Conselho Nacional de Justiça e Efetivação do Princípio da Celeridade Processual – Procedimento por Excesso de Prazo

Alexandre de Moraes[1]

Introdução

O estágio de desenvolvimento de um verdadeiro Estado de Direito pode ser verificado pela análise da efetividade da supremacia das normas constitucionais, com especial destaque para os Direitos e Garantias fundamentais; pelo amplo acesso à Justiça, independentemente da situação econômica do jurisdicionado, pela celeridade na tramitação dos processos e julgamentos e pela eficácia de suas decisões, principalmente em relação aos demais Poderes de Estado.

No exercício da *jurisdição constitucional*, o Poder Judiciário brasileiro concretizou a primeira etapa (*efetividade da supremacia das normas constitucionais*), consagrando ampla proteção aos direitos fundamentais, devendo se concentrar no exercício de novos mecanismos trazidos pela EC nº 45/04, para consagrar maior acesso à Justiça, bem como celeridade e pleno respeito às suas decisões.

No desenvolvimento do Direito Constitucional brasileiro, a primeira etapa iniciou-se com a criação e organização do Supremo Tribunal Federal (Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, editado pelo Governo Republicano provisório), e com a conseqüente possibilidade constitucional de ampla *revisão judicial*, ou, como conhecido entre nós, com ampla possibilidade de o Poder Judiciário realizar o *controle difuso de constitucionalidade*, até então inexistente pela Constituição do

[1] Doutor em Direito do Estado e Livre-Docente em Direito Constitucional pela USP. Professor-associado da Faculdade de Direito da USP e professor-titular da Universidade Mackenzie. Atualmente, exerce o cargo de Membro do Conselho Nacional de Justiça. Foi Secretário de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania em São Paulo (2002-2005).

Império, de 25 de março de 1824, e efetivado no Brasil com a 1ª Constituição Republicana (1891) e com a Lei Federal nº 221, de 1894.

Posteriormente, o constitucionalismo brasileiro aliou ao tradicional controle difuso de constitucionalidade a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal analisar abstratamente a compatibilidade do ordenamento jurídico com a Constituição, por meio do controle concentrado.

Primeiramente, com a criação da ação interventiva pela Constituição de 1934 e, posteriormente, na vigência da Constituição de 1946, a Emenda Constitucional nº 16, de 6 de dezembro de 1965, atribuiu ao Supremo Tribunal Federal competência para processar e julgar originariamente a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, apresentada pelo procurador-geral da República, consagrando definitivamente o controle abstrato de constitucionalidade. A Constituição de 1988 ampliou a *jurisdição constitucional* do Supremo Tribunal Federal, prevendo a possibilidade de ação direta de inconstitucionalidade por omissão e argüição de descumprimento de preceito fundamental. A Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, incorporou ao nosso ordenamento jurídico a ação declaratória de constitucionalidade, que trouxe os efeitos vinculantes ao nosso controle de constitucionalidade.

Em 1999, duas importantes leis sobre Jurisdição Constitucional foram editadas no Brasil – Leis nºs 9.868 e 9.882 –, regulamentando as ações diretas de inconstitucionalidade, ações declaratórias de constitucionalidade e a argüição de descumprimento de preceito fundamental, ampliando os efeitos vinculantes, que, posteriormente, foram amplamente constitucionalizados pela EC nº 45/04 (CF, arts. 102, § 2º, e 103-A).

A nova etapa da Jurisdição Constitucional brasileira tem por finalidade garantir o amplo acesso à Justiça, independentemente da situação econômica do jurisdicionado e a celeridade e eficácia de suas decisões, principalmente em relação aos demais Poderes de Estado, e teve como início a aprovação da EC nº 45/04 (Reforma do Judiciário); e deverá prosseguir com a aprovação dos projetos de lei sobre *repercussão geral das questões constitucionais no recurso extraordinário* e *súmulas vinculantes*, pois permitirá o aperfeiçoamento de dois pontos sempre problemáticos em nosso sistema jurídico: *efetividade do controle difuso de constitucionalidade* e *excessivo número de processos no Supremo Tribunal Federal*.

A *repercussão geral das questões constitucionais* será requisito essencial para conhecimento dos recursos extraordinários pelo Supremo Tribunal Federal, havendo necessidade de manifestação expressa da relevância da questão a ser discutida, não só para as partes, mas também para o interesse público e da sociedade.

As *súmulas vinculantes* surgem a partir da necessidade de reforço à idéia de uma única interpretação para o mesmo texto constitucional ou legal, de maneira a assegurar-se a segurança jurídica e o princípio da igualdade, pois os órgãos do Poder Judiciário não devem aplicar as leis e atos normativos aos casos concretos de forma a criar ou aumentar desigualdades arbitrárias, devendo, pois, utilizar-se de

todos os mecanismos constitucionais no sentido de conceder às normas jurídicas uma interpretação única e igualitária.

Ambos os mecanismos permitirão a diminuição no excesso de demandas no Supremo Tribunal Federal, permitindo que se concentre no cumprimento de sua grave missão de intérprete e guardião maior da Constituição.

Dessa forma, haverá valorização das instâncias ordinárias da Justiça brasileira, que passarão a dar a última palavra na grande maioria dos casos, inclusive em questões constitucionais (controle difuso), não mais servindo como ponto de passagem para o Supremo Tribunal Federal, como hoje ocorre, em face da facilidade nacional de se recorrer extraordinariamente, pela amplitude de nosso *bloco de constitucionalidade* derivado de um texto analítico como o nosso.

Por outro lado, nas questões constitucionais de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal analisando incidentalmente a inconstitucionalidade de determinada lei ou ato normativo poderá, imediatamente e respeitados os requisitos do art. 103-A da Constituição Federal, editar Súmula vinculante, que deverá guardar *estrita especificidade* com o assunto tratado, permitindo que se evite a demora na prestação jurisdicional em inúmeras e infrutíferas ações idênticas sobre o mesmo assunto. Ao mesmo tempo, a *estrita especificidade* do enunciado da Súmula vinculante permitirá ao magistrado aplicá-la, obrigatoriamente em todos os casos idênticos e verificar, eventualmente, distinções no caso concreto que não possibilitem sua aplicação.

Não mais será necessária a aplicação do art. 52, X, da Constituição Federal (atuação do Senado Federal para suspender a eficácia de lei declarada incidentalmente inconstitucional pelo STF) – *cuja efetividade, até hoje, sempre foi reduzidíssima* –, ou seja, declarando incidentalmente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público em recursos extraordinários, cuja repercussão geral foi reconhecida, o próprio Supremo Tribunal Federal poderá editar Súmula sobre a validade, a interpretação e a eficácia dessas normas, evitando que a questão controvertida continue a acarretar insegurança jurídica e multiplicidade de processos sobre questão idêntica.

A junção desses dois mecanismos – *repercussão geral em recursos extraordiários* e *súmulas vinculantes* – garantirá, ainda, a possibilidade de maior acesso à Justiça, principalmente, das pessoas com situação econômica hipossuficiente e a efetivação do princípio da igualdade.

Infelizmente, a maioria da população nunca procurou a Justiça para resolver conflitos e também nunca foi acionada (média de 63,2%). Apesar disso, 77,2% da população acredita que "vale a pena procurar a Justiça" (Pesquisa realizada pela DATAUnB – março/2005, outubro/2005 e fevereiro/2006 – consultar *Justiça em números*).

Na medida em que uma decisão do Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a inconstitucionalidade de determinada norma do Poder Público, possa não só

favorecer aquele que ingressou com o recurso extraordinário, mas também centenas, milhares ou até milhões (por ex.: casos envolvendo normas inconstitucionais do INSS) de pessoas, haverá efetividade das normas constitucionais para todos (*princípio da igualdade*) e obrigatoriedade de cumprimento por parte das autoridades judiciárias e administrativas.

Bem utilizados, esses mecanismos poderão, inclusive, aumentar o grau de conhecimento do Judiciário pela população (68% – baixo, segundo a DATAUnB), além de alterar a percepção popular de um Justiça morosa (média de 40%) e que não funciona (média de 25%), pois passará a sentir sua ampla proteção, de maneira mais ágil e concreta.

A valorização das instâncias ordinárias da Justiça brasileira, a possibilidade de reservar a atuação jurisdicional concreta do Supremo Tribunal Federal somente aos casos de repercussão geral, a maior garantia de segurança jurídica e a maior celeridade processual, prevista pela eliminação de múltiplos processos sobre idêntica questão são os próximos desafios de todos os operadores do Direito, para possibilitar uma Justiça mais igualitária, acessível e rápida.

Em relação a maior celeridade processual, a EC nº 45/04 (Reforma do Judiciário) assegurou a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Essas previsões – *razoável duração do processo* e *celeridade processual* –, em nosso entender, já estavam contempladas no texto constitucional, seja na consagração do princípio do *devido processo legal*, seja na previsão do *princípio da eficiência* aplicável à Administração Pública (CF, art. 37, *caput*).

Como destacado pelo Ministro Celso de Mello,

> "cumpre registrar, finalmente, que já existem, em nosso sistema de direito positivo, ainda que de forma difusa, diversos mecanismos legais destinados a acelerar a prestação jurisdicional (CPC, art. 133, II, e art. 198; LOMAN, art. 35, incisos II, III e VI, art. 39, art. 44 e art. 49, II), de modo a neutralizar, por parte de magistrados e Tribunais, retardamentos abusivos ou dilações indevidas na resolução dos litígios".[2]

Os processos administrativos e judiciais devem garantir todos os direitos às partes, sem, contudo, esquecer a necessidade de desburocratização de seus procedimentos e a busca de qualidade e máxima eficácia de suas decisões.

Na tentativa de alcançar esses objetivos, a EC nº 45/04 trouxe diversos mecanismos de celeridade, transparência e controle de qualidade da atividade jurisdicional.

Como mecanismos de celeridade e desburocratização podem ser citados: a vedação de férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau, a proporcio-

[2] STF – Mandado de injunção nº 715/DF – Rel. Min. Celso de Mello.

nalidade do número de juízes à efetiva demanda judicial e à respectiva população, a distribuição imediata dos processos, em todos os graus de jurisdição, a possibilidade de delegação aos servidores do Judiciário, para a prática de atos de administração e atos de mero expediente sem caráter decisório, a necessidade de demonstração de *repercussão geral das questões constitucionais* discutidas no caso para fins de conhecimento do recurso extraordinário, a instalação da justiça itinerante, as súmulas vinculantes do Supremo Tribunal Federal.

A EC nº 45/04, porém, trouxe poucos mecanismos processuais que possibilitem maior celeridade na tramitação dos processos e redução na morosidade da Justiça brasileira. O sistema processual judiciário necessita de alterações infraconstitucionais que privilegiem a solução dos conflitos, a distribuição de Justiça e maior segurança jurídica, afastando-se tecnicismos exagerados.

Como salientado pelo Ministro Nelson Jobim, a EC nº 45/04,

> "é só o início de um processo, de uma caminhada. Ela avançou muito em termos institucionais e tem alguns pontos, como a súmula vinculante e a repercussão geral, que ajudam, sim, a dar mais celeridade. Mas apenas em alguns casos isolados. Para reduzir a tão falada morosidade, já estamos trabalhando numa outra reforma, de natureza infraconstitucional e que vai trazer modificações processuais".[3]

Nesse mesmo sentido, analisando a convocação de uma Reforma do Judiciário francês pelo Presidente Jacques Chirac, em 21 de janeiro de 1997, José Renato Nalini observou que "a prioridade máxima é de ser concedida à aceleração dos trâmites de procedimento e de julgamento. É uma aspiração de 76% das pessoas interrogadas. Também para eles o problema primordial é a lentidão com que a justiça responde às demandas, institucionalizando os conflitos em lugar de decidi-los com presteza".[4]

Em relação à maior transparência e buscando a realização de planejamento estratégico que vise à aceleração dos trâmites de procedimento e de julgamento, a Reforma do Poder Judiciário previu a criação do Conselho Nacional de Justiça e estabeleceu suas competências constitucionais no art. 103-B do texto constitucional.

O Conselho Nacional de Justiça, visando dar plena efetividade ao princípio da celeridade processual e razoável duração do processo, bem como atacar a morosidade na tramitação e julgamento dos processos, nos termos do art. 80 de seu Regimento Interno, instituiu a representação por excesso injustificado de prazo contra magistrado, que poderá ser formulada por qualquer interessado, pelo Mi-

---

[3] JOBIM, Nelson. Entrevista sobre Reforma do Judiciário no *site* do Supremo Tribunal Federal (dia 8 de dezembro de 2004). Disponível em: <www.stf.gov.br/noticias/imprensa/>.

[4] NALINI, José Renato. Lições de uma pesquisa. *Revista da Escola Paulista de Magistratura*, ano 1, nº 3, p. 171, maio/out. 1997.

nistério Público, pelos Presidentes de Tribunais ou, de ofício, pelos Conselheiros e deverá ser apresentada por petição, em duas vias, instruída com os documentos necessários à sua comprovação, e será dirigida ao Ministro-Corregedor.

O RiCNJ prevê, ainda, que não sendo o caso de indeferimento sumário da Representação, o Ministro-Corregedor enviará, mediante ofício pessoal, a segunda via acompanhada de cópia da documentação ao representado, a fim de que este, no prazo de 15 dias, apresente a sua defesa, com indicação, desde logo, das provas que pretende produzir. Decorrido o prazo de defesa, o Ministro-Corregedor, se entender que não é a hipótese de extinção por perda de objeto, pedirá a inclusão do feito em pauta, a fim de que o Plenário decida sobre a conveniência da instauração do procedimento disciplinar cabível.

Ressalte-se, ainda, que o RiCNJ estipula o mesmo tratamento ao pedido de representação por excesso de prazo apresentado contra servidor do Poder Judiciário ou de seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados.

No caso abaixo, o julgamento do Plenário do Conselho Nacional de Justiça efetivou o princípio constitucional, determinando prazo fatal para julgamento de ação que se arrastava havia décadas, demonstrando ser possível combater a morosidade na Justiça, mesmo sem grandes alterações legislativas.

REPRESENTAÇÃO POR EXCESSO DE PRAZO Nº 9/2005

RELATOR : MINISTRO-CORREGEDOR ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO

REPRESENTANTE : WILSON SABINO

REPRESENTADO : JUÍZO DE DIREITO DA COMARCA DE IACIARA-GO

EMENTA

Representação por Excesso de Prazo. Ação Divisória cumulada com Demarcatória. Duração Excessiva do Processo. Adoção de providências necessárias ao seu Julgamento:

I – Ação divisória cumulada com demarcatória que tramita há mais de 38 (trinta e oito) anos há de ser julgada com prioridade. A maior complexidade da matéria veiculada na causa e a circunstância de achar-se vaga a Comarca por onde tramita não justificam o retardamento verificado.

II – Representação por excesso de prazo procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Conselheiros do Conselho Nacional de Justiça, por unanimidade, julgar procedente a Representação por Excesso de Prazo, para o fim de determinar

ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás que, no prazo máximo de 10 (dez) dias, contados da notificação do seu Presidente, adote as providências necessárias ao julgamento da ação ora em tramitação na Comarca de Iaciara-GO, o que deverá ocorrer no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados do vencimento do prazo antes mencionado; o magistrado designado, se necessário, poderá ter sua jurisdição prorrogada, observando-se, a respeito, a Lei de Organização Judiciária; a efetivação das medidas deverão ser comunicadas a este Conselho, tudo nos termos do voto proferido pelo Conselheiro Relator Ministro-Corregedor Antônio de Pádua Ribeiro; e, por maioria, vencidos os Excelentíssimos Conselheiros Paulo Schmidt, Germana Moraes, Eduardo Lorenzoni, Ruth Carvalho, Paulo Lobo, Alexandre de Moraes e Joaquim Falcão, não determinar a abertura de procedimento para a averiguação das razões pelas quais a excessiva demora na tramitação do referido feito não foi anteriormente constatada pelos órgãos competentes de inspeção e controle do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Ausente, justificadamente, o Excelentíssimo Ministro Nelson Jobim (Presidente). Presidiu o julgamento o Excelentíssimo Conselheiro Antônio de Pádua Ribeiro, Corregedor Nacional de Justiça. O Ministro Presidente Nelson Jobim, no prosseguimento dos trabalhos verificado no período vespertino, determinou a reinclusão do feito em pauta e proferiu decisão de desempate em relação ao tema da determinação de abertura de processo de sindicância para averiguações, votando contrário à sua instauração, acompanhando o voto do Conselheiro Antônio de Pádua Ribeiro, o relator.

Brasília, 29 de novembro de 2005.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO-CORREGEDOR ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO (RELATOR): Cuida-se de representação por excesso de prazo formulada por WILSON SABINO é atinente ao julgamento da Ação Divisória cumulada com Demarcatória nº 13/2002.

Aduz ter ajuizado a ação em 24 de novembro de 1967, estando o feito concluso para sentença desde 18 de março de 2004. Narra, outrossim, ter se dirigido à Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Goiás por duas vezes, não tendo logrado êxito. Requer o imediato julgamento da causa (fls. 02/03).

O Exmo. Desembargador Corregedor-Geral da Justiça do Estado de Goiás ofereceu os documentos de fls. 09/30, noticiando que o Juízo Estadual da Comarca de Iaciara-GO fora oferecido aos Juízes de Direito de entrância inicial e aos Juízes de Direito Substituto para remoção ou promoção em 4 de novembro de 2004. Pondera que o feito não foi julgado até a presente data, em razão da inexistência de Juiz que responda pela Comarca. Assinala que o exercício da jurisdição na Comarca de Iaciara-GO vem sendo feito por Juízes da Comarca de Alvorada do Norte-GO (fls. 12 e 19).

É o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO-CORREGEDOR ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO (RELATOR): A ação a que se reporta o Representante – Ação Divisória cumulada com Demarcatória – tramita na Comarca de Iaciara-GO, conforme informa a própria Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Goiás (fl. 11), **há mais de 38 (trinta e oito) anos**.

O feito se encontra concluso para sentença, desde a realização da audiência de instrução e julgamento (ato realizado em 18 de março de 2004). Consoante manifestação da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Goiás (fls. 18/20 e 24), a ação não havia sido julgada, por isso que (a) trata-se de matéria complexa e que demanda "estudo acurado e [...] maior tempo" (fl. 19), e (b) a Comarca de Iaciara-GO encontra-se vaga.

Tais razões, em meu sentir, não justificam, no caso, a demora na entrega da prestação jurisdicional. O prazo já consumido na tramitação da causa (mais de 38 anos) recomenda prioridade em seu julgamento. A circunstância da Comarca de Iaciara-GO estar vaga não impede possa a demanda ser julgada, detendo o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás os meios próprios para superar esse obstáculo.

Com efeito, a garantia constitucional do direito à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito"), aliada à salvaguarda da duração razoável do processo (CF, art. 5º, LXXVIII: "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação"), exigem o processo e julgamento das demandas de forma célere e econômica.

In casu, estando a demanda tramitando por mais de 38 (trinta e oito) anos (a ação fora ajuizada no ano de 1967), entendo deva o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, por força do que dispõem os dispositivos constitucionais precedentemente citados, determinar ao Juiz da Comarca de Iaciara-GO (ou ao que responda pela Comarca) que promova o julgamento do feito no prazo máximo de 60 (sessenta) dias.

Deixo de propor a instauração de processo administrativo disciplinar (RICNJ, art. 80, § 3º), porquanto não divisei, até o momento, o cometimento de infração disciplinar seja por parte de integrante do Poder Judiciário do Estado de Goiás, seja por servidor daquele Poder. Tal proceder não obsta, contudo, a eventual demonstração, com a apresentação de provas, de abusos cometidos por autoridades judiciárias seja apurado em procedimento adequado.

Pelo exposto, julgo procedente a representação por excesso de prazo, para o fim de determinar ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, no prazo de (10) dez dias, contados da notificação do seu Presidente, a adoção das providências necessárias ao julgamento da ação ora em tramitação na Comarca de Iaciara-GO, o que deverá ocorrer no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contado do vencimento do prazo antes mencionado. O Magistrado designado, se necessário, poderá ter a sua jurisdição prorrogada, observando-se, a respeito, a Lei de Organização Judiciária. A efetivação das medidas antes referidas deverá ser comunicada a este Conselho.