUERQUE:

“Não é admissível que o Poder Judiciário, ao qual a Constituição atribui destaque especial quando lhe confere a função incomparável de julgar os atos dos demais Poderes, igualmente independentes, deva ser submetido para organizar sua economia interna e prover medidas inerentes ao seu autogoverno, ao constrangimento de postulações desgastantes e embaraçosas.”

No mesmo sentido, assinalou com propriedade, em setembro de 1984, o ilustre Professor IVES GANDRA DA SILVA MARTINS, que a contínua dependência do Poder Judiciário “é refletida em sensível redução de sua capacidade de administrar justiça, célere e pertinentemente” (9).

Sobre o assunto, disse, no primeiro mês de vigência da atual Constituição:

“A Constituição anterior ensejou a hipertrofia do Poder Executivo, atingindo seriamente o princípio da independência e harmonia dos Poderes por ela própria adotada. O Legislativo foi convertido em mero órgão de homologação da legislação editada pelo Executivo, através de decretos-leis, e o Judiciário não pôde acompanhar o desenvolvimento do País, porque sempre estava a depender do Executivo para a inclusão no Orçamento das verbas do seu interesse e da sua posterior liberação, o que ocorria, em regra, de maneira parcimoniosa: os recursos concedidos eram manifestamente insuficientes para atender às suas reais necessidades. Os Presidentes dos Tribunais ficavam sempre a depender da boa vontade das chefias dos órgãos fazendários e de planejamento, situando-se em posição aviltante em termos de relacionamento dos Poderes.

A nova Constituição corrigiu ou, pelo menos, minorou tais anomalias, valorizando a função de legislar e de fiscalizar do Congresso e outorgando autonomia financeira e administrativa ao Judiciário. Na verdade, o destino do Judiciário é intimamente

(9) Exposição para o II Encontro dos Advogados de São Paulo, *Revista do Tribunal de Justiça do Estado do Pará*, Vol. 34, p. 45, 1984.

vinculado ao do Legislativo. O Judiciário é como um prolongamento do Legislativo. Enquanto este aprova normas gerais, aquele as faz incidir concretamente, a fim de solucionar casos específicos de conflitos de interesses. É através do Judiciário que se reafirma a obra do legislador, segundo afirmou conhecido processualista.”⁽¹⁰⁾

É oportuno aduzir que o aludido e transcrito dispositivo já foi objeto de interpretação do Supremo Tribunal Federal, à vista dos arts. 84, inciso XXIII; 165, inciso III, de seus §§ 5.º, I, e 6.º, e 166 e seus parágrafos, em sessão administrativa realizada em 2 de agosto de 1989, que, a respeito, decidiu:

“a) as propostas orçamentárias dos Tribunais a que alude o art. 99, § 2.º, inciso I, da Constituição, devem ser elaboradas dentro dos limites estipulados pela lei de diretrizes orçamentárias e submetidas à aprovação das respectivas Cortes;

b) o Presidente de cada Tribunal encaminhará a proposta orçamentária, já aprovada, ao Presidente da República, para ser integrada, nos termos de sua formulação, ao projeto de lei orçamentária, que ao chefe do Poder Executivo cabe enviar ao Congresso Nacional, na conformidade do disposto nos arts. 165, III; 166, § 6.º, e 84, XXIII, da Lei Maior”⁽¹¹⁾.

Com essa decisão, a Suprema Corte sepultou embaraços opostos por órgãos do Executivo, encarregados da elaboração do projeto de lei orçamentária, que pretendiam interferir nas propostas encaminhadas pelos Tribunais competentes ao Presidente da República.

Acrescente-se que o art. 168 da Constituição determina a liberação das dotações orçamentárias até o dia 20 de cada mês, inclusive dos créditos adicionais, isto é, dos créditos suplementares e especiais. A referência aos créditos adicionais, que resultou de sugestão oferecida pela Comissão criada pelo antigo Tribunal Federal de Recursos para acompanhar os trabalhos da Constituinte, de que participei, é de grande importância. Com efeito,

(10) Revista Jurídica nº 145 — novembro de 1989, p. 5; *Revista de Informação Legislativa* nº 104, p. 201.

(11) Jurisprudência Mineira, Volume 107, p. 22v, citada na palestra “O Supremo Tribunal Federal e a Nova Ordem Constitucional”, do Ministro José Néri da Silveira.

as dotações orçamentárias são, em regra, consumidas, em razão da inflação, muito antes do encerramento do exercício financeiro. Se não houvesse obrigatoriedade de liberação dos créditos adicionais, a autonomia financeira do Judiciário ficaria comprometida.

Eis o texto:

“Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9.º”

Quanto ao transcrito preceito, convém relatar que, no primeiro ano de vigência da Constituição, setores do Poder Executivo insurgiram-se contra a pronta liberação das dotações orçamentárias atinentes ao Judiciário sob alegação de que estava a depender da regulamentação a ser objeto da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9.º. Todavia, os Tribunais Superiores ponderaram que a objeção não era aceitável, pois jamais poderia a reclamada lei complementar dispor em contrário à Constituição, isto é, dizer que as aludidas dotações poderiam ser repassadas ao Judiciário após o dia 20 de cada mês. A argumentação foi acolhida pelo Executivo.

Sobre a independência do Poder Judiciário disse recentemente:

“No nosso sistema institucional, a garantia jurídica, em última análise, é a concedida pelo Judiciário, Poder independente como os outros dois, com os quais deve atuar harmonicamente. Os lindes dessa harmonia são os definidos na Lei Maior e nas regras de cortesia. No corpo humano, quando os seus órgãos essenciais adoecem, toda a sua funcionalidade é abalada. No Estado, quando um Poder extravasa o exercício das suas atribuições, o seu âmago é atingido, ensejando o surgimento de graves moléstias seriamente comprometedoras da paz social. Todos recordam-se de que, neste País, até data bem recente, a hipertrofia do Poder Executivo procovou sensíveis desequilíbrios atentatórios às liberdades públicas e impedientes ao fortalecimento das instituições democráticas.

No quadro descrito, o Poder Judiciário, no exercício das suas atribuições, não presta vênias aos demais Poderes, nem deles as recebe, mas apenas à Constituição e às leis que com ela se

conformem. Cinge-se a fazer justiça sempre que, concretamente, seja invocada a tutela jurisdicional do Estado.” (12)

Em sua famosa monografia sobre *O Juiz, a Função Jurisdicional*, após examinar em profundidade o tema sobre a autonomia do Judiciário, o Ministro Mário Guimarães concluiu com estas palavras:

“A admissão do Judiciário como Poder autônomo representa, por conseguinte, indeclinável garantia dos direitos dos cidadãos, sem o qual não é possível o florescimento da vida democrática e assinala um marco avançado na evolução jurídica dos povos.” (13)

E, tratando da indispensabilidade da separação dos Poderes, lembra a advertência de FRIEDRICH, segundo a qual “muitas das pessoas que hoje atribuem pouca importância à separação, não percebem que iniciam o caminho para a ditadura” (14).

O Judiciário, como os demais Poderes, apresenta, também, deficiências. Estas, porém, dizem respeito mais aos homens que o integram do que ao seu posicionamento constitucional. Por isso é oportuno alertar que “os ataques ao Judiciário muitas vezes disfarçam o propósito de atingir a ordem democrática que ele representa e defende” (15).

Na verdade, o Poder Judiciário adquire o seu maior esplendor nas democracias. Na medida em que são fortalecidas as instituições democráticas, assume dimensão maior na salvaguarda dos direitos individuais, coletivos e sociais. Nos regimes em que a liberdade é comprometida, sobrevive mais da dignidade dos seus membros do que como importante instituição. A propósito, afirmou, com a sua reconhecida sabedoria política, o notável estadista que foi TANCREDO NEVES:

“O Poder Judiciário é a expressão de nossa soberania, de nossa cultura, de nossa dignidade cívica. Enquanto tivermos Poder Judiciário vigilante, a democracia no Brasil poderá sofrer eclipses, mas jamais entrará em colapsos definitivos.” (16)

(12) Discurso citado.

(13) *O Juiz e a Função Jurisdicional*, p. 48, Forense, 1ª edição, 1958.

(14) *Opus cit.*, pp. 49-50.

(15) CORDEIRO GUERRA, conferência citada, p. 74.

(16) Citada no trabalho intitulado “Autonomia do Judiciário e a Nova Constituição, do Juiz Petrônio José Garcia Leão, *Revista da Amagis* nº 9, p. 38.