

CONSIDERAÇÕES SOBRE A REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO

Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva

RESUMO

Analisa, sucintamente, algumas inovações constantes do texto aprovado no Senado Federal, em outubro de 2002, ao abordar as modificações que envolvem temas atuais e polêmicos atinentes à Reforma do Judiciário.

Discorre a respeito dos mecanismos previstos na PEC n. 29/00, que tratam da Reforma do Judiciário, no âmbito do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

Entende que a vinculação dos órgãos jurisdicionais a um enunciado do próprio Judiciário não atenta contra a independência do magistrado quanto à livre apreciação dos fatos, manifestada sob a ótica da hermenêutica jurídica.

Comenta a respeito da instituição, por intermédio da PEC n. 29/00, do Conselho Nacional de Justiça destinado ao “controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes”.

Por fim, assevera ser descabida a idéia de se constituir um “controle externo” por outro órgão alheio do Poder Judiciário, salvo no caso dos ministros do STF que estão sujeitos a processo perante o Legislativo.

PALAVRAS-CHAVE:

Poder Judiciário – reforma; PEC n. 29/00; Conselho Nacional de Justiça; controle externo; magistrado – independência.

A Proposta de Emenda Constitucional que estabelece alterações na estrutura do Poder Judiciário tramita na Câmara desde 1992, sob o número 96-A/92. A PEC n. 96/92, de autoria do Deputado Hélio Bicudo, era pontual, postulando a extinção da Justiça Federal de 1º grau, da Justiça Militar e da representação classista na 1ª instância da Justiça do Trabalho; participação do Ministério Público nos concursos da magistratura, extinção da vitaliciedade no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal. À PEC n. 96/92 foi apensada a PEC n. 112/95, de autoria do Deputado José Genoíno, objetivando a criação de um sistema de controle externo do Poder Judiciário. Após sucessivas discussões, com os substitutivos apresentados pelo Deputado Jairo Carneiro e pela Deputada Zulaiê Cobra, o texto foi aprovado na Câmara, no ano 2000.

No Senado Federal a Reforma do Judiciário se apresenta como a PEC n. 29/00, que, sob a relatoria do Senador Bernardo Cabral, tramitou por dois anos até ser encaminhada ao Plenário do Senado para aprovação, em dois turnos. Em outubro de 2002, foram aprovadas emendas ao texto enviado pela Câmara, que, se confirmadas, deverão retornar àquela Casa Legislativa. Os demais dispositivos, também se confirmados pelo Senado, estarão prontos para promulgação. O Governo Lula, que tem demonstrado insatisfação com o texto atual da PEC n. 29/00, pugna por uma nova discussão, tendo criado no Ministério da Justiça a “Secretaria de Modernização da Administração da Justiça”, para coordenação e estabelecimentos dos eixos da reforma a ser encampada pelo Executivo.

O presente estudo limitar-se-á a uma breve análise jurídica de algumas inovações constantes do texto aprovado, em outubro de 2002, pelo Senado Federal. As modificações que envolvem temas polêmicos e atuais no Brasil são: 1- a soberania e exclusividade estatal para a prestação jurisdicional, ao admitir expressamente a jurisdição da corte internacional penal e dos juízos arbitrais; 2- a independência dos magistrados confrontada com a isonomia de tratamento aos jurisdicionados que estiverem em situação fática idêntica, mediante adoção de “precedentes judiciais vinculantes”; 3- a efetividade da jurisdição executiva frente o Poder Público, com a adoção do regime dos “títulos públicos sentenciais”, em substituição ao tradicional regime dos

precatórios judiciais; e 4- a instituição de órgãos, regras processuais e administrativas, destinados ao controle do Poder Judiciário.

No art. 93, XVI (ressalvadas as entidades de Direito Público, os interessados em resolver seus conflitos de interesse poderão valer-se do juízo arbitral, na forma da lei) e no art. 109, § 6º (o Brasil se submete à jurisdição do Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão), pretende-se afastar a controvérsia sobre a natureza jurídica interna dos atos jurisdicionais internacionais e dos atos arbitrais. Embora norma infraconstitucional tivesse concebido a natureza de título judicial definitivo às decisões arbitrais, dúvidas persistiam sobre a sua compatibilidade com o princípio da inafastabilidade da jurisdição, o mesmo ocorrendo com as decisões de cortes internacionais, que, calcadas em tratados com eficácia de norma infraconstitucional, acabariam sendo equiparadas a “decisões estrangeiras” e sujeitas a um juízo prévio de delibação.

Entretanto, não creio que a natureza constitucional, a essa altura e por si só, seja capaz de solucionar o impasse no Brasil, pois, se é em virtude do princípio da inafastabilidade à jurisdição que vem sendo negada à jurisdição internacional, é porque estaria assegurado aos cidadãos o direito fundamental e petrificado de ser julgado por uma corte pertencente à estrutura do Estado brasileiro. O que é importante registrar é a eficácia interna da jurisdição alienígena (estrangeira, internacional ou arbitral) como uma afirmação da própria soberania interna, ao reconhecer, em determinados litígios, a inadequação da jurisdição nacional e, portanto, a necessidade da atuação de órgãos jurisdicionais estranhos à estrutura estatal tradicional, que deverão agir em compasso com os princípios fundamentais do Estado e, aí sim, sob o seu monitoramento.

Para que haja respeito à soberania nacional não é imprescindível explicitar na Constituição Federal a necessidade da jurisdição externa, mas sim prever, até mesmo no plano infraconstitucional, meios de controle capazes de aferir a sua compatibilidade com os princípios fundamentais do Estado nacional. De toda sorte, a elevação em nível constitucional da fonte normativa da jurisdição internacional e da jurisdição arbitral pode ser o primeiro passo para a revisão do conceito de soberania sedimentado na jurisprudência brasileira, que até

então tem sido utilizado para rejeitar a idéia de delegação da jurisdição a entes supranacionais.

A verticalização das decisões judiciais, com a adoção de mecanismos capazes de impor a unidade de interpretação do Direito constitucional e federal, não só aos jurisdicionados, mas também aos próprios órgãos jurisdicionais de instâncias inferiores, tem sido considerada uma forma de assegurar o princípio da segurança jurídica bem como uma solução “à sobrecarga do Judiciário, com decisões repetidas, motivo crônico da crise que inquieta a sociedade”. Na PEC n. 29/00 estão previstos basicamente três mecanismos. No âmbito do Supremo Tribunal Federal, a súmula vinculante e a eficácia vinculante das ações diretas de controle de constitucionalidade; e, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a interpretação vinculante.

Esses mecanismos foram previstos nos dispositivos seguintes: art. 102, § 2º (as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal); art. 103-A (o Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre a matéria, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e, distrital e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei); art. 105, parágrafo terceiro (o Superior Tribunal de Justiça, de ofício ou mediante provocação do Procurador-Geral da República ou do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, se considerar conveniente ao interesse público, poderá fixar, ocorrendo causas repetitivas, a interpretação da lei federal, cuja decisão terá eficácia para todos os órgãos do Poder Judiciário sujeitos à sua jurisdição).

A unidade de interpretação do Direito pelo Poder Judiciário é corolário lógico de sua submissão ao princípio da isonomia, que não deve estar restrito aos demais poderes de Estado. Acredito ser uma distorção

do regime a possibilidade de jurisdicionados, na mesma situação fática, sofrerem um tratamento jurisdicional diferenciado, o que ocorre com frequência das causas envolvendo “interesses individuais homogêneos” que correm perante juízos diversos. A proposta tem o valor de minimizar o risco de certas decisões, em descompasso com a jurisprudência predominante, transitarem em julgado, gerando um sentimento de injustiça generalizado.

A vinculação dos órgãos jurisdicionais a um enunciado do próprio Judiciário não atenta contra a independência do magistrado, que sempre esteve “vinculado” à norma jurídica. A eficácia do precedente judicial é equiparada a de uma norma legislativa, nem mais nem menos. A independência do magistrado é quanto à livre apreciação de fatos e à interpretação do Direito, de modo que o precedente judicial não sendo negado poderá ser livremente interpretado. Entretanto, a imposição de sanções disciplinares ou penais a magistrados por erro de interpretação dos precedentes judiciais seria o mesmo que, atribuindo natureza mandamental, atingir autoridades judiciárias sem o devido processo legal, e, aí sim, limitando a sua independência com o tipo penal ou administrativo de “erro de hermenêutica”.

Nesse contexto, a regra instituída pela PEC n. 29/00 não é tão revolucionária, já que, no plano infraconstitucional, a norma poderia aperfeiçoar os incidentes de uniformização e requisitos de admissibilidade dos recursos já existentes na legislação processual e, assim ser capaz de alcançar os mesmos objetivos.

No art. 100 da Proposta e no art. 78 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT encontra-se o novo regime de execução de sentenças condenatórias de dinheiro contra o Poder Público. O tema sempre foi alvo de repulsa no Direito brasileiro, que, até o advento da Emenda Constitucional n. 30, de setembro de 2000, jamais admitiu uma modalidade de execução forçada contra o Poder Público. O atual sistema do precatório judicial, na prática um regime em que o cumprimento da decisão é voluntário por depender de previsão orçamentária, tem convivido com o sistema de execução de créditos de pequeno valor, em que a expropriação judicial é admitida em favor do credor.

A PEC n. 29/00 altera substancialmente esses sistemas, condi-

Não vejo nessas proposições da PEC n. 29/00 uma reforma que traga modificações substanciais à estrutura do Poder Judiciário brasileiro; que traga efetividade à jurisdição. Aliás, pelo contrário, vislumbro até mesmo, em alguns tópicos, certa dose de inconstitucionalidade, como por exemplo, ocorrerá com a execução de decisões judiciais contra o Poder Público.

cionando o pagamento dos credores à emissão de títulos sentençiais que seriam resgatados em 60 parcelas, salvo nos casos de créditos de pequeno valor ou alimentício, que seriam resgatados em única vez, sendo vedado, de qualquer sorte, a expropriação judicial. Portanto, são duas grandes mudanças: impõe como regra o parcelamento e suprime a possibilidade de execução forçada dos créditos de pequeno valor, o que compromete o princípio do Estado de Direito, indevidamente por norma constitucional derivada.

No seu art. 103-B, a PEC n. 29/00 institui o Conselho Nacional de Justiça, formado por magistrados de carreira e advogados, destinado ao “controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes”, como a grande vedete capaz de sanar todos os males do Poder Judiciário. O Conselho Nacional de Justiça seria um órgão do Poder Judiciário, com membros representantes dos tribunais superiores, federais e estaduais. Não obstante, atualmente o controle do Judiciário já ocorre em diversos níveis. No plano penal, todo juiz está sujeito a contro-

le, sempre por uma instância superior, exceto os ministros do Supremo Tribunal Federal, que são julgados pelo Legislativo. No plano financeiro, a fiscalização ocorre pelo Tribunal de Contas, órgão estranho ao Poder Judiciário. E, no plano administrativo funcional, os juízes de 1º grau estão sujeitos à fiscalização dos Tribunais correspondentes, que, contudo, também são responsáveis pela apuração de faltas de seus próprios membros. Somente para os membros de tribunais é que se pode dizer “inexistir um controle externo”, para apuração de falta disciplinar, muito embora haja “controle externo” para todo magistrado brasileiro, inclusive para membros de tribunais, no tocante a faltas penais e orçamentárias.

O que não há, nem é proposto ou coerente, seria um “controle externo” por outro órgão independente do Poder Judiciário, salvo no caso dos ministros do Supremo, que, como já registrado, estão sujeitos a processo perante o Legislativo e, sendo assim, não seria razoável julgá-los a si mesmo. Entretanto, afora esses casos, a jurisdição sobre magistrados deve ser da alçada do Poder Judiciário, sob pena de ruptura com o princípio da tripartição de poderes, que traduz notadamente a autonomia de funções. Ademais, não teria sentido ver um magistrado sendo punido na esfera disciplinar por um órgão independente do Judiciário, enquanto este, na esfera penal, continuar com a função jurisdicional sobre o mesmo fato.

Portanto, ao contrário de ser criado um órgão com poderes correicionais sobre todo o Judiciário, creio que bastaria a adoção de regra análoga à da competência para julgamento criminal de magistrados, regra essa que não é alterada pela PEC n. 29/00. Seria suficiente deslocar para um órgão jurisdicional, de instância superior, atribuição para julgar ilícitos administrativos de magistrados de instância inferior, tal como o Conselho Superior da Justiça Federal, idealizado no art. 105, § 1º, inc. II, da própria PEC n. 29/00, o fará no âmbito da Justiça Federal de 1º e 2º graus, no tocante à “supervisão administrativa, financeira, patrimonial e orçamentária”, detendo a centralização do sistema e dos poderes correicionais.

Não vejo nessas proposições da PEC n. 29/00 uma reforma que traga modificações substanciais à estrutura do Poder Judiciário brasileiro; que traga efetividade à jurisdição. Aliás, pelo contrário, vislumbro até mesmo, em alguns tópicos, certa

dose de inconstitucionalidade, como por exemplo, ocorrerá com a execução de decisões judiciais contra o Poder Público. Entretanto, como afirma o Min. Nilson Naves, Presidente do Superior Tribunal de Justiça, “que venha a reforma do Judiciário, mesmo que não seja completa, como desejamos; o mais importante é que, mesmo parcial, venha, pois algum progresso é melhor que nenhum”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Márcio Thomaz. Reforma Poder Judiciário. *Revista Consultor Jurídico*. São Paulo: Consultor Jurídico, 2003.

CABRAL, Bernado. *Relatório da Reforma do Poder Judiciário*. PEC n. 29 de 2000, Brasília: Senado Federal, 2002.

NAVES, Nilson. *Notícias do Superior Tribunal de Justiça*. Brasília: STJ, 2003.

Artigo recebido em 19/8/03.

ABSTRACT

The author analyses, briefly, some innovations which are in the text approved by the Federal Senate, in October 2002, by approaching the modifications involving current and controversial subjects in relation to the Judiciary's Reform.

He discourses on the mechanisms set forth in the *PEC n. 29/00*, which deal with the Judiciary's Reform, within the Brazilian Supreme Court's and the High Court of Justice's sphere.

He understands that the binding of the jurisdictional organs to a statement of the Judiciary itself does not attempt against the magistrate's independence in relation to the free appreciation of facts, expressed under the legal hermeneutics' view.

He comments upon the institution, through the *PEC n. 29/00*, of the National Justice Council that is destined to the “control of the Judiciary Power's administrative and financial performance and the fulfillment of the judges' functional duties”.

At last, he asserts that the idea of constituting an “external control” by another organ outside the Judiciary Power is not suitable, except in the case of the Brazilian Supreme Court's members who are liable to a suit before the Legislative.

KEYWORDS – Judiciary Power – reform; *PEC n. 29/00*; National Justice Council; external control; magistrate – independence.

Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva é Juiz Federal e Professor Titular da Universidade Federal Fluminense – RJ.