

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS GERAIS
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E DIREITO

LÚCIA HELENA DO PASSO

REFORMA DO JUDICIÁRIO
QUESTÃO DE INDEPENDENCIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós -
Graduação em Sociologia e Direito da
Universidade Federal Fluminense, como requisito
para obtenção do título de mestre em Ciências
Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Doutor Napoleão Miranda.

Niterói
2004

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS GERAIS
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E DIREITO

LÚCIA HELENA DO PASSO

REFORMA DO JUDICIÁRIO
QUESTÃO DE INDEPENDENCIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós -
Graduação em Sociologia e Direito da
Universidade Federal Fluminense, como requisito
para obtenção do título de mestre em Ciências
Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Doutor Napoleão Miranda.

Niterói
2004

DO PASSO, Lúcia Helena

Napoleão Miranda / Lúcia Helena do Passo, UFF/ Programa de Pós – Graduação em Sociologia e Direito. Niterói.

113 f, e 4 anexos (I,II,III,IV) com 386 docs.

Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais)
- Universidade Federal Fluminense.

1. Interdisciplinaridade. 2. Crítica às Instituições Político – Jurídicas. 3. Reforma do Judiciário. I. Dissertação (Mestrado) II. Título.

LÚCIA HELENA DO PASSO

**REFORMA DO JUDICIÁRIO
QUESTÃO DE INDEPENDÊNCIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós –
Graduação em Sociologia e Direito da
Universidade Federal Fluminense, para a
obtenção do título de mestre em Ciências
Jurídicas e Sociais.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Doutor Napoleão Miranda – UFF

Professor Doutor José Ribas Vieira - UFRJ

Professor Doutor Wilson Madeira Filho – UFF

Niterói
2004

Este trabalho é dedicado

Aos meus pais Antonio e Marília e aos meus filhos Antonio e Mariana – motivo e fim de tudo que faço.

Ao Professor Napoleão Miranda, mestre, amigo, exemplo de solidariedade e tolerância.

Meu **agradecimento especial** aos fraternos amigos, colegas do Programa de Pós - Graduação em Sociologia e Direito, Marcos Henrique Costa Quintanilha, Maria Leonor Sardas e Lídia Caldeira Lustosa Cabral pelo afeto, disponibilidade e companheirismo.

Agradecimento especial à Carmen Lúcia do
Passo Neves, minha irmã, pelo valioso auxílio
no trabalho de pesquisa.

“Da dignidade do Juiz depende a dignidade do Direito. O Direito valerá, em um país e num momento histórico determinados, o que valham os juízes como homens”. (EDUARDO COUTURE).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO, p. 3.

NOTA METODOLÓGICA, p. 5.

PARTE - I - O PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO E A NECESSIDADE DE SUA REFORMA, p.7.

CAPÍTULO - I - 1 - HISTÓRICO CONCEITUAL, p.7.

I -1-a - Organização social.

I -1-b - Divisão das funções estatais.

I -1-c - Atribuições do Estado-Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário.

I -1-d - Constituição e Poder Constituinte.

I -1-e - Poder Constituinte originário e derivado - Criação e modificação de uma Constituição.

CAPÍTULO - I - 2 - O PODER JUDICIÁRIO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS, p. 14.

I - 2-a - Evolução do tratamento constitucional da garantia de independência e das atribuições constitucionais do Poder Judiciário.

I -2-b -A Constituição imperial.

I -2-c -As Constituições republicanas.

I -2-d -A Constituição de 1891.

I -2-e -A Constituição de 1934.

I -2-f -A Constituição de 1937.

I -2-g -A Constituição de 1946.

I -2-h -A Carta de 1967.

I -2-i - A Carta de 1969 (Emenda Constitucional 1/69).

I -2-j - A Constituição de 1988.

I -2-l - Reforma por quê?

I -2-m- A iniciativa do Poder Judiciário para a Reforma do Judiciário (Relatório - “Diagnóstico” do STF).

I -2-n - Projeto Original - PEC 96/92.

PARTE - II – A PARALISAÇÃO DO PROJETO DE REFORMA- INFLUÊNCIAS EXTERNAS NO PROJETO DE REFORMA, p. 47.

CAPÍTULO – II - 1 - OS PROGRAMAS E RECOMENDAÇÕES DO BANCO MUNDIAL PARA REFORMA DOS JUDICIÁRIOS DA AMÉRICA LATINA E CARIBE, p. 48.

II –1- a - Documento Técnico 319/1996.

II –1- b - Informe /2002. Mobilização de setores sociais.

II –1 - c - O consenso criado para a Reforma do Judiciário Brasileiro - Imprensa como formadora de consenso - Formação de consenso nas instituições nacionais - Mobilização do Judiciário brasileiro – Internalização da Reforma.

II –1 - d - A retomada da Reforma no Brasil.

PARTE - III- A REALIDADE DA REFORMA, p. 70.

CAPÍTULO - III – 1- O projeto final – Emenda Constitucional 45/2004, p. 70.

III – 1- a - Conselho Nacional de Justiça – Independência Interna dos Tribunais.

III – 1 -b - Críticas Institucionais, acadêmicas e externas.

III – 1 -c - Súmula Vinculante – Morosidade.

PARTE - IV - CONCLUSÃO, p. 99.

BIBLIOGRAFIA, p. 110.

ELEMENTOS DE APOIO, p. 113.

ANEXOS, p. 114.

ANEXO – I – PEC 96/92 - EC. 45/2004.

ANEXO – II – RECOMENDAÇÕES DO BANCO MUNDIAL – D.T. 319 e R. 2002.

ANEXO – III – NOTÍCIAS E PUBLICAÇÕES ANTERIORES A REFORMA DO JUDICIÁRIO (DE MARÇO DE 2003 A DEZEMBRO DE 2004).

ANEXO – IV – NOTÍCIAS E PUBLICAÇÕES POSTERIORES A REFORMA DO JUDICIÁRIO (DE JANEIRO DE 2005 A MAIO DE 2006).

Introdução

O objeto do estudo e pesquisa da presente dissertação é o funcionamento do Poder Judiciário Brasileiro examinado através de um enfoque jurídico-social, áreas de concentração do Mestrado, com recorte na recente Reforma constitucional promovida pela Emenda Constitucional 45/2004 de forma a verificar sua repercussão na estrutura, eficiência e atualização deste poder estatal.

Este trabalho tem propósito eminentemente crítico, mas subordinado a uma perspectiva prática, baseada na experiência vivida pela autora na função jurisdicional exercida como juíza de direito.

O nosso objetivo está direcionado a uma análise crítica da proposta inicial de Reforma do Judiciário, cotejando-a com a forma final, para afiançar a efetividade da justiça e das inovações trazidas pela Reforma Constitucional de 2004 diante da realidade estrutural do Judiciário, observado o substrato sócio-político do país.

Procuramos não utilizar, neste trabalho, uma linguagem técnico-jurídica rígida que possa dificultar o desenvolvimento do tema, visto que o objetivo desta reflexão é oferecer uma possibilidade de discussão multidisciplinar do seu conteúdo.

Utilizaremos o método sócio-jurídico-crítico, caracterizado por uma visão sociológica que, a um só tempo, ampara e serve de contraponto às estruturas jurídicas, como forma de afastar o dogmatismo, e promover o exercício de um juízo crítico sobre as modificações trazidas pela Reforma constitucional e suas repercussões institucionais e sociais.

Este trabalho é apresentado em quatro partes. A primeira parte está dividida em dois capítulos com dezoito subtítulos. Primeiramente, analisar-se-á a divisão dos poderes estatais e a norma constitucional disciplinadora do Judiciário sob o ponto de vista teórico e histórico.

Apresentaremos algumas formulações da lavra dos principais autores contemporâneos sobre o tema da atribuição constitucional, e, principalmente, sobre as garantias de independência do Poder Judiciário, que nos orientarão na análise do nosso objeto e, do mesmo

modo, estudaremos a evolução histórica do tratamento constitucional do Poder Judiciário por meio de pesquisa que se completa com um breve exame do tema nas Constituições brasileiras, bem como um estudo da estrutura constitucional do Poder Judiciário nacional.

Por último, ainda nesta parte, investigaremos o contexto sócio-jurídico da Reforma e as razões que originaram uma proposta de reforma constitucional por iniciativa do Poder Judiciário, formulada através de um relatório encaminhado pelo Supremo Tribunal Federal ao então Presidente da República, relatório este que deu origem ao projeto inicial de Reforma do Judiciário (PEC 96/92).

A segunda parte está organizada em um capítulo dividido em quatro subtítulos. O primeiro abordará a paralisação do trâmite do projeto de Reforma constitucional do Judiciário e a lenta tramitação do projeto por quase 30 anos e apontará, neste longo período de gestação, a campanha maciça promovida pelo Banco Mundial para reforma dos Judiciários da América Latina e Caribe, efetivada através de publicações, projetos, relatórios e recomendações (Anexo II), pontuando o reflexo dessas informações no discurso da imprensa brasileira, e destacando o papel da mídia como veículo formador de um consenso popular e institucional favorável à Reforma (Anexo III).

Os subtítulos subseqüentes cuidarão da retomada do projeto de Reforma constitucional do Judiciário, o novo traçado dado ao projeto final de Reforma, investigando ainda a influência dos programas do Banco Mundial nas alterações do projeto inicial e na forma adquirida pelo projeto final.

Não nos deteremos no exame dos inúmeros projetos substitutivos que sucederam e alteraram a PEC 96/92 ao longo dos muitos anos (décadas) pelos quais tramitou a Reforma do Judiciário, pois o nosso objetivo é confrontar, tão somente, a Emenda Constitucional 45/2004 com o projeto original (Pec 96/92) (Anexo I) – proposto pelo próprio Judiciário – como veremos.

A terceira parte deste trabalho, formada por um capítulo e três subtítulos, constitui o centro da pesquisa, pois desenvolve um juízo crítico acerca dos rumos tomados pela Reforma e sobre uma real e efetiva justiça trazida pela Reforma, e apresenta os resultados conclusivos desta dissertação. De fato, nesta parte fica estabelecida a linha de nossa pesquisa e indagação, e direciona o trabalho para uma análise crítica. Assim, baseada nas observações vivenciadas no exercício da magistratura, constatamos que as expectativas de agilização das atividades

judiciais, de uma aproximação do Judiciário com a população e de julgamentos absolutamente isentos podem não ser atendidas plenamente, em razão das modificações sofridas pelo projeto original ao longo do processo de Reforma da Constituição (Anexo IV).

Na quarta e última parte, apresentaremos a conclusão da pesquisa e procuraremos destacar a importância de uma análise crítica da Reforma para sinalizar que existe uma realidade sócio-política - estrutural que não pode ser desconsiderada, como denúncia e alerta para que os desvios dos objetivos principais da Reforma do Judiciário sejam corrigidos, que sejam repudiados interesses externos modificadores do projeto original para que sejam atendidas as expectativas da população no sentido de ter um Judiciário mais independente, ágil, democrático, transparente e comprometido com sua missão constitucional, de forma a se tornar um efetivo instrumento popular para a garantia da cidadania.

Nota metodológica

Na elaboração deste trabalho, além da pesquisa teórico-doutrinária e histórica que se fizeram necessárias para a adequada delimitação, desenvolvimento e análise do nosso objeto, foram utilizadas também duas outras técnicas de pesquisa:

1 – Coleta de dados jornalísticos mediante a compilação de notícias, entrevistas e publicações diversas veiculadas em publicações institucionais e em jornais e revistas de grande circulação, no período compreendido entre um ano e meio que antecedeu a aprovação, até um ano e meio após a promulgação da Reforma, assim como em publicações institucionais de diversos Tribunais e associações de classe (Anexos III e IV). Esta coleta de dados não teve e pretensão de ser exaustiva, pois tem como objetivo somente reforçar, ainda que de forma limitada e regionalizada, as avaliações e percepções sugeridas pela análise da Reforma constitucional em confronto com o funcionamento cotidiano do Judiciário brasileiro e a realidade sócio-político-econômica do país.

2 – Com o acompanhamento crítico das diversas e mudanças ocorridas no processo de Reforma constitucional, visamos observar o desenvolvimento e as modificações de objetivo sofridas pelo projeto original de Emenda Constitucional, assim como registrar as expectativas e reações da população, buscando amparo teórico na coleta de dados secundários mediante pesquisa na rede mundial de computadores, através dos diversos *sites* de organismos nacionais

e internacionais (Anexo II), utilizando, ainda, a tradicional pesquisa doutrinária em livros, legislação, e em dados obtidos junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e a Associação dos Magistrados Brasileiros.

A utilização de tais métodos de pesquisa na elaboração desta dissertação se justifica, a nosso ver, em razão da necessidade de verificarmos a influência das “recomendações” de organismos internacionais (Banco Mundial) para a Reforma do Judiciário, a contribuição do setor mídia na formação de um discurso favorável a Reforma do Judiciário Brasileiro, assim como extrair o grau satisfação da população em geral com o resultado prático da Reforma do Judiciário pouco mais de um ano após sua promulgação.

Tais dados encontram-se reproduzidos ao final da pesquisa, agrupados nos quatro Anexos (I, II, III, IV) que a acompanham, e numerados, por anexo, em ordem crescente.

PARTE I - O PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO E A NECESSIDADE DE SUA REFORMA

CAPÍTULO – I- 1- HISTÓRICO CONCEITUAL

I- 1 - a - Organização social

Na medida em que o homem passou a viver em grupo, ainda nos pequenos grupos familiares e nas sociedades mais primitivas, surgiu a necessidade de haver uma forma de organização e comando social, não só para manutenção da ordem interna como também para promover a defesa do grupo contra os perigos externos.

Destarte, nos primórdios da organização social o poder, dentro de um grupamento social, ou era exercido por uma só pessoa, um chefe supremo que detinha nas mãos todo o poder estatal, ou esse poder estatal era exercido por uma assembléia indicada pela própria comunidade.

“Nas primeiras fases de sua organização e evolução, o poder do Estado encontra-se concentrado em uma pessoa, quer seja pessoa física, singular, ou pessoa coletiva, e toda a atividade é exercida por êsse órgão único e supremo. Nas sociedades primitivas, o chefe mantém a ordem interna, julga os dissídios, impõe penalidades, comanda os guerreiros e geralmente desempenha funções religiosas, é feiticeiro, mago, sacerdote. Tudo que interessa a vida do grupo, e que hoje denominamos direito, moral, religião, administração, serviços públicos, govêrno, etc., é exercido por um órgão único, que pode ser um homem ou uma assembléia, como acontecia, por exemplo nas democracias gregas. Ainda no período medieval, os príncipes eram os chefes militares, os juizes, os administradores exclusivos em seus domínios.”¹

¹ AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. Porto Alegre: Ed. Globo, 1951.p.177

A concentração de poderes, num primeiro momento, parecia vantajosa, em razão da rapidez das decisões mas, na prática social, se mostrou inconveniente diante da possibilidade de uma decisão (que atinge toda a sociedade) ficar ao inteiro arbítrio, humores e capricho de uma só pessoa, como ocorria, por exemplo, nas monarquias absolutistas.

Assim, a concentração de poderes no exercício da organização social mostrou-se improdutiva, sendo abandonada ao longo da evolução dos grupos sociais que, para prevenir o arbítrio, buscaram a divisão do poder estatal como uma forma de limitação deste poder, expediente que, técnica e historicamente, se revelou eficaz quando efetivamente utilizado.

“(...) mesmo nos grupos primitivos essa concentração total do poder e da atividade pública em um só órgão não foi de longa duração. O aumento do território e da população, nos grupos mais complexos, obrigava necessariamente a delegação de certas atribuições a pessoas da confiança do chefe ou príncipe, que não conseguiria mais atender pessoalmente a tudo. Ainda que a autoridade permanecesse em princípio concentrada nele, o seu exercício tinha de ser dividido entre várias pessoas. É a lei natural da especialização das funções e da divisão do trabalho nas sociedades complexas e relativamente adiantadas.

Nas monarquias orientais e mesmo nas monarquias absolutas da Idade Média, conquanto o poder resida de direito no príncipe, o exercício do poder é delegado a vários órgãos auxiliares, com funções ainda mal definidas, todos subordinados ao monarca. Assim, por exemplo, a função judiciária, que requer estudo e conhecimento de velhos costumes, máximas e processos, é atribuída a especialistas, aos *legistas* que, no começo, apenas estudam o caso e apresentam ao rei sugerindo-lhe a decisão. Com o aumento do território e da população e, conseqüentemente, dos casos a decidir, o rei incumbe a funcionários especiais a função de julgar em seu nome.

Outros ramos da atividade do Estado, pelas mesmas razões e por outras, vão-se também destacando e criam-se órgãos especiais para desempenhá-la. Foi o que se deu na Inglaterra, com a função legislativa que, através de lutas e conquistas sucessivas, o Parlamento conseguiu retirar das mãos do monarca e exercê-la com autonomia.”²

² Idem item 1, p. 177.

I - 1- b - Divisão das funções estatais

Podemos entender esta “divisão de funções” como a divisão do poder político estatal entre diversos órgãos distintos e independentes, de forma que a atividade de cada um desses órgãos seja fiscalizada, reexaminada ou limitada pelos demais, estabelecendo um sistema de contenção ou limitação de poder, denominada pela doutrina jurídica de “sistema de freios e contra-pesos”.

Neste ponto vale lembrar que a noção de Estado como a compreendemos hoje surge com a organização política da sociedade (povo, território, nação) e, embora sua forma varie através do tempo e do espaço, o Estado tradicional Moderno se revela como a organização política da sociedade **com o fim precípua de promover o bem comum.**³

I- 1 - c - Atribuições do Estado- Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário

Para consecução desta finalidade principal – promover o bem comum – podemos dizer, com simplicidade, que a atividade organizacional do Estado Moderno é manifestada através de três atividades ou funções distintas, a saber: a primeira consiste em elaborar leis gerais para todos – função legislativa; a segunda destina-se a arrecadar e administrar recursos (impostos), prestar serviços públicos e organizar a defesa dos cidadãos – função executiva; e a terceira atividade do Estado é a que objetiva resolver os conflitos surgidos entre os indivíduos – função judiciária.

Transcreve –se aqui texto de Darcy Azambuja sobre o desenvolvimento histórico da divisão das funções estatais que, conquanto longo para os limites deste trabalho, apresenta o tema de forma clara, concisa e didática:

“A especialização das funções ou divisão dos poderes no Estado é a consequência natural do desenvolvimento social, da complexidade

³ Esta definição de Estado não corresponde, contudo, a perspectiva adotada por autores, por exemplo, da tradição de pensamento marxista, para os quais o Estado visa, antes de tudo, a preservação dos interesses de determinados grupos sociais.

crescente da atividade do poder público, do progresso material e moral dos povos. Os filósofos e escritores têm procurado as razões e causas desse fato, têm indagado sua utilidade e alguns mesmo, apesar de tratar-se de um fenômeno natural a sociedades políticas, têm-lhe negado a legitimidade.

Já Aristóteles, na *Política*, dizia que na organização do Estado há três partes que devem merecer especial cuidado. A primeira é a assembléia dos cidadãos, o corpo deliberante, o verdadeiro soberano; a segunda é a magistratura, isto é, os funcionários designados pela assembléia para certas funções; a terceira é o corpo judiciário. No entanto, Aristóteles, se discriminou os órgãos, confundiu as funções, pois deu à Assembléia o conjunto de todas as atribuições, sendo os dois outros órgãos simples delegações suas, sem atribuições bem definidas.

Depois do filósofo grego a doutrina da divisão dos poderes permaneceu longos séculos sem merecer qualquer atenção dos escritores.

Maquiavel não lhe faz nenhuma menção precisa; Bodin apenas sustenta a conveniência de separar a administração da justiça das atribuições do rei.

Locke é o primeiro escritor que realmente elabora uma teoria da divisão dos poderes. Inspirado na constituição inglesa, diz ele em seus *Ensaio*s que é necessário que as funções do Estado sejam exercidas por órgãos diferentes. “O poder legislativo é o que tem o direito de determinar a forma como se deve empregar o poder público, para proteger a comunidade e seus membros. As leis podem ser elaboradas em pouco tempo, e assim não é necessário que o poder legislativo esteja sempre reunido. Por outro lado, dada a fragilidade humana, grande seria a tentação de abusar do poder se as mesmas pessoas que fazem as leis devessem executá-las. Assim, o poder legislativo deve estar separado do executivo”. Além desses dois poderes, Locke distinguia ainda o poder *confederativo* ou das relações internacionais, e o *discrecionalário*, atribuições extraordinárias que o governo exerceria de acordo com as leis.

Coube, porém, a Montesquieu, jurista e filósofo francês (Carlos de Secondat, barão de Montesquieu, 1689 – 1755), autor do *Espírito das Leis*, não somente elaborar uma teoria completa da divisão dos poderes como também difundir-la por toda a Europa, vindo a constituir um dos maiores fatores na organização dos Estados modernos.

Na sua famosa obra, que é um tratado de direito político, depois de estudar a Constituição da Inglaterra, Montesquieu lança as bases da sua doutrina, e justifica-a com vários argumentos.⁴

“Em todo o Estado, diz ele, há três espécies de poderes, o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo das coisas que dependem do direito civil. Pelo primeiro o príncipe ou magistrado faz as leis para algum tempo ou para sempre, e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, ele faz a

⁴ Ibidem item 1 p. 179 e 180.

paz ou a guerra, envia e recebe embaixadas, estabelece a ordem, prevê as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes e julga os dissídios dos particulares. Chama-se à última o poder de julgar e à outra simplesmente o poder executivo do Estado”. (*Esprit des Lois*, liv. XI, chap. VI).

Depois de distinguir assim os três poderes, Montesquieu passa a expor as razões pelas quais eles devem estar separados:

“A liberdade política somente existe nos governos moderados. Mas nem sempre ela existe nos governos moderados. Só existe quando não se abusa do poder, mas é uma experiência eterna que todo homem que detém o poder é levado a dêle abusar: e vai até onde encontra limites. Quem o diria? A própria virtude precisa de limites. Para que não se abuse do poder é necessário que pela disposição das coisas o poder limite o poder.

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistrados, o poder legislativo está unido ao poder executivo, não há liberdade, pois é de esperar que o mesmo monarca ou assembléia faça leis tirânicas e as execute tiranicamente. Não há também liberdade, se o poder de julgar não está separado do poder legislativo e do executivo. Se aquele estiver unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos será arbitrário, pois o juiz será também legislador. Se o poder de julgar estiver unido ao poder executivo, o juiz terá a força de um opressor. Tudo estará perdido se o mesmo homem ou a mesma assembléia de notáveis, ou de nobres ou do povo exerce os três poderes, o de fazer as leis, o de executar as resoluções e o de julgar os crimes ou dissídios dos particulares.”(Op. cit. e loc. cit).

A teoria de Montesquieu teve extraordinária repercussão na filosofia política e nas Constituições escritas que se promulgaram nos fins do séc. XVIII, tornou-se um dogma na ciência constitucional. Por efeito mesmo de sua divulgação, ela também sofreu modificações, nem sempre para melhor, quer nas legislações quer nas doutrinas que a aceitaram. Montesquieu, se bem que demonstrando a necessidade da separação dos poderes, julgava também necessário que eles fossem harmônicos; que se limitassem reciprocamente, mas não fossem absolutamente separados e não paralisassem uns aos outros. Os revolucionários franceses de 89, porém, aceitando a doutrina, desvirtuaram-na, proclamando a separação absoluta das funções do Estado, de sorte que os três poderes não se limitavam reciprocamente, mas em verdade se entravavam, provocando conflitos e determinando a paralisação da atividade pública.⁵

A organização política dos Estados modernos, malgrado o que possa dispor a letra das suas Constituições, não consagra a separação absoluta de poderes no sentido em que pretendeu realizá-la a assembléia revolucionária. Há separação de órgãos, especialização de funções, mas

⁵ Ibidem item 1 p. 180 e 181.

há cooperação entre os órgãos, exatamente para o fim que Montesquieu almejava para que o poder limite o poder”⁶

Fixada a constatação histórica da conveniência da divisão das funções estatais e a tradicional tripartição destas, para chegarmos ao exame do nosso tema principal – a Reforma do Poder Judiciário - passaremos a uma abordagem técnico-evolutiva acerca da noção de Constituição, da função judicial, assim como o tratamento e a organização do Judiciário no sistema constitucional brasileiro, visto que o objeto precípuo de nossa indagação e pesquisa é a recente Reforma constitucional do Poder Judiciário efetivada com a promulgação da Emenda Constitucional 45/2004.

I - 1- d - Constituição e Poder Constituinte

A Constituição é a lei fundamental de um Estado.

“A palavra constituição provém da Grécia antiga. *Polis, Estado, cidade amuralhada, de pequenas dimensões. Vem daí o nome Politéia, que significa constituição. A palavra política, de ARISTÓTELES, politéia significando constituição, polis. Estado, tudo veio do pensamento político grego, do direito público de Atenas.* As obras mais representativas foram as de PLATÃO (*República*) e de ARISTÓTELES (*Política*), que quase se perdem. Foram encontradas por MÁRIO, ditador romano. Outra obra de ARISTÓTELES, a *Constituição de Atenas*, só foi achada no final do século XIX. Aí, ele estudava 138 Estados, com suas respectivas constituições.

A idéia de Constituição nasceu, assim, na antiga Grécia.

Foi ali, com o pensamento grego mais abstrato, de onde proveio a idéia de constituição, que serviu, mais tarde, de fundamento ao pensamento civil europeu. O objetivo de elaborar o pensamento tem uma autonomia relativa no desenvolvimento do processo histórico.

De um símbolo, a humanidade elaborou a idéia de constituição, vendo nele uma liberdade contra o despotismo.

De *politéia*, ou constituição, os romanos empregaram a expressão *rem publicam constituere*, constituir o Estado, organizar o Estado. De *constituere*, vieram *constitutio* e constituição. Numa seqüência [cont.]

⁶Ibidem item 1 p. 181 e 182.

histórica, tem-se a idéia firmada de constituição como uma lei fundamental.”⁷ [Grifos do autor]

Assim, podemos afirmar, de maneira simples, que a Constituição é a lei fundamental de um Estado, tendo em vista que todas as demais leis encontram seu fundamento e validade nas normas constitucionais – o que vale dizer que todas as leis têm que estar de acordo com a Constituição, sob pena de não sobreviverem no mundo jurídico.

“As normas constitucionais têm uma eficácia superior às demais normas jurídicas. Uma norma constitucional tem um poder superior às ordinárias. Nenhuma lei pode ir de encontro ao espírito e nem à letra da Constituição.

“(…) A eficácia é o poder que tem a norma de engendrar efeitos jurídicos. A constituição é a lei fundamental. Qualquer outra tem de se subordinar a ela.

A constituição é uma super lei de eficácia superior. No caso de conflito da constituição com a lei ordinária, a primeira leva vantagem, tornando a última sem efeito.”⁸

I - 1-e - Poder Constituinte originário e derivado - criação e modificação de uma constituição.

O Poder Constituinte é a tarefa, atribuição ou competência, determinada a um órgão estatal específico, para elaboração (Poder Constituinte Originário) ou modificação (Poder Constituinte Derivado) da Constituição de um Estado.

“A primeira competência, de criar originariamente uma constituição, é chamada poder constituinte originário, e a segunda competência, de reformar, emendar ou revisar, é o poder constituinte derivado. Alguns autores pretendem reduzir a competência do poder constituinte à atividade de elaborar uma constituição, e não de reformá-la. A tendência mais generalizada é a da competência originária de criação

⁷ FERREIRA, Luiz Pinto. Direito Constitucional Resumido. Rio de Janeiro: Ed. Rio, 1983; p. 09 e 10.

⁸ Idem item 7 p. 12.

da constituição e a competência derivada de emendá-la, reformá-la e revisá-la”.⁹

CAPÍTULO I - 2 - O PODER JUDICIÁRIO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

I - 2 - a - Evolução do tratamento constitucional da garantia de independência e das atribuições constitucionais do Poder Judiciário.

Pinto Ferreira narra que a história do constitucionalismo – e das Constituições – foi gerada lentamente através dos tempos, e foi desenhada por determinados movimentos sócio-políticos (Magna Carta, *Bill of Rights*, Constituição Americana, Revolução Francesa, Guerras Mundiais, Congressos Comunistas Mundiais, Revolução Russa) que esculpiram a nova face do constitucionalismo moderno, com nítida consagração dos direitos humanos:

“A democracia direta na antiga Grécia (...) em Roma (...) foram-se desenvolvendo lentamente. As proteções aos direitos do homem não nasceram bruscamente.

Durante algum tempo, depois da Idade Média e já no fim desta, começou o novo surto de avanço em proteção às liberdades. Ocorre primeiro na Inglaterra, com a *Magna Carta Libertatum* (...) de 1215 e, depois, com um documento chamado *Declaração de Direitos* (*Bill of Rights*), iniciou essa luta contra o absolutismo, caminhando para o regime constitucional e inaugurando o regime a que se denominou de Parlamentarismo.

A segunda fase da evolução política humana foi a incorporada pelos EUA, depois da Independência americana. As 13 colônias inglesas se emanciparam [e] (...) se transformaram em estados independentes, em uma confederação; em seguida, foi convocada a Convenção de Filadélfia, de maio a setembro de 1787. Convenção é o mesmo que assembléia constituinte.

Daí veio a primeira e única constituição norte-americana, de 17 de setembro de 1787, que sofreu emendas, mas permanece em seu texto original”¹⁰

⁹ Ibidem item 7 p. 10 e 11.

¹⁰ Ibidem item 7 p.12.

(...)

“O terceiro tipo de evolução política foi o da França, com a revolução de 1789, a revolução francesa, que vitoriosa, esmagou [cont.] o velho regime da monarquia despótica, repousando na aristocracia e dando margem para ascensão da burguesia como classe social ascendente.”

(...).

A revolução seria impossível de ser escrita, sem que antes se escrevesse um livro da fome. Esta levou o povo a invadir as padarias. Veio uma série de constituições da França, culminando com o modelo de uma república parlamentar, consignada na atual constituição francesa de 1958, reformada em 1962. (...)

Outra fase é a da Alemanha. Envolvendo-se em sucessivas guerras mundiais, seu desenvolvimento tecnológico do século XIX ameaçou a França e a Inglaterra, daí as duas grandes guerras mundiais. Tais guerras findaram, anulando a influência européia diante de outras potências. Criou uma forma específica de governo, desde a constituição de Weimar, de onde proveio a sua constituição de 1919, que estabelece a chamada democracia social, partindo de tendências socialistas ligadas à segunda internacional e a gente de inspiração marxista .

Houve quatro internacionais ou congressos comunistas mundiais.

Depois da Segunda Guerra Mundial, a Alemanha foi dividida em dois Estados independentes, a República Federal Alemã e a República Democrática Alemã. A primeira é democrática e a segunda, soviética. Introduz as idéias de planejamento, divisão do trabalho, mudanças econômicas etc., com a infiltração comunista na Alemanha Oriental.

A derradeira forma política foi a da Rússia, com a revolução de 1917, através do leninismo, quando se criou a chamada URSS ou União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (da palavra *soviet*, que significa conselho, em russo). Uma república federativa com 15 Estados-membros e uma ditadura do proletariado. Esse modelo se divulgou no Oriente, China, Mongólia, Vietnã, e também na Europa, com as democracias populares.”¹¹

Como ressaltado ainda por Pinto Ferreira, as diversas etapas da evolução sócio - política mundial foram marcadas também por determinadas organizações político-estatais – a saber, o parlamentarismo inglês, o presidencialismo republicano norte-americano, a república parlamentar francesa, a democracia social alemã e o socialismo proletário soviético – que influenciaram, decisivamente, a criação e a modificação das Constituições modernas e impregnaram parte de seu ideário inovador no constitucionalismo de nosso tempo.

¹¹ Ibidem item 7 p.14.

Assim como inúmeras constituições estrangeiras, as constituições brasileiras, ao longo do desenvolvimento do constitucionalismo brasileiro, também sofreram a influência das idéias trazidas tanto pelos movimentos sócio- políticos quanto pelas organizações político – estatais que marcaram a cultura ocidental nos séculos XVIII, XIX e XX, como destacaremos, pontualmente, no correr de nossa investigação.

I - 2 -b - A Constituição imperial

A primeira constituição brasileira foi a Constituição do Império, outorgada em 1824 por D. Pedro I.

“Tinha sido proclamada a independência, porém antes o príncipe regente, D. Pedro, convocou uma assembléia constituinte, que logo se reuniu. Porém, no seu seio, formado por 90 deputados, generalizou-se uma contenda entre a própria constituinte e o príncipe, já então imperador do Brasil, e, por força desses choques, o imperador dissolveu a assembléia constituinte e outorgou uma carta constitucional em 25 de março de 1824.

A Constituição do império estabelecia a monarquia, com quatro poderes: os tradicionais, legislativo, executivo e judiciário, e mais o poder moderador, que advinha das especulações políticas de um pensador francês BENJAMIN CONSTANT.

(...) O poder judiciário era cercado [?] por um Tribunal de Justiça e correspondia ao órgão supremo de decisão e comando judiciário, embora sem a competência de julgar a inconstitucionalidade das leis.

A nossa constituição do Império tinha um cunho profundamente liberal, com liberdades políticas e privadas, porém artificialmente. ”¹²

A Constituição Imperial de 1824 trouxe para o constitucionalismo brasileiro a clássica divisão dos poderes estatais elaborada por Montesquieu (legislativo, executivo e judiciário) mas, a estes, acrescentou o Poder Moderador, exercido pelo Imperador, e que se tornou o

¹² Ibidem item 7 p. 15.

“eixo mais visível de toda a centralização de Governo e de Estado na época Imperial”¹³, criando um modelo constitucional “sui generis” de **tetrapartição** de poderes estatais, e revelando peculiar mistura de influências dos constitucionalismos francês e inglês.

Entretanto, tal peculiaridade, longe de constituir uma real moderação dos poderes da monarquia, ao revés, se prestou para fortalecer o poder do imperador sobre os demais poderes estatais.

O Poder Judiciário veio estruturado na Constituição de 1824 no capítulo único do Título VI (arts 151 a 164) e, embora declarado como poder independente no artigo 151, somente era garantida aos juízes a vitaliciedade (“perpetuidade”) como única prerrogativa funcional para o exercício da magistratura, visto que os juízes podiam ser removidos a qualquer tempo de seus órgãos de atuação, como podiam também ser punidos por único e inteiro arbítrio do Imperador (arts. 153 e 154).

“Art. 151 – O poder judicial é independente, e será composto de juízes e jurados, os quais terão lugar, assim no cível como no crime, nos casos e pelo modo que os códigos determinarem.”

Art. 153 – “Os juízes de direito serão perpétuos; o que, todavia, se não entende que não possam ser mudados de uns para os outros lugares pelo tempo e maneira que a lei determinar.”

Art. 154 – “O Imperador poderá suspendê-los por queixas contra eles feitas, procedendo audiência dos mesmos juízes, informação necessária, e ouvido o Conselho de Estado. Os papéis que lhes são concernentes serão remetidos à relação do respectivo distrito para proceder na forma da lei.”¹⁴

Assim, sem garantias suficientes para julgar com independência e submetido ao poder monárquico, o Poder Judiciário, no período de vigência de Constituição de 1824, atuou sob a pressão da autoridade imperial, sendo ora utilizado como instrumento dos interesses do monarca, e ora vitimado por suas retaliações, situação que só pode se reverter com a proclamação da República em 1891.

Vale lembrar que a Constituição Imperial de 1824 vigorou por 65 anos – de sua promulgação (1824) até a proclamação da República (1889) – sendo a Constituição mais duradoura de toda história política do país até esta data.

¹³ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p.364.

¹⁴ BARRETO, Carlos Eduardo (organizador). Constituições do Brasil. 1º volume; São Paulo: Ed. Saraiva, 1971, p.36.

I – 2 -c - As Constituições republicanas

I – 2 -d - A Constituição de 1891

Após a queda da monarquia parlamentar, com o advento da República, o governo provisório republicano convocou uma Assembléia Constituinte para elaborar uma nova Constituição e, desta forma, revogar a Carta anterior.

Assim, o “Congresso constituinte elaborou, votou e promulgou uma constituição através de uma sistemática em que a mesma foi promulgada pelo próprio Congresso Constituinte. Essa constituição vigorou de 24-02-1891 até a revolução de 1930, sofrendo uma única revisão em 1926. Tal revisão perdurou por apenas quatro anos.

A sistemática prevalecente modificou profundamente as linhas de antes, pois o Brasil era uma monarquia parlamentar e um Estado Unitário. A república absorveu os princípios dominantes da filosofia política americana, a democracia republicana e o federalismo. Manteve-se a linha tradicional norte-americana de uma divisão de poderes, com o executivo, o legislativo e o judiciário.

(...)

O poder judiciário foi elaborado com a Justiça Federal e Estadual, cercado [?] com o Supremo Tribunal Federal, criado com a Constituição de 1891, imitando o sistema norte-americano e com a atribuição de declarar a inconstitucionalidade das leis”.¹⁵

“ (...) enfim, todas aquelas técnicas de exercício da Autoridade preconizadas na época pelo chamado ideal de democracia americana imperante nos Estados Unidos e dali importadas para coroar uma certa modalidade de Estado liberal, que representava a ruptura com o modelo autocrático do absolutismo monárquico e que se inspirava em valores de estabilidade jurídica vinculados ao conceito individualista de liberdade”¹⁶

¹⁵ Ibidem item 7 p.17 e 18.

¹⁶ Idem item 13 p.365.

O Poder Judiciário foi disciplinado nos arts. 55 a 62 da Constituição de 1891, ficando garantidas, explicitamente, à magistratura federal, as prerrogativas da vitaliciedade e da irredutibilidade de vencimentos silenciando, contudo, esta Constituição, no que se refere a inamovibilidade dos magistrados em geral no exercício de suas atribuições. No que tange às garantias gerais (de todos os juízes) da vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos, a Carta de 1891 foi também omissa, nada dispondo sobre a matéria.

Art. 57 – Os juízes **federais** são vitalícios, e perderão o cargo unicamente por sentença judicial.

§1.º) Os seus vencimentos serão determinados por lei e não poderão ser diminuídos.”¹⁷ [Grifos Nossos]

Assim, não obstante a nova face republicana exibida pela Constituição de 1891, e apesar das reformas estruturais que mereceu para atender aos princípios federativos, o Poder Judiciário, contudo, em razão das então poucas e limitadas garantias constitucionais para o exercício da jurisdição não adquiria, ainda, a força constitucional necessária para alcançar uma plena independência funcional e prestígio popular.

I - 2- e - A Constituição de 1934

Deflagrado um processo revolucionário em 1930, em razão de contenda política provocada pela sucessão presidencial (com a indicação de um candidato paulista em detrimento da candidatura mineira à Presidência da República), após convocação de uma assembléia Constituinte, foi promulgada uma nova Constituição em 16 de julho de 1934.

A Constituição de 1934, no dizer de Bonavides,

“insere a penetração de uma nova corrente de princípios, até então ignorados do direito constitucional positivo vigente no País. Esses princípios consagravam um pensamento diferente em matéria de direitos fundamentais da pessoa humana, a saber, faziam ressaltar o aspecto

¹⁷ Idem item 14, 1º volume, p. 129.

social, sem dúvida grandemente descurado pelas Constituições precedentes. O social aí assinalava a presença e a influência do modelo de Weimar numa variação substancial de orientação e rumos para o constitucionalismo brasileiro.”¹⁸

“A constituição de 1934 repetiu, quanto à organização da forma de Estado, as técnicas do federalismo, ampliando a competência da União, financeira, tributária e legislativa, competência para legislar em direito substantivo e em matéria processual. Na separação de poderes não houve praticamente diferença. A mudança mais acentuada foi a intercalação, na seção relativa às garantias individuais (constitucionais), da série de dispositivos de ordem econômica e social, com o direito do trabalho, de greve, sindicalização, salário mínimo, ampliando-se esse setor com o privilégio de *habeas-corpus* e com o mandado de segurança, expressão onde recaiu a preferência dos constituintes.”¹⁹

A Constituição de 1934, ao estruturar o Poder Judiciário (arts. 63 a 87) consolidou, em definitivo, no texto constitucional (art. 64), as garantias fundamentais para o livre exercício da função jurisdicional – vitaliciedade, irredutibilidade de vencimentos e inamovibilidade – prerrogativas da magistratura, mas que asseguram, à população, julgamentos isentos, seguros e independentes. Mais do que garantias da magistratura para o exercício de suas funções, tais prerrogativas constitucionais constituem garantias dos próprios cidadãos que, conferindo aos juízes tranquilidade para julgar com plena liberdade e independência, podem exigir, em contrapartida, decisões imparciais e justas.

I - 2- f - A Constituição de 1937

Em 1937, quando o país preparava novas eleições presidenciais, Getúlio Vargas promoveu um golpe de Estado pelo qual dissolveu o Congresso e, com a outorga de uma Carta Constitucional em 10 de novembro de 1937, inaugurou um regime autoritário no país.

¹⁸ Ibidem item 13 p. 366.

¹⁹ Ibidem item 7 p.20.

“Esta carta política foi promulgada mediante decreto da presidência e se estabeleceu uma tendência autoritária do regime político.”²⁰ Logo em seguida, a movimentação liberal da época, deu margem a que o Presidente da República, com o decreto de publicação da Lei Magna dissolvesse o Congresso Nacional, extinguindo os partidos políticos, estabelecendo a censura da imprensa e a criação do Tribunal de Segurança Nacional, eliminando o *habeas corpus* e adotando um regime de intervenção federal permanente de 37 a 45. Com isto evitou a eleição de governadores através da nomeação de interventores, extinguindo-se, também, a autonomia do município. Em vez de câmara de vereadores e prefeitos eleitos, estes eram nomeados através dos governadores de cada Estado.

(...)

A democracia parecia estar absorvida pela militância das forças contrárias do comunismo e fascismo, que procuravam desacreditá-la. As soluções dos problemas políticos, econômicos e sociais não eram tidas como possíveis através da democracia. Eclodiu, então, a Primeira Guerra Mundial.

O regime de 1937 procurou inaugurar um novo estilo da política nacional. O Congresso nunca funcionou, os Estados viveram sob intervenção federal e a Constituição foi modelada pela carta polonesa de 1935”.²¹

Não obstante o traço autoritarista do decreto que outorgou a Carta Constitucional de 1937 que, dentre outras medidas de exceção, dissolveu o Congresso Nacional, o Poder Judiciário, pelo menos aparente e formalmente, permaneceu regularmente estruturado na Constituição, com preservação das garantias constitucionais da magistratura (art. 91).

I - 2- g - A Constituição de 1946

Com o enfraquecimento das forças que apoiavam a ditadura getulista, surge um novo movimento revolucionário que consegue provocar a queda do regime totalitário e promove a entrega do poder ao então Presidente do Supremo Tribunal Federal José Linhares que,

²⁰ Ibidem item 7 p.21.

²¹ Ibidem item 7 p. 21.

imediatamente, convoca uma Assembléia Constituinte e promulga uma nova Constituição em 18 de setembro de 1946.

“A Lei Magna (...) de setembro de 1946 (...) foi uma retomada de contato com a de 1934. As mesmas linhas ideológicas e perfil perduraram por quase 20 anos, com sucessivos presidentes; havia plena legalidade dos partidos políticos.”²²

Assim, o país retornou ao Estado Democrático de Direito através da elaboração de uma nova ordem constitucional discutida e votada por uma Assembléia Constituinte que, no corpo constitucional, estruturou regularmente o Poder Judiciário e lhe assegurou, integralmente, as prerrogativas constitucionais (art.95) para o exercício independente da jurisdição.

I - 2-h - A Carta Constitucional de 1967

No início dos anos sessenta, nova crise política é deflagrada com a renúncia do presidente eleito Jânio Quadros, crise esta que fez ascender ao poder o vice-presidente João Goulart que, de plano, proclamou reformas chamadas “de base” e a criação de “ligas camponesas”.

“Foi tentada uma solução de transição, em que se elaborou um regime parlamentarista através de um ato institucional. O Brasil teve um dualismo de chefia política. O executivo, a um só tempo, era o Presidente da República e um gabinete com o Primeiro-Ministro. O gabinete era para conter a força do Presidente da República. Teve três primeiros-ministros, a saber, TRANCEDO NEVES, BROCHADO DA ROCHA e HERMES LIMA. Um plebiscito retornou ao presidencialismo, com certa duração desta fase do parlamentarismo”.²³ [Grifos do autor]

Relata ainda Pinto Ferreira que “A nação se intimidou, com a possibilidade de mudança radical de regime. Houve uma reação das forças conservadoras que culminou na

²² Ibidem item 7 p.22.

²³ Ibidem Item 7, p.22.

chamada “revolução” de 1964, que pôs fim ao regime democrático e inaugurou um novo regime através do Ato Institucional nº1 (...)”²⁴ que foi promulgado pelo novo governo militar.

A Constituição Federal de 1946 continuou em vigor durante este primeiro momento do regime militar, mas sofreu sensíveis mudanças por meio de quatro atos institucionais editados pelos militares entre 1964 e 1967.

No que se refere a estrutura e funcionamento do Poder Judiciário é oportuno registrar que, de 1934 a 1967, todas as Constituições brasileiras - de 1934 (arts 63 a 87), de 1937 (arts. 90 a 113) e 1946 (art. 94 a 124) disciplinaram as atribuições do Judiciário, e consagraram, respectivamente, em seus artigos 64, 91 e 95²⁵, as garantias constitucionais da magistratura - vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos - como forma de assegurar a independência dos juízes para o exercício da função jurisdicional, e foi esta mesma forma que a Constituição de 1946, ainda vigente no primeiro período da ditadura militar, deu aos chamados predicamentos da magistratura:

Art. 95 – Salvo as restrições expressas nesta Constituição, os juízes gozarão das garantias seguintes:

I – vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão por sentença judiciária;

II – inamovibilidade, salvo quando ocorrer motivo de interesse público, reconhecido pelo voto de dois terços dos membros efetivos do tribunal superior competente;

III – irredutibilidade dos vencimentos, que, todavia, ficarão sujeitos aos impostos gerais.

Não obstante a Constituição de 1946 tenha permanecido em vigor após a Revolução Militar de 1964, as alterações que sofreu através da edição, pelo governo militar, de sucessivos Atos Institucionais provocaram profundas mudanças no arcabouço constitucional, sobretudo no que se referia a autonomia e independência do Poder Judiciário que teve, neste período, suprimidas as garantias constitucionais da magistratura (de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos) primeiro temporariamente (por 6 meses), pelo Ato

²⁴Ibidem item 7, p. 22.

²⁵ Ibidem Item 14, 1º volume, p. 277 e 278, p. 463 e 464; 2º volume p. 43.

Institucional nº 1 de 09/04/64 (art. 7º) e, depois, em definitivo, através do Ato Institucional nº 2 de 27/10/65 (art. 14).²⁶

O Poder Judiciário sofreu, ainda, neste período, o mais duro golpe de sua história institucional, ao ter subtraída parte de sua atribuição constitucional por meio de uma grave limitação da própria atribuição jurisdicional – com a supressão do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição (art. 141, § 4º, CF/ 46) – visto que o Ato Institucional nº 3 (art. 6º) excluía da apreciação judicial todos os atos decorrentes dos Atos Institucionais editados pelo governo militar.

Em 15 de março de 1967 o governo militar outorga uma nova Constituição de acordo com o novo ideário “revolucionário”.

Embora o Poder Judiciário estivesse regularmente estruturado na nova Carta de 1967, as garantias da magistratura (art. 108 – vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos) continuaram, no entanto, suprimidas do mundo jurídico pelo artigo 6º e § 1º do Ato Institucional nº 05, editado em 13 de dezembro de 1968, que deixava ao inteiro arbítrio do Presidente da República a remoção ou demissão de juízes.²⁷

Assim, embora formal e aparentemente estivessem garantidas, constitucionalmente, a atuação e a independência do Judiciário, durante todo período da ditadura militar, o Poder Judiciário permaneceu subjugado pelo governo militar através da supressão, pelos Atos Institucionais editados pelos militares, do princípio da inafastabilidade da jurisdição e das garantias constitucionais para o exercício livre, autônomo e independente da jurisdição.

A subtração arbitrária das garantias da magistratura no período da ditadura militar, remeteu a disciplina constitucional ao passado e colocou o Poder Judiciário no mesmo estado de submissão e temor em que ficou mantido, 144 anos antes, pela Constituição de 1824 quando, como já vimos, o Imperador tinha o poder absoluto de punir, destituir e remover os juízes ao seu único e inteiro talante.

I - 2- i- A Carta de 1969 (Emenda Constitucional 1/69)

²⁶ Ibidem item 14, 2º volume, p. 139 e 171.

²⁷ Art. 141 § 4º da Constituição Federal de 1946 – “A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.”. Ibidem item 14, 2º volume, p. 43, 66, 210, 489.

Tal quadro não sofreu alteração com a promulgação, pelo comando conjunto da revolução, da Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969 que alterou, radical e inteiramente, a Carta Constitucional de 1967.

A estrutura do Poder Judiciário permaneceu sem grandes alterações após a Emenda nº 1/69 anotando-se que, não obstante tivessem expressa e formal previsão no artigo 113 da nova Carta, as garantias da magistratura ainda permaneceram suprimidas por força do artigo 182 da Constituição de 1969 (EC nº 1/69) que manteve em vigor as disposições do Ato Institucional nº 05/68.²⁸

“A Constituição de 1969 e a emenda nº 1 refletiram as mesmas tendências da antiga, com pequenas mudanças. Estabeleceu-se um federalismo mais acentuado, com maior hegemonia da União sobre os Estados-membros, um presidente e um vice-presidente eleitos indiretamente por um colegiado eleitoral, composto por senadores, deputados e delegados dos Estados-membros; um Congresso Nacional constituído de Senado, com três senadores por Estado, e uma Câmara Federal de Deputados; o poder judiciário formado com a figura do STF e um Tribunal Federal de Recursos, com a possível criação de mais dois, para auxiliar o STF, no Recife e São Paulo. Manteve-se também a Justiça Federal em cada Estado, através de juizes federais. Mantiveram-se também as justiças especiais: Eleitoral, Militar e do Trabalho.”²⁹

“É de assinalar que durante a ditadura dos militares o Brasil testemunhou a ação de dois poderes constituintes paralelos: um, tutelado, fez sem grande legitimidade a Carta semi-autoritária de 24 de janeiro de 1967; o outro, derivado da plenitude do poder autoritário e auto-intitulado poder revolucionário, que expediu, à margem da legalidade formalmente imperante, os Atos Institucionais, bem como a Emenda nº1 à Constituição de 1967, ou seja, a “Constituição” da Junta Militar, de 17 de outubro de 1969”.³⁰

I - 2-j - A Constituição de 1988

O regime militar dominou a cena política do país por mais de 20 anos, somente cedendo espaço a mudanças após intensa mobilização popular, capitaneada por parlamentares

²⁸ Ibidem item 14, p. 799 e 855.

²⁹ Ibidem item 7, p. 23.

³⁰ Ibidem item 13, p. 367.

oposicionistas, artistas, intelectuais e estudantes, em movimento que redundou na realização de eleições diretas para composição de um governo de transição, e na eleição de uma Assembléia Constituinte para elaboração da Constituição Federal de 1988, hoje em vigor no país.

“Desse largo e acidentado período – a terceira época constitucional do Brasil, vamos destacar para exame e reflexão, em primeiro lugar, os estatutos fundamentais expedidos com algum grau de legitimidade e que durante certo espaço tempo – não importa se curto ou prolongado – mantiveram as aparências de um regime normal de Governo, debaixo do princípio representativo e das regras inerentes ao denominado Estado de Direito, propugnado pelas ideologias do liberalismo. Aí se inserem, por exemplo, as Constituições de 16 de julho de 1934 e 18 de setembro de 1946, bem como a recém promulgada Constituição de 5 de outubro de 1988.

Nesses textos colhe-se um profundo influxo do constitucionalismo alemão do século XX nas Constituições brasileiras; influxo que parte tanto da Constituição de Weimar como da Lei Fundamental, sobretudo da primeira, cuja atuação ocorreu de forma mais concentrada, direta e decisiva na caracterização dos rumos sociais do novo Estado constitucional brasileiro de 1934, ao passo que a segunda fez sentir sua ação de modo menos direto, porém não menos eficaz, mormente em termos doutrinários.

O grau menor de influência atribuído à Lei Fundamental de Bonn, de 1949, se deve entre outras razões ao fato de que ela, do ponto de vista histórico, é mais recente. E também à circunstância de que a característica básica de Weimar – o sentido social dos novos direitos – já fora incorporada a duas Constituições da terceira época constitucional, ou seja, as de 1934 e 1946.

Em 1934, 1946, 1988, em todas essas três Constituições domina o ânimo do constituinte uma vocação política, típica de todo esse período constitucional, de disciplinar no texto fundamental aquela categoria de direitos que assinalam o primado da Sociedade sobre o Estado e o indivíduo ou que fazem do homem o destinatário da norma constitucional. Mas o homem-pessoa, com a plenitude de suas expectativas de proteção social e jurídica, isto é, o homem reconciliado com o Estado, cujo modelo básico deixava de ser a instituição abstencionista do século XIX, refratária a toda intervenção e militância na esfera dos interesses básicos, pertinentes às relações do capital com o trabalho"

“(...) Na técnica, na forma e na substância da matéria pertinente a direitos fundamentais, a derradeira Constituição do Brasil se acerca da Lei Fundamental alemã de 1949, e até a ultrapassa em alguns pontos.”³¹

Segue e incorpora também a mesma tradição de Weimar em dar preeminência ao social. Para lograr a eficácia da socialidade jurídica ou da estatalidade social e evitar que o estatuto básico tenha, como nas Constituições anteriores do século XX, considerável parte do conteúdo de suas regras sobre direitos sociais convertida em preceitos meramente programáticos, por inaplicabilidade e decurso de tempo, o constituinte de 1988 instituiu um remédio novo de processualística constitucional: o mandado de injunção, cujo raio de alcance e relevância para a realidade jurídica brasileira só a averiguação jurisprudencial de sua aplicação poderá amanhã determinar”³²

O Poder Judiciário está minuciosamente estruturado na Constituição Federal de 1988 com atribuições constitucionais definidas, com as garantias da magistratura preservadas e, visivelmente, ganhou relevância e prestígio na Constituição de 1988, tendo em vista que a ampliação do elenco dos direitos individuais (políticos, sociais, difusos, consumeristas e comunitaristas, além de outros) acarretou uma explosão de demandas judiciais ajuizadas a partir de 1988, o que colocou o Poder Judiciário como depositário das expectativas da população, e como o Poder efetivador dos novos direitos da cidadania.

A Constituição Federal de 1988 adotou, ainda, ao lado de mecanismos de democracia participativa (Plebiscito, Ação Popular, Leis de Iniciativa Popular), inúmeros institutos que trouxeram uma dimensão nitidamente comunitarista à nova ordem constitucional – idéias absolutamente inovadoras na nossa tradição constitucional e que ampliaram, sensivelmente, o leque de questões passíveis de ser apreciadas pelo Poder Judiciário.

“Os três grandes temas que definem a *dimensão comunitária* tanto do anteprojeto José Afonso da Silva como o da Comissão Arinos – definição do fundamento ético da ordem jurídica, amplo sistema de direitos fundamentais, acompanhado dos institutos processuais que visam controlar a omissão do poder público e Corte Suprema como órgão de caráter político – são adotados pela Constituição Federal. A denominada Constituição Cidadã passa, por um lado, como no constitucionalismo europeu, a adotar um completo e exaustivo sistema

³¹ Ibidem item 13, p. 367.

³² Ibidem item 13, p.368,369 e 370.

de direitos, prevendo também os instrumentos processuais elaborados para garantir a sua efetividade como veremos mais adiante.

A marca da “linguagem comunitária” atravessa todo o texto constitucional. Como vimos, ela já se evidencia no preâmbulo da Constituição Federal, que identifica “*os direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna,[cont.] pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social...*”. Se o preâmbulo da Constituição define os “*valores supremos*” da Nação, o Título I (Dos Princípios Fundamentais) se encarrega de positivá-los, na medida em que o artigo 1º, III, fixa a *dignidade da pessoa humana* como um dos fundamentos do Estado brasileiro, enquanto Estado Democrático de Direito. Como assinalamos no início deste capítulo, a *dignidade humana*, que se revela no sistema de direitos constitucionais, é vista como valor essencial que dá unidade de sentido à Constituição Federal”.³³ [Grifos da autora]

A relevância trazida pela Constituição Federal de 1988 aos direitos e garantias individuais e a incorporação das idéias comunitaristas de participação dos cidadãos nas questões públicas, também contribuíram para a excepcional corrida da população às demandas judiciais após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, ao revitalizar as garantias constitucionais da magistratura, outorgou prestígio e força à função judicial, e colocou o Poder Judiciário no centro das atenções sociais.

“Uma das instigantes novidades do Brasil dos últimos anos foi a virtuosa ascensão institucional do Poder Judiciário. Sob a Constituição de 1988, **recuperadas** as liberdades democráticas e **as garantias da magistratura, juízes e tribunais deixaram de ser um departamento técnico especializado e passaram a desempenhar um papel político**, dividindo espaço com o Legislativo e o Executivo. Embora seus métodos e argumentos sejam jurídicos, não é possível deixar de reconhecer a repercussão, sobre o interesse público, de decisões judiciais sobre os temas mais variados, que incluem o valor de tarifas públicas, a definição das hipóteses legítimas de interrupção da gestação ou a definição dos poderes do Ministério Público na investigação criminal”.³⁴

“Essa inflação de demandas está inserida nos quadros de uma sociedade de consumo, como, ainda, entre nós; somou-se a isso o

³³ CITADINO Gisele, Pluralismo, direito e justiça distributiva. Rio de Janeiro; Ed. Lúmen Júris, 2000 p. 43 e 45.

³⁴ BARROSO, Luiz Roberto, in Reforma do Judiciário. São Paulo; Ed. Revista dos Tribunais, 2005, p.426.

aumento populacional, de enorme calibre, a mobilização das pessoas para os grandes centros, já há décadas e, especificamente, depois da vigente constituição que, aduza-se, contribuiu bastante para o aumento da litigiosidade.

São diversas variáveis e, se são todas convergentes para explicar as razões do aumento de solicitação de prestações jurisdicionais,[cont.] não fornecem elementos para uma solução equilibrada e dentro das possibilidades reais do país”.³⁵

I - 2- 1- Reforma por quê?

Muito antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda no período médio da ditadura militar, o próprio Poder Judiciário já mostrava à nação a obsolescência do sistema judicial brasileiro e reivindicava profundas mudanças e reformas para adequar a Justiça à realidade e à demanda social.

Desde 1974, em pleno regime ditatorial, por provocação dos ministros do Supremo Tribunal Federal durante uma visita protocolar que lhes fazia o então Presidente da República Ernesto Geisel, ficou registrada, oficialmente, a necessidade de se promover uma “reforma ampla e geral” do Poder Judiciário, como forma de modernizar e aparelhar a justiça para atender as necessidades da população.

Hélio Bicudo, deputado relator do projeto original de Reforma do Judiciário, na Exposição de Motivos da PEC 96/92, narra este fato histórico da seguinte forma:

“Em 1974, quando os ministros do Supremo Tribunal Federal clamaram por “uma reforma ampla e global” na Justiça brasileira, seu interlocutor, o Presidente Ernesto Geisel, deferiu-lhes a iniciativa da empresa, ressaltando que caberia ao próprio Supremo levantar um “diagnóstico das necessidades da Justiça”. É sob este nome que chegou às mãos do Presidente o extenso relatório com a resposta do Supremo.

(...)

O “Diagnóstico” assinalou o óbvio: a Justiça brasileira é cara, morosa e eivada de sensos que são obstáculos a que os jurisdicionados recebam a prestação que um Estado democrático lhes deve.”³⁶

³⁵ ALVIM, Arruda in Reforma do Judiciário. São Paulo; Ed. Revista dos Tribunais, 2005, p.87 e 88.

³⁶ Diário Oficial do Congresso Nacional, 1º/05/92, nº 58, ano XLVII, seção I, p. 7851 (Anexo I).

Podemos afirmar com segurança que a denúncia oriunda do próprio Judiciário - através do relatório apresentado pelo Supremo Tribunal Federal ao Presidente da República noticiando a deficiência do sistema judicial brasileiro - é que desencadeou, em 1975, o processo de Reforma do Judiciário.

Destarte, a crise estrutural do Poder Judiciário já existia em 1974 e foi denunciada, pelo próprio Judiciário, aos Poderes Executivo e Legislativo muito antes da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Ora, o alargamento do leque de direitos consagrados pela Constituição de 1988 e os novos ares de liberdade trazidos pela democracia recém restaurada, provocaram uma verdadeira enxurrada de ajuizamentos de ações judiciais que, não obstante representasse uma manifestação eloqüente de exercício de cidadania há muito reclamada pelo país, agravou a crise já existente e conduzia o Judiciário, inexoravelmente, para o colapso do sistema.

I - 2 m - A iniciativa do Poder Judiciário para a reforma do Judiciário – O Projeto Original – PEC 96/92

Embora encaminhado em 1975 à Presidência da República, somente em 1992, **dezessete anos mais tarde**, o relatório do Supremo Tribunal Federal produziu os frutos esperados, visto que apenas em 1º de maio de 1992 foi publicado o Projeto de Emenda Constitucional nº 96/92 trazendo a esperada proposta de emenda constitucional visando à Reforma do Poder Judiciário.³⁷

Não obstante o empenho dos ministros do Supremo Tribunal Federal de, ainda em 1975, provocar a implementação de mudanças no sistema judicial, é interessante registrar que, ao apresentar o projeto de emenda constitucional, em 1992, quase duas décadas depois, o relator Hélio Bicudo, na justificativa do projeto, critica o relatório com veemência, afirmando que:

“O conteúdo do documento, entretanto, ficou aquém do nome convencionado: escaparam-lhe algumas áreas críticas do mal,

³⁷ Idem item 36, p. 7847 a 7857.

prejudicando a profundidade do conjunto. Faltava simetria entre o “diagnóstico” e a reforma “ampla e global” que se reclamou”.³⁸

Por certo o relator não tenha se apercebido que, entre a entrega do relatório pelo Supremo Tribunal Federal (1975) e a apresentação, naquela data, do projeto de Emenda Constitucional (1992) não só haviam transcorridos dezessete (17) anos, quase duas décadas, como também havia sido promulgada uma nova Constituição Federal (1988) que provocou uma radical remodelação do sistema jurídico-legal do país o que, à evidência, tornava o vintenário relatório do Supremo Tribunal Federal desatualizado e obsoleto.

De todo este relato histórico, documentado, principalmente, através da Exposição de Motivos (Justificativa) da Proposta de Emenda Constitucional 96/92 precisamos, para seguir o curso de nossa pesquisa, deixar aqui registrados dois pontos fundamentais, a saber:

Primeiro – o processo de reforma constitucional do Poder Judiciário foi iniciado por provocação do próprio Poder Judiciário, através do Supremo Tribunal Federal, em 1974, quando o Supremo Tribunal Federal denunciou ao Presidente da República a falência do sistema judicial.

Segundo – não obstante a apresentação, pelo Supremo Tribunal Federal, em 1975, de relatório ao Poder Executivo, apontando a situação crítica do sistema judicial brasileiro e a necessidade de sua reforma, somente em 1992 (dezessete anos) mais tarde foi publicado o primeiro projeto de emenda constitucional (Pec 96/92) com vistas à reforma do Judiciário.

I - 2 n - Projeto original - Pec 96/92

O projeto original de reforma do Judiciário (PEC 96/92) trouxe inúmeras propostas progressistas e inovadoras e, em linhas gerais, teve como objetivo principal fortalecer a independência do Judiciário, assim como democratizar a estrutura e o funcionamento do aparelho judicial buscando, sobretudo, trazer visibilidade às ações do Judiciário, com a

³⁸ Ibidem item 36, p. 7851.

proposição de medidas que visavam tornar a atividade jurisdicional mais definida e transparente diante da sociedade.³⁹

A PEC 96/92 procurou, também, promover uma efetiva depuração institucional no Poder Judiciário pois objetivou garantir, precipuamente, a independência interna e externa do Poder Judiciário, assim como pretendeu assegurar decisões judiciais isentas e imparciais, buscou estabelecer um maior comprometimento dos juízes com a população sob sua jurisdição e criou, ainda, alguns mecanismos de controle externo do Poder Judiciário, providência já ambicionada naquela época.

Como afirmado por Hélio Bicudo, relator do projeto, em sua justificativa:

“Por um desses absurdos inerentes a todo processo revolucionário, o Judiciário foi o único dos poderes do Estado que manteve sua estrutura praticamente inalterada: enquanto o Legislativo e o Executivo foram modificados – e, diga-se de passagem, nem sempre de maneira feliz – o Judiciário foi esquecido.”⁴⁰

Atenta ao relatório - diagnóstico oferecido pelo Supremo Tribunal Federal – dezessete anos antes de sua publicação - a Proposta de Emenda Constitucional 96/92 reconheceu a obsolescência do Poder Judiciário que, com uma estrutura física, funcional e processual ultrapassada, não suportava mais as exigências advindas com a nova ordem constitucional e, na exposição de motivos, nos seguintes termos, Hélio Bicudo assevera que o Judiciário

(...) “permaneceu como fora concebido: para atuar dentro de um esquema menos ambicioso, de uma sociedade estável, onde valessem realmente os precedentes na apreciação dos casos levados à Justiça. A caducidade dos conceitos anteriormente esposados é que urgiu, afinal, o evidente: uma extensa e profunda revisão, para que se possa, de novo, dar a cada um o que é seu”.⁴¹

Sensível aos anseios da sociedade, à época inebriada, ainda, pelo espírito libertário e democrático pós-revolução militar e pela ânsia da conquista efetiva dos novos direitos

³⁹ Ibidem item 36, p. 7847 e 7857.

⁴⁰ Ibidem item 36, p. 7851.

⁴¹ Ibidem item 36, p. 7851.

constitucionais, o Projeto Original (Pec 96/92) procurou, por todas as formas, aproximar o juiz da população, certo de que este seria o mais eficiente meio de fiscalizar e controlar a atuação judicial, dentro e fora da esfera jurisdicional – como justificado pelo relator Hélio Bicudo, sob o título de “uma nova justiça”:

“Uma conclusão, portanto, se impõe, diante do pouco que se fez a nível de elaboração constitucional dos anos 86/88. A Justiça, em seus vários setores precisa modernizar-se, com a consciência de que os juízes fazem parte da comunidade e que somente enquanto participantes dessa mesma comunidade podem distribuir justiça. Não apenas no campo da criminalidade, mas em todos os outros, relativos aos direitos civis, trabalhistas, comerciais e tributários”.

(...)

“Indagamo-nos sobre se haveria coragem para reestruturação de alto a baixo: a reclamada como indispensável e urgente, sob os estímulos do ambiente informal em que o visitante ilustre deixou o Supremo. O “diagnóstico” não conseguiu dirimir nossa dúvida e indagação. Reaparelhar o Poder Judiciário ultrapassa de muito considerações materiais e administrativas, para atingir questões morais e políticas.”⁴²

De todo o exposto nos parece que a linha mestra da Reforma do Judiciário lançada pela Pec 96/92 foi traçada com foco sobre a independência do Judiciário (externa e interna), visto que o projeto teve como objetivo principal afastar os juízes, os Tribunais e as decisões judiciais, de quaisquer ingerências externas – políticas, econômicas ou ideológicas – garantindo, desta forma, a imparcialidade dos julgamentos.

Como tradução do discurso democrático corrente à época, o artigo 1º da PEC 96/92, para o ingresso na carreira de juiz, exigia concurso público de provas e títulos (art. 93 I) e trazia inovação peculiar visto que, além da presença de representante da Ordem dos Advogados do Brasil nas bancas de concurso, exigia também a participação do Ministério Público, estabelecendo uma efetiva fiscalização do certame por uma segunda instituição independente, e criando, assim, um mecanismo de controle externo no recrutamento dos novos juízes – neste ponto, o projeto tentou afastar as críticas frequentes⁴³ que apontavam a

⁴² Ibidem item 36, p. 7852.

⁴³ Anexo III, docs. 4,16 – Anexo IV, doc. 123.

existência de favorecimento, nepotismo e corporativismo nos concursos públicos para recrutamento de juízes.

Pec 96/92 “Art. 93 –

I – ingresso na carreira, cujo cargo será o de juiz substituto, através de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil e do Ministério Público em todas as suas fases, obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação”.⁴⁴

Entretanto, a Emenda Constitucional 45/2004 não reproduziu esta disposição contida no Projeto original, e tornou obrigatória somente a participação da Ordem dos Advogados do Brasil nas bancas de concurso, não exigindo a presença do Ministério Público no processo de admissão de novos juízes (art. 93, I da CF).

No que tange ao objetivo de tornar os juízes e Tribunais visíveis e próximos da população em geral, a PEC 96/92 trouxe nos incisos VI, VII, VIII e X da alínea *b* do artigo 93, disposições também progressistas que exigiam, como condição objetiva para a promoção dos magistrados nos primeiro e último concursos de promoção na carreira, um interstício mínimo (quatro anos) de atuação do juiz na mesma localidade (comarca).

O percurso da carreira do juiz é delineado por uma atuação em diversos órgãos jurisdicionais organizados conforme as normas de organização judiciária do respectivo Tribunal. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, as comarcas – unidades de serviço judicial – se ordenam em agrupamentos chamados entrâncias (atualmente em número de três - 1ª Entrância, 2ª Entrância e Entrância Especial) que são classificadas conforme a expressão numérica da população, da receita tributária, da extensão territorial e do número de eleitores do município ou municípios que a compõem.⁴⁵

Assim, no Rio de Janeiro, os juízes começam a carreira na entrância do interior (comarcas de primeira e segunda entrância), em geral nas comarcas de primeira entrância, e

⁴⁴ Ibidem item 36, p. 7847.

⁴⁵ Entrância e instância são expressões e conceitos inteiramente diversos.

Entrância é expressão que diz respeito à organização judiciária. Podemos dizer que entrância é a classificação e ordenamento graduado dos órgãos jurisdicionais, de acordo com as normas de organização judiciária.

Instância é expressão que se refere ao processo judicial. Pode-se dizer que instâncias são os graus de julgamento ou de apreciação dos processos judiciais, que podem ser superpostos. Exemplificando: as ações são ajuizadas, geralmente, nos juízos de 1ª instância ou 1º grau nos quais, após a oitiva das partes e a juntada de provas, é proferida uma sentença – então, ocorre o julgamento no 1º grau (ou 1ª instância) de jurisdição.

Caso haja recurso contra a sentença, esta será reapreciada, e o apelo será julgado por juízes de 2º grau ou 2ª Instância, que são os desembargadores dos Tribunais que, neste julgamento, prolatam uma segunda sentença, chamada acórdão, confirmando ou não a sentença de 1º grau.

Existe a possibilidade, ainda, em casos específicos, de interposição de recursos contra este acórdão, casos em que pode haver um 3º grau de julgamento, efetivado por juízes (ministros) dos Tribunais Superiores (STF, STJ, TST, TSE, STM).

são promovidos, sucessivamente, para as comarcas de segunda entrância e após, para as comarcas de entrância especial para, posteriormente, ter acesso, por promoção, ao cargo de desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

A Pec 96/92 previa uma progressão dos juízes na carreira por meio de atuação em quatro entrâncias, com acesso gradativo subordinado a um interstício mínimo de exercício (quatro anos) em cada uma delas.

PEC 96/92 - Art. 93

“VI - a promoção do 1º para o 2º graus, dar-se-á na própria comarca, **desde que o juiz de direito nela tenha exercido a judicatura, no mínimo, por quatro anos**”;

VII - as promoções para o 3º grau serão feitas, **depois de quatro anos no exercício do 2ª grau**, na conformidade das vagas que ocorrerem;

VIII – as promoções para o 4º grau ocorrerão **na forma do inciso VI; (...)**

X -. as promoções, em qualquer caso, deverão obedecer, alternadamente, à antiguidade e ao merecimento dos candidatos, atendidas as seguintes normas:

(...)

b) **a promoção por merecimento ou antiguidade pressupõe, no mínimo, quatro anos de exercício no grau em que se encontrar o magistrado.**⁴⁶ [Grifos nossos]

Tais propostas foram fundamentadas pelo relator Helio Bicudo, na exposição de motivos do projeto de Reforma, como a criação de um mecanismo social para observação e avaliação da postura pessoal e profissional do juiz – quer para efeito de aquisição da vitaliciedade no cargo, quer para fins de promoção na carreira.

“Daí a proposta de uma nova organização da carreira de juiz, fixando-o mais demoradamente à comunidade, para que não seja apenas – como hoje acontece – um repetidor das alegações das partes.

⁴⁶ Ibidem item 36, p. 7848.

Isto se reflete na questão da aquisição de vitaliciedade, garantia que não pode ser apenas outorgada por mecanismos burocráticos, mas que tem de alcançar o comportamento real do juiz na comunidade, [cont.] chamando-a a opinar a respeito, através de instituições como o Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil.”⁴⁷

As disposições do artigo 93 incisos VI, VII, VIII e X da Pec 96/92 objetivam fixar o juiz na comarca por um período mais longo, providências que, realmente, traziam algum sentido ao artigo 35 V da Lei Orgânica da Magistratura (Lei Complementar 35/79) e ao artigo 93 VII da Constituição Federal - que obrigam o juiz a residir na comarca onde exerce sua atribuição, pois a exigência de residência do juiz na comarca sem a fixação de um interstício mínimo de exercício jurisdicional naquela localidade, é dispositivo inútil, desprovido de sentido prático, e que nenhum benefício traz ao jurisdicionado ou a prestação jurisdicional, vez que uma atuação judicial rápida e passageira em determinada localidade (mesmo com residência no local) pode favorecer a tomada de decisões desidiosas, protelatórias, superficiais e descompromissadas.

A exigência temporal mínima (de quatro anos) de exercício judicial numa mesma localidade (comarca) é extremamente salutar – pois não só torna o trabalho e a postura pessoal do juiz conhecidos e avaliados pelo jurisdicionados residentes na localidade de atuação do magistrado, como também acarreta a fixação do Juiz na comarca por período mais longo, o que enseja uma ação judicial mais comprometida com os anseios daquela comunidade.

Este dispositivo não foi, contudo, mantido no texto final da Emenda Constitucional 45/2004 que prevê, tão somente, para promoção por merecimento, a exigência de interstício pelo reduzido prazo de **dois anos** de exercício jurisdicional na **mesma entrância**, que não corresponde, necessariamente, a uma mesma localidade (comarca) visto que podem existir várias comarcas em uma mesma entrância (art. 93 II, b, CF).

Aqui, devemos fazer um recorte para observar que também as definições de comarca e entrância não correspondem, ou seja, não são expressões sinônimas, a saber.

O Poder Judiciário, como vimos, ordena seus serviços e órgãos judiciários através de normas próprias, conforme permitido pela Constituição Federal (art. 96).

⁴⁷ Ibidem item 36, p. 7852.

Exemplificando, no Estado do Rio de Janeiro, os serviços judiciários são organizados pelo CODJERJ – Código de Organização e Divisão Judiciária do Estado do Rio de Janeiro (Resolução 01 de 21/03/75).

Podemos dizer, com simplicidade, que a unidade do serviço judicial é denominada **comarca** pelo Codjerj, que pode compreender um ou mais municípios, desde que contíguos.

Para a criação de novas comarcas, são considerados os números de habitantes e de eleitores, a receita tributária, o movimento forense (demanda processual) e a extensão territorial dos municípios do Estado.

Nem todo município corresponde a uma comarca visto que, no Estado, existem Municípios nos quais o número de processos, de habitantes, eleitores e a receita tributária não comportam a instalação de uma comarca (serviço judicial próprio) que exige gastos de custo elevado (construção de prédios, criação de cargos etc.) assim, a demanda de serviços judiciais destes pequenos municípios deve ser atendida pela comarca mais próxima.

As comarcas são classificadas, ordenadamente, em **entrâncias**. No Estado do Rio de Janeiro as comarcas são classificadas (Lei 2930 de 04/05/98) em três entrâncias: primeira e segunda entrância e a entrância especial que é composta pelas oito maiores comarcas do Estado.

As comarcas menores são as comarcas de primeira entrância, em geral formadas por uma só vara (juízo único) – nesta, toda a matéria de competência da Justiça Estadual (Art. 125 da CF) é julgada por apenas um Juiz. As comarcas de segunda entrância e as de entrância especial são comarcas maiores, e nelas a demanda processual justifica a subdivisão da matéria entre duas ou mais varas havendo, pois, uma especialização dos serviços judiciais (varas cíveis, varas criminais, varas de família, varas de infância e juventude, vara de fazenda pública, etc.)

Por força de lei (2930/98), no Estado do Rio de Janeiro, oito das maiores comarcas foram elevadas a comarcas de entrância especial – Capital, Campos dos Goytacazes, Duque de Caxias, Niterói, Nova Iguaçu, Petrópolis, São João de Meriti, São Gonçalo, Volta Redonda.

Para a classificação e ordenamento graduado das comarcas em entrâncias, também se considera o número de habitantes e de eleitores, a receita tributária, o movimento forense e a extensão territorial dos Municípios do Estado (art. 10 do Codjerj).⁴⁸

Assim, podemos concluir que comarca e entrância são conceitos diferentes – a comarca é uma unidade de serviço judicial e a entrância é o ordenamento e agrupamento graduado das comarcas de acordo com a expressão numérica dos requisitos de sua criação (habitantes, eleitores, receita tributária etc).

Da mesma forma, podemos concluir que o conceito de comarca é um conceito mais restrito – ao município ou municípios que a compõem - por exemplo: a comarca de Carapebus e Quissamã é composta pelos dois municípios que a integram (Carapebus e Quissamã) mas a Comarca de Duas Barras é formada somente pelo Município de Duas Barras.

Ao contrário, o conceito de entrância é muito maior pois, de acordo com a organização judiciária, cada entrância é formada por um agrupamento de municípios - no exemplo do Estado do Rio de Janeiro, as comarcas de primeira entrância, hoje, são: Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Bom Jardim, Cachoeiras de Macacu, Cambucí, Cantagalo, Carapebus/ Quissamã, Carmo, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu, Cordeiro, Duas Barras, Engenheiro Paulo de Frontin, Guapimirim, Iguaba Grande, Italva, Itaocara, Itatiaia, Japeri, Laje do Muriaé, Mangaratiba, Mendes, Miguel Pereira, Miracema, Natividade, Paracambi, Parati, Paty do Alferes, Pinheiral, Piraí, Porciúncula, Porto- Real/ Quatis, Rio Claro, Rio das Flores, Rio das Ostras, Santa Maria Madelena, São Francisco do Itabapoana, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Sapucaia, Seropédica, Silva Jardim, Sumidouro, Tanguá e Trajano de Moraes.⁴⁹

Todo este minucioso esclarecimento foi elaborado somente para dizer ao leitor, como destacado no início de nossas considerações, que a Emenda Constitucional 45/2004 (art.93 II b) restringiu os requisitos exigidos para promoção dos Juízes anteriormente estabelecidos na Pec 96/92, tanto no aspecto temporal (com a redução do interstício de quatro para dois anos) quanto no aspecto territorial, visto que o Projeto original exigia o exercício na mesma **comarca**, enquanto a redação final da Reforma exige o exercício na mesma **entrância**

⁴⁸ OLIVEIRA, Claudio Brandão, de (organizador). Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro; Editora Roma Victor, 2003; p.31.

⁴⁹ Idem item 48, p. 30, art. 5º e p. 31, art. 10.

que, como vimos, tem conceito infinitamente maior e pode abranger inúmeras comarcas e localidades distintas.

Como outra forma de permitir a observação social do trabalho do juiz, o Projeto 96/92 previa, ainda, a criação e atuação de um órgão misto – Conselho Especial - formado por representantes do Conselho Superior da Magistratura, da Ordem dos Advogados do Brasil e do Ministério Público, com atribuições para acompanhamento e avaliação do trabalho dos juízes para fins de aquisição de vitaliciedade (art. 95 I) e promoção (93 X c), órgão este que representava também um efetivo mecanismo de controle externo da atividade dos magistrados.

“Não basta, para o estabelecimento de controles na atividade do Poder Judiciário, a participação intensa, no caso representada pelo Ministério Público e pela ordem dos Advogados, no recrutamento de juízes, na outorga da vitaliciedade, bem como uma intervenção mais intensa do Congresso Nacional na investidura dos magistrados dos Tribunais Superiores.

Será da maior relevância que qualquer cidadão, como direito seu, o Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil, como dever, possam participar da instauração e do acompanhamento de procedimentos contra magistrados, nos casos de corrupção.

Com essas providências, às quais ir-se-ão acrescentar outras, apresentadas pelos ilustres membros da Câmara ou do Senado, poderemos, afinal, contar com mecanismos que dêem aqueles que representam o Poder Judiciário a necessária representatividade para que a função de julgar deixe de privilegiar alguns e passe a ser legítimo o direito de todos.”⁵⁰

Ao contrário de inúmeras outras inovações trazidas pela Pec. 96/92, a criação do Conselho de Justiça – órgão de fiscalização externa do Judiciário – permaneceu previsto na forma final da Emenda Constitucional 45/2004, e passou a integrar a Constituição Federal através do acréscimo ao texto constitucional do artigo 103-B.

Não obstante o aspecto positivo da criação de um órgão de controle externo do Judiciário, infenso às ingerências corporativas e afastado das simpatias e antipatias internas dos Tribunais, tal Conselho, hoje denominado Conselho Nacional de Justiça pela Emenda Constitucional 45/2004, sofreu uma drástica redução de suas atribuições que, na forma final,

⁵⁰ Ibidem item 36, p. 7852.

ficaram adstritas a uma fiscalização administrativa dos Tribunais e a uma atividade censória (punitiva) sobre a atuação judicial.

Confrontado com os arts. 93 X e 95 da Pec 96/92, o art. 103- B da Constituição Federal revela que o Conselho de Justiça perdeu importância e qualidade em suas atribuições visto que, originalmente, tinha por tarefa o acompanhamento e avaliação do trabalho dos Juízes desde o momento da aquisição da vitaliciedade no cargo, até o exame dos concursos de promoções dos Juízes.

Assim, embora dividida entre os inúmeros parágrafos e incisos do art. 103B da Constituição Federal, a competência do Conselho Nacional de Justiça está efetivamente resumida no parágrafo 4º do artigo, que enuncia que “compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos Juízes”.

A PEC 96/92 também foi inovadora ao tentar estabelecer (art.1º) critérios objetivos para a promoção de juízes (art.93 alíneas b e c):

Pec 96/92 – Art. 93:

X -. **as promoções**, em qualquer caso, deverão obedecer, alternadamente, à antiguidade e ao merecimento dos candidatos, atendidas as seguintes normas:

(...)

b) - a promoção por merecimento ou antiguidade pressupõe, no mínimo, quatro anos de exercício no grau em que se encontrar o magistrado;

c) - aferição do merecimento pelos critérios da presteza e segurança no exercício da jurisdição, **segundo avaliação em conjunto pelo Conselho Superior da Magistratura e dos representantes do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil**. Nessa aferição serão considerados a frequência e o aproveitamento em cursos oficiais de aperfeiçoamento.[Grifos nossos].⁵¹

É necessário, também aqui, fazer uma abordagem rápida acerca dos critérios de promoção e remoção (transferência) dos juízes.

Por ordem constitucional, os juízes são inamovíveis (art.95 II da CF/88) significando que, em princípio, os juízes somente podem ser retirados (por promoção ou remoção) do órgão de atuação que escolheram se, voluntariamente, assim o desejarem.

⁵¹ Ibidem item 36, p. 7848.

As promoções e remoções dos juízes, por determinação constitucional (art.93 II, VII, VIII- A da CF/88) devem se operar, alternadamente, pelos critérios constitucionais da antiguidade e do merecimento.

CF/88 - Art.93

II - “Promoção de entrância, alternadamente, por antiguidade e merecimento, atendidas as seguintes normas...”⁵²

Embora a Constituição Federal estabeleça os dois critérios a serem utilizados para movimentação e ascensão funcional dos Juízes – antiguidade e merecimento – e prescreva que tais critérios serão observados “alternadamente”, o legislador constitucional, contudo, não define o sentido e a operacionalidade desta alternância e não delimita, com clareza, os contornos dos critérios de antiguidade e merecimento.

A doutrina constitucionalista também não se debruça sobre a questão que, por se referir unicamente a organização da carreira dos Juízes, assume aspecto institucional restrito ao âmbito dos Tribunais, não despertando maior interesse popular, doutrinário ou acadêmico. Assim, os autores e tratadistas do Direito Constitucional apenas fazem uma breve referência ao dispositivo constitucional que estatui a utilização alternada dos critérios da antiguidade e merecimento para a movimentação e promoção dos Juízes na carreira, sem indagar, com mais acuidade, o significado e os limites da norma.

O critério da antiguidade é aferido, num primeiro momento, pela ordem de classificação obtida pelo juiz no concurso para ingresso na carreira e, posteriormente, pela ordem classificatória que vai alcançando através de promoções ao longo da carreira. O critério do “merecimento”, no entanto, é submetido apenas a uma avaliação inteiramente subjetiva dos desembargadores votantes.

Exemplificando a utilização de tais critérios constitucionais:

Em caso de haver órgãos (varas) disponíveis (vagas) em decorrência de morte, aposentadoria, promoção ou remoção do juiz até então titular, o Tribunal publica um edital

⁵² Constituição do Brasil. Rio de Janeiro; Editora Auriverde, 2005, p. 54.

informando que determinada vara (por exemplo a 2ª Vara de Família de São João de Meriti) está vaga, que esta vara é oferecida em remoção (por exemplo) pelo critério constitucional da antiguidade (por exemplo) e que os juízes interessados têm (por exemplo) 5 dias para inscrição no concurso de remoção. Os juízes que quiserem ser removidos (transferidos) se inscrevem no prazo assinalado e, em sessão do Órgão Especial do Tribunal ou em sessão do Tribunal Pleno (onde não houver Órgão Especial), será conferida a ordem de antiguidade na carreira dos juízes concorrentes, e o juiz mais antigo (na carreira) que se inscrever para a remoção assumirá a titularidade oferecida.

Desta forma, no nosso exemplo, temos que a 2ª Vara de Família de São João de Meriti foi provida (preenchida) pelo critério constitucional da antiguidade.

Mas aqui cabe uma indagação: como é estabelecida a alternância de critérios? Como, no caso do nosso exemplo, será operacionalizada a alternância dos critérios constitucionais da antiguidade e do merecimento?

A nosso sentir, a alternância dos critérios de movimentação (remoção ou promoção) funcional dos juízes – antiguidade e merecimento – deve ser observada sob duplo aspecto: no primeiro aspecto a alternância deve ser considerada para estipular a forma de oferecimento do órgão (vara) vago. Assim, quando o juiz do nosso exemplo se afastar da 2ª Vara de Família de São João de Meriti que foi provida pelo critério da antiguidade, a vara, para novo provimento, deveria ser necessariamente oferecida pelo critério do merecimento, para atender a alternância dos critérios (antiguidade e merecimento) prescrita pela Constituição Federal (art. 93 II, VIII- A da CF/88).

No segundo aspecto, a alternância determinada pela Constituição Federal deveria ser também observada como condição para acesso do juiz.

Assim, quando o juiz de nosso exemplo quiser se remover da 2ª Vara de Família de São João de Meriti (que assumiu pelo critério da antiguidade) só deveria ter possibilidade de concorrer a uma outra vara que fosse oferecida para provimento pelo critério do merecimento, para assim também atender a alternância de critérios estabelecida pela norma constitucional – a utilização da alternância sob os aspectos do oferecimento do órgão e do acesso do juiz, obstaculizaria o oferecimento de algumas varas só pelo critério do merecimento e impediria que determinados juízes concorressem, por diversas vezes, ou

exclusivamente, a varas oferecidas pelo critério do merecimento que, como vimos, é critério de avaliação puramente subjetiva.

Entretanto, na prática, ocorre que os Tribunais não definem e não observam a alternância constitucional tanto no que concerne oferecimento dos órgãos (varas) quanto no que se refere a forma de acesso dos juízes – destarte, ocorre que as varas melhor localizadas, mais bem equipadas, com mais serventuários, mais organizadas, e com menor acervo processual são sempre oferecidas pelo critério do “merecimento”, que é sujeito apenas a avaliação subjetiva dos desembargadores votantes. Assim, pela falta de definição objetiva dos critérios e da alternância constitucional, determinados órgãos judiciais com condições positivamente especiais passam a constituir verdadeiros feudos dentro dos Tribunais, territórios exclusivos de apadrinhados, espécies de “capitanias hereditárias”.

Do mesmo modo, historicamente, não existia(e não existe) um padrão objetivo pré-estabelecido para avaliação dos juízes concorrentes no critério do “merecimento” que se presta, na esmagadora maioria das vezes, para a prática de nepotismo e favorecimentos dentro dos Tribunais, e que fere, de morte, a independência interna dos Tribunais (dos juízes perante os desembargadores) visto que além dos apaniguamentos, fomenta ainda uma nefasta submissão dos juízes de 1º grau perante os desembargadores dos Tribunais pois, além de manter correta atuação pessoal e judicial, os juízes se vêem obrigados a peregrinar de gabinete em gabinete (dos desembargadores votantes) cabalando votos para promoções e remoções – em prática que ofende os princípios constitucionais da isonomia e da moralidade pública (art. 37 CF/88).

O Projeto originário de Reforma (PEC 96/92) de maneira democrática e vanguardista pretendeu, em verdade, fixar critérios objetivos para a promoção dos juízes pelo critério do merecimento, como forma de assegurar a independência interna dos Tribunais (independência dos juízes em relação aos demais juízes e desembargadores do Tribunal a que pertence) – e foi feliz ao exigir interstício de 4 anos de exercício jurisdicional na mesma comarca; freqüência e aproveitamento em cursos oficiais de aperfeiçoamento – que podem ser comprovados objetivamente por dados numéricos e registros informatizados e estatísticos da produtividade do juiz.

Desta forma, o Projeto buscou garantir a plenitude da independência dos juízes – pois, tentando criar um critério objetivo de avaliação, visava neutralizar qualquer influência dos

membros do Tribunal (desembargadores) sobre as decisões dos juízes de 1ª Instância, afastava a formação dos feudos de apadrinhamentos nos Tribunais, assim como objetivava eliminar critérios diferenciados de avaliação de juízes para fins de vitaliciamento e promoções.

No entanto, a própria PEC 96/92 errou ao dispor, como critérios para a promoção de juízes pelo critério do merecimento, os da “segurança” e “presteza” no exercício da jurisdição que, tal como foram propostos, permaneciam ainda indefinidos e continuavam a constituir critérios inteiramente subjetivos de avaliação dos juízes pelos desembargadores votantes e, pois, sujeitos a interpretações casuísticas, diferenciadas e expostos às injunções políticas internas dos Tribunais.

A Emenda Constitucional 45/2004 neste aspecto, absorveu, parcialmente, os objetivos do Projeto original de reforma (Pec 96/92) e manteve, no art. 93II c , algumas exigências que pretendem estabelecer parâmetros objetivos para a promoção de juízes pelo critério do merecimento quais sejam – produtividade, comparecimento a curso de aperfeiçoamento – no entanto, o texto final da reforma deixou de definir, objetivamente, como serão apurados os critérios do “desempenho”, da “presteza” ou da “produtividade” para fins de remoção ou promoção de juízes.

Assim, esta falha no texto final da Emenda Constitucional 45/2004 deixou o dispositivo ainda carregado do velho mal da subjetividade que, historicamente, acompanha o critério do merecimento para promoção de juízes, pois a indefinição das expressões “presteza” e “desempenho” certamente continuará acarretando interpretações diferenciadas e casuísticas.

Ademais, embora à primeira vista o critério da produtividade possa ser entendido como critério puramente objetivo, também este poderá ocasionar distorções de avaliação, visto que é critério que só poderá ser aferido numérica e igualitariamente, caso os Juízes concorrentes tiverem exercício em varas de igual atribuição (por exemplo, no Rio de Janeiro, em duas Varas de Família da Capital, ou em uma Vara de Família da Capital e em uma Vara de Família de São João de Meriti – ambas comarcas de entrância especial) pois, por certo, não se poderá traçar parâmetros de comparação da produção de Juízes em exercício em juízos com atribuição, distribuição, acervo processual e recursos físicos, materiais e humanos diversos (por exemplo a produtividade, no Rio de Janeiro, de um Juiz com exercício numa Vara Criminal comparando-a com a produtividade de um Juiz em exercício numa Vara Cível, ainda que ambas da Capital – ou, ainda, comparar a “presteza” de um Juiz em exercício em um

Juizado Especial Cível e do Consumidor com a “presteza” de um Juiz em exercício numa Vara de Órfãos e Sucessões, embora ambos na Capital do Rio de Janeiro) visto que não se pode tratar igualmente os desiguais, sob pena de injustiça.

Quanto a independência externa dos Tribunais Superiores o Projeto 96/62 ousou ao prever uma investidura temporária para os ministros dos Tribunais Superiores (9 anos) e a renovação de um terço da composição dos Tribunais a cada três anos (art. 101 caput, §§ 1 e 2º), medida que oxigenaria constantemente as Cortes Superiores e contribuiria para a preservação da independência dos julgadores.

A Pec 96/92

Art.101 – “O **Supremo Tribunal Federal** compõe-se de onze ministros, **nomeados** pelo Presidente da República, com aprovação do Congresso Nacional, dentre bacharéis em direito, de notável saber jurídico e reputação ilibada, **pelo prazo máximo de nove anos, não podendo ser reconduzidos.**

§1º- Cada um terço dos ministros será nomeado mediante escolha em lista tríplice, apresentada, respectivamente, pelo Superior Tribunal de Justiça, pelo Ministério Público Federal e pela Ordem dos Advogados do Brasil;

§2º- **A renovação dos membros do Tribunal far-se-á por um terço cada três anos;**

§3º- **O magistrado ou membro do Ministério Público, nomeado para o Tribunal Constitucional, é aposentado do cargo que exercia, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço”.**⁵³

(...)

PEC 96/92

Art.104- “O **Superior Tribunal de Justiça** é composto de, no mínimo, trinta e três Ministros **nomeados** pelo Presidente da República, com aprovação do Congresso Nacional, **pelo prazo de nove anos**, dentre bacharéis em direito, de notável saber jurídico e reputação ilibada, com idade máxima de sessenta anos, **não podendo ser reconduzidos.**

§1º- Cada um terço dos Ministros será nomeados mediante escolha em lista tríplice, apresentada, respectivamente, pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Ministério Público Federal e pela Ordem dos Advogados do Brasil;

§2º- **Aplicam-se à nomeação dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça as disposições dos parágrafos 2º e 3º, do artigo 101.”**⁵⁴ [Grifos nossos]

⁵³ Ibidem item 36, p. 7848.

⁵⁴ Ibidem Item 36, p. 7848.

O relator da Pec. 96/92 assim justifica a proposta da mudança da composição dos Tribunais Superiores:

“A questão da justiça não reside apenas nos juízos e tribunais inferiores, mas **deve merecer**, por igual, **a maior atenção a composição dos tribunais superiores**. O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, **propondo-se a uma dinâmica para o recrutamento de seus juízes, tendo em vista a soberania que deve ser resguardada a todo o custo, do Poder Judiciário.**”⁵⁵
[Grifos Nossos]

Esta foi, sem qualquer sombra de dúvidas, a mais revolucionária inovação que o Projeto original de Reforma (Pec 96/92) propôs para a estrutura do Judiciário – a investidura temporária dos integrantes dos Tribunais Superiores – que não sobreviveu, contudo, à longa tramitação da Reforma, visto que a Emenda Constitucional 45/2004 abandonou o dispositivo, e deixou de inserir no texto constitucional talvez o maior avanço institucional que uma Reforma constitucional poderia trazer ao Poder Judiciário, vez que a medida, através da regular e periódica renovação dos membros dos Tribunais Superiores, não só promoveria uma constante oxigenação e modernização das decisões judiciais, como também dificultaria a ação e pressão de pessoas e grupos (políticos, econômicos e lobistas) sobre os membros dos Tribunais – o que traria, indubitavelmente, maior insenção e imparcialidade às decisões judiciais e uma independência e soberania sem precedentes ao Poder Judiciário.

Assim, embora o Projeto 96/92, a nosso ver, tenha se equivocado em alguns pontos, como ao estabelecer (art. 1º) quatro subdivisões de graus (1º ao 4º) e entrâncias (1º e 2º) para a organização e acesso na carreira dos juízes de 1º grau (ou 1ª Instância), fracionamento não desejável por dificultar a movimentação dos juizes e sua progressão na carreira (art. 93, III a XII da PEC 96/92), a proposta, no todo, tanto no que se refere ao controle dos atos judiciais pela população, como ao que diz respeito à independência interna dos juízes em seus Tribunais e a independência externa dos Tribunais Superiores, quanto no que concerne ao controle externo das atividades judiciais por

⁵⁵ Ibidem item 36, p. 7852.

instituições independentes (OAB, MP) representou **proposta efetivamente progressiva, democrática e inovadora e constituiu extraordinário avanço na legislação constitucional brasileira sobre a matéria** – que, no entanto, não se manteve integralmente no texto Constitucional.

PARTE II - A PARALISAÇÃO DO PROJETO DE REFORMA- INFLUÊNCIAS EXTERNAS NO PROJETO DE REFORMA

Diante do relatado nas páginas anteriores vimos que as modificações verdadeiramente saneadoras trazidas pela Pec 96/92 não foram mantidas pela E.C. 45/2004 e não restaram cristalizadas no texto Constitucional.

Neste ponto cabe a indagação sobre que razão ou influências determinaram o abandono do projeto original e o acolhimento de propostas substitutivas..

Podemos deixar assentado que a proposta de Reforma do Judiciário sofreu grandes paralisações temporais em sua tramitação que podem ser registradas entre o momento do seu lançamento, em 1975, até sua promulgação, em 2004.

Podemos contar como primeira paralisação (dezessete anos) a que ficou compreendida entre o lançamento da proposta apresentada por Relatório do Supremo Tribunal Federal ao Presidente da República, em 1975, até a publicação do Projeto de Emenda Constitucional (PEC. 96/92) pela Câmara de Deputados em 1992.⁵⁶

Uma segunda paralisação ocorreu entre a publicação da PEC. 96 (em 1992) e a retomada do processo revisional pela Câmara (PEC.112/95) em 1995 – visto que a tentativa de reforma por ocasião da revisão constitucional de 1993 restou frustrada.

Computados os dois períodos, temos cerca de vinte anos de paralisação das propostas que, somados aos últimos anos de tramitação, perfazem um total aproximado de **vinte e nove** (29) anos de expectativa para, afinal, ver concretizada a Reforma do Judiciário brasileiro.

Esta constatação nos intriga, nos instiga e nos leva a questionar e refletir:

⁵⁶ Ibidem item 36, p. 7847 a 7857.

- Por que ficou paralisada a proposta (ou por que uma tramitação excepcionalmente lenta do projeto) de Reforma do Judiciário por quase vinte anos?

- Por que o projeto de Reforma do Judiciário tramitou por cerca de trinta anos?
- Houve um debate genuinamente popular sobre o tema neste interregno?
- O projeto inicial de reforma evoluiu ou retrocedeu nos quase trinta anos de tramitação?
- Em que pontos o projeto original de reforma sofreu alterações?
- Que influências determinaram tais alterações?

Estas questões direcionam nossa indagação e nos conduzem a examinar todos os movimentos e segmentos sociais que, de uma forma ou de outra, no plano mundial ou local, contribuíram para as últimas reformas institucionais de nosso país, inclusive a do Judiciário e, dentre eles, destacaremos o papel do Banco Mundial e da imprensa que, como já relatado em diversos trabalhos e pesquisas, influenciaram, decisivamente, a realização da Reforma do Judiciário brasileiro, assim como influenciaram a reforma dos Judiciários de inúmeros outros países latino-americanos.

CAPÍTULO II - 1 - OS PROGRAMAS E RECOMENDAÇÕES DO BANCO MUNDIAL PARA REFORMA DOS JUDICIÁRIOS DA AMÉRICA LATINA E CARIBE

O Banco Mundial, organismo internacional da Organização das Nações Unidas (ONU), com especialidade na facilitação da economia de mercado, desenvolve ações (através de pesquisas, publicações, conferências, projetos e financiamentos) no sentido de formular proposições às instituições nacionais dos diferentes países membros da ONU para que estas instituições e estes países trabalhem em favor da economia global.

“A hegemonia do sistema econômico capitalista se manifesta na construção de consensos quanto a valores ligados à economia de mercado tanto no plano mundial quanto nos diversos planos nacionais.⁵⁷ O discurso predominante, em grande parte produzido por organizações econômicas e financeiras multilaterais, propõe que as instituições políticas e jurídicas nacionais operem em favor da economia global.

O Banco Mundial, enquanto organismo internacional especializado do sistema das Nações Unidas, atua como elemento facilitador da economia de mercado. Nessa qualidade, promove o debate em torno da reforma do Estado, em particular do Judiciário, para favorecer um ambiente propício para os investimentos.

(...)

Com este fim, o Banco produz pesquisas e publicações, promove conferências e financia projetos sobre o papel dos tribunais nacionais. Esse esforço reflete uma atividade paranormativa que visa influenciar os Judiciários em seus valores e seu *modus operandi* com vistas a adaptá-los à economia globalizada.”⁵⁸

Assim, o Banco Mundial desenvolve uma atividade paranormativa, através de um trabalho de compilação e uniformização de dados, que é publicado e colocado a disposição dos diferentes países buscando implementar, nestes países, de forma geral, uma ampla reforma institucional que favoreça investimentos do capital privado internacional, através de ações como privatizações, desregulamentações, etc, ações estas que compreendem, também, uma padronização da concepção e atuação do Poder Judiciário, internacionalizando-a, e adequando-a às exigências dos grandes conglomerados econômicos como condição para aporte de capital em países desenvolvimento.

“A atividade paranormativa das organizações internacionais, principalmente das instituições especializadas das Nações Unidas, se traduz na uniformização de referências, nomenclaturas, linhas diretoras, legislações-tipo e códigos diversos. Essa massa de normas, princípios e valores é colocada à disposição dos Estados a título indicativo, seja pela via de resoluções, seja simplesmente por publicações produzidas pelos secretariados dessas organizações.

⁵⁷ CANDEAS, Ana Paula Lucena Silva – Juizes para O Mercado? Dissertação de Mestrado – UNB – capítulo 2- in Cidadania e Justiça, nº13. Rio de Janeiro; Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros, 2004, p.17.

⁵⁸ Idem item 57, p. 17.

Essa definição permite compreender como o Banco Mundial estabelece um padrão para os Judiciários nacionais. O Banco não atua de maneira direta como outras instituições do sistema das Nações Unidas (OMS, OIT ou FAO) que, por sua autoridade técnica, têm muitas de suas recomendações incorporadas a legislações nacionais. Ao contrário, o Banco procura padronizar as concepções de Judiciário e de sistemas de justiça de forma indireta, “meramente indicativa”, como diz Dupuy.[cont]

As atividades paranormativas buscam a harmonização de comportamentos dos atores sociais, não pela adesão a normas cujo descumprimento acarretaria sanção, mas a valores ou idéias, criando consensos para que se tornem um “entendimento rotineiro” (Rosenau, 2000: 31).⁵⁹

Dentre os inúmeros instrumentos utilizados para promover a uniformização da atuação judicial, estão disponibilizados para os países membros da ONU os documentos técnicos e os relatórios anuais do Banco Mundial, estes publicados, regularmente, desde 1978.⁶⁰

Para o desenvolvimento da nossa pesquisa examinaremos, **com relato em forma resumida**, as publicações do Banco Mundial denominadas Documento Técnico 319 de 1996 – “*The judicial Sector in Latin America and the Caribbean*” e o Informe 2002, “*Instituciones para los mercados – Informe sobre el desarrollo mundial*”.

II- 1- a- Documento Técnico 319/1996.

O Banco Mundial relata, nesta publicação, que os esforços para o investimento de capital internacional visando o desenvolvimento econômico da América Latina, nos anos 80, foram focados numa macroeconomia que exigia, como prioridade, reformas institucionais na região, tendo em vista que, nesta, os governos locais regulavam quase todos os setores da vida econômica.

“During the 1980’s, development efforts focused on a macro-economic agenda that out of necessity took priority over institutional reforms. ‘[F]or decades, governments in Latin America failed to develop the institutions needed to handle their populations’ basic problems

⁵⁹ Ibidem 57, p. 17 e 18.

⁶⁰ Ibidem item 57, p. 18.

because they concentrated most of their resources on managing their countries' economic assets and regulating almost every aspect of economic life.' 'However, as economic stability became a part of reality, many countries began to work on achieving social equity as well as political and economic reforms. As a result, the development process has now evolved into a second generation reforms with an expanded scope that focuses on institutional reforms, such as judicial reform. [cont.] In the words of one Minister of Justice, 'it is not enough to build highways and factories to modernize a state ... a reliable justice system is needed as well'. An effective government requires functioning legal and judicial institutions to accomplish the interrelated goals of promoting private sector development, encouraging development of all other societal institutions, alleviating poverty and consolidating democracy”⁶¹

O Documento 319, ainda em 1996, afirma que os Judiciários da América Latina e Caribe eram incapazes de assegurar uma resolução de conflitos eficiente e previsível, de forma a encorajar o aporte de investimentos, acrescentando que, em diversos países da região, era perceptível uma demanda por reformas que pudessem promover um aprimoramento da administração da justiça.

“However, public institutions in the region have been unable to effectively respond to these challenges. In order to support and encourage sustainable and equitable development, Latin America and Caribbean governments are engaged in institution building will provide greater efficiency, functional autonomy and improved service. The judiciary is a necessary public institution, which should provide equitable, expeditious and transparent dispute resolution to the citizens, economic agents and the state. However, in many countries in the region there is a need for reform in order to improve the quality and efficiency of the administration of justice. This in turn will foster an enabling environment that is conducive to trade, financing and investment. The judiciary in many parts of the Latin America and Caribbean region has experienced lengthy case delays, extensive case backlogs, limited access by the population, a lack of transparency and predictability in court decisions and weak public confidence in the judicial system.”⁶²

⁶¹ Documento Técnico 319/96 – Banco Mundial – 1996 – The judicial sector in Latin America and the Caribbean – Elements of Reform . [online]. Disponível em: <http://www.worldbank.org/legal/legop-judicial/docs/iniciatives.doc>:. Acessado e extraído (Anexo II) em: 29 de abr. 2005, p. 12.

⁶² Idem item 61, p. 5.

O documento 319 registra que os sistemas judiciais então existentes na América Latina e Caribe desencorajavam investimentos internacionais, uma vez que somavam custo e risco aos capitais privados estrangeiros reduzindo, desta forma, a abrangência e a competitividade dos mercados.

“These new business relationships need impartial decisionmaking within more formal institutions. However, the current judicial system is unable to satisfy this demand, thereby forcing the parties to continue relying on informal mechanisms and long-standing family or personal ties to do business. This sometimes discourages business transactions with unknown but possibly more efficient actors which leads to an inefficient allocation of resources. This situation adds cost and risk to business transactions and, thus, reduces the size of the markets, and consequently, the competitiveness of the market.”⁶³

O Banco Mundial ressalta, no documento referido, que a eficiência do sistema judicial, a previsibilidade das decisões judiciais, a celeridade processual e o amplo acesso à Justiça seriam requisitos imprescindíveis para promover o desenvolvimento Institucional e econômico na América Latina.

“Consistent enforcement in turn provides for a stable institutional environment where the long term consequences of economic decisions can be assessed. In this context, an ideal judiciary applies and interprets the laws equitably and efficiently which means that there must be: (a) predictability in the outcomes of cases; (b) accessibility to the courts by the population regardless of income level; (c) reasonable times to disposition; and (d) adequate court-provided remedies.

Contrary to this ideal, the judicial sector in Latin America neither effectively nor efficiently enforces existing legislation. Currently the system plagued with distrust and delays in disposing of cases which have impeded private sector development and access to the courts.”⁶⁴

O Documento Técnico 319 destaca, ainda, que uma a reforma do Judiciário pode constituir uma efetiva contribuição para a modernização do Estado, assim como para um

⁶³ Ibidem item 61, p. 14.

⁶⁴ Ibidem item 61, p. 14.

processo geral de desenvolvimento, frisando que a integração econômica entre regiões e países exige Judiciários familiarizados com as normas internacionais e que interpretem as leis conforme padrões regionais e internacionais pré-estabelecidos.

“Judicial reform should especially be considered in tandem when contemplating any legal reform because without a functioning judiciary, laws cannot effectively be enforced. As a result, comprehensive judicial reform can have a tremendous impact on the success of the modernization of the state as well as make an important contribution to the overall development process.”⁶⁵

“Economic integration requires greater harmonization of laws which in turn requires that they be consistently applied by the member countries. The Member Countries must have assurance that the laws will be applied and interpreted in accordance with these international or regional standards. In this way, the countries around the world must modernize their judiciaries in order to accommodate these demands and provide a level playing field in the international arena.”⁶⁶

Desta forma, o Banco Mundial promoveu publicações, desenvolveu projetos e dirigiu recursos internacionais para o financiamento e execução de propostas de reforma das instituições em geral e, em especial, para a reforma dos Judiciários da América Latina e Caribe, apontando, no Documento Técnico 319 que, já em 1989, concorreu para a Reforma que se operava na Argentina e, posteriormente (1994), na Venezuela.

“There have been several initiatives in the Latina America and Caribbean Region which provide a basis for this approach to judicial reform. The Bank first began with a small judicial technology component in a larger Argentine Social Sector Reform Loan in 1989 and then a separate Judicial Infrastructure Loan in Venezuela in 1994 which concentrated on infrastructure, technology and some substantive studies in other areas to compensate for the lack of a prior sector review. During implementation, however, the project has been substantially revised. At the same time, the Bank began to develop a second generation approach to judicial reform.”⁶⁷

⁶⁵ Ibidem item 61, p. 12.

⁶⁶ Ibidem item 61, p. 14.

⁶⁷ Ibidem item 61, p. 11.

II – 1 – b - Informe 2002

O Informe 2002 também registra (Recuadro 5, p. 13) que o Banco Mundial, desde 1999, desenvolve um plano multifocal chamado “Marco Integral del Desarrollo” que destaca a importância da eficiência institucional no processo de captação de recursos internacionais para o desenvolvimento da América Latina.

“Este Marco, basado en un planteamiento holístico reconoce expresamente el carácter central de las instituciones en el proceso de desarrollo. Los aspectos estructurales – marco de gobierno eficaz, sistema jurídico y judicial, sistema de reglamentación del sector financiero y redes de protección social – son inseparables de factores macroeconómicos, físicos y humanos. El interés en destacar esta interdependencia significa que la identificación de los obstáculos institucionales y los vínculos intersectoriales son una parte fundamental del desarrollo sostenible.”⁶⁸

Perseguindo o objetivo de “criar consensos” para as reformas institucionais, dentre elas as dos Judiciários da América Latina, o Banco Mundial, ao longo dos anos, continuou desenvolvendo pesquisas, elaborando documentos e publicações, e prestando assessoramento normativo para as instituições voltadas para o mercado.

O Informe 2002, “Instituciones para el mercado” desenhou o perfil das instituições ideais para o mercado internacional, inclusive as judiciais, cujo traço padrão, além das decisões uniformizadas, deve ser a proteção aos direitos de propriedade e a garantia da obrigatoriedade do cumprimento dos contratos:

(...)

⁶⁸ Informe 2002 – Banco Mundial; “Instituciones para los mercados” - Informe sobre el desarrollo mundial, 2002. Panorama General. [online]. Disponível em: <http://www.worldbank.org/legal/legop-judicial/docs/iniciatives.doc>. Acessado e extraído (Anexo II) em: 29, abr.2005, p.13.

“Este informe representa una aportación a los estudios sobre las instituciones y mercados, que resulta innovadora en varios sentidos. Ofrece un marco de diagnóstico para comprender la forma en que las instituciones respaldan la actividad del mercado.

(...) [cont.]

Pero se va más allá. **Se indica cómo hacer para conseguir instituciones más eficaces.** Se considera por un lado, qué pueden hacer los responsables de las políticas para diseñar instituciones más eficaces y como generar fuerzas en favor del cambio. Se amplían a los países en desarrollo los anteriores estudios empíricos sobre el cambio institucional y se presenta un marco para éste. Además se ofrece asesoramiento normativo, adoptando para ello un planteamiento pragmático.”⁶⁹

(...)

“**El desarrollo de instituciones de mercado eficaces es el desafío fundamental que se plantea a las comunidades y economías,** y ese es precisamente el desafío en que se centra el presente Informe. **Lo que se intenta presentar es un marco que permita comprender como las instituciones respaldan a los mercados,** qué hacen estas instituciones y en qué manera se pueden construir instituciones eficaces para ello.

El planteamiento del informe es pragmático. Representa una guía para los responsables de las políticas, en cuanto que evalúa las actuales investigaciones sobre el cambio institucional y analiza las experiencias recientes del desarrollo institucional en los distintos países. Además, se presentan nuevas pruebas empíricas sobre las instituciones y el cambio institucional en los países en desarrollo.”⁷⁰

(...)

Este *Informe* esta basado en otros informes anteriores, en particular el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001*, **en el que se destacaba la importancia fundamental de la actividad del mercado para promover el crecimiento (...)**

(...)

“Una gran variedad de indicadores refleja el desempeño de los conjuntos de instituciones, diferentes y en muchos casos superpuestos. **Por ejemplo, el éxito del Estado en cuanto fuente de medidas legislativas y el desempeño del sistema judicial y policial reflejan la forma en que los ciudadanos e inversionistas perciben el Estado como entidad que respeta los derechos de propiedad.** El acceso a los servicios financieros y la complejidad de sus mercados revelan **de qué forma las instituciones protegen los derechos de propiedad** de los prestatarios y prestamistas.” [Grifos nossos]

“Las relaciones positivas entre el desarrollo económico y esos indicadores del éxito institucional están ampliamente documentadas. Pero la mayor parte de los estudios no establecen vínculos entre instituciones y

⁶⁹ Idem 68, p. 2.

⁷⁰ Ibidem item 68, p. 5.

resultados específicos. Más bien, ponen de manifiesto la gran variedad de instituciones que prestan apoyo a los mercados.⁷¹ Por ejemplo, los ingresos y el imperio de la ley – dentro de cual se engloba la **importancia colectiva de los derechos de propiedad, las instituciones jurídicas y el sistema judicial** – están fuertemente relacionados entre si.”⁷² [Grifos nossos]

“El conocimiento de los derechos que uno tiene a los activos ingresos y capacidad de proteger esos derechos son decisivos para el desarrollo de los mercados, en particular de derechos del sector privado en relación con el Estado. **Las instituciones pueden** reducir el potencial de conflictos **y ayudar a cumplir los contratos**. Ejemplo de ello serían las constituciones, los sistemas judiciales y toda gama de redes sociales.”⁷³ [Grifos nossos]

O Banco Mundial deixa claro em suas publicações que as instituições ideais para o mercado são as criadas por meio de uma ação coordenada, de uma ação conjunta do Estado, das empresas privadas, dos agentes do mercado internacional e dos representantes dos diversos segmentos da sociedade.

“¿Quién construye estas instituciones? El Estado, pero también las empresas y los representantes de la comunidad y los agentes de los mercados internacionales.

(...)

Cuando el Estado ha erigido nuevas instituciones, los resultados han sido de signo diverso. Basta comparar los casos de Polonia y Rusia en el decenio de 1990. Para promover el desarrollo del mercado, el gobierno polaco actuó rápidamente con el fin de aclarar los derechos de propiedad del Estado y del sector privado (...)

(...)

“La clave es identificar qué tipo de institución se necesita, en vez de dar por supuesto que lo que hace falta es una estructura concreta. Los responsables de las políticas deben preguntarse:

¿Quién necesita información y sobre qué? Por ejemplo, ¿carecen los banqueros de información sobre la solvencia de los posibles prestatarios?⁷⁴

⁷¹ Ibidem item 68, p. 5.

⁷² Ibidem item 68, p. 5 e 6.

⁷³ Ibidem item 68, p. 6.

⁷⁴ Ibidem item 68, p. 7.

¿Están claramente definidos y protegidos los derechos de propiedad, y los contratos? Por ejemplo, ¿tienen los agricultores que trabajan la tierra derechos que puedan hacer valer? ¿La competencia es insuficiente o excesiva? Por ejemplo, **¿hay un monopolio en el sector de la infraestructura que impida el acceso de nuevos participantes**, o las empresas no realizan investigaciones de alta rentabilidad porque carecen de salvaguardias sobre la propiedad intelectual?⁷⁵

(...)

“También el sector privado puede contribuir al desarrollo institucional. Puede impulsar – o impedir – el cambio institucional, en forma individual o en asociación. Los bancos, por ejemplo, han presionado para conseguir una supervisión financiera más rigurosa en México.

(...)

Otro factor importante pueden ser las organizaciones internacionales. Sus intentos de ayudar a crear instituciones acordes con las necesidades de los países en desarrollo han conseguido resultados de distinto signo. Por ejemplo, han sido de gran ayuda para transmitir conocimientos sobre los diferentes diseños institucionales en los distintos países.”⁷⁶

O Banco Mundial destaca, ainda, no Informe 2002, a importância da utilização também dos meios de comunicação para criar uma demanda por instituições favoráveis ao mercado, estabelecendo, como meta para se conseguir instituições eficazes **“conectar las comunidades mediante los flujos de información y el comercio”**⁷⁷, e pontua a influencia da comunicação no processo de reforma **“los intercambios abiertos de información y el libre comercio crean una demanda de instituciones favorables al mercado (...)”**⁷⁸.

II – 1 - c- O consenso criado para a reforma do Judiciário brasileiro – Imprensa como agente formador de consenso – Formação de consenso nas instituições nacionais – Mobilização do Judiciário brasileiro - Internalização da reforma.

O homem moderno está mergulhado em uma complexa rede de informação e comunicação que, cada vez mais, torna difícil separar o querer voluntário individual, o livre discernimento do indivíduo, da mensagem

⁷⁵ Ibidem item 68, p. 7 e 8.

⁷⁶ Ibidem item 68, p. 7.

⁷⁷ Ibidem item 68, p. 10.

⁷⁸ Ibidem item 68, p. 10.

enviada subliminarmente ao homem por esta intrincada cadeia informativa.

Já não conseguimos saber, com clareza, se o que pensamos é fruto exclusivo do nosso querer íntimo e pessoal, ou resultado dessa imensa gama de mensagens externas difundidas diuturna e incessantemente pela mídia.

Segundo Marshall Mc Luhan os meios de comunicação tornaram-se uma espécie de prolongamento invisível do corpo e da inteligência do homem, ou melhor, constituem uma extensão do próprio homem.⁷⁹

Mc Luhan aponta que a difusão dos meios de comunicação em massa transportou o homem “do mundo linear, aristotélico, tipográfico e mecânico da Primeira Revolução Industrial para o mundo áudio-tátil, tribalizado, cósmico da Segunda Revolução Industrial: exatamente a da Era Eletrônica”.⁸⁰

A jornalista Adriana Bacellar, em “Os meios da comunicação como extensões do Mal-Estar”,⁸¹ destaca que, na atualidade, os avanços da tecnologia da comunicação transcendem os limites do corpo e da inteligência humana, e desenvolvem e massificam um sentimento de urgência de felicidade que, uma vez desatendido, provoca verdadeiro mal-estar. De outra parte, destaca que a globalização cultural produz uma indesejável padronização do indivíduo que, resumindo as observações do professor Luis Fridman,⁸² pode resultar numa espécie de colonização das idéias do homem moderno, uma vez que uniformiza o comportamento, a linguagem, os anseios, as escolhas e o pensamento do homem atual.

“Hoje, quase quarenta anos depois de Mc Luhan, a difusão dos meios eletrônicos de comunicação estende-se para além desse corpo e dessa

⁷⁹ MC LUHAN, Marshall. Os meios de comunicação como extensões do homem. Ed. Lultrix, 1979; apud LEITE e SILVA, Adriana Barcellar. “Os meios de comunicação como extensões do mal-estar. Rio de Janeiro. Ed. Mauad, 2002, p. 65.

⁸⁰ MC LUHAN, Marshall. Revolução na comunicação. Zahar Editoras, 1968, idem item 79.

⁸¹ LEITE e SILVA, Adriana Barcellar. Os meios de comunicação como extensões do mal – estar. Rio de Janeiro. Ed. Mauad, 2002, p. 66.

⁸² FRIDMAN, Luis Carlos. Vertigens Pós – Modernas. Rio de Janeiro; Ed. Relume Dumará, 2000.

inteligência. Estende-se da urgência de um desejo de satisfação que, na impossibilidade de ser atendido, só perpetua o seu mal-estar formador.

(...)

A mídia, por sua vez também permite cada vez mais a obtenção de respostas imediatas, ainda que fugazes. Os computadores e a Internet são os exemplos mais conhecidos dessa interiorização do sujeito, que o confirma como indivíduo em detrimento de qualquer papel social que ele porventura possa esboçar em sua comunidade. [cont.]

Para McLuhan, o computador, já naqueles anos 60 em que se esboçava toda a estrutura dessas máquinas revolucionárias, anuncia a chegada de uma “condição pentecostal” de compreensão e unidade universais. Para ele, o próximo passo lógico seria não mais traduzir, mas superar as línguas através de uma “consciência cósmica geral”, muito semelhante ao inconsciente coletivo sonhado por Bergson.

O termo *consciência cósmica* usado pelo canadense assemelha-se sobremaneira à realidade do mercado global da era digital. E superar línguas, por sua vez, lembra o que o governo americano tem conseguido fazer pelo Inglês, nas últimas décadas, através de sua economia - a mais forte do mundo, e que inclui também toda a expansão de sua indústria eletrônica e cultural.

Cada vez mais, os meios de comunicação _ não apenas sinônimos de troca de informação, como também de publicidade e propaganda _ acenam com maiores quantidades de objetos de desejo para os consumidores, fazendo crer que, um dia, o paraíso e o bem-estar prometidos por tais produtos possam ser finalmente encontrados.”⁸³

Bacellar destaca, ainda, a excepcional contribuição prestada pelos meios de comunicação de massa para o crescimento e consolidação de um mercado de consumo global, que se sedimenta através de uma padronização comportamental fomentada pela mídia e que, por consequência, expande essa organização econômica globalizada que tem como finalidade precípua a obtenção de lucros.

“Frente aos avanços da tecnologia das telecomunicações e da informática no final do século XX, a sociedade humana, em poucos anos, venceu distâncias inimagináveis e transformou-se em um mercado global. Este processo é fomentado pelas diretrizes econômicas mundiais e pela chamada globalização.

⁸³ Idem item 81, p. 66.

Através do neoliberalismo econômico e da quebra do Estado como gestor - vide a falência do comunismo nas repúblicas soviéticas _ tais diretrizes privatizam cada vez mais os tremendos lucros financeiros das multinacionais, agora verdadeiras potências planetárias, e globalizam desigualdades sociais e econômicas, conforme registram os Relatórios do Desenvolvimento Humano publicados regularmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O mercado global vende, sob todas as formas e máscaras de desejo, a urgência do bem-estar, e se define, numa perspectiva social, como um mercado absolutista. Trata-se de uma nova edição [cont.] do Estado absolutista de Hobbes, edição baseada na premissa de que só o que deu na TV ou em qualquer outra mídia é que poder trazer felicidade. O mercado e suas formas de fazer sonhar substituem aqui o poder atribuído por Hobbes aos monarcas absolutistas do século XVI, que eram tidos por ele como única alternativa viável para a organização da sociedade e a busca da felicidade humana.

(...)

O mercado absolutista da mídia exclui, em seu funcionamento, a capacidade de discernimento e de subjetivação em todas as categorias sociais, especialmente nas de menor poder aquisitivo. Seu objetivo principal parece ser transformá-las em sonhos de padronização. Estar na moda passa a ser o que importa: saber o que todo mundo sabe, vestir, ler, usar, comer, experimentar e ver o que todo mundo vê.

A comunicação de massa, aliada de primeira hora dos grandes conglomerados econômicos mundiais, transforma os mais diversos segmentos da sociedade (e sua violenta luta de classes, raças e crenças) em sabor palatável e uma classe média mundial. Esmagada pela volatilidade e crueldade do jogo econômico neoliberal, esse grande plasma de frustrações e desejos corre o risco de sucumbir frente à sua própria voracidade por novidades”.⁸⁴

Pondera-se que este processo de padronização cultural global, embora denominado globalização, longe está de configurar a criação de uma comunidade universal, pois parece representar, em verdade, apenas a consolidação de um macro objetivo empresarial para alargamento das fronteiras de consumo, não consubstanciando, ao contrário do que o nome pretende indicar, qualquer integração social global ou sinal de cooperação e solidariedade entre Estados e povos.

⁸⁴ Ibidem item 81, p. 68 a 70.

De outra parte, a utilização corriqueira dos meios de comunicação de massa neste processo nem sempre é pautada por um posicionamento ético e comprometido com a defesa da soberania das nações, da diversidade dos povos, dos direitos humanos e da cidadania.

Ao revés, como anota o magistrado Elizeu Fernandes, no mais das vezes, a mídia é utilizada única e exclusivamente para vender produtos e atender aos interesses do capital global, o que distorce seu perfil agregador e avilta, sensivelmente, o papel informativo, educativo, social e humanitário dos meios de comunicação.

“Pontuo, a par disso, que o avanço da ciência, da tecnologia, a que se atribuem maravilhas, causa, em contrapartida, espantoso e visível retrocesso ético-moral à sociedade atual. A chamada classe dominante, detentora de grandes riquezas e o capitalismo selvagem, enfim, revelam estoicamente comportamento calculista, frio e desumano, por isso nada fazem expressivamente para amenizar, por exemplo, a desigualdade social e fome.

Esse egoísmo está bem exteriorizado no chamado “processo” de globalização que, em sua filosofia e objetivos, priorizou apenas o elemento capital, o comércio, a economia e finanças, nas relações entre os países envolvidos, por isso que não avaliou qualquer componente ético e social.

(...)

No avanço contraditório da tecnologia que possibilita conforto, que encurta distâncias, que propala a informação, que melhora a qualidade de vida, pelo menos de parte da sociedade, ao mesmo tempo rompe os limites dos valores éticos e morais (...).

Nesse passo, reaparece mais uma vez a omissão do Estado, pois, a bem de ver, os serviços de comunicação, dentre eles o rádio e a televisão, são bens públicos, explorados pela iniciativa privada mediante concessão. Contudo, os concessionários do serviço de radiofonia e televisão se mostram compromissados estritamente com o faturamento da empresa e buscam audiência e enriquecimento a qualquer custo (...).”⁸⁵

Uma reflexão sobre estas considerações do juiz Elizeu Fernandes nos remete os conceitos de

⁸⁵ FERNANDES, Eliseu. Ética, globalização e direitos humanos, in Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro; Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros, nº12, 2002, p. 15.

Mc Luhan trazidos a destaque nas páginas 58 e 59 deste trabalho, assim como, no que se refere as reformas institucionais ocorridas no nosso país, nos leva a questionar a forma de mobilização social que foi utilizada para a criação de um discurso favorável à Reforma no Brasil.

Assim, ao analisarmos o consenso social criado pela mídia brasileira para fomentar uma demanda em favor da Reforma do Judiciário no Brasil, não podemos deixar de questionar se houve uma postura isenta dos meios de comunicação na colocação das propostas de Reforma, ou se, ao contrário, ocorreu uma forte atuação do “fenômeno opressivo da mídia”⁸⁶ neste processo de criação de um movimento popular favorável à Reforma, uma vez que temos que considerar que a formação da opinião pública nem sempre é obtida através de amplo debate público de idéias e proposições, como bem pontua o advogado Luiz Guilherme Vieira,

“A formação do Estado moderno traz consigo o fenômeno de consagração da opinião pública, que se manifesta em uma sociedade livre, desembaraçada e progressivamente articulada em vários centros categorizados de opiniões, tais como jornais, revistas, clubes e institutos, partidos e associações, rádios e televisão, todos implementados em prol de uma maior participação política dos indivíduos.

Nesse sentido, privilegiamos a mídia como um dos instrumentos de existência da opinião pública, admitindo que esta última pode respeitar “um duplo sentido: quer no momento de sua formação, uma vez que não é privada e nasce do debate público, quer no seu objeto, a coisa pública. Como ‘opinião’, é sempre discutível, muda com o tempo e permite a discordância: na realidade, ela expressa mais juízo de valor do que juízo de fato, próprios da ciência e dos entendidos. Enquanto ‘pública’, isto é, pertence ao âmbito ou universo público, conviria antes falar de opiniões no plural, já que nesse universo não há espaço apenas para uma verdade política, para uma epistemocracia. A opinião pública não coincide com a verdade, precisamente por ser opinião, por ser *doxa* e não *episteme*; mas,

⁸⁶ VIEIRA, Luiz Guilherme. O fenômeno opressivo da mídia; uma abordagem acerca das provas ilícitas, in Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro; Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros, nº 12, 2002, p. 17.

na medida em que se forma e se fortalece no debate, expressa uma atitude racional, crítica e bem informada”.⁸⁷

“Inúmeros cientistas políticos – de Hobbes a Tocqueville, incluindo Locke, Rosseau, Kant, Burke e Bentham, Constant e Guizot – colocaram a opinião pública como questão presente em seus tratados, ora entendida como objeto da moral, ora como objeto da política.

Apesar da contemporaneidade do tema – opinião pública – Hegel, na obra *Filosofia do Direito*, já apontava o declínio desse fenômeno, como consequência do processo de desvalorização da própria sociedade civil ante o Estado, no que foi acompanhado por Marx, quando da *Crítica da filosofia hegeliana do Direito Público*. Em *Questão hebraica*, ele observa que, “com a formação do ‘Estado político’, foi neutralizada e despolitizada a sociedade civil, baseada nas castas e nas corporações, sendo contrapostos, de um lado, os indivíduos e, do outro, o espírito político universal, que se presume independente dos elementos particulares da vida civil. A opinião pública é só falsa consciência, ideologia, pois, numa sociedade dividida em classes, mascara o interesse da classe burguesa: o público não é o povo, a sociedade burguesa não é a sociedade geral, o *bourgeois* não é o *citoyen*, o público [cont.] dos particulares não é a razão. A opinião pública é, portanto, apenas a ideologia do Estado de Direito burguês”.⁸⁸

Destarte, parece-nos que não há como validar e privilegiar, sem contestações, o chamado “consenso” da opinião pública como um inquestionável produto da reflexão e da vontade popular, tendo em vista que os processos de massificação e manipulação da informação podem distorcer ou impedir a formação de uma opinião pública ponderada, livre e isenta, como ressalta Luiz Guilherme Vieira.

A “sociologia crítica atual aceitou algumas das intuições de Tocqueville, para provar o desaparecimento ou declínio da opinião pública. Com o triunfo do ‘grande’, deixaram de existir os lugares que facilitavam a formação, através do diálogo, da opinião pública: em lugar de sala de reuniões, temos a televisão; os jornais tornaram-se empresas espetaculosas; as associações e partidos são dirigidos por oligarquias; os espaços de formação da opinião pública não são autogovernados, mas administrados por potentes burocracias. Além disso, no Estado

⁸⁷ BOBBIO, Norberto e outros. *Dicionário de Política*, 2ª ed. Brasília; Ed. Da Universidade de Brasília, 1986, p. 842.

⁸⁸ *Ibidem* item 87, p. 844.

contemporâneo vai desaparecendo a distinção entre Estado e sociedade civil, já que ambas as realidades se compenetraram, dando lugar à formação de uma classe dirigente que, ávida do poder, pode manipular facilmente a opinião pública”.⁸⁹

Trazendo todas estas considerações para o nosso tema, como já vimos anteriormente, o Banco Mundial através do Informe 2002, ressaltou a importância da utilização dos veículos de comunicação de massa e propaganda para criar um clamor, uma demanda social por instituições favoráveis ao mercado internacional e em conformidade com os cânones da economia globalizada e, dessa forma, estabeleceu, como instrumento para se alcançar instituições eficazes **“conectar las comunidades mediante los flujos de información y el comercio”**, apontando a importância da comunicação no processo de reforma institucional nos seguintes termos: **“los intercambios abiertos de información y el libre comercio crean una demanda de instituciones favorables al mercado (...)”** **“La apertura al comercio y al intercambio de ideas dentro de los países y entre ellos ha servido como agente catalizador del cambio institucional a lo largo de la historia (...)”**⁹⁰ [Grifos nossos].

“El libre intercambio de ideas favorece también el cambio institucional. Un ejemplo ilustrativo es **el escándalo de la corrupción, denunciado por los medios de comunicación en el Perú, que dio lugar a una presión en favor de reformas institucionales** para combatir esa lacra (Recuadro 4). **Los medios de comunicación**, que constituyen un sistema de frenos y contrapesos para los agentes gubernamentales y privados, **son un factor de cambio**. En algunos casos, el simple intercambio de información o de conocimientos puede impulsar a los participantes en el mercado a modificar las estructuras institucionales. Los responsables de las políticas pueden contribuir notablemente a mejorar la calidad y el flujo de la información en sus economías”⁹¹ [Grifos nossos].

Assim, a partir de 1997, efetivamente constatamos uma atuação constante e intermitente da imprensa (Anexo III) que, conjugada com a intensa produção literária do Banco Mundial (Anexo II), provocou inúmeras reformas institucionais na América Latina,

⁸⁹ Ibidem item 87, p. 845.

⁹⁰ Ibidem item 68, p. 10.

⁹¹ Ibidem item 68, p. 11.

como preconizado pelo Banco, e podemos verificar que, no Brasil, a influência deste ideário padronizador deflagrou a implementação das reformas estruturais chamadas “de primeira geração” que foram promovidas ainda no governo Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002) que não só viabilizou uma ampla abertura comercial internacional, como realizou a privatização em massa das rentáveis empresas estatais brasileiras.

Imediatamente após este período privatista foram implantadas as “reformas de segunda geração” através da mobilização de diversos setores sociais para a criação de uma demanda social em favor de uma reforma institucional geral como também, em especial, em favor de uma Reforma do Judiciário brasileiro – tudo de acordo com as orientações do Banco Mundial - e, conforme destacado por Ana Paula Candeas, além da sociedade em geral, também o Judiciário nacional foi mobilizado para abraçar as idéias reformistas propagandeadas, à época, pelo Banco Mundial.

“Com isso, o Banco busca fazer com que o consenso deixe de ser apenas internacional e seja internalizado pelos Judiciários nacionais”.⁹²

Com efeito, pode-se observar que o próprio Poder Judiciário brasileiro, real e efetivamente, internalizou as “recomendações” do Banco Mundial acerca da necessidade de realização das reformas institucionais prescritas e programadas pelo Banco para a América Latina e Caribe.

E tanto é fato que vimos, ainda na década de 90, nos idos de 1997, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro promover e sediar seminário denominado “WORKSHOP”, que teve como tema central “Administração da Justiça nas Américas no contexto da globalização”, seminário este que foi apresentado pelo então Secretário de Planejamento, Coordenação e Finanças do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro José de Menezes da Gama Malcher da seguinte forma:

“A realização do Workshop “Administração da Justiça nas Américas no Contexto da Globalização”, cujos resultados estão compilados nesses Anais, objetivou promover a reflexão sobre os novos

⁹² Ibidem item 57, p. 18.

desafios impostos pela dinâmica social e pelo novo perfil da demanda judicial no limiar do novo milênio.

Definido como **ação estratégica interna** da Secretaria de Planejamento, Coordenação e Finanças desta Corte de Justiça e realizado no âmbito de sua Assessoria de Cooperação e Intercâmbio, este Workshop **adquiriu fundamental importância, já que permitiu acesso a modelos empíricos utilizados em outros países do Continente Americano. Sua abordagem analítica possibilitará posterior aproveitamento como subsídio aos programas de modernização do Poder Judiciário que vêm sendo implementados nas Américas em geral e no Brasil em particular.**⁹³

A metodologia utilizada para o desenvolvimento dos trabalhos, adotada a partir do conceito temático central “Acesso à Justiça” e sua subdivisão em três núcleos principais subordinados a uma sucessão lógica : Condições de Acesso à Justiça, Formas de Ampliação de Acesso à Justiça e Vias Efetivas de Acesso à Justiça, consistiu na realização[cont.] diária de uma sessão plenária seguida de reunião de grupo de trabalho e, paralelamente a esta última, uma mesa redonda. As duas primeiras atividades tiveram caráter restrito e exclusivo aos participantes, em sua maioria magistrados, diretamente vinculados aos Sistemas Judiciais, enquanto a terceira teve caráter aberto à participação de representantes de diversos setores da sociedade civil.

(...)

Os Anais ora apresentados ao distinto leitor tem como **propósito fundamental colaborar no desenvolvimento de programas de reforma que tornem confiável, independente, eficaz, previsível, ágil e acessível a todos os cidadãos, sem discriminação de sexo, raça ou de outra índole, o sistema judicial das Américas**, através da divulgação e difusão dos conhecimentos vertidos pelos ilustres participantes do Workshop “Acesso à Justiça”.

Tal preocupação, nos nossos dias, tem norteador não somente as discussões no Poder Judiciário, mas também nos demais poderes constituídos, nas organizações não – governamentais e nas instituições multilaterais, no âmbito dos programas de Reforma do Estado⁹⁴ [Grifos nossos].

O texto destacado nos permite aferir a eficiência dos métodos persuasivos das publicações e ações do Banco Mundial que, aliados à atuação dos veículos de comunicação de massa, criaram um consenso social e

⁹³ MALCHER, José de Menezes da Gama. In Acesso à Justiça. Workshop Administração da Justiça nas Américas, no Contexto da Globalização. Rio de Janeiro; Divisão de Artes Gráficas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 1997, p. X e XI.

⁹⁴ Ibidem item 93, p. X e XI.

institucional favorável a Reforma do Judiciário. No entanto, voltamos a questionar a integridade deste “consenso”, desta “verdade” produzida pela mídia considerando, como ressalta Sônia Wanderley em “O telejornal construindo significados”, referindo-se, especificamente, a televisão, mas em observação que se adequa a toda manifestação midiática, que não se pode negar que a “capacidade de envolvimento da mídia pode levar à elaboração de “verdades” absolutas, unilaterais, por parte daqueles que controlam sua produção rompendo, perigosamente, a relação entre o real e o imaginário”.⁹⁵

Não se pretende aqui desqualificar o papel da imprensa como instrumento de informação de massa e, por conseqüência, de esclarecimento e conscientização da população, mas não podemos deixar de pontuar e refletir acerca dos grandes interesses econômicos e políticos que movem a mídia, como também devemos questionar os métodos de “divulgação” por ela utilizados, muitas vezes parciais, tendenciosos, despidos de ética e que, frequentemente, em nome de uma pretensa garantia da liberdade de imprensa, se tornam arbitrários e abusivos. Vale lembrar a advertência de Zuenir Ventura:

“O poder da imprensa é arbitrário e seus danos irreparáveis. O desmentido nunca tem a força do mentido. Na Justiça, há pelo menos um Código para dizer o que é crime; na imprensa não há norma nem para estabelecer o que é notícia, quando mais ética. Mas a diferença é que no julgamento da imprensa as pessoas são culpadas até prova em contrário”.⁹⁶

Como já analisado anteriormente, o mercado globalizado, representado pelas grandes corporações multinacionais, por meio de uma uniformização sócio cultural mundial

⁹⁵ WANDERLEY, Sônia. A Guerra de Volta Redonda (1988) ; o telejornal construindo significados. Discursos sediciosos. Crime, Direito e Sociedade. Rio de Janeiro, ano 2, nº 3, p. 187/193. In Cidadania e Justiça, nº12. Rio de Janeiro; Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros, 2002, p. 21.

⁹⁶ VENTURA, Zeunir. Apud Luis Guilherme Vieira. O Fenômeno Opressivo da mídia. In Cidadania e Justiça, nº 12. Rio de Janeiro; Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros, 2002, p. 17.

promovida pela mídia, com vistas a expansão do mercado de consumo e, por conseqüência, de investimentos e lucros, firmou orientações através do Banco Mundial no sentido da necessidade de se promover uma mudança institucional geral, assim como uma reforma e padronização da atuação judicial na América Latina. Para consecução de tal desiderato o Banco Mundial edita regularmente, há mais de uma década, uma série de publicações destacando as vantagens da padronização das decisões judiciais, para torná-las internacionais e previsíveis, como forma de atração de investimentos multinacionais para os países em desenvolvimento. Através de tais publicações periódicas, o Banco Mundial destaca ainda, de forma incisiva, o papel dos meios de comunicação de massa e da propaganda como veículos eficazes e poderosos na formação de um “**consenso**” favorável a reforma dos Judiciários da América Latina.

Efetivamente pudemos constatar, no Brasil, a eficiência desta atividade do Banco Mundial e dos métodos persuasivos utilizados para a criação de um ambiente propício para a reforma das instituições em geral e, em particular, para a reforma e padronização do Poder Judiciário.

Como registrado por Ana Paula Lucena da Silva Candeas em dissertação de mestrado sobre o tema (Juízes para o mercado?), a atuação do Banco Mundial se opera indiretamente, no sentido de propor e incentivar reformas institucionais que se realizam em duas etapas distintas, chamadas de reformas de primeira e de segunda geração – etapas estas que, como vimos, puderam ser perfeitamente identificadas em passado recente no cenário político-econômico nacional:

“No final dos anos oitenta e início dos noventa, o Banco Mundial buscou contribuir para a implementação das chamadas reformas de primeira geração (abertura comercial e financeira, privatizações, desregulamentação etc.). Em seguida, passou a investir nas reformas de segunda geração, de natureza institucional – a reforma do Estado”.⁹⁷

“No caso particular dos organismos financeiros internacionais, deve ser destacado que **este evento se inspirou nas diretrizes do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que em sua Oitava Chamada de Capital, estabeleceu como primordial trabalhar com um enfoque mais integrado de desenvolvimento que, ao mesmo tempo,**

⁹⁷ Ibidem item 57, p. 20.

consolide as reformas econômicas e promova a integração sócio – econômica interna, a modernização do Estado e o fortalecimento das instituições democráticas e da sociedade civil. Devem ser observadas as ações do BID voltadas para os Programas de Modernização do Estado e Fortalecimento da Sociedade Civil, elaborados pelo Departamento de Planificación y Políticas Operativas, em março de 1996”⁹⁸ [Grifos nossos].

II – 1 - d - A Retomada da Reforma no Brasil

O eficiente trabalho para formação de um discurso favorável a uma Reforma Judicial efetivado pelo Banco Mundial, aliado ao contexto mundial de implementação de padrões comportamentais sócio-culturais uniformes, somados aos novos tempos democráticos vividos pela sociedade brasileira após longos anos de ditadura militar - que nos orientam a preservar, mesmo que de forma exacerbada, a liberdade de circulação de idéias, conhecimento e informação – tornaram ainda mais decisiva a atuação da imprensa como agente criador de um ambiente favorável a Reforma do Judiciário e como veículo formador de um consenso em favor da Reforma que foi internalizado pelo Judiciário, pelas instituições em geral e pela sociedade civil.

Tentamos documentar a participação da mídia neste processo através de uma amostragem consubstanciada pela reunião do noticiário de jornal de grande circulação no Estado do Rio de Janeiro e de “clipping” institucional que reúne notícias de todos os Estados da Federação através da qual se vê que, a partir de 1997 (Anexo III doc I), são estampadas notícias diárias veiculando sucessivas denúncias de irregularidades administrativas e funcionais ocorridas em diversos Tribunais de nosso país, como forma de desgastar a imagem da instituição e pressionar a opinião pública em favor da Reforma do Judiciário – essa amostragem consta do Anexo III deste trabalho, documentos I e 1 a 192.

A diuturna exposição das mazelas do Judiciário (Anexo III) sem a correspondente veiculação das iniciativas bem sucedidas e dos acertos da instituição, conduziu ao efeito preconizado pelo Banco Mundial – criou-se um clamor público, assim como um consenso

⁹⁸ Ibidem item 93, p. XII.

popular e institucional (p.64,65 e 67 deste trabalho) favorável a Reforma do Poder Judiciário no Brasil.

Como registrado anteriormente, no longuíssimo interregno de tramitação da Reforma do Judiciário (29 anos), o Brasil passou, como recomendado pelo Banco Mundial, por radicais e significativas mudanças institucionais que alteraram estrutural e substancialmente o quadro histórico – sócio - político do país.

O Brasil se desvencilhou de um regime totalitário para tentar reconstruir, outra vez, um Estado democrático através da regular realização de eleições para reestruturação da República e suas instituições e, ao lado desta mudança política, o país ainda teve sua estrutura jurídica sacudida pela promulgação da Constituição Federal de 1988 que delineou um novo suporte jurídico-institucional para os novos tempos que se iniciaram.

PARTE III – A REALIDADE DA REFORMA

CAPÍTULO III – 1 - O Projeto Final – Emenda Constitucional 45/2004

Embora longos, parece que os 29 anos de gestação da Reforma Constitucional do Judiciário não ensejaram um efetivo debate popular e democrático sobre a atividade judiciária e os males que a castiga.

As instituições atuantes no âmbito da atividade judicial (Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público, Defensoria Pública, Sindicatos, Procuradorias) ao longo de três décadas não se envolveram, direta e efetivamente, em um debate conjunto com juízes e

Tribunais, para um minucioso e amplo exame das modificações que se faziam necessárias para promover uma real e efetiva mudança na atividade judicial.

A principal usuária e destinatária dos serviços judiciais – a sociedade - também não foi realmente mobilizada a participar, através dos espaços e fóruns democráticos de debate (universidades, centros acadêmicos, conselhos profissionais, sindicatos, associações civis, ONGs etc.) oferecendo e encaminhando sugestões visando o aprimoramento das atividades judiciais, e, assim, a sociedade civil permaneceu como mera expectadora do processo, alheia às discussões sobre a Reforma do Judiciário – que lhe foi oferecida como a cura para todos os males da Justiça do país.

Destarte, não obstante transcorridos quase trinta anos da apresentação do relatório do Supremo Tribunal Federal, e cerca de doze anos da publicação do Projeto original, a Reforma Constitucional pode vir a frustrar as expectativas de uma mudança ampla e geral, visto que ficou circunscrito, em última análise, a criação de mecanismos de padronização das decisões judiciais e de controle externo do Judiciário, como veremos.

Alguns poucos avanços foram alcançados, após vencidas algumas resistências dentro e fora da magistratura mas, paradoxalmente, em alguns pontos, a Reforma Constitucional retrocedeu, se comparada às muitas e reais inovações propostas pelo Relatório (Diagnóstico) oferecido pelo Supremo Tribunal Federal em 1975 e pelo Projeto original de Reforma, PEC 96/92, que deflagrou a Reforma Constitucional do Judiciário.

Examinando o texto promulgado, vamos deter nosso olhar nas alterações que se consolidaram através da Reforma Constitucional listando, em primeiro lugar, a que, no nosso sentir, oferece mais dados positivos e que, embora muito tímida, representa alguma modificação do Sistema Judiciário Brasileiro.

III – 1 - a - Conselho Nacional de Justiça – Órgão Externo Fiscalizador – Falta de Independência Interna nos Tribunais.

A criação de um órgão com atribuição para o controle externo das atividades judiciárias integrado por membros estranhos à magistratura constituiu um dos pontos mais polêmicos do projeto que recebeu e ainda recebe as mais duras críticas da Magistratura em

geral – e alguns setores ainda pugnam pela declaração de inconstitucionalidade da criação de um órgão para exercer o controle externo da magistratura, utilizando os mais diversos argumentos.

Reconhecemos que parte da crítica à criação do Conselho Nacional de Justiça – órgão com atribuição para o controle externo do Judiciário – tem um toque de corporativismo institucional que deve ser afastado, pois o passado recente da história judicial do país demonstrou que não se pode deixar as administrações dos Tribunais inteiramente livres do olhar e da crítica da população, para que não se repitam fatos lamentáveis - e lesivos ao cofres públicos - como aqueles ocorridos por ocasião da construção da nova sede do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo (quando o juiz, então presidente, Nicolau dos Santos Neto, desviou parte dos recursos destinados à construção, em conluio com empreiteiras, dentre elas a de propriedade do Senador Luiz Estevão).

Entendemos, contudo, que o controle externo do Poder Judiciário poderá ficar prejudicado pela falta de um controle interno nos Tribunais.

No que se refere ao controle interno dos Tribunais, lamenta-se que a Reforma Constitucional não tenha assegurado aos juízes a possibilidade de exercer uma efetiva fiscalização interna nos Tribunais, através da escolha das administrações pelo voto direto e igualitário de todos os juízes – pois, hoje, as administrações dos Tribunais são eleitas somente pelo chamado “Tribunal Pleno”, colegiado que, apesar da denominação de “Pleno” é formado, apenas, pelos juízes em exercício no segundo grau de jurisdição – os desembargadores.

Afigura-se imperiosa a instituição do voto direto e igualitário de todos os juízes para uma composição democrática das administrações dos Tribunais visto que, pelo fato de envolverem a vida funcional dos juízes e a aplicação dos recursos orçamentários, as ações administrativas dos Tribunais vão refletir, diretamente, tanto sobre a carreira dos juízes, quanto na prestação de serviços dos juízos (varas) de primeiro grau (contratação de servidores, informatização, material) que atendem, diretamente, a população.

O argumento freqüentemente utilizado pelos Tribunais para impedir a eleição direta de seus administradores, é o de que o processo eleitoral interno “politizaria” o Judiciário. Tal argumento parece - nos falso e falacioso, vez que a realidade diuturna dos Tribunais é traduzida pela absoluta falta de comprometimento das administrações com as necessidades dos juízes e dos juízos de primeiro grau. Este descompromisso constitui uma afronta à

independência interna dos Tribunais (independência dos juízes diante de outros juízes e diante dos desembargadores do mesmo Tribunal) pois fomenta uma intensa e perniciosa política interna para atendimento de pedidos e favores para a concessão e alocação de recursos (materiais e humanos) para as serventias (juízes auxiliares, lotação de servidores, disponibilidade de computadores e materiais), que estimula favorecimentos pessoais e cria um verdadeiro (mas velado) domínio sobre os juízes que é exercido pelos desembargadores, hoje, únicos eleitores das administrações dos Tribunais.

Despidos do voto, os juízes de primeiro grau - dos quais a sociedade espera estrita observância da independência externa do Judiciário (em face dos demais Poderes da República, de instituições públicas e privadas e dos cidadãos individualmente considerados) - vivem, internamente, dentro de seus próprios Tribunais, contraditória dependência e subordinação às decisões administrativas de grupos políticos, cujas ações, na maior parte das vezes, não tem o respaldo de todos os juízes integrantes dos Tribunais(ou sequer da maioria) – e, não raro, os juízes de primeiro grau se vêem aprisionados por esta submissão aos desembargadores – únicos que tem poder de voto, tanto nas decisões referentes a vida funcional dos juízes (promoções e remoções), quanto na divisão dos recursos financeiros, materiais e humanos dos Tribunais.

A eleição direta dos integrantes das administrações dos Tribunais pelo voto direto e igualitário de todos os juízes que os compõem seria um precioso e democrático mecanismo de controle e fiscalização interna que, inclusive, já é adotado com sucesso por outras instituições essenciais à justiça (Ministério Público, Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil), e que traz um comprometimento real e efetivo das administrações com todos os membros da instituição. Entretanto, paradoxalmente, o Judiciário – Poder responsável pela condução do processo eleitoral do país e que configura a mais pura manifestação da democracia – repele, internamente, a eleição direta como forma de legitimação das administrações dos Tribunais.

Sem um mecanismo de fiscalização interna dos Tribunais – exercido pelos juizes de primeiro grau através do voto direto – nos parece que a atuação fiscalizadora (externa) do Conselho Nacional de Justiça poderá ficar prejudicada, vez que os juízes, em sua esmagadora maioria, (salvo honrosas exceções individuais e algumas poucas e raras iniciativas associativas) jamais ousarão denunciar, publicamente, as irregularidades ou abusos praticados pelas administrações de seus Tribunais, pelo temor de retaliações pessoais e funcionais.

No que tange a atribuição fiscalizadora e censória do Conselho Nacional de Justiça não podemos deixar de fazer uma reflexão sobre dois pontos em que esta atividade do Conselho poderá, de um lado, ficar submetida às razões sectárias dos Tribunais e, de outro lado, constituir uma real ofensa à independência do Judiciário.

O primeiro ponto, de aspecto eminentemente prático, e retirado da vivência na atividade judicial, revela que a possibilidade de um acesso popular amplo e direto ao Conselho Nacional de Justiça através de reclamação pessoal, sem exigência de legitimação especial, funcional ou associativa (Ministério Público, Ordem dos Advogados, Defensoria Pública, Sindicatos, Associações etc.) pode permitir que os juízes fiquem submetidos à poderes e injunções político-econômicas ou expostos a retaliações e vinganças por interesses contrariados.

O segundo ponto, de caráter técnico, é o destacado pela doutrina que vê a composição mista do Conselho Nacional de Justiça como uma ofensa ao princípio constitucional da separação de poderes, expresso em cláusula pétrea, e, pois, imutável na Constituição Federal – e que não poderia, sequer, ter sido objeto de deliberação pelo Congresso Nacional.

No tocante ao primeiro aspecto, sabemos que os juízes em geral (e também os Promotores de Justiça, Procuradores da República, Procuradores do Trabalho) no exercício de suas atribuições decisórias ou investigatórias, todos os dias, tomam decisões que, invariavelmente, vão alterar, positiva ou negativamente, a esfera jurídica de terceiros, pessoas envolvidas em processos administrativos ou judiciais que, eventualmente, reagem negativa e violentamente diante da contrariedade de seus interesses.

É sabido que a legislação em vigor estabelece mecanismos jurídico-processuais (recursos, impugnações, mandado de segurança, *habeas corpus*) para que a parte que se sentir prejudicada por decisão proferida em processo judicial, administrativo ou investigatório ataque a ordem da autoridade judicial ou investigadora.

No tocante aos atos judiciais, é de se destacar ainda que, por determinação constitucional, os atos processuais são públicos, significando que todos os atos praticados pelos juízes em processos judiciais são prontamente conhecidos pelas partes envolvidas, vez que são publicizados através da publicação, notificação ou intimação das partes envolvidas (pessoalmente ou por meio de publicações oficiais) e, desta forma, estes atos são submetidos ao controle das partes interessadas através dos recursos e impugnações legalmente admitidos.

Entretanto, se verifica com freqüência na vida forense que, no mais das vezes, a parte que se sente prejudicada por determinada decisão não se conforma em utilizar somente os remédios legais (recursos) para combater a medida que lhe contraria – pois é prática muito comum na vida judiciária brasileira que a parte que tem seu interesse contrariado, ao lado do recurso cabível, encaminhe denúncia ou representação aos Tribunais e Procuradorias, apontando supostas irregularidades processuais ou funcionais que, apuradas pelos órgãos correccionais internos, inexistem.

Assim, é corriqueira no cotidiano forense a utilização de expedientes extraprocessuais que tem o intuito exclusivo de tentar intimidar juizes, procuradores e promotores em sua atuação funcional – e de desviar a atenção destas autoridades de seu mister precípua.

Nossa experiência no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro indica que, todas as denúncias, mesmo as anônimas, são apuradas pelos órgãos correccionais internos, e é comum que escrivães, responsáveis por expediente e juizes prestem informações das reclamações oferecidas ao Tribunal, seja através de representações formais ou por meio de reclamações anônimas.

Os órgãos correccionais internos dos Tribunais, através de registros formais (estatísticas, relatórios, elogios em folha, informações prestadas pelo Ministério Público, Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil, Associações Cívicas, Sindicatos, etc.) têm registrado um perfil da vida funcional do juiz e, com mais especificidade, podem revelar um histórico da atuação judicial do magistrado.

Outrossim, o caráter nacional do Conselho de Justiça, o fato de estar sediado em Brasília e a circunstância de o Conselho desconhecer o percurso da vida funcional do juiz contra o qual for oferecida uma reclamação, obrigarão o magistrado a comprovar, robusta e circunstanciadamente, perante o órgão fiscalizador nacional, não só a correção de sua atuação no caso específico objeto da reclamação, como também demonstrar uma escorreita atuação funcional ao longo da carreira.

Ademais, correremos o risco de ver os juizes se afastarem de seus misteres precípuos para prestarem ao Conselho Nacional de Justiça enxurradas de informações sobre decisões funcionais que, de acordo com a lei, poderiam ser atacadas pelos remédios de impugnação legalmente previstos.

Assim, sob o ponto de vista eminentemente prático, a atividade censória (controle externo) do Conselho Nacional de Justiça em nada agilizará o curso dos processos, ao contrário, poderá retardar o andamento processual, visto que a necessidade de os juízes justificarem seus atos e suas decisões perante um Conselho que desconhece sua vida e trajetória funcional e pessoal desviará, temporariamente, o juiz, de suas funções judicantes, o que contribuirá, a final, para mais demora processual.

Por último, vale deixar registrado, que a Reforma Constitucional, se comparada ao Projeto original PEC 96/92 – que promovia a transparência e a visibilidade do trabalho dos juízes, que criava uma participação externa no recrutamento, vitaliciamento e promoções dos juízes, e que fortalecia a independência interna e externa dos Tribunais - poderá provocar um enorme retrocesso na estrutura constitucional do Judiciário e merecer a crítica freqüente de que a Reforma do Judiciário teve, por fim último, somente o engessamento das decisões judiciais e a intimidação da magistratura.

O art. 93 X da PEC 96/92, Projeto original de Reforma do Judiciário que criou o então chamado Conselho Superior da Magistratura, estabelecia uma composição mista deste órgão, formado por juízes juntamente com representantes do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil, e dispunha como uma das atribuições do Conselho a aferição dos critérios e requisitos exigidos para o vitaliciamento e para a promoção de juizes.

Tal dispositivo, como originalmente proposto, traria às atividades do Conselho Nacional um caráter participativo tanto no desenvolvimento quanto na avaliação da vida funcional dos magistrados que, desta forma, se tornaria, necessariamente, conhecida pelo colegiado, o que lhe conferiria, assim, maior legitimidade e segurança para o exame de futuras reclamações contra estes mesmos juizes.

Entretanto, a forma que o Conselho Nacional de Justiça adquiriu através da Reforma Constitucional, com atribuição somente para conhecer de reclamações contra os juizes (sem competência, contudo, para uma regular avaliação funcional dos magistrados para fins de promoção na carreira) poderá desqualificá-lo como órgão fiscalizador/censor ante o desconhecimento da vida funcional juiz. Ademais, o Conselho ficará submetido às informações prestadas pelos Tribunais de origem, nem sempre despidas do protecionismo ou revanchismo local, o que poderá tornar o Conselho Nacional de Justiça mero instrumento de pressão sobre a atividade judicial.

Como vimos, com relação a atividade fiscalizadora - censória do Conselho Nacional de Justiça sobre a atuação dos juízes, entendemos que será tarefa impossível ao Conselho apurar denúncias ou reclamações contra magistrados sem passar, necessariamente, pelas informações prestadas pelos órgãos correicionais internos dos Tribunais de origem, nem sempre isentas, o que poderá representar uma verdadeira subordinação do Conselho aos Tribunais, e evidente “bis in idem” em matéria de apuração administrativa.

Ainda no que concerne a criação do Conselho Nacional de Justiça, o segundo ponto de reflexão diz respeito ao princípio da separação de poderes, estatuído pelo art. 2º da Constituição Federal, que enumera os poderes da República – Legislativo, Executivo e Judiciário – e estabelece o princípio constitucional da separação dos poderes aos declará-los “independentes e harmônicos”.

Desta forma, o legislador constituinte proibiu a ingerência de um poder sobre o outro, só admitindo uma forma de fiscalização recíproca, constitucionalmente prevista, denominada, pela doutrina constitucionalista, de “sistema de freios e contrapesos”.

O princípio da separação dos Poderes tem tanta relevância para a ordem constitucional que o legislador constituinte o erigiu ao patamar de cláusula constitucional pétrea (Art. 60 § 4º III) ou seja, é disposição constitucional imutável, que não pode ser alterada de forma alguma, nem mesmo por meio de emenda constitucional.

Parcela significativa dos juízes afirma que a composição do Conselho Nacional de Justiça com a participação de membros estranhos ao Judiciário constitui ingerência inconstitucional sobre o Poder Judiciário que ofende o princípio da separação dos poderes, expresso em cláusula pétrea, e que não poderia ter sido, sequer, objeto de deliberação pelo Congresso Nacional (art. 60 § 4º, III).

III – 1 - b- Críticas Institucionais, Acadêmicas e Externas

A criação do Conselho Nacional de Justiça, tal como concebido, violaria o princípio da separação dos poderes – e, para amparar tais razões, colacionamos dezenas de opiniões dos mais respeitados juristas e magistrados brasileiros que, não só condenam a ingerência externa no Judiciário repugnada pela Constituição Federal, como alertam para o perigo de coerção

sobre as atividades jurisdicionais, o que poderia abalar, de forma drástica, a independência (externa) de juizes e Tribunais.

A diversidade e excelência das opiniões dos juristas e acadêmicos (juízes, advogados, promotores, procuradores, professores) que tem o Conselho Nacional de Justiça como instrumento de pressão sobre os juízes – e o fato de que parte destes juristas notáveis não pertence aos quadros do Poder Judiciário – nos leva a reproduzir o longo texto em sua integralidade, para nos permitir a visualização e o confronto das diversas razões nele alinhadas, e para provocar uma reflexão sobre esta questão.

Nos dias que correm é politicamente correto para boa parte da sociedade e até de alguns membros do Judiciário defender o Controle Externo da Magistratura. Paulo Ferreira da Cunha, conceituado professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, em feliz síntese, diz que **“o politicamente correto, que pretende elevar-se a pensamento único, é uma nova ideologia totalitária. É mais perigosa e sutil, porque não se afirma nem se pretende como tal. Não tem sede, nem partido, nem líder. É difusa, e a todos sempre de algum modo verga, numa permanente colonização cultural, impondo silêncio do que passará por inconveniente, criando tiques e reflexos condicionados que nos levarão a todos a dizer o mesmo”**⁹⁹ [Grifos nossos].

(...)

É corrente que nenhum poder é tão fiscalizado quanto o Poder Judiciário. Esta fiscalização ocorre diretamente pelas partes litigantes, sempre através seus procuradores (advogados).

Desse modo de pensar comunga o advogado José Alberto Couto Maciel, membro da Academia Nacional de Direito do Trabalho, ao testemunhar “que o Poder Judiciário é o mais fiscalizado de todos porque de cada sentença cabe recurso e outros juízes apreciam o trabalho já realizado, fiscalizando o que de errado foi feito”, ao que obtemperou também que esse conselho não vai acelerar em nada a prestação jurisdicional, que depende de reforma de processo judicial.¹⁰⁰

Desse temor compartilha o Des. Celso Luiz Limongi, o qual, ao assumir a presidência da Associação Paulista de Magistrados-Apamagis, em sessão realizada no dia 11/02/2004, teceu corajosas considerações, entre as quais alguns excertos são ora reproduzidos:

⁹⁹ CUNHA, Paulo Ferreira da. *Miragens do Direito: o direito, as instituições e o politicamente correto*. Campinas: Millenium, 2003, p. 06.

¹⁰⁰ MACIEL, José Alberto Couto, *Revista Jurídica Consulex* 173/30, ano VIII, 31.01.2004. *Ibidem* item, 100, p. 143.

Na perspectiva desse eito, caminha o Min. Humberto Gomes de Barros, do STJ. Depois de repudiar esse conselho, apresentado como meio para sanar todas as eivas do Poder Judiciário, quando na realidade não passa de panacéia, “eficiente como salsaparrilha”, sua narrativa remontou à edição do Ato Institucional 5. Discordara da respectiva minuta o saudoso Vice- Presidente Pedro Aleixo, em face dos excessivos poderes que eram atribuídos ao Presidente da República. A cautela foi contraditada pelo Ministro da Justiça com a observação de que o Chefe do Governo era um homem justo e comedido. A resposta do grande jurista entrou para a história: “Não temo o presidente; mas o inspetor de quartirão”, a que se seguiu o epílogo seguinte: “Vale, aqui, parodiar o ensinamento de Pedro Aleixo. Em verdade, quando de trata de patrulhar magistrados, o vigarista de corrutela preocupa mais do que o controlador oficial. Não tenho dúvidas o controle externo do Poder Judiciário instalará no Brasil o império da extorsão e do estelionato forenses”.¹⁰¹

Apontamos, exaustivamente, através também da opinião de inúmeros autores estrangeiros que, em outros países, órgãos semelhantes ao Conselho Nacional de Justiça fracassaram e, ou foram extintos, ou, pelo descrédito, tornaram-se inoperantes.

“No tópico “O controle da Justiça e da Magistratura”, de sua respeitada obra, disserta o renomado Prof. Cândido Rangel Dinamarco que o ponto polêmico é o da composição desses conselhos disciplinares e correccionais. Elucida ainda que, na Itália e na França, existem os conselhos superiores da magistratura de formação extremamente heterogênea, ou seja, com pessoas de dentro da magistratura e de fora dela. Adverte, contudo, que “tais sistemas não têm produzidos bons resultados e a opinião generalizada é de que eles acabaram por ser uma amarga decepção (Luiz Flávio Gomes). Os conselhos acabam por ser verdadeiros órgãos do Governo dentro da Magistratura, influenciando indevidamente no recrutamento e promoção de juízes, desfigurando julgamentos em matéria disciplinar segundo conveniências espúrias, impondo soluções de modo arbitrário e que não consultam os interesses da justiça etc”.

Desaconselhou o jurista guaratinguetaense, discípulo de Enrico Tullio Liebman, a introdução em nosso País desse esdrúxulo órgão, que, na sua observação, “seria um verdadeiro cavalo de Tróia, a levar para dentro do Poder Judiciário, com poder de decisão e intimidação, pessoas sem a formação ética preponderante entre juízes, escolhidos sem uma

¹⁰¹ BARROS, Humberto Gomes de Mello . Controle externo, império da extorsão. Correio Braziliense 14.645/1, Brasília, 23 jun.2003. Caderno Direito e Justiça. Ibidem item 100, p. 144.

necessária depuração e possivelmente dotados de habilidade e malícia suficientes a inquinar de corrupção os organismos cuja lisura eles supostamente viriam a controlar (...)”, a que acresceu ser de toda conveniência limitarem-se os órgãos censórios da magistratura exclusivamente a membros do Poder Judiciário.¹⁰²

O professor e magistrado paulista aposentado Luiz Flávio Gomes narra que, de certa feita, o vice- presidente do *Consejo General Del Poder Judicial* espanhol (controle externo), em entrevista, disse que esse “órgão está morto e não contribui em nada para a Justiça”.

Para demonstrar a influência política de tais controles, declina o mesmo autor fato ocorrido na França, em que CSM francês, então presidido pelo próprio Mitterrand, fez o possível para enterrar os vários casos que visavam à apuração de responsabilidade penal dos “não – políticos”, por envolvimento com financiamento criminoso de campanha eleitoral, uma vez que os políticos haviam sido beneficiados por lei de anistia para o financiamento ilegal de suas campanhas eleitorais.

Incluiu o acima referido penalista, em sua bem elaborada pesquisa, que, igualmente, o CSM italiano, presidido pelo Presidente da República, em 20.11.1991 (“giorno delle vergogne”), proibiu que se discutisse assunto referente à independência do Ministério [cont.] Público em relação ao Executivo. As investigações tinham como escopo os casos Ustica, Loja Maçônica P-2 e Gládio – Exército Secreto Anticomunista - nos quais se procurava apurar a responsabilidade pessoal até do presidente. Conclui Luiz Flávio Gomes que, impedida de discutir assunto dessa natureza, a magistratura acabou de sofrer grave lesão em sua autonomia, o que explica a greve dos juízes do dia 03.12.1991 que foi a mais compacta e intensa.¹⁰³

O nosso direito constitucional se inspirou no modelo americano, para cristalizar princípio da separação de poderes, como, com propriedade, lembra o mestre Meirelles Texeira:

“Deve-se observar, entretanto, que a Constituição norte-americana de 1787 (federativa), embora não proclamasse expressamente o princípio da separação de poderes, na realidade o adotava quase rigidamente, na organização constitucional de tipo presidencialista daquele país, e os grandes publicistas norte-americanos da época (como Jefferson, Hamilton, Madison, Jay etc.) desde logo o consideraram o grande princípio não escrito, o fundamento do sistema constitucional que haviam estabelecido”.¹⁰⁴

¹⁰² Idem item 109, p. 409, ibidem item 100, p. 145.

¹⁰³ GOMES, Luiz Flávio. Poder Judiciário: controle interno e externo e revisão constitucional. In : TEXEIRA, Sálvio de Figueiredo (coord.). *O Judiciário e a Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 81.

¹⁰⁴ TEXEIRA, J.H.Meirelles. Curso de direito constitucional. Texto organizado e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 582. ibidem item 100, p. 147.

III – 1 - c - Súmula Vinculante

Outro ponto polêmico trazido pela Reforma do Judiciário foi a inclusão no texto constitucional do instituto da Súmula Vinculante.

As súmulas são resumos condensados de julgamentos proferidos em processos judiciais reiterados e idênticos, que indicam uma orientação jurisprudencial dos Tribunais para casos semelhantes e constituem, pois, o produto final do processo de construção jurisprudencial, visto que condensam e materializam a uniformização da jurisprudência.

A palavra súmula vem do latim “*summula*” que significa resumo ou sumário.

Conforme o disposto no art. 102 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, as súmulas consistem na “jurisprudência assentada pelo Tribunal”.¹⁰⁵

O instituto da súmula da jurisprudência dos Tribunais foi, historicamente, largamente utilizado no sistema jurídico brasileiro como importante instrumento de direcionamento dos debates judiciais e das teses jurídicas trazidas aos Tribunais sem, contudo, vincular as decisões judiciais posteriores.

A chamada súmula vinculante encontra sua origem no direito norte-americano (*common law* que é norteado pelo princípio do “*stare decisis*” que pode ser compreendido como “mantenha-se a decisão”) e que representa, simplesmente falando, uma vinculação das novas decisões judiciais às decisões anteriores, proferidas em casos análogos.

Este princípio é baseado no prestígio que os julgadores creditam às decisões judiciais anteriores, para destas tomarem um princípio que norteará os novos julgamentos nos casos concretos.

Por ocasião dos debates e votação da Constituição Federal de 1988, o instituto da súmula vinculante ainda não havia adquirido voz e força no cenário sócio - político - jurídico nacional, razão pela qual não foi contemplada no texto da Constituição de 1988.

A partir de 1990, podemos constatar, ainda no âmbito da legislação infraconstitucional, a edição de leis que, pouco a pouco, foram conferindo às súmulas uma posição jurídica

¹⁰⁵ Art. 102 do RISTF - Art. 102: “A jurisprudência assentada pelo tribunal será compendiada na súmula do Supremo Tribunal Federal”.

privilegiada, visto passaram a conferir aos ministros relatores de recursos o poder de rejeitar ou acolher os apelos, caso estes contrariassem, ou não, súmula do respectivo Tribunal.

No entanto, no curso das décadas de tramitação da Reforma do Judiciário, a padronização das decisões judiciais foi, pouco a pouco, ganhando espaço no meio judicial se agregando, ainda que parcialmente, ao texto da Constituição de 1988 e, posteriormente, foi finalmente contemplada no texto da Reforma constitucional, ao que parece, por evidente influência das “recomendações” do Banco Mundial para a reforma dos Judiciários da América Latina e Caribe que, como vimos, preconizam e difundem a “previsibilidade” das decisões judiciais como condição para o aporte de investimentos do capital internacional na América Latina, idéias que, como também já vimos, foram internalizadas, em nosso país, pelo próprio Judiciário e pela sociedade em geral.

Assim, em 1993, o Congresso Nacional modificou o texto constitucional da vigente Constituição de 88 através da Emenda Constitucional nº 03/1993, e alterou o art. 102 (que fixa a competência do Supremo Tribunal Federal) acrescentando-lhe um parágrafo (§2) pelo qual ficou atribuído efeito vinculante (para o Judiciário e para a Administração Pública em geral) mas somente às decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade.¹⁰⁶

O texto constitucional não resistiu, contudo, por muito mais tempo, às novas investidas do receituário padronizador do Banco Mundial e, através da Reforma Constitucional, para acrescentar um novo artigo à Constituição Federal, que conferirá ao Supremo Tribunal Federal a atribuição para a aprovação de súmulas sobre toda a matéria constitucional, após reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal em questões idênticas, súmulas estas que vincularão os demais órgãos do Poder Judiciário e a Administração Pública direta e indireta em todas as esferas da federação.

Art.103 – A - CF/88 “O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais

¹⁰⁶ Ibidem item 52, p. 60.

órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.”^{126 a}

A proposta de integração do novo instituto da súmula vinculante ao texto da Constituição Federal de 1988 foi precedida de grande estardalhaço provocado pela imprensa em geral, assim como pelos defensores da padronização e da “previsibilidade” das decisões judiciais, que apresentaram a súmula vinculante como o remédio salvador para os males do acúmulo de ações judiciais nos Tribunais e da morosidade na tramitação dos processos.

A questão crucial da morosidade da justiça não mereceu, entretanto, tratamento respeitoso e cuidadoso na Reforma constitucional e o assunto foi tratado com grande pirotecnia pelos parlamentares e pela mídia sem, contudo, considerar as inúmeras peculiaridades da atividade judicial, tais como a natureza artesanal da atividade judicial, as profundas disparidades sócio - regionais do nosso país, não só por reunirem significativo diferencial de recursos orçamentários, como também por que configuram realidades sociais inteiramente distintas, que não podem deixar de ser consideradas no exame das atividades judiciais. Ademais, o problema da demora processual foi exibido sensacionalisticamente pela imprensa, sem sequer ser confrontada a realidade brasileira com a experiência dos demais países com sistema jurídico – judicial semelhante.

Esta mesma observação já havia sido objeto da reflexão do eminente Desembargador e Sociólogo Felipe Augusto de Miranda Rosa, e foi registrada no “Workshop” realizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em 1997 (“Administração de Justiça nas Américas no contexto da globalização”) após pronunciamento do Juiz Presidente do Tribunal de Justiça de Ontário - que, na ocasião, também relatou aos participantes as dificuldades enfrentadas pelo Judiciário de seu país - Miranda Rosa destacou o caráter universal da demora processual, característica peculiar à natureza artesanal do processo, e própria de um sistema dual de apuração (contraditório).

^{126 a} Ibidem item 52, p. 61.

“Ouvindo a exposição do colega canadense, e dos debatedores, não pude deixar de perceber que o mundo é todo muito parecido. Afinal de contas, os nossos problemas são praticamente os mesmos: falta de recursos para o funcionamento adequado do Poder Judiciário e dificuldades de acesso à justiça em escala mundial. Em todo o mundo o problema existe, dificuldade sobretudo para a classe média se valer do serviço judiciário, porque ela normalmente não tem a facilidade da justiça gratuita, ou seja, da Defensoria Pública.

O relacionamento difícil com os poderes Executivos e Legislativos, no que diz respeito à quantidade de juízes para a população e a quantidade de recursos orçamentários para o funcionamento do Judiciário, tudo isso é fenômeno mundial, acontece no Canadá, acontece nos Estados Unidos, acontece no México, e vem acontecendo em todo o nosso continente americano até a Patagônia. O problema é universal, e a Europa toda sofre dos mesmos males. É sabido, por exemplo, sem que isso represente qualquer desdouro para o seu povo, que a Itália é a campeã mundial de demora dos processos judiciais. Os processos judiciais na Itália demoram muito mais do que em todos os nossos países supostamente subdesenvolvidos da América Latina”.¹⁰⁷

Destarte, desconsiderando todas as peculiaridades da atividade judicial, verificamos que a súmula vinculante foi oferecida à sociedade como a solução mágica e imediata para acabar com a lentidão processual no Brasil sem que fossem destacadas, para a população em geral, as inúmeras outras causas originadoras da demora processual que não se circunscrevem, tão somente, ao enorme número de ações ajuizadas no lastro da Constituição Federal de 1988 e ao excepcional volume de processos existentes contra a Administração Pública em todas as esferas de poder.

A forma simplista com que foi abordado o grave problema da morosidade da justiça revelou o desconhecimento, pelo Congresso Nacional, da atividade judiciária, visto que pode ter resultado numa solução imediatista e precipitada – a súmula vinculante – que surgiu como tábua de salvação para, supostamente, expulsar a morosidade processual do nosso sistema judicial - ocorre que o instituto da súmula vinculante, por si só, sem adoção de outras medidas para simplificação do processo, em nada agilizará a prestação jurisdicional.

¹⁰⁷ MIRANDA ROSA, Felipe Augusto – Oposição de Interesses, Mediação e Globalização, In Acesso à Justiça. Divisão de Artes Gráficas do TJERJ. Rio de Janeiro, 1997, p. 25.

Este fato nos faz refletir sobre o desconhecimento geral acerca da atividade judicial e do distanciamento profundo ainda existente entre o Judiciário e a população do nosso país, provocados, talvez, no dizer de Napoleão Miranda¹⁰⁸, pela crescente “tecnificação do direito”, que o tornaria incompreensível ao homem médio comum brasileiro.

Podemos parecer céticos quanto à eficácia do instituto da súmula vinculante, já que parece impossível que, com a atual estrutura material, humana, processual e organizacional, o Poder Judiciário possa eliminar o congestionamento de processos – e, sob este aspecto, sente-se que a Reforma contribuiu pouquíssimo para o enfrentamento do quadro de morosidade processual que se registra nas várias regiões do país.

A Súmula Vinculante, instituída declaradamente para reduzir o acervo de processos no Supremo Tribunal Federal, poderá não resolver as questões do assoberbamento e da morosidade, visto que permaneceram inatacadas as principais causas da lentidão da justiça, especialmente a recorrente falta de recursos (autonomia financeira) do Poder Judiciário e o abandono a que está exposta a justiça de primeira instância – como consequência da persistente escassez de recursos.

Com a Reforma Constitucional os congressistas ao que parece, pretenderam, na realidade, dar apenas uma resposta retórica e demagógica à sociedade e a mídia que, à época, criticavam a lentíssima tramitação dos projetos de leis então no âmbito do Poder Legislativo.

Como já ressaltado por inúmeros dos mais eminentes juristas nacionais, a Reforma Constitucional não enfrentou, de forma adequada, o problema da morosidade processual, que não pode ser analisado de forma simplista e superficial, uma vez que a morosidade apresenta causas diversas nos diferentes Tribunais e nas variadas regiões de nosso país - e, mais, a lentidão processual não é um problema exclusivo do Judiciário brasileiro pois ataca, do mesmo modo, ricos e pobres, países europeus e latino – americanos.

Na Argentina, são freqüentes as queixas contra a paquidérmica tramitação dos feitos.

¹⁰⁸ MIRANDA, Napoleão. Esfera Pública, Ação Comunicativa e Sociedade Civil. Algumas reflexões em torno de Habermas. In Justiça e Sociedade. São Paulo; Ed. LTR, 2001, p. 181.

Em obra recente, Morello alude à “ notable presión del justiciable por escapar al insufrible costo temporal del litigio pues la duración de éste se ha ido apartando de manera sideral del tiempo de la justicia”.¹⁰⁹

Em verdade, a preocupação com o tema não é recente, não só naquele país, mas no âmbito latino - americano, tanto que já havia sido objeto das V Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal, realizadas em Bogotá, em 1970, consoante informação de Vécovi.¹¹⁰

Os mais renomados juristas de nosso país se insurgiram contra as propostas reformistas açodadas que foram levadas ao Congresso Nacional pretendendo, supostamente, agilizar a justiça sem, contudo, haver o necessário debate entre os usuários dos serviços judiciais e sem considerar as ponderações e críticas dos operadores do direito (advogados, promotores, defensores, procuradores, professores, estudantes e estagiários das Faculdades de Direito) que, sob a ótica da prática judiciária poderiam, com mais precisão, avaliar se as alterações e institutos propostos constituiriam, ou não, efetiva contribuição no combate a morosidade processual.

Outra crítica que deve ser colocada ainda quanto ao tema da celeridade processual se prende ao fato de que a Reforma Constitucional elegeu o juiz como único responsável pela demora processual, o que pode demonstrar, ainda sob este aspecto, uma incompreensão das inúmeras causas que originam a lentidão processual.

Por honestidade intelectual não podemos deixar de reconhecer que a atuação de alguns juízes deixa muito a desejar em termos de uma diligência razoável na condução dos processos, mas não podemos qualificar como desidioso o juiz que, como é freqüente, tendo um acervo de 10.000 ou mais processos, leve cerca de 06 meses para proferir um despacho.

É sabido que, por mais operoso que seja o magistrado, e ainda que conte com a colaboração (onde existe) de servidor especialmente treinado nesta tarefa (um secretário no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro), é humanamente impossível se bater, todos os meses, a casa de dois mil processos despachados – o que, nos juízos com um acervo processual médio (5.000 processos), pode representar poucos (e insuficientes) andamentos por ano de tramitação.

¹⁰⁹ MORELLO, Augusto M. El proceso civil moderno. La Plata : Librería Editora Platense, 2001. p.471. Ibidem item 129, p.328.

¹¹⁰ VÉCOVI, Enrique. Teoría General Del Proceso. Bogotá: Temis, 1984, p.68. Ibidem item 129, p.328.

O novo inciso que será acrescentado ao ar. 5º da CF pela Reforma Constitucional, e que pretendeu promover a celeridade processual, estatuiu como direito fundamental dos litigantes a “duração razoável” do processo:

Art. 5º

LXXVII- “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”¹¹¹

A proposição do novo dispositivo Constitucional, contudo, deixou de especificar o que o legislador constitucional entende, temporalmente, como uma “duração razoável” do processo, como também deixou de estabelecer uma correlação numérico – quantitativa entre a pretendida razoabilidade e o número de processos que cada juiz tem sob sua responsabilidade.

Ademais, o tema celeridade processual deve também, necessariamente, abranger subtemas jurídico – processuais como a criação de estruturas procedimentais ágeis (sumárias e sumaríssimas) e a adoção da concentração dos atos processuais– de forma a se obter rapidez no trâmite processual e definir o objeto da celeridade processual.

Ao perseguir a celeridade processual o legislador não pode, também, e principalmente, esquecer do respeito às garantias processuais dos litigantes, especialmente a ampla defesa, o contraditório, a cuidadosa instrução do processo e o duplo grau de jurisdição.

A Reforma Constitucional deixou passar a preciosa oportunidade de estabelecer uma correlação quantitativa obrigatória entre o número de processos (ou habitantes) e o número de juízes, como forma de evitar a formação de um acervo processual inarredável pelo juiz, e o conseqüente abarrotamento dos juízos de 1º instância.

Esta correlação já existe, em alguns Tribunais, em nível de normas de organização judiciária, entretanto, nem sempre tais normas mostram-se razoáveis diante da real necessidade de serviço existente no âmbito do Judiciário.

Para fins de reflexão e debate sobre a questão da morosidade processual, inclusive no âmbito de um mesmo Tribunal – e seguindo o nosso exemplo do Estado do Rio de Janeiro - transcreveremos para o leitor os artigos 16,10 e 17 do Código de Organização Judiciária do Estado do Rio de Janeiro que, respectivamente, dispõem quanto a criação de novas varas

¹¹¹ Pec 119/00 – D.O.U.

(juízes de primeiro grau de jurisdição) e quanto a criação de novos cargos de desembargadores (juízes de segundo grau de jurisdição).

Codjerj – Art. 16.

“**A criação de novas varas**, nas comarcas e fóruns regionais da entrância especial e da segunda entrância, **será feita**:

- a) por desdobramento, em outras de igual competência, **quando o número de feitos distribuídos anualmente passar de mil por juízo.**
- b) por especialização (...).
- c) por descentralização (...).

§ 2º- **Na apuração do movimento forense será observado o disposto no § 2º do art. 10**, não sendo consideradas as situações transitórias, de acréscimo de distribuições, que possam ser sanadas com a designação de juiz auxiliar”.

Art. 10 –

“Para criação e classificação das Comarcas, serão considerados os números de habitantes e eleitores, a receita tributária, o movimento forense e a extensão territorial dos Municípios do Estado.

(...)

§ 2º- **Serão computados, no movimento forense, apenas os processos de qualquer natureza que exijam sentença de que resulte coisa julgada”.**

Art. 17-

“ O Tribunal de Justiça compõe –se de 170 desembargadores (...).

§1º- Depende de proposta do Órgão Especial **alteração do número dos membros do Tribunal de Justiça, só cabendo, entretanto, a sua majoração se o total de processos distribuídos e julgados, durante o ano anterior, superar o índice de trezentos feitos por juiz**, computados, para este cálculo, apenas os juízes que integrarem as Câmaras, os Grupos de Câmaras e a Seção Criminal, neles servindo como relator ou revisor.”¹³⁶ [Grifos nossos]

¹³⁶ Ibidem item 48, p. 23 a 27.

A disparidade numérica estabelecida pelo Codjerj para a criação de cargos no primeiro grau (distribuição de mais de 1000 processos por juiz no ano anterior) e no segundo grau (distribuição de mais de 300 processos por juiz no ano anterior) de jurisdição, já demonstra o descaso dos Tribunais com os juízos de 1ª instância.

Não dispomos em mãos de dados estatísticos para corroborar uma afirmação em termos percentuais do número de recursos interpostos contra as decisões de 1º grau – e até é possível considerar que nem todos os litigantes recorram das sentenças de 1ª instância – mas, não nos parece razoável que os juízes de 1º grau de jurisdição – que ouvem pessoalmente partes e testemunhas e que recolhem, pessoal e diretamente, toda a prova do processo (documental, testemunhal e pericial) possa ser responsável por um número de processos setenta por cento maior do que os recebidos pelos juízes do 2º grau de jurisdição.

Assim, voltando a lembrar que a Reforma Constitucional não estabeleceu uma correlação quantitativa entre o número de processos e juízes, registramos que, ao contrário, a Reforma Constitucional acrescentou, ao art. 93, o inciso XIII que, embora pareça, em princípio, exigir uma proporcionalidade entre o número de juízes em exercício e número de habitantes atendidos por determinada comarca, mais adiante, em termos vagos, imprecisos e sem parâmetros definidos, estabelece, apenas, que o número de juízes será proporcional “à efetiva demanda judicial e a respectiva população” – expressões que nada definem ou quantificam.

A Reforma Constitucional, ao invés de estabelecer uma média numérica anual de processos considerada razoável para julgamento por um juiz (considerado o número anual de novos processos distribuídos, o número de habitantes atendidos na localidade, a natureza do órgão de atuação), ao contrário, procurou garantir a celeridade processual estabelecendo apenas uma sanção para o juiz que ultrapasse o prazo legal para proferir despachos e sentenças, sem considerar o volume quantitativo e qualitativo de processos sob sua responsabilidade individual (art. 93II e da CF).

Art. 93 II e – “não será promovido o juiz que, injustificadamente, retiver autos em seu poder além do prazo legal, não podendo devolvê-los ao cartório sem o devido despacho ou decisão.”¹¹²

¹¹² Ibidem item 52, p. 54.

De outra parte, acertadamente, o novo inciso XII do art. 93, extinguiu as férias coletivas no 2º grau de jurisdição (nos Tribunais), o que poderá vir a representar alguma (pouca) celeridade processual, visto que este período de férias coletivas (janeiro e julho) dos desembargadores e ministros (juízes de 2ª Instância) dos Tribunais, existia e era usufruído, além dos regulares períodos de férias individuais destes mesmos magistrados, o que nos parece inadmissível e desnecessário.

Art. 93 XII – “a atividade jurisdicional será ininterrupta, sendo vedado férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau, funcionando, nos dias em que não houver expediente forense normal, juízes em plantão permanente.”¹¹³

Entretanto, o acerto neste aspecto não altera nossa percepção de que o legislador constitucional, aodadamente, pode ter atribuído, única e exclusivamente ao juiz, a demora processual, sem levar em conta os inúmeros outros fatores que contribuem para a morosidade da justiça (procedimentos processuais demorados e rígidos, desconcentração dos atos processuais, inúmeros recursos e impugnações, inexistência de sanção para o descumprimento da lei, carência de juízes e de recursos materiais e humanos).

Assim, a frustração das expectativas da população em geral poderá ser inevitável e poderá ser revelado talvez o engano e o aodamento da Reforma no que respeita a Súmula Vinculante, onde a Reforma do Judiciário poderá ter alcançado, apenas, o objetivo (do Banco Mundial) de padronizar as decisões judiciais.

PARTE IV – CONCLUSÃO

Este trabalho foi estruturado durante período em que a autora esteve afastada de suas funções judicantes por cerca de oito meses.

Os dados aqui reunidos, em princípio, foram recolhidos aleatoriamente pois, até então, não se tinha perspectiva ou pretensão de realizar pesquisa sobre qualquer tema relacionado ao

¹¹³ Ibidem item 52, p. 55.

Poder Judiciário vez que, por razões de militância associativa, com de tais dados, se objetivava tão somente acompanhar os trabalhos da Reforma Constitucional do Poder Judiciário.

O afastamento possibilitou à autora um olhar um pouco mais distanciado da atividade jurisdicional, uma observação de fora para dentro, talvez um pouco mais crítica (talvez muito pouco reconhecemos) – ao mesmo tempo em que permitiu uma percepção mais clara das reações externas à Reforma do Judiciário, sobretudo do discurso social e midiático, materializados aqui pelas publicações reunidas neste período (Anexos III).

Ao ser proposto este tema pelo prof^o. Napoleão Miranda, diverso do projeto original de dissertação, o exame dos dados reunidos foi, por si só, construindo pouco a pouco a pesquisa e direcionando os questionamentos que surgiram, muitos dos quais, os de natureza estritamente institucional, não eram respondidos pela pouca bibliografia à respeito do tema – visto que as pesquisas existentes sobre o Judiciário, tem foco insistente sobre o acesso e a efetividade da Justiça – não dirigindo o olhar para a independência interna e externa dos juízes, o que fez com que inúmeras questões surgidas ao final do trabalho, ainda teimem em permanecer presentes.

Nos pareceu que a grande questão colocada pelo Projeto inicial de Reforma do Judiciário – Pec 96/92 – foi a da independência do Judiciário – externa e interna, visto que inúmeros dos dispositivos do Projeto visavam, de alguma forma, garantir a independência e isenção das decisões de juízes e Tribunais.

Assim, embora esta última parte de nosso trabalho tenha sido denominada conclusão, percebemos, com a reflexão sobre o tema que, neste momento, estamos apenas no ponto de partida. Podemos, no entanto, deixar registrado que, hoje, nos parece que a Reforma Constitucional do Judiciário ainda está por vir, visto que a questão maior referente ao Poder Judiciário brasileiro – a independência – objetivo principal do Projeto original, permaneceu intocada.

Nos resta uma forte impressão de que a Reforma do Poder Judiciário, em verdade, promoveu apenas uma mudança superficial no Poder Judiciário brasileiro, não atacando as profundas e verdadeiras questões da justiça, cuja denúncia originou o Projeto inicial de reforma.

As décadas de gestação da Reforma constitucional do Judiciário não produziram, ao que parece, um efetivo debate popular sobre a atividade judiciária e os males que a castiga. A

sociedade civil, destinatária dos serviços judiciais, talvez não tenha sido adequadamente mobilizada através dos espaços democráticos de debate para promover uma análise e apresentar sugestões sobre o tema, e permaneceu como mera expectadora do processo, alheia aos debates sobre a reforma do Judiciário – que foi oferecida à sociedade como a cura para todos os males da justiça e do país.

Dos anexos III podemos extrair que, não obstante a intensa atividade dos meios de comunicação na divulgação de fatos (todos lamentáveis) envolvendo juízes, por muito poucas vezes, tais fatos, por si só, tiveram o condão de promover um debate plural e democrático envolvendo diversos segmentos da sociedade.

Não se pode negar que alguns poucos avanços foram alcançados com a Reforma Constitucional - após vencidas algumas resistências dentro e fora da magistratura - mas, paradoxalmente, em alguns pontos, parece que a Reforma Constitucional retrocedeu, se comparada às inovações propostas pela PEC 96/92 que deflagrou a Reforma Constitucional do Judiciário.

A Proposta de Emenda Constitucional 96/92 reconheceu o envelhecimento da estrutura física, funcional e processual do Poder Judiciário que não suportava mais as exigências advindas com a nova ordem constitucional, visto que o sistema judicial permanecia concebido para atuar com o parâmetro de uma sociedade estável

O projeto original de Reforma do Judiciário trouxe inúmeras propostas arrojadas para a modificação da estrutura do sistema judicial brasileiro buscando, sobretudo, oferecer propostas que visavam tornar a atividade jurisdicional mais visível e transparente diante da sociedade – e que procuravam aproximar o juiz da população, fixando-o mais demoradamente nos órgãos de atuação, consciente de que este seria o mais eficiente meio de se observar, fiscalizar e controlar a atuação judicial, dentro e fora da esfera jurisdicional, visto que os juízes devem fazer parte da comunidade e somente como integrantes e partícipes dessa comunidade podem distribuir justiça.

O objetivo principal da Proposta de Emenda 96/92 – seguindo, como vimos no Capítulo – I – 2 - desta pesquisa, a tradição constitucional do Poder Judiciário brasileiro - foi, sobretudo, garantir a imparcialidade das decisões judiciais através do fortalecimento da independência (interna e externa) dos juízes e Tribunais – como uma reação aos longos anos de mutilação vividos pela magistratura durante a ditadura militar.

A Pec 96/92 procurou ainda promover uma efetiva democratização institucional da justiça ao estabelecer uma investidura temporária nos Tribunais Superiores, ao garantir a independência dos juízes diante de seus próprios Tribunais (independência interna), ao criar um comprometimento dos juízes com a população sob sua jurisdição através da fixação do juiz na comarca e ao delinear, ainda, mecanismos de fiscalização e de controle externo do Judiciário, providência já ambicionada naquela época, visto que o Judiciário foi o único dos poderes do Estado que, após a reforma constitucional militar de 69, manteve sua estrutura praticamente inalterada.

Para atingir seus objetivos, a Pec 96/92, para o ingresso na carreira de juiz, além do concurso público de provas e títulos e da presença da Ordem dos Advogados do Brasil nas bancas de concurso, exigia também participação do Ministério Público, para que houvesse uma efetiva fiscalização do certame por uma segunda instituição independente criando, destarte, um novo (segundo) mecanismo de controle externo no recrutamento dos novos juízes, e afastando as denúncias freqüentes de favorecimento e o corporativismo nos concursos públicos.

Com o objetivo de tornar os juízes e Tribunais visíveis e próximos da população, a PEC 96/92 trouxe disposições progressistas que exigiam, como condição objetiva para a promoção dos juízes, o interstício mínimo de quatro anos de atuação do juiz na mesma localidade (comarca), para fixar o juiz mais demoradamente à comunidade e possibilitar a avaliação popular do trabalho do magistrado (através da Defensoria Pública, Ministério Público, OAB, Sindicatos, associações civis e da população em geral) para fins de aquisição de vitaliciedade e promoções garantindo, dessa forma, um real compromisso do juiz com a comunidade, e criando um mecanismo social de observação e avaliação do trabalho do juiz, que constituiria a mais genuína forma de controle externo da atividade judicial.

A Pec 96/92 buscou fixar o juiz na comarca mais demoradamente em disposições que, realmente, traziam algum sentido ao artigo 35V da Lei Orgânica da Magistratura (LC 35/ 79) e ao art. 93 VII da Constituição Federal, que obrigam o juiz a residir na comarca onde exerce sua atribuição, pois a obrigação de residência do juiz na comarca sem a exigência de um interstício mínimo de exercício jurisdicional naquela localidade, é disposição sem qualquer sentido prático e que nenhum benefício trazia ao jurisdicionado, vez que uma atuação judicial

rápida e passageira em determinada localidade (mesmo com residência no local) poderá favorecer a tomada de decisões protelatórias, superficiais e descompromissadas.

A exigência temporal mínima de exercício judicial numa mesma localidade (4 anos – Pec 96/92) é extremamente benéfica – pois tornaria o trabalho e a postura pessoal do juiz conhecidos e avaliados pelos jurisdicionados residentes na localidade e ensejaria uma atuação judicial mais comprometida com os anseios da comunidade destinatária dos serviços judiciais.

Não obstante o avanço destas propostas trazidas pela Pec 96/92, a Reforma Constitucional abandonou quase a totalidade destas disposições, principalmente as que fixavam os requisitos exigidos para promoção dos Juízes, tanto no aspecto temporal (reduzido de quatro para dois anos), quanto no aspecto territorial, visto que o Projeto original exigia o exercício na mesma **comarca**, e a Reforma exige apenas o exercício na mesma **entrância** que, como vimos, tem conceito geográfico muito maior, pode abranger inúmeras comarcas e, pois, municípios e localidades distintas, o que afastou, novamente, o juiz, do olhar da população.

O projeto 96/92 previa, ainda, a criação e atuação de um órgão misto formado por representantes do Conselho Superior da Magistratura, da Ordem dos Advogados do Brasil e do Ministério Público, com atribuições para acompanhamento e avaliação do trabalho dos juízes para fins de aquisição de vitaliciedade e promoções, em medida inovadora que, além de estabelecer um controle externo da atividade judicial, visava incrementar a independência interna dos juízes em relação aos desembargadores – únicos que têm o monopólio do voto em questões como vitaliciamento, remoção, promoção e punição dos magistrados.

O passado recente da história judicial do país demonstrou que as administrações dos Tribunais não podem ficar inteiramente livres dos olhos da população, sob pena de se repetirem fatos lamentáveis como ocorridos quando da construção da nova sede do TRT de São Paulo – e, neste ponto, o Projeto original de Reforma do Judiciário foi vanguardista pois, ainda em 1992, estabelecia uma composição mista do Conselho Nacional de Justiça e dispunha, entre suas atribuições, a de aferir os requisitos exigidos para o vitaliciamento e a promoção de juizes, o que traria às atividades fiscalizadoras do Conselho Nacional um caráter contínuo e participativo, tanto no desenvolvimento quanto na avaliação da vida funcional dos magistrados que, desta forma, se tornaria, necessariamente, conhecida pelo colegiado, tornando-o apto para o exame de futuras reclamações contra os juízes.

Entretanto, a forma que o Conselho Nacional de Justiça assumiu através da Reforma Constitucional, com atribuição somente para conhecer de reclamações contra os juízes (sem competência, contudo, para uma regular avaliação funcional dos magistrados) pode desqualificá-lo como órgão fiscalizador (ante o desconhecimento da vida funcional dos magistrados), e subordiná-lo às informações que serão prestadas pelos Tribunais, nem sempre despidas de protecionismo ou revanchismo local, o que poderá tornar o Conselho Nacional de Justiça mero instrumento de pressão sobre a atividade judicial.

Ao contrário de inúmeras outras inovações trazidas pela Pec 96/92, a criação do Conselho Nacional de Justiça permaneceu na forma final da Reforma Constitucional .

Não obstante o acerto da criação de um órgão de controle externo do Poder Judiciário, afastado das ingerências corporativas e das simpatias e antipatias internas dos Tribunais, este Conselho sofreu, contudo, uma sensível redução de suas atribuições que, na forma final da Reforma Constitucional, ficaram adstritas a uma fiscalização administrativa e a uma atividade censória (punitiva) da atividade judicial. O Conselho perdeu ainda importantes atribuições pois, originalmente, tinha também por tarefa o acompanhamento e avaliação do trabalho dos juízes para fins de aquisição da vitaliciedade no cargo, avaliação que também incumbia ao Conselho quando do exame das sucessivas promoções dos juízes ao longo da carreira.

Assim, a competência do Conselho Nacional de Justiça foi drasticamente reduzida em relação ao Projeto original e, no texto final da Reforma Constitucional, ficou resumida apenas ao controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e a verificação do cumprimento, pelos juízes, dos deveres funcionais.

A Reforma Constitucional perdeu ainda uma grande oportunidade para definir a forma e os limites dos critérios constitucionais de promoção dos juízes (alternância , antiguidade e merecimento), pois embora a Constituição Federal estabeleça dois critérios para movimentação e ascensão funcional dos juízes (antiguidade e merecimento), e prescreva que tais critérios serão observados “alternadamente”, o legislador não definiu com clareza a forma e a ordem desta alternância e não delimitou a abrangência e extensão dos critérios de antiguidade e merecimento – indefinição que permaneceu após a Reforma constitucional. Assim, ao que parece, poderá persistir a prática de não se observar a alternância constitucional (tanto no que toca ao oferecimento das varas quanto no que tange ao acesso dos juízes) – talvez com o risco de as varas melhor localizadas, mais bem equipadas, com mais

serventuários, mais organizadas, e com menor volume de trabalho, continuarem a constituir feudos de apadrinhamentos dentro dos Tribunais.

Embora a Pec 96/92 tenha ainda pretendido fixar critérios objetivos para a promoção dos juízes por merecimento, como forma de assegurar a independência interna dos Tribunais – sendo extremamente feliz ao exigir tempo mínimo de 4 anos de exercício jurisdicional na mesma localidade (comarca), assim como frequência e aproveitamento em cursos oficiais de aperfeiçoamento que podem ser comprovados objetivamente por dados numéricos e estatísticos, errou, contudo, ao dispor como critérios para promoção dos juízes por merecimento, o da “segurança” e o da “presteza” no exercício da jurisdição, que permaneceram como critérios inteiramente subjetivos de avaliação pelos desembargadores votantes e sujeitos, pois, a interpretações casuísticas e às injunções políticas internas dos Tribunais.

A Reforma Constitucional, ao absorver alguns dos objetivos do Projeto original, manteve algumas exigências que pretendiam estabelecer parâmetros objetivos para a promoção por merecimento – desempenho, produtividade, comparecimento a cursos de aperfeiçoamento – no entanto, o texto final da reforma deixou de definir, objetivamente, como serão apurados os critérios da “presteza” e da “produtividade”.

Mesmo que, à primeira vista, possa parecer que o critério da produtividade é eminentemente objetivo há, contudo, necessidade de serem estabelecidos alguns parâmetros de comparação, visto que um critério numericamente comparativo só poderá ser aferido se os Juízes concorrentes tiverem exercício em varas de igual atribuição e movimento processual, pois não se pode traçar parâmetros de comparação do trabalho de Juízes em exercício em juízos com atribuição, distribuição, acervo processual e recursos físicos, materiais e humanos diversos, sob pena de injustiça.

Observa-se ainda que o critério da antiguidade continuará a ser aferido pela ordem classificatória obtida no concurso para ingresso na carreira e pela ordem das promoções que o juiz obtiver ao longo da carreira, mas o critério do “merecimento”, infelizmente, parece que, pela inespecificidade, continuará contando apenas com a avaliação subjetiva dos desembargadores votantes e, talvez, permanecerá se prestando para a prática de nepotismo e favorecimento dentro dos Tribunais, ferindo a independência interna dos Tribunais pela indefinição do critério do merecimento que persiste mesmo após a Reforma Constitucional.

A Reforma Constitucional também não assegurou a todos os juízes a possibilidade de escolher as administrações dos Tribunais pelo voto direto e igualitário, permanecendo em vigor o velho sistema de sufrágio parcial, com o voto garantido apenas ao chamado “Tribunal Pleno”, colegiado que é formado somente pelos desembargadores, não sendo admitido o voto dos juízes de primeiro grau.

A realidade diuturna dos Tribunais, por vezes, é traduzida, por vezes, por uma falta de comprometimento das administrações com as necessidades dos juízes de primeiro grau, prática que pode constituir uma afronta à independência interna dos Tribunais, pois fomenta uma intensa política interna de pedidos para a concessão e alocação de recursos materiais para as serventias, e cria um verdadeiro domínio exercido pelos desembargadores sobre os juízes de 1º grau que, sem voto, vivem, dentro dos Tribunais, uma situação de dependência e subordinação às decisões de grupos políticos cujas ações, na maioria das vezes, não tem o respaldo dos demais juízes.

A eleição direta das administrações dos Tribunais pelo voto direto e igualitário de todos os juízes seria um precioso e democrático mecanismo de fiscalização interna que, inclusive, já é adotado com sucesso por outras instituições essenciais à justiça (Ministério Público, Defensoria Pública), e que traria um comprometimento real e efetivo das administrações com a boa gestão dos recursos orçamentários – entretanto, a Reforma Constitucional, não contemplou este importante mecanismo de independência da magistratura.

Ademais, sem a ação de fiscalização interna – exercida pelos juízes de primeiro grau através do voto direto – a fiscalização externa exercida pelo Conselho Nacional de Justiça poderá ficar prejudicada, vez que a maioria dos juízes de primeiro grau jamais ousará denunciar, publicamente, as irregularidades ou abusos praticados pelas administrações de seus Tribunais, pelo temor de retaliações pessoais e funcionais.

Em relação a atribuição fiscalizadora e censória do Conselho Nacional de Justiça fazemos uma reflexão sobre dois pontos nos quais a atividade do Conselho poderá ou ficar submetida às razões sectárias dos Tribunais, ou constituir real ofensa à independência do Judiciário.

O primeiro ponto revela que a possibilidade de amplo acesso ao Conselho Nacional de Justiça através de reclamação, sem exigência de legitimação especial, funcional ou associativa,

pode permitir que os juízes fiquem submetidos à injunções político – econômicas ou expostos a retaliações e vinganças por interesses contrariados.

O segundo ponto, de caráter técnico, é o destacado pela doutrina que vê a composição mista do Conselho Nacional de Justiça - com a participação de integrantes estranhos ao Judiciário - como uma possível ofensa ao princípio da separação dos poderes, expresso em cláusula pétrea, imutável na Constituição Federal – e que não poderia, sequer, ter sido objeto de deliberação pelo Congresso Nacional (art. 60, § 4º, III da CF).

O Projeto Original 96/92 ousou ainda ao prever a mais democrática inovação que uma reforma traria para o cenário jurídico nacional – a investidura temporária dos integrantes dos Tribunais Superiores – que, infelizmente, não foi acolhida pela Reforma Constitucional, que abandonou o dispositivo, e deixou de inserir no texto constitucional talvez o mais significativo avanço institucional que a Reforma constitucional poderia trazer ao Poder Judiciário, vez que a regular e contínua renovação dos Tribunais promoveria uma constante oxigenação das decisões judiciais, e conferiria às decisões judiciais e ao Poder Judiciário independência e soberania sem precedentes na história do país.

Assim, embora o **Projeto 96/92** tenha se equivocado em alguns pontos, como ao estabelecer na organização da carreira dos juízes quatro subdivisões de graus (1º ao 4º) e entrâncias (1º e 2º) para os juízes de 1º grau (ou 1ª Instância), fracionamento não desejável por dificultar a movimentação dos juízes e sua progressão na carreira (art. 93 da Pec 96/92), a proposta, no todo, tanto no que se refere a visibilidade e controle dos atos judiciais pela população, quanto no concerne ao controle externo das atividades judiciais por instituições independentes (OAB, MP) quanto no que respeita a uma efetiva independência do Judiciário, com a renovação constante dos Tribunais e avaliação funcional dos juízes por órgão externo independente, **representou proposta progressiva, democrática, inovadora e constituiu um extraordinário avanço legislativo**, que, no entanto, não frutificou no cenário constitucional.

A Reforma, comparada ao Projeto original PEC 96/92 – que enfatizava a transparência e a visibilidade do trabalho dos juízes, que criava uma participação externa no recrutamento e avaliação dos juízes, e que fortalecia a independência interna e externa dos magistrados – pode representar um retrocesso jurídico e parece merecer a crítica freqüente de que a Reforma teve, por fim único, a padronização das decisões judiciais e a intimidação da magistratura,

talvez para atender aos interesses dos conglomerados econômicos internacionais representados pelo Banco Mundial.

A forma final tomada pela Reforma Constitucional ficou polarmente distanciada da Pec 96/92 , pois, como declarado pelo próprio Helio Bicudo – (doc. 147 Anexo III) não atingiu quaisquer dos objetivos perseguidos pelo relator do Projeto original e não enfrentou adequadamente nenhum dos graves problemas do Judiciário que foram noticiados na exposição de motivos do Projeto inicial.

No desenvolvimento de nossas observações vimos que o Projeto original foi se alterando, gradativamente, por força da influência dos interesses do mercado internacional, capitaneada pelo Banco Mundial que, para atender à economia globalizada, exige Judiciários previsíveis e padronizados internacionalmente.

Assim, o texto final da Reforma, apenas vagamente remete o leitor aos objetivos fixados no Projeto inicial de Reforma – Pec 96/92.

No geral, parece que o Judiciário não ficou mais transparente, pois a população não obteve a possibilidade de acompanhar, de perto, a atividade dos juízes, pois não foi dada às instituições operadoras do direito (OAB, MP, DP) a possibilidade de participar, com amplitude, dos processos de recrutamento, vitaliciamento e promoção dos juízes.

Mas, principalmente, muito longe dos objetivos originais, percebe -se que talvez **o Judiciário não tenha ficado mais independente** quer externa quer internamente, já que a Reforma não previu a eleição dos juízes administradores dos Tribunais pelo voto direto e igualitário de todos os juízes integrantes dos respectivos Tribunais, assim como desprezou a investidura temporária dos Tribunais Superiores.

De outra parte, embora a atividade fiscalizadora do Conselho Nacional de Justiça seja uma esperada e saudável inovação no sistema Judiciário brasileiro vimos que, desacompanhada de uma atribuição para acompanhamento e avaliação da vida funcional dos magistrados (como previsto na Pec 96/92) a função do Conselho poderá ser aviltada diante da evidente dependência do Conselho às informações prestadas pelos Tribunais de origem, sujeitas às aversões e favorecimentos locais. Ademais, o exercício de uma atividade

fiscalizatória externa do Conselho, sem a correspondente atuação fiscalizadora interna (dos juízes através do voto direto) não alterará a precária democratização dos Tribunais e poderá continuar fomentando a existência de guetos políticos e de apadrinhamentos.

Destarte, concluímos que a criação do Conselho Nacional de Justiça, no contexto geral da Reforma, poderá ter representado apenas uma minúscula e apagada tentativa de trazer transparência e democratização ao Judiciário e, por ter se afastado das proposições originais (Pec 96/92), poderá vir a se tornar somente um instrumento de intimidação da magistratura.

No mesmo passo, a criação da súmula vinculante – sem a correspondente alteração da legislação infraconstitucional para a criação de procedimentos processuais ágeis e concentrados, e mecanismos para obstacularização das ações repetitivas, dos recursos protelatórios e das execuções intermináveis – poderá somente atender aos interesses espúrios da manutenção do *status quo*, provocar o engessamento da evolução jurisprudencial, como ainda poderá não constituir medida significativa para reduzir a morosidade processual, em nada contribuindo para o esvaziamento dos Tribunais – e, o pior, poderá frustrar inteiramente as expectativas da população de receber uma prestação jurisdicional rápida, ágil e independente.

Parafraseando Helio Bicudo (Anexo IV, docs. 147 e p. 34 desta pesquisa), relator do Projeto original, percebemos que talvez não tenha havido “coragem para uma reestruturação de alto a baixo”, pois reformular o Poder Judiciário pode representar uma tarefa que ultrapassa todas as considerações jurídicas, materiais e administrativas, para atingir questões éticas, morais e políticas – se considerarmos que a Justiça não pode ser tida como uma figura de retórica. Ademais, nas palavras do insigne relator, sem assentar uma Justiça real e efetiva sobre o Estado Democrático de Direito, qualquer reforma será “decorativa”.

Que venha a Reforma?

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Enéa de Stutz e. Ideologia Judiciária Brasileira. Revista Tempo e Presença. Publicação de KOINOMIA. nº 290. Novembro/ Dezembro. 1996, p. 5-6.
- ALVIM, Carreira J. E. Juizados Especiais Cíveis Estaduais. Curitiba: Ed. Juruá, 2003.
- Elementos de Teoria Geral do Processo. Rio de Janeiro: Forense, 1993.
- ARAKEN, Assis de. Execução Cível nos Juizados Especiais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.
- AZAMBUJA, Darcy - Teoria Geral do Estado, Editora Globo, Porto Alegre, 1951.
- AZEVEDO, Plauto Faraco de. Aplicação do direito. São Paulo; Editora São Paulo, 1998.
- BAETA, Hermann Assis Uma Busca de Democratização. Revista Tempo e Presença, nº 290, p. 12-13.
- BARBOSA, Rui. A Questão Social e Política no Brasil. São Paulo. LTR: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1983.
- Obras Completas de Rui Barbosa .Parecer sobre a Redação do Código Civil. Vol. XXIX, Tomo 1. Rio de Janeiro. Ministério da Educação e Saúde. 1949.
- BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Notas sobre aspectos processuais cíveis e penais em países anglo – saxônicos. Rio de Janeiro, Revista Forense, v. 344.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. 2º vol. , São Paulo Saraiva, 1984.
- BARRETO, Carlos Eduardo. Constituições do Brasil. 1º e 2º volumes. São Paulo. Editora Saraiva, 1971.
- BEVILÁQUA, Clovis. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil Comentado. Vol. V. 8ª ed. Rio de Janeiro. Ed. Francisco Alves Ltda. 1952.
- BERMUDES, Sergio. A Reforma do Judiciário pela Emenda Constitucional nº 45. Rio de Janeiro; Editora Forense, 2005.
- BOBBIO, Norberto. L'Eta dei Diritti. Turim . Giulio Einaudi Editore, 1990.
- BONAVIDES, Paulo – Curso de Direito Constitucional. São Paulo. Malheiros Editores, 2004.
- CANOTILHO, J.J., GOMES, Moreira Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada. Vol. I, 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1984.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Grace Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. Acesso à Justiça. Juizado Especiais Cíveis e Ação Civil Pública. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- CÁRCOVA, Carlos Maria. Direito, Política e Magistratura. São Paulo. Editora LTR, 1996.
- CESARINO JR, A . F. Direito Social Brasileiro. 1º Volume. Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1957.
- CHIOVENDA, Giuseppe. Instituições de Direito Civil. Ed. Saraiva, São Paulo, 1969, Vol. III.
- CHAUÍ, Marilena. Brasil Mito Fundador e Sociedade Autoritária. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.
- CITTADINO, Gisele. Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva. Rio de Janeiro. Editora Lumen Júris, 2005.
- ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS, Revista. Cidadania e Justiça, ano 5º, nº 12 ano 7º, nº 13.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Rio de Janeiro; Editora Forense, 1970.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O poder dos juízes. São Paulo. Editora Saraiva, 1996.

DA MATTA, Roberto. Carnavais, Malandros e Heróis. Rio de Janeiro. Ed. Rocco, 1997.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 13ª ed. São Paulo; Ed. Malheiros, 1997.

- A Instrumentalidade do processo, 6ª ed. São Paulo; Ed. Malheiros, 2000.

- Execução Cível. 3ª ed. São Paulo. Ed. Malheiros, 1993.

DIÁRIO OFICIAL do Congresso Nacional, nº 58, ano XLVII, 01/05/92.

FARIA, José Eduardo. Justiça e conflito: os juízes em face dos novos movimentos sociais. São Paulo. Editora Revistas dos Tribunais, 1992.

- Direito e Justiça A Função Social do Judiciário. 3ª ed. São Paulo: Ática.

FARIA, José Eduardo. Introdução: O Judiciário e o Desenvolvimento Socioeconômico. In Direitos Humanos, direitos sociais e justiça. São Paulo: Malheiros, 1998.

FALCONE, Giovanni; RADOVANI, Marcelle. O Juiz e os “Homens de Honra”. Rio de Janeiro. Editora Bertrand Brasil, 1993.

FERREIRA, Luiz Pinto - Direito Constitucional Resumido. Rio de Janeiro. Editora Rio, 1983.

FRIDMAN, Luis Carlos. Vertigens Pós- Modernas. Rio de Janeiro. Ed. Relume do Dumará, 2000.

GOMES, Luiz Flavio. A Dimensão da Magistratura. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 1997.

GRYNSPAN, Mario. Visões de Justiça e Democracia. Revista Tempo e Presença, nº 290, p. 21-24.

HERKENROFF, João Batista. Como aplicar o direito. Rio de Janeiro. Editora Forense, 1986.

- Justiça, Direito do Povo. Rio de Janeiro. Thex Editora, 2000.

- Ética para um Mundo Melhor. Rio de Janeiro; Editora Thex, 2001.

KAFKA, Franz. O Processo. São Paulo. Editora Círculo do Livro, 1963.

KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. São Paulo. Editora Martins Fontes, 1985.

LIEBMAN, Enrico Tullio. Manual de Direito Processual Civil. 1ª ed. Rio de Janeiro. Ed. Forense, 1984.

LOPES, João Batista. Tutela Antecipada no Processo Civil Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2001.

LYRA FILHO, João. O Espírito Torto do Direito. Rio de Janeiro. Ed. Centenário, 1965.

MARINONI, Luiz Guilherme. Tutela Antecipada e Julgamento Antecipado. Parte Incontroversa da Demanda. 5ª edição. São Paulo; Revista dos Tribunais, 2002.

MELLO, Marcelo Pereira de (organizador). Justiça e Sociedade. São Paulo. Editora LTR, 2001.

MIRANDA, Napoleão. Esfera Pública, Ação Comunicativa e Sociedade Civil. Algumas reflexões em torno de Habermas. In Justiça e Sociedade. São Paulo; Ed. LTR, 2001.

MIRANDA, Pontes de Comentários ao CPC. Tomo I, 5ª ed. Rio de Janeiro: ed. Forense, 1995.

- Tratado de Direito Privado. Tomo III. Rio de Janeiro: Borsoi, 1954.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo. Editora Atlas, 2000.

MORAES, Humberto Peña de. Assistência jurídica, Defensoria pública e o Acesso à Jurisdição no Estado Democrático de Direito. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1997.

NADER, Laura. A Civilização e seus Negociadores: a harmonia como técnica de pacificação. Anais da XIX. Reunião Brasileira de Antropologia, p. 43-46.

NERY JUNIOR, Nelson. Princípios do Processo Civil na Constituição Federal. 7ª ed. São Paulo: RT, 2001.

OLIVEIRA, Cláudio Brandão de (organizador). Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado do Rio de Janeiro. Editora Roma Victor, 2003.

PERELMAN, Chain. Ética e Direito. São Paulo. Editora Martins Fontes, 2001.

PINHEIRO, Armando Castelar (organizador). O judiciário e a economia no Brasil. São Paulo. Editora Sumaré, 2000.

RAWLS, John. Justiça e democracia, São Paulo, Editora Martins Fontes, 2000.

- O Direito dos Povos. São Paulo. Editora Martins Fontes, 2001.

ROUSSEAU, Jean Jacques. O contrato social, São Paulo, Editora Martins Fontes, 1996.

ROSA, Felipe Augusto de Miranda. Poder, direito e sociedade. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1982.

SANTOS, Adriana Bacellar Leite e – Os meios de comunicação como extensões do mal-estar. Rio de Janeiro. Editora Mauad, 2002.

Sumário do Workshop Administração da Justiça. Divisão de Artes Gráficas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1997.

WAMBIER, Tereza Arruda Alvim (organizadora) e outros. Reforma do Judiciário. São Paulo. Editora Revistas dos Tribunais, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução à Sociologia da Administração da Justiça. In Direito e Justiça – A função social do judiciário. 3ª ed. São Paulo: Ática, 1997.

- Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas, Lisboa. Edições Afrontamento, 1996.

SOUZA LIMA, João Batista de. As Mais Antigas Normas de Direito. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

VIANA, Luiz Werneck et alii. O perfil do magistrado brasileiro, Rio de Janeiro: AMB/IUPERJ, 1996.

- A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

ELEMENTOS DE APOIO

PESQUISA INTERNET

<http://www.worldbank.org/legal/legop-judicial/docs/iniciatives.doc>.

<http://www.apamagis.com.br/noticias/not20040212.php.doc>

<http://www.legifrance.gov.fr/Waspad/Visu?cid=98655&indice12table=JORFlignedeb=1>.

PUBLICAÇÕES E NOTÍCIAS DE JORNAIS

Anexos I, II, III e IV.