

ANC - PJ X

Tribunais

O ESTADO DE SÃO PAULO

Reforma do Poder Judiciário

MIGUEL REALE
Advogado e professor de Direito

OBSERVAÇÕES PRELIMINARES

Ninguém contesta que as reformas do Poder Judiciário, realizadas pelo Governo militar, não tiveram a virtude de superar a grave crise que compromete nossos serviços de Justiça, desde a primeira instância até o Supremo Tribunal Federal. A começar pelo exame deste, verifica-se que não pode perdurar uma situação que importa na sobrecarga de 1.200 processos distribuídos para cada Ministro, por ano, consoante número dado a conhecer há poucos dias pelo ilustre Presidente de nossa mais Alta Corte, o Ministro José Carlos Moreira Alves.

O paradoxal, todavia, é que, não obstante esse acúmulo de serviços, não se cuida de diminuir-los, acrescidos que foram com as atribuições resultantes da criação do Conselho Superior da Magistratura. A bem ver, o Supremo queixa-se de acúmulo de decisões, das quais, no entanto, não quer abrir mão, estabelecendo, em seu Regimento, disposições que, entre outras coisas, tiveram como efeito tornar sem substância, ou seja, sem eficácia, o "Recurso Extraordinário", elemento essencial à nossa ordem jurídica, não só pela exigência formal da "unidade de jurisprudência" no País — o que eminentes juristas contemporâneos não consideram imperativo primordial — mas também em virtude da incontestável insuficiência das decisões proferidas pelos tribunais de vários Estados, que justificam um julgamento de terceira instância, quando houver acórdãos em conflito com a Constituição ou disposição literal de lei, e, outrossim, quando se verificar "error in iudicando", dada a errônea aplicação de normas legais não pertinentes à ordem de fatos que a objetiva prova dos autos configura, sem que o recurso importe "reexame da prova", mas sim a sua adequada e necessária valoração normativa.

De outro lado, entra pelos olhos a carência de um Tribunal como o Superior Tribunal de Justiça, cuja criação é pleiteada no anteprojeto ora oferecido, comprindo-me salienta que esse "desideratum" não surge agora, visto tratar-se de revisão e atualização de projeto elaborado pelos eminentes processualistas Alfredo Buzaid e José Frederico Marques e por mim, quando, em 1969, fiz parte da chamada "Comissão de Alto Nível" nomeada pelo Presidente Costa e Silva para revisão da Carta de 1967, tendo contado com o apoio do então Vice-Presidente Pedro Aleixo, que presidia os trabalhos da mencionada Comissão. Não obstante decorridos 16 anos, a proposta ainda me parece atual e de urgente aplicação, só não tendo vingado ante a resistência dos dois Ministros do Supremo Tribunal que compunham esse colegiado, o que provocou a repulsa de outros que me disseram ser favoráveis à medida.

Em última análise, com o Projeto ora atualizado, o Supremo Tribunal é praticamente convertido em Corte Constitucional, decidindo sobre o sentido e o alcance das disposições da Carta Magna, quer em tese (como, por exemplo, nos casos de Representação por Inconstitucionalidade) quer "in concreto", isto é, toda vez que, no decorrer de uma demanda, houver um pressuposto de caráter constitucional a ser resolvido. Desnecessário é acentuar que, com tal providência, a Suprema Corte é situada na plenitude das funções próprias de um Poder Soberano, desobrigada de julgar "habeas corpus" sobre casos criminais de pouca monta, com sacrifício de tempo que será melhor dedicado às grandes causas jurídico-políticas, pois, não nos esqueçamos, como guardião por excelência da Constituição, ao Supremo cabe uma função política, inclusive porque, pela doutrina dominante dos direitos ou poderes implícitos, poderemos ir adaptando as normas constitucionais aos problemas emergentes, de tal modo que a hermenêutica atenta e prudente dispense reformas de textos, que são reclamadas, às vezes, apenas por apego desmedido à letra da lei.

Essa compreensão do Supremo Tribunal Federal como um órgão soberano destinado a preservar os valores da Constituição, importa, como é claro, na eliminação do poder ora conferido ao Procurador Geral da República de, a seu alvedrio, submeter ou não à Suprema Corte as repre-

sentações dirigidas a ele em razão de inconstitucionalidade de atos normativos federais ou estaduais. Como se vê, restrinjo tal Representação apenas ao caso de "inconstitucionalidade de normas federais ou estaduais", excluindo a hipótese de Representação para fins de exegese. A interpretação das leis não pode ficar submetida a juízos definitivos, pois o conteúdo de um preceito legal tem alcance semântico diverso, em função de fatos e valores emergentes, bem como em função de leis supervenientes.

Alterada, a figura da Suprema Corte e delimitadas as suas funções eminentes, mister é cogitar-se da criação de outro órgão que se incumba de exercer a competência transferida. Pois bem, assim como há um Superior Tribunal do Trabalho, um Superior Tribunal Eleitoral ou Militar, deve ser constituído, como expressão da 3ª e necessária instância na esfera da Justiça comum, também um Superior Tribunal de Justiça. Dir-se-á que já temos um Superior Tribunal de Recursos, mas há equívoco nessa assertiva. Essa douta Corte é, na realidade, uma Corte de Apelação, revestida de prerrogativas que lhe advêm tão-somente do fato de julgar questões em que a União e as entidades federais sejam interessadas, o que denota maior atenção dispensada ao Estado do que à sociedade civil. É claro que várias das atribuições, ora conferidas Tribunal Federal de Recursos, passarão logicamente ao Superior Tribunal de Justiça, tal como acontece com a competência para julgar determinadas espécies de mandado de segurança. Penso, em suma, que, com a medida proposta, não só o Supremo Tribunal ganhará maior dignidade político-constitucional, como haverá desafogo nos serviços da Justiça, sem sacrifício de recursos essenciais, como é o caso dos Recursos Extraordinários, suprimindo-se os chamados "Recursos de Relevância" que, sejam francos, são julgados de maneira expedita e secreta.

Note-se uma inovação que me parece de grande importância. Entendo que o texto constitucional não deve prefixar o número de membros do Superior Tribunal de Justiça, ou do Superior Tribunal Federal, mas apenas um mínimo de membros, que poderá ser acrescido mediante Lei Complementar. Observe-se, outrossim, que esta, nos casos apontados, poderá ser de iniciativa tanto do presidente da República como do presidente do Supremo Tribunal Federal, o que representa o reconhecimento da autonomia do Judiciário. É possível que tal norma possa ser estendida a outras hipóteses.

Dir-se-á que, ao invés de um Superior Tribunal de Justiça, poderia ser prevista a criação de Supremos Tribunais Estaduais, como acontece nos Estados Unidos da América, mas me parece que bem poucas unidades federativas teriam condições econômicas e culturais para exercer com êxito semelhantes atribuições. Isto não redundaria em nenhum desdouro para os Estados ainda desprovidos de quadros econômico-intelectuais adequados. Daí conferir-se à União essa responsabilidade, até enquanto não superadas as apontadas contingências.

Desejo esclarecer — para melhor entendimento da medida — que também propus, no seio da Seccional-Sul da Comissão de Estudos Constitucionais, a competência concorrente dos Estados no plano do Direito Processual, de modo a se ajustarem melhor certas normas às peculiaridades regionais, sem prejuízo da posição eminente da União na ordem processual civil ou penal. Nessa ordem de idéias, a proposta contém uma disposição que confere aos Tribunais de Justiça dos Estados competência para propor lei destinada à criação de "Conselhos Regionais de Justiça", sobretudo para julgamento das decisões proferidas pelos juízes de pequenas causas.

Como se vê, estou convencido de que somente reformas corajosas, de amplo espectro, poderão superar a crise da Justiça. Na esteira desse objetivo, cogito também da criação de uma Justiça Tributária de 1ª Instância, de caráter paritário, com recursos para os Tribunais federal ou estadual, conforme tratar-se de questões tributárias pertinentes à União, ou, então, aos Estados e Municípios. A crise da Justiça Federal de 1ª Instância é, sabidamente, um dos pontos de estrangulamento da prestação jurisdicional pelo Estado brasileiro. Com a proposta por mim formulada, que-

ro crer que haverá desafogo também na esfera de juízos estaduais de 1ª instância.

Além disso, outra proposta que faço é quanto aos Juízes Arbitrais, previstos nos contratos, sobretudo para apreciação de problemas de caráter técnico. De suas decisões, como proponho no capítulo das Disposições Gerais e Transitórias, só deveria haver recurso no caso de ofensa à Constituição ou a disposição expressa de lei.

Alegar-se-á que todas as mudanças por mim sugeridas implicarão em grandes despesas. Que país é este no qual só se pensa em aumento de despesa, quando se cuida dos serviços da Justiça, obrigação prioritária do Estado?

É com tais esclarecimentos que dou publicidade ao meu plano de REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO, observando que, por tratar-se de Reforma que institui novos órgãos da Justiça, como o Superior Tribunal de Justiça, e prevê-se a criação da Justiça Tributária, julguei preferível tomar como ponto de referência o texto da atual Constituição em vigor, até mesmo para facilitar a remissão a outras disposições da Carta Constitucional. Eis o Anteprojeto:

SECCÃO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Arts. 112 usque 117 — Propondo que, no futuro texto do "Esboço de Projeto Constitucional", sejam mantidos, sem alteração, os sete artigos citados, salvo quanto ao Art. 112, que seria assim redigido:

- Art. — O Poder Judiciário é exercido pelos seguintes órgãos:
- I - Supremo Tribunal Federal;
- II - Conselho Nacional da Magistratura;
- III - Superior Tribunal de Justiça;
- IV - Tribunal ou Tribunais Federais de Recursos e Juízes Federais;
- V - Tribunais e Juízes eleitorais;
- VI - Tribunais e Juízes do trabalho;
- VII - Tribunais e Juízes estaduais;
- VIII - Justiça Tributária.

SECCÃO II DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Art. — O Supremo Tribunal Federal, com sede na Capital da União e jurisdição em todo o território nacional, com a competência primordial de cumprir e fazer cumprir esta Constituição, determinando o sentido e o alcance de seus dispositivos, compõem-se de 11 ministros.

§ 1º — Os ministros serão nomeados pelo presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros natos, maiores de 35 anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º — Os ministros serão, nos crimes de responsabilidade, processados e julgados pelo Senado Federal.

Art. — Compete ao Supremo Tribunal Federal:

- I - Processar e julgar, originariamente:
 - a) Nos crimes comuns o presidente da República, os seus próprios ministros e o procurador-geral da República;
 - b) Nos crimes comuns e de responsabilidade, os ministros de Estado, ressalvado o disposto no final do art. 10, os ministros do Superior Tribunal de Justiça, do Superior Tribunal do Trabalho, do Superior Tribunal Eleitoral e do Superior Tribunal Militar; os ministros dos Tribunais de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;
 - c) Os litígios entre Estados estrangeiros ou organismos internacionais e a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
 - d) As causas e conflitos entre a União e os Estados, ou Territórios, ou entre uns e outros;
 - e) Os conflitos de jurisdição entre quaisquer Tribunais e entre Tribunal e juiz de primeira instância a ele não subordinado;
 - f) Os conflitos de atribuições entre autoridade administrativa e judiciária da União, ou entre autoridade judiciária de um Estado e a administrativa de outro ou do Distrito Federal e dos Territórios ou entre as destes e as da União;
 - g) A extradição requisitada por Estado estrangeiro e homologação das sentenças estrangeiras;
 - h) O "habeas-corpus", quando o paciente for funcionário ou autoridade, cujo ato esteja diretamente sujeito à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ou se tratar de crime sujeito

a essa mesma jurisdição em única instância; e, ainda, nos processos de competência originária do Superior Tribunal de Justiça, do Superior Tribunal Eleitoral e do Superior Tribunal Militar;

- i) Os mandados de segurança contra ato do presidente da República, das Mesas da Câmara e do Senado, do presidente do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas da União, ou de seus presidentes, e do procurador-geral da República, bem como os impetrados pela União contra atos de governos estaduais;
- j) A declaração de suspensão de direitos na forma do artigo 154;
- l) A representação do procurador-geral da República, por inconstitucionalidade de atos normativos federais ou estaduais;
- m) As revisões criminais e as ações rescisórias de seus julgados;
- n) A execução das sentenças, nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atos processuais;
- o) As causas processadas perante quaisquer juízos ou tribunais cuja avocação deferir, a pedido do procurador-geral da República, quando decorrer imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas, para que se suspendam os efeitos de decisão proferida e para que o conhecimento integral da lide lhe seja devolvido; e
- p) O pedido de medida cautelar nas representações oferecidas pelo procurador-geral da República.

Parágrafo único — No caso da representação referida na letra "l" supra, o procurador-geral da República pode opinar no sentido de sua rejeição in limine, pelo ministro relator, mas não lhe recusa seguimento.

II — Julgar em recurso ordinário:

- a) As causas em que forem parte um Estado estrangeiro e pessoas domiciliadas ou residentes no país;
- b) Os mandados de segurança e os "habeas corpus" decididos em única instância, pelos Tribunais de Justiça da União ou dos Estados, quando a decisão for denegatória e a questão versar sobre direito federal;
- c) Contrariar dispositivo desta Constituição ou negar vigência a tratado ou lei federal;
- d) Declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;
- e) Julgar válida lei ou ato do governo local, contestado em face da Constituição ou de lei federal; e
- f) Der à lei federal interpretação divergente da que lhe haja dado outro Tribunal ou o Supremo Tribunal Federal.

IV — Rever, em benefício dos condenados, as suas decisões criminais em processos findos.

Art. — Das decisões do Supremo Tribunal de Justiça somente caberá recurso para o Supremo Tribunal Federal quando contrariarem esta Constituição.

SECCÃO V DO TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Art. — O Tribunal Federal de Recursos compõe-se de vinte e sete ministros vitalícios, nomeados pelo presidente da República, sendo quinze dentre juízes federais, indicados, em lista tripla, pelo próprio Tribunal; quatro dentre membros do Ministério Público Federal; quatro dentre advogados que satisfaçam os requisitos do parágrafo único do artigo 118; e quatro dentre magistrados ou membros do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º — Por lei complementar, de iniciativa do presidente da República ou do Supremo Tribunal Federal, poderá ser aumentado o número de membros do Tribunal Federal de Recursos, obedecida a proporção entre as categorias de juízes supra referidas.

§ 2º — Poderão ser criados, por lei complementar, obedecida a iniciativa supra, novos Tribunais Federais de Recursos, com a determinação da circunscrição em que cada qual exercerá a jurisdição, bem como o número de ministros federais.

Art. — Compete ao Tribunal Federal de Recursos:

- I - Processar e julgar originariamente:
 - a) As revisões criminais e as ações rescisórias dos seus julgados;
 - b) Os mandados de segurança contra ato do presidente do próprio Tribunal, ou de suas turmas, ou de juiz federal;
 - c) Os "habeas corpus", quando a autoridade coatora for juiz federal;
 - d) Os conflitos de jurisdição entre juízes federais subordinados ao mesmo Tribunal ou entre suas turmas;
 - e) O pedido de revisão das decisões proferidas pelo contencioso Administrativo. (Nota: Este dispositivo vai depender do que vier a ser decidido sobre o Contencioso Administrativo, na União e nos Estados).
- II - Julgar, em grau de recurso:
 - a) As causas decididas pelos juízes federais;

SECCÃO IV DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Art. — O Superior Tribunal de Justiça, com sede na Capital da União, e jurisdição em todo o território nacional, compõe-se de pelo menos 15 ministros, conforme estabelecido em Lei Complementar, de iniciativa do presidente da República, ou do presidente do Supremo Tribunal Federal, sendo nomeados pelo presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado, dentre brasileiros natos, maiores de 35 anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. Parágrafo único — O Tribunal funcionará em plenária ou dividido em turmas.

Art. — Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

- I - Processar e julgar, originariamente:
 - a) Nos crimes comuns e de responsabilidade, os ministros dos Tribunais Federais; os desembargadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; os conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal;
 - b) Os mandados de segurança contra ato do presidente do próprio Tribunal ou de suas turmas;
 - c) Os "habeas corpus" quando a autoridade coatora for qualquer das pessoas mencionadas na letra "a" deste artigo, bem como se houver perigo de se consumir a violência antes que outro juiz ou tribunal possa conhecer do pedido;
 - d) Os conflitos de jurisdição entre juízes ou Tribunais federais; entre juízes ou Tribunais federais e os dos Estados; entre juízes federais subordinados a Tribunais diferentes; entre juízes ou Tribunais de Estados diversos, inclusive os do Distrito Federal e Territórios;
 - e) As revisões criminais e as ações rescisórias dos seus julgados.
- II - Julgar em recurso ordinário:
 - a) As causas em que forem parte um Estado estrangeiro e pessoas domiciliadas ou residentes no país;
 - b) Os mandados de segurança e os "habeas corpus" decididos em única instância, pelos Tribunais de Justiça da União ou dos Estados, quando a decisão for denegatória e a questão versar sobre direito federal;
- III - Julgar, em recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância por outros Tribunais, quando a decisão recorrida:
 - a) Contrariar dispositivo desta Constituição ou negar vigência a tratado ou lei federal;
 - b) Declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;
 - c) Julgar válida lei ou ato do governo local, contestado em face da Constituição ou de lei federal; e
 - d) Der à lei federal interpretação divergente da que lhe haja dado outro Tribunal ou o Supremo Tribunal Federal.
- IV — Rever, em benefício dos condenados, as suas decisões criminais em processos findos.

Art. — Das decisões do Supremo Tribunal de Justiça somente caberá recurso para o Supremo Tribunal Federal quando contrariarem esta Constituição.

SECCÃO VI DOS JUÍZES FEDERAIS

Manter as disposições da atual Constituição, em seus arts. 123 usque 126, suprimindo-se a referência a Rondônia constante do parágrafo único do Art. 124, por não ser mais Território, ressalvando-se, porém, a competência da Justiça Tributária em primeira instância.

SECCÃO VII DOS TRIBUNAIS E JUÍZES MILITARES

Os atuais artigos 127 usque 129, com a supressão dos §§ 1º e 2º, passando o § 3º a ser parágrafo único.

Justificativa: Não há mais razão, na plenitude do regime democrático, de subordinar o julgamento dos civis, por crimes políticos, à jurisdição militar.

SECCÃO VIII DOS TRIBUNAIS E JUÍZES ELEITORAIS

Manter o disposto nos atuais artigos 130 usque 140 da Constituição em vigor.

SECCÃO IX DOS TRIBUNAIS E JUÍZES DO TRABALHO

Manter a redação dos atuais Arts. 141 usque 143.

SECCÃO X DOS TRIBUNAIS E JUÍZES ESTADUAIS DO TRABALHO

Manter a redação dos atuais Arts. / usque — da atual Constituição.

SECCÃO XI DOS TRIBUNAIS E JUÍZES ESTADUAIS

Manter o disposto no Art. 144 da atual Constituição, decompondo-se as suas disposições em artigos autônomos, notadamente quanto ao inciso V do Art. 114 que deve ser artigo autônomo.

O mesmo se diga quanto aos incisos VI, VII e aos parágrafos do mesmo Art. 145, os quais devem constituir artigos autônomos.

SECCÃO XII DA JUSTIÇA TRIBUTÁRIA

Art. — Haverá na Capital dos Estados Juntas de Justiça Tributária, destinadas a decidir, respectivamente, sobre questões de natureza fiscal, federal ou estadual e municipal, sendo constituídas por um juiz togado, um representante do Fisco e um terceiro indicado pelos contribuintes, na forma que a lei determinar.

§ 1º — Nas questões relativas a tributos federais, o Magistrado federal será de nomeação do presidente da República, aplicando-se, no que couber o disposto na secção VIII do presente capítulo.

§ 2º — Competirá ao governador do Estado a nomeação do juiz togado para as Juntas destinadas a decidir em matéria tributária estadual e municipal, atendidas, no que couber, o disposto na secção X supra.

Arts. — Das decisões das Juntas de Justiça Tributária caberá recurso, respectivamente, para o Tribunal Federal de Recurso ou para o Tribunal Estadual, conforme tratar-se de tributos federais, ou estaduais e municipais.

Art. — Nas comarcas onde não houver Junta de Justiça Tributária, os litígios serão da competência da Justiça ordinária dos Estados e dos Territórios, regendo-se os recursos pelo disposto no artigo anterior.

Art. — A União e o Estado deverão firmar convênio para manutenção dos serviços das Juntas de Justiça Tributária e da Justiça ordinária dos Estados e dos Territórios, obedecida, na medida do possível, contribuição proporcional às ações ajuizadas.

b) as causas julgadas pela Justiça Tributária relativas a tributos federais;

§ 1º — A lei poderá estabelecer a competência originária dos Tribunais Federais de Recursos para julgamento de atos administrativos de natureza tributária.

§ 2º — O Superior Tribunal de Recursos poderá funcionar em plenário ou dividido em turmas.