

A REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: motivações, quadro atual e perspectivas*

Hugo Cavalcanti Melo Filho

RESUMO

Assevera que a Reforma do Poder Judiciário no Brasil foi traçada pelas linhas do Banco Mundial, a partir de 1999, no bojo do projeto neoliberal implementado no País, com a preocupação de se evitar a reprodução dos efeitos maléficos ocorridos na América Latina.

Discorre sobre a interferência do capital internacional nos processos de reforma do Poder Judiciário, verificada a partir da elaboração do Documento Técnico n. 319/96, produzido pelos Estados Unidos e publicado pelo Banco Mundial, com o escopo de aprimorar a qualidade na prestação de serviços, reduzir a morosidade, ampliar o acesso à Justiça e implantar Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos – MARC, em conformidade com os interesses e padrões internacionais.

Relata a situação atual do Brasil, apontando o posicionamento contrário da Magistratura brasileira no tocante à súmula vinculante, em face das limitações que implicariam tal aprovação. Em contrapartida, a referida classe dos magistrados defende a proposta alternativa denominada “súmula impeditiva de recursos”, por considerá-la mais racional e inofensiva à independência do juiz.

Por fim, comenta a respeito dos mecanismos alternativos criados nos últimos anos em atendimento às prescrições do Banco Mundial, cujos avanços são reconhecidamente tímidos em algumas áreas e expressivos em outras.

PALAVRAS-CHAVE

Reforma do Poder Judiciário; Banco Mundial; Documento n. 319; Magistratura brasileira; súmula vinculante; súmula impeditiva.

* Conferência proferida no "Seminário sobre a Reforma do Judiciário", realizado pelo Centro de Estudos Judiciários, nos dias 24 e 25 de fevereiro de 2003, no auditório do Superior Tribunal de Justiça, Brasília-DF.

1 INTRODUÇÃO

O vigoroso ressurgimento do liberalismo como pensamento hegemônico – ou, como querem os seus ideólogos, único – propiciou, entre diversos outros graves efeitos, a imposição aos Estados periféricos da exigência de que o seus magistrados, de participantes da elite político-administrativa, passem a ser técnicos-peritos no ajustamento da lei ao fato social, transformando-se de “construtor da ordem” em garantidor das condições de previsibilidade – a “certeza jurídica” – necessárias à expansão da vida mercantil, conforme registra Werneck Vianna¹.

O Documento Técnico n. 319 do Banco Mundial (braço financeiro do FMI e um dos principais instrumentos de execução de políticas na qualidade de órgão responsável pela liberação de financiamentos para projetos de sua autoria) – denominado “O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe – elementos para reforma”, de 1996, é exemplo eloquente da interferência do capital internacional nos processos de reforma do Poder Judiciário na região. Nele é estabelecido o roteiro para as reformas, a partir do ponto de vista dos interesses do capital internacional. Em meio a inúmeras observações, algumas pertinentes ao diagnóstico, o Banco Mundial deixa claro o que esperam os países centrais dos países periféricos subordinados, no tocante ao desempenho do Poder Judiciário: “a reforma econômica requer um bom funcionamento do Judiciário, o qual deve interpretar e aplicar as leis e normas de forma previsível e eficiente. Com a emergência da abertura dos mercados aumenta a necessidade de um sistema jurídico”. Os técnicos responsáveis pela elaboração do documento avaliam que “o crescimento da integração econômica entre países e regiões demanda um Judiciário com padrões internacionais. Por exemplo, a WTO, o Mercosul e o Nafta requerem certos princípios para decidir questões comerciais”. Prosseguindo, orientam o realinhamento do Judiciário, com o fito de “fortalecer e reforçar a democracia e promover o desenvolvimento econômico”, porque o alvo é *o aumento da eficiência e equidade na resolução de conflitos, ampliando o acesso à Justiça e promovendo o desenvolvimento do setor privado*².

Ao pactuarem com os organismos financeiros internacionais as metas para o ajuste econômico, re-

quisito para a liberação dos financiamentos desejados, comprometem-se, naturalmente, os países latino-americanos a seguir a orientação formulada para a reforma do setor judiciário.

Neste artigo, pretendo evidenciar que a reforma do Poder Judiciário no Brasil foi pautada, a partir de 1999, pelas linhas traçadas pelo Banco Mundial, no bojo do projeto neoliberal implementado no País. Sofreu a interferência de atores políticos preocupados em evitar a reprodução dos efeitos maléficos observados nos países da América Latina que reformaram o Setor Judiciário nesses moldes, o que terminou por determinar a consagração de alguns avanços no texto aprovado na Câmara, aos quais se somaram outros na Comissão de Constituição e Justiça do Senado.

2 O DOCUMENTO N. 319 DO BANCO MUNDIAL

Em junho de 1996, o Banco Mundial publicou o seu Documento Técnico número 319 – O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe – Elementos para Reforma³, produzido nos Estados Unidos, com suporte técnico de Malcolm D. Rowat e Sri-Ram Aiyer e pesquisa de Manning Cabrol e Bryant Garth.

O trabalho propõe um programa para a reforma do Judiciário, com realce nos *principais fatores que afetam a qualidade desse serviço, sua morosidade e natureza monopolística* e se preordena a *auxiliar governos, pesquisadores, meio jurídico, o staff do Banco Mundial no desenvolvimento de futuros programas de reforma do Judiciário*⁴.

O intuito declarado é o de aprimorar a qualidade e a eficiência da Justiça, nos países da Região, dotando o Judiciário de *transparência e previsibilidade de decisões*, para fomentar *um ambiente propício ao comércio, financiamentos e investimentos*⁵.

Da leitura do referido documento, depreende-se que o mesmo resulta de experiências já desenvolvidas, até então, pelo Banco Mundial, na América Latina. Segundo os seus autores, tal experiência revelou a necessidade de definição dos *elementos de um programa global de reforma do Judiciário*, que possa ser *adaptado a situações específicas de cada país*, tendo em vista o fato de que *vários países da Região já iniciaram a reforma do Judiciário, aumentando a demanda de assistência e assessoria ao Banco Mundial*⁶.

O que a agência financeira internacional pretende, na realidade, é redesenhar as estruturas dos Poderes Judiciários da América Latina, a partir das premissas neoliberais, com o fito de adequá-las à prevalência do mercado sobre qualquer outro valor. Aspira-se a um Poder Judiciário **eficaz e funcional** como elemento **relevante ao desenvolvimento econômico**, para, de forma previsível, garantir os direitos individuais e a propriedade. Em uma palavra: *a intuição da reforma é promover o desenvolvimento econômico*⁷.

Segundo Cláudio Baldino Maciel, o objetivo é a fragilização da *expressão institucional do Poder Judiciário, tornando-o menos operante nas garantias de direitos e liberdades, desde que estejam em jogo as necessidades do capital, sobretudo do capital internacional*⁸.

Na mesma linha de raciocínio, afirma o magistrado gaúcho que *o desenvolvimento econômico é, por certo, a finalidade a ser obtida pelos governos. Mas não é, decididamente, tarefa do Judiciário. O Judiciário não produz e não deve produzir desenvolvimento econômico. O Judiciário produz e deve produzir Justiça*⁹.

Os técnicos do Banco Mundial deixam claro que a reforma do Judiciário faz parte de um processo de redefinição do estado, para reforçar o desenvolvimento econômico, com a “definição e interpretação dos direitos e garantias sobre a propriedade. Mais especificamente, a reforma do Judiciário tem como alvo o aumento de eficiência (...) da Justiça que atualmente não tem promovido o desenvolvimento do setor privado”. Mais claro, impossível.

As abordagens prioritárias, ainda que a seqüência das reformas requiera exame particular da situação de cada país, na visão do Banco Mundial, deverão incluir: *administração das Cortes de Justiça; independência do Poder Judiciário; treinamento de juizes, (...) e ampliação do acesso à Justiça*¹⁰, mediante mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

Mesmo sendo forçoso se reconhecer que o Documento n. 319 alberga muitas observações pertinentes, quanto ao diagnóstico, não escapou à aguda visão de Cláudio Maciel o aspecto mais relevante – e paradoxal – do referido documento: *nenhum dos pontos contidos no conjunto de propostas apresentadas pelo Banco Mundial toca verdadeiramente as causas do mau funcionamento*

da Justiça, em nossos países, entre as quais estão, reconhecidamente, a hipertrofia legislativa, a violação reiterada, pelo Poder Público, de normas legais e da própria Constituição¹¹.

Mas o Banco Mundial, fundado em pressupostos que mal tangenciam os problemas efetivos do Poder Judiciário, pretende ser organismo auxiliar no processo de reforma, financiando estudos sobre o setor Judiciário, construindo um proveitoso diálogo com os governos, ao mesmo tempo que delinea-se (sic) vias apropriadas de reformas¹².

À época da publicação do multicitado documento, o Banco Mundial já desenvolvera várias iniciativas na América Latina no tocante à redefinição das estruturas judiciárias. Diz o relatório que o Banco iniciou com um pequeno componente tecnológico jurídico em um empréstimo para reforma do Setor Social Argentino no ano de 1989. Posteriormente, em 1994, na Venezuela, foi concedido um empréstimo de infra-estrutura para o Judiciário (...). Em 1992, o Banco desenvolveu uma análise do setor Judiciário da Argentina financiado pelo Fundo de Subvenção para Desenvolvimento Institucional¹³.

Também na Bolívia, Equador e Peru outros estudos foram completados, permitindo que o Banco Mundial produzisse seus próprios relatórios sobre o setor Judiciário, com base em tais experiências.

Hoje – arrematam os autores do Documento n. 319 – os objetivos destes projetos é o de prover um serviço eficiente e igualitário (...). A economia de mercado demanda um sistema jurídico eficaz para governos e setor privado (...). Os princípios legais que suportam a prevalência do sistema econômico na América Latina são nominalmente baseados na liberdade de exercer direitos individuais e direitos sobre a propriedade. (...) A reforma econômica requer um bom funcionamento do Judiciário, o qual deve interpretar e aplicar as leis e normas de forma previsível e eficiente. Com a emergência da abertura dos mercados, aumenta a necessidade de um sistema jurídico (...). As novas relações comerciais demandam decisões imparciais (...)¹⁴.

Discutir a reforma do Judiciário, as razões de sua necessidade para o desenvolvimento econômico e social na América Latina e recomendações específicas, com contribuições e informações providas por experiências realizadas na região¹⁵. Este

é o objetivo declarado do Documento n. 319.

A sobredeterminação econômica pressupõe a hipertrofia do Executivo e a dependência do Judiciário. O trecho, a seguir integralmente transcrito, do Documento n. 319, assume essa perspectiva¹⁶:

Tem sido sustentado que a falta de independência do Judiciário na América Latina pode ser necessária para o desenvolvimento econômico da região. Atualmente, existe uma tensão entre democracia e reforma econômica, bem como reforma econômica e políticas sociais existentes. Durante recentes reformas na América Latina, por exemplo, alguns países têm se beneficiado pela existência de um Poder Executivo forte, que pode atuar de maneira eficiente. O dilema é como ao mesmo tempo fornecer uma chancela institucional que garanta a responsabilidade, transparência e fiscalização destes atos do Executivo. Estas experiências ocorrem mais frequentemente quando o Executivo tem o poder de editar decretos, ao passo que o sistema jurídico atrofiado ou sem legitimidade é incapaz de obstar o abuso de poder por parte do Executivo por meio de um controle judicial efetivo ou de fiscalização legislativa. Em diversos casos de impasse entre o Executivo e o Judiciário, o Executivo tem sido capaz de suplantir os confrontos através de decretos visando a atingir sua política econômica, com pequena ou nenhuma consulta ao Judiciário. As experiências do Peru e Argentina¹⁷ demonstram esta atitude. Todavia, esta intervenção por parte do Judiciário pode ser um componente chave das reformas econômicas. Além disso, sem esta abordagem jurídica, as reformas podem se tornar instáveis e sujeitas a um processo reversível (grifei).

A questão é colocada nos exatos termos como é encarada pelo capital especulativo internacional: o dilema de se agigantar o Poder Executivo sem resvalar na ilegalidade. O conveniente é que haja um Poder Executivo forte, capaz de implementar as mudanças econômicas. Mas é necessário que se atribua a tais iniciativas a chancela jurisdicional. Não por ser pressuposto do Estado democrático de Direito, mas para evitar eventual reversão do processo de reforma econômica.

Cumprir encontrar uma solução para o problema. Atribuir aparente independência ao Poder Judiciário e ao mesmo tempo diminuir a sua ex-

pressão político-institucional e, com isso, transformá-lo em menor obstáculo para o exercício das atividades do Poder Executivo nas suas políticas governamentais¹⁸.

Quando do exame das alterações havidas na Argentina, na Venezuela e no Brasil, há três principais vertentes: 1) o controle externo do Judiciário; 2) a prevalência jurisprudencial da cúpula do Judiciário e 3) a criação de mecanismos alternativos de resolução de conflitos. Todas desaguando no intuito último: a limitação da ação da base da magistratura, pela verticalização do Poder Judiciário, como forma de facilitar a implantação da estrutura neoliberal, a sobredeterminação econômica que a crise do capitalismo desorganizado¹⁹ impõe aos países periféricos.

2.1 CONTROLE EXTERNO

No Documento n. 319, o Banco Mundial procura dar a receita para a instituição do órgão destinado a realizar o controle externo do Judiciário. Deverá o mesmo ter atribuições administrativas e, principalmente, disciplinares. Também poderá cuidar da avaliação de desempenho de juizes, para fins de promoção. Em sua constituição deverão ser contemplados magistrados, advogados, cidadãos e integrantes do Executivo. Em alguns casos, admite o exercício de tal função pelo próprio Executivo, por meio do Ministério da Justiça. O importante é que haja uniformidade, controle por um órgão central. Vejamos passagens do texto²⁰:

Diversos países da América Latina estabeleceram conselhos judiciais, geralmente detentores das seguintes competências: administração das Cortes, recursos humanos e mau procedimento individual e das Cortes. Também podendo ter jurisdição tanto sobre as Cortes Inferiores quanto sobre a Corte Suprema (...). A Argentina, Equador e Peru criaram recentemente esses organismos. Os Conselhos devem incluir a participação de membros do Judiciário, conselhos profissionais de advogados, cidadãos e o Executivo (...).

Um sistema disciplinar efetivo é essencial na manutenção de altos padrões de qualidade do Judiciário. (...) Existem diversas estruturas de sistema disciplinar. O conselho judicial, por exemplo, pode ter jurisdição sobre matérias disciplinares, somando-se ao sistema de nomeações e avaliações, criando, assim, um sistema uniforme e um órgão central.

Em outros casos, o Ministério da Justiça pode ter responsabilidade pelo sistema disciplinar.

2.2 BALIZAMENTO JURISPRUDENCIAL COMPULSÓRIO PELA CÚPULA DO JUDICIÁRIO

Embora não faça recomendações específicas quanto a esta necessidade, em diversas passagens, o Documento n. 319 deixa evidenciada a urgência em se estabelecer limitação ao exercício da função jurisdicional pela base da magistratura. Ampliação das Cortes Supremas e prevalência da jurisprudência sumulada das mesmas sobre as decisões das instâncias inferiores são fatores sugeridos, para atingir a tão decantada previsibilidade jurídica:

A reforma econômica requer um bom funcionamento do **Judiciário, o qual deve interpretar e aplicar as leis e normas de forma previsível e eficiente.**

*Além disso, o crescimento da integração econômica entre países e regiões demanda um **Judiciário com padrões internacionais.** (...) Os países-membros dos mercados comuns devem ter a certeza de que as leis serão aplicadas e interpretadas de acordo com padrões regionais e internacionais.*

*Neste contexto, um Judiciário ideal aplica e interpreta as leis de forma igualitária e eficiente o que significa que deve existir: a) **previsibilidade nos resultados dos processos** (...).*

Os programas de reforma também podem incluir alterações nos procedimentos administrativos e nos códigos de processo, par aumentar a eficiência no processamento das demandas.

As reformas processuais demandam uma identificação dos procedimentos que obstruem a eficiência das Cortes e causam atrasos (...) Em certas Cortes, a morosidade é atribuída, em parte, à existência de um grande número de recursos (...) A imposição de pressupostos recursais estritos apresenta-se como uma opção²¹ (grifei).

2.3 MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Outro ponto básico para a reforma, apontado pelo Banco Mundial, é a criação de mecanismos paralelos destinados à composição de litígios. Atacando o que chama de "natureza monopolística" do Poder Judiciário, defende a adoção de sis-

temas que permitam a concorrência para a prestação do "serviço judicial". Opções à morosidade e à corrupção que caracterizam o Judiciário na Região. Percebe-se, aqui, a falta de sinceridade quanto à intenção de eliminar as mazelas do Judiciário. Antes de se atacar os problemas que geram a morosidade e a corrupção, recomenda que devam ser adotados métodos concorrentes, que se beneficiem, na disputa, exatamente dos males observáveis no Judiciário. Além disso, sugerem a adoção dos mecanismos alternativos como forma de assegurar privacidade ou quando os litígios envolvem grandes valores. Em suma: pretende-se a redução, na medida do possível, da participação do Estado na solução dos conflitos, dando-se preferência à composição privada, em claro favorecimento ao poder econômico. Merece ainda destaque o aspecto de que o Documento recomenda os mecanismos alternativos quando da perspectiva de derrota no sistema judiciário formal e como solução para a falta de previsibilidade desse mesmo sistema. Gizem-se os seguintes trechos:

*O acesso à Justiça pode ser fortalecido por meio de mecanismos alternativos de resolução de conflitos – (MARC). Esses mecanismos que incluem arbitragem, mediação, conciliação e juízes de paz **podem ser utilizados para minimizar a morosidade e a corrupção do sistema.***

Em termos econômicos, o Judiciário detém o monopólio da justiça e, conseqüentemente, apresenta incentivos para atuar de forma ineficiente. Assim, este setor proporciona serviço abaixo do ideal que, por sua vez, causa morosidade no julgamento dos processos.

Os MARC podem proporcionar às partes métodos alternativos de resolução amigável de conflitos, distante da morosidade do sistema formal.

*Os mediadores e árbitros bem treinados podem assegurar conhecimentos específicos e **decisões mais previsíveis do que o sistema forma das Cortes, onde os magistrados talvez não estejam familiarizados com a matéria.***

*Se as partes têm **preocupações com a privacidade, os MARC podem ser uma solução melhor do que as Cortes.***

A decisão das partes em utilizar os MARC ou o Judiciário formal vai depender da rapidez do sistema, capacidade de escolher o árbitro ou

A chamada "CPI do Judiciário", em que pese o inegável mérito de levar à opinião pública certos casos escandalosos de corrupção e nepotismo, foi criada com o fim específico de desmoralizar o Judiciário e a magistratura, desgastando o seu conceito junto à sociedade, com estribo na repercussão sensacionalista que tais aspectos teriam na mídia.

*mediador ou, ainda, a **percepção da possibilidade de uma derrota processual no sistema formal.***

*Esses serviços mantidos pelas Câmaras de Comércio proporcionam às companhias MARC (...), tornando-se uma grande vantagem quando **os valores em disputa são altos.***

Os juízes de paz, atualmente utilizados em alguns países da América Latina, podem proporcionar alternativas ao sistema judiciário formal.

*Esse sistema é uma resposta à ineficiência do Judiciário e pode assegurar a **necessária competição na resolução de conflitos.***

*Os MARC têm se tornado bastante popular na América Latina por representar uma alternativa à morosidade e corrupção que caracterizam o sistema judiciário formal, proporcionando, ainda, uma **saudável competição ao Judiciário**²² (grifei).*

3 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Embora o Documento n. 319 não registre qualquer projeto específico para o Brasil, porque produzido em 1996, ficará evidenciado que a Reforma do Judiciário, aqui, vem seguindo as linhas gerais desenhadas naquele documento técnico, sendo considerada pelo Banco Mundial como indispensável para os interes-

ses dos investidores internacionais²³.

Matéria publicada no *Jornal Valor Econômico*, de 12/9/2000, não permite qualquer dúvida quanto ao papel do Brasil no contexto da reforma do setor judiciário, não apenas na América do Sul, mas como referencial para países periféricos de todo o mundo. Sob a manchete: *Reforma do Judiciário ganha o apoio de consultor internacional - Judiciário do Brasil pode ser modelo no mundo globalizado*, estampou o referido jornal:

A reforma do Judiciário no Brasil pode ser um modelo para os países em desenvolvimento e em transição, capaz de facilitar sua adaptação à economia globalizada. Esse é o principal recado do juiz federal dos Estados Unidos Peter Messite, consultor do governo norte-americano e do Banco Mundial, que iniciou, nesta semana, uma visita ao Brasil. (...) Messite já morou dois anos no Brasil, de 1966 a 1968, quando participou de programas de cooperação do governo Kennedy. (...) Qualquer investidor estrangeiro procura países onde contratos e propriedades sejam protegidos; caso contrário, há um desincentivo ao investimento, comenta: "em todo o mundo, há um movimento de reforma, em países saídos de ditaduras na América Latina, ou ex-comunistas na Europa, nos quais o exemplo brasileiro pode ser um bom modelo".

Seu conhecimento do Brasil o leva a ser consultado com frequência por empresários interessados no país e preocupados com a lentidão do Judiciário brasileiro. Medidas paralelas à reforma, como a criação dos Tribunais Especiais de Pequenas Causas, têm sido apresentadas em vídeo pelo Banco Mundial a comunidades em países tão distantes da realidade brasileira quanto Moçambique, comenta ele. "Vocês não precisam do Banco Mundial, mas o Banco Mundial precisa de vocês", comenta o magistrado, que já avaliou, para o banco, os projetos de reforma judiciária de Iêmen e Bangladesh, e atuou como consultor em projetos de reforma na Tailândia, em Moçambique e Guiné-Bissau.

Ele prevê grande aumento na velocidade dos julgamentos, se aprovadas no Senado brasileiro propostas da reforma como a súmula vinculante – que obriga os tribunais inferiores a seguirem as decisões já julgadas pelo Supremo Tribunal Federal – e a arguição de relevância, que autoriza o Supremo a rejeitar processos que não sejam de "interesse nacional".

Messite (...) pretende defender também a adoção de medidas alternativas à Justiça, como a nomeação de árbitros e mediadores para resolver questões privadas.

Antes disso, em 6 de agosto de 1998, o jornal *Tribuna da Imprensa* noticiou: *O vice-presidente do Banco Mundial para a América Latina e o Caribe, Shahid Javed Burki, recomendou, ontem, ao governo brasileiro que faça a reforma do Judiciário e o fortalecimento das instituições responsáveis pela regulação dos mercados transferidos ao setor privado, depois da privatização*²⁴.

Com efeito, a estratégia para a consecução do desiderato de subordinar o Judiciário ao poder político e aos interesses econômicos passou por duas vertentes: a reforma da Constituição, no que concerne ao Poder Judiciário, e a concomitante apuração de irregularidades ocorridas no âmbito do Poder, por intermédio da Comissão Parlamentar de Inquérito.

A chamada "CPI do Judiciário", em que pese o inegável mérito de levar à opinião pública certos casos escandalosos de corrupção e nepotismo, foi criada com o fim específico de desmoralizar o Judiciário e a magistratura, desgastando o seu conceito junto à sociedade, com estribo na repercussão sensacionalista que tais aspectos teriam na mídia²⁵. A idéia foi a de abrir caminho para a aprovação, com rapidez e facilidade, dado o apoio popular, de medidas limitadoras da autonomia e independência do Poder Judiciário e eliminadoras das garantias de seus membros. Prova disso é o fato de a instalação da CPI, no Senado, e da reinstalação da Comissão Especial de Reforma terem acontecido simultaneamente.

A Proposta de Emenda Constitucional que estabelece alterações na estrutura do Poder Judiciário tramita na Câmara Federal desde 1992²⁶, sob o número 96-A/92. Depois de haver sido arquivada²⁷ a PEC foi resuscitada, em 1999, com a instalação de nova Comissão Especial na Câmara dos Deputados, presidida pelo Deputado Jairo Carneiro (que fora o relator, antes do arquivamento). Inicialmente foi designado relator o Deputado Aloísio Nunes Ferreira, que chegou a oferecer parecer. Mas a polêmica gerada por seu trabalho, que propunha, entre outros pontos, a extinção da Justiça do Trabalho, determinou o seu afastamento e a designação de nova relatora, a Deputada Zulaiê Cobra. Concluídos os trabalhos da Comissão, foi a PEC vota-

da no Plenário da Câmara, já no ano 2000. O texto aprovado na Câmara Federal evidencia a feição que o poder político pretende dar ao Judiciário brasileiro, em cujos contornos soblevavam as questões – a exemplo do que se viu em relação à Argentina e à Venezuela – da verticalização, da concentração do poder na cúpula do Judiciário, notadamente mediante a adoção do instrumento da súmula vinculante. Paralelamente, aprovou-se, pela via legislativa ordinária, a arguição de descumprimento de preceito fundamental (Lei n. 9.882/99), nova denominação para a famigerada advocatória.

Também no âmbito da legislação ordinária aprovou-se a Lei de Arbitragem e criaram-se as Comissões de Conciliação Prévia de conflitos trabalhistas, mecanismos brasileiros alternativos à solução jurisdicional que, por ora, tem funcionado como arenas de promoção de fraudes aos direitos individuais.

Convém ressaltar que diversas alterações propostas pela Associação dos Magistrados Brasileiros, isoladamente ou em conjunto com a Ordem dos Advogados do Brasil – algumas chegaram a figurar no relatório final da Deputada Zulaiê Cobra, na Comissão Especial –, foram rejeitadas no Plenário da Câmara Federal: provimento judicial no mandado de injunção, tornando viável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania; vedação do nepotismo no âmbito dos três Poderes; eleição direta e secreta, com a participação de todos os membros do tribunal e juizes vitalícios a ele vinculados, para os órgãos diretivos de tribunal.

No Senado, a Proposta de Emenda Constitucional tomou o número 29/00. Tramitou por dois anos, tendo por relator o Senador Bernardo Cabral. Concluídos os trabalhos na Comissão de Constituição e Justiça, significativos avanços foram alcançados no texto enviado ao Plenário do Senado, para votação em dois turnos.

De caráter geral, merecem relevo a vedação de nomeação de parentes de magistrados até o segundo grau civil e a eleição pelo conjunto da magistratura de metade do Órgão Especial dos tribunais. Ainda se pode lutar pela eleição direta para a presidência dos tribunais.

Alteram-se aspectos relativos à promoção por antiguidade, exigindo-se que a recusa do juiz mais antigo pelo Tribunal pressuponha o voto

fundamentado de dois terços de seus membros, assegurada a ampla defesa ao magistrado. Também se veda a promoção de juiz que retiver autos injustificadamente além do prazo legal. O juiz que incorrer nessas duas hipóteses terá instaurado contra si processo administrativo-disciplinar. Medidas acertadas. A uma, por assegurar ao magistrado o conhecimento das razões que levaram a sua rejeição. A duas, por garantir ao mesmo amplo direito de defesa. A três, para que não seja premiado o juiz desidioso. Por último, por se corrigir terrível paradoxo: hoje o juiz rejeitado para o tribunal permanece exercendo suas funções na primeira instância. Se há fatores determinantes de sua inaptidão para a Corte, certamente os haverá para o primeiro grau de jurisdição. E tais aspectos deverão ser apreciados em processo disciplinar.

Cria-se a chamada "quarentena para o ingresso no STF". Assim, não poderá ser nomeado quem tiver exercido os cargos de presidente ou vice-presidente da República, senador, deputado federal, governador ou vice-governador, ministro de Estado, procurador-geral da República, advogado-geral da União, presidente da OAB. Nem os cônjuges ou parentes até o segundo grau de qualquer dessas autoridades. Além disso, a aprovação pelo Senado passa a ser de três quintos de seus membros (para os tribunais superiores, deverá haver aprovação da maioria absoluta do Senado). Essa medida reduzirá consideravelmente o universo de escolha e, melhor, evitará o prêmio imediato por serviços prestados ao Chefe do Executivo. Pode-se avançar para a adoção de critérios mais razoáveis de escolha dos integrantes do Supremo Tribunal Federal.

No Superior Tribunal de Justiça, os desembargadores dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais (passam a se chamar "desembargadores" também) somente ingressarão se forem magistrados de carreira. Ou seja, aqueles que ingressaram no segundo grau pela via do quinto constitucional não poderão chegar ao STJ. Equipara-se o STJ ao TST, no particular, e se trata de boa medida. Para os Tribunais Regionais Federais, somente serão promovidos por merecimento os que estiverem no quinto superior da antiguidade. Corrija-se, assim, falha hoje verificada, que distingue os TRFs dos TRTs.

Se restringirmos a avaliação à Justiça do Trabalho, o resultado é ainda mais positivo. Logramos reverter

quadro absolutamente adverso, eis que proposta, em certo momento, a nossa extinção e sairemos extremamente fortalecidos. São criados mais dez cargos de Ministro do TST, singular possibilidade de oxigenação da Corte. Os Tribunais Regionais passarão a ter, no mínimo, nove membros. Houve uma redistribuição, mais racional, de competências entre os diversos segmentos do Judiciário. A competência da Justiça do Trabalho foi ampliada, passando a englobar dissídios decorrentes de qualquer relação de trabalho, incluídos os trabalhadores autônomos e servidores públicos; as ações acidentárias; os crimes contra a organização do trabalho; as ações decorrentes da fiscalização do trabalho; aplicação e execução de multas pelo descumprimento da norma trabalhista; questões previdenciárias onde não houver Vara Federal; *habeas corpus e habeas data*; entre outros aspectos igualmente relevantes.

Após as eleições de outubro de 2002, consideradas a renovação de 2/3 do Senado e a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder, foi articulado no Senado, com sucesso, o adiamento das votações, atribuindo-as à nova composição da Casa.

O Senador José Sarney foi eleito presidente do Senado e, em um de seus primeiros atos, determinou o retorno da PEC 29/00 à Comissão de Constituição e Justiça, não sem reconhecer certo atropelo ao Regimento Interno, mas com o apoio de todas as lideranças partidárias. O futuro da reforma é, portanto, incerto. Muitos falam em voltar ao ponto de partida, descartando todo o texto. Outros, em "fatiar" o texto, para votação de temas pontuais.

Não reconhecemos na PEC 29/00 verdadeira Reforma do Judiciário, porque não contempladas alterações que efetivamente venham a democratizar o Poder, tornando-o mais transparente e acessível. Mas entendemos absolutamente necessário que sejam implementadas, o quanto antes, as alterações acima apontadas, em torno das quais já existe consenso e por representar expressivo avanço, sem prejuízo do encaminhamento de outra Proposta pelo atual Governo, com o fito de dotar o Poder Judiciário de uma estrutura mais democrática e acessível.

4 CONCLUSÕES

O processo de reforma da estrutura do Poder Judiciário nos paí-

A magistratura brasileira, há dez anos, vem trabalhando contra a súmula vinculante. Apresentou proposta alternativa, a chamada "súmula impeditiva de recursos", mais racional e não ofensiva à independência do juiz. Até aqui, não logramos êxito, embora tenhamos reduzido (...) os efeitos maléficos do instituto (...)

ses da América Latina, entre eles o Brasil, decorre de imposição dos organismos financeiros internacionais a estas soberanias endividadas.

Prova eloqüente disso é o tantas vezes mencionado Documento Técnico n. 319, do Banco Mundial, que prescreve uma espécie de receita para a modificação, calcada em três premissas básicas: controle externo do Poder Judiciário, adoção de mecanismos alternativos para resolução de conflitos e verticalização pela prevalência da jurisprudência dos órgãos de cúpula. O objetivo é evidente: reduzir a órbita de ação do Poder Judiciário, especialmente da base da magistratura, assegurando-se a previsibilidade jurídica tão cara ao capital especulativo internacional.

Em países como a Argentina, a Bolívia e a Venezuela, tais propósitos foram plenamente alcançados, chegando-se ao extremo de se atribuir ao Ministério da Justiça o controle da magistratura.

No Brasil, os objetivos foram alcançados em parte, especialmente no que concerne à verticalização do Poder. Com efeito, aos poucos e sorrateiramente, o Poder Político promoveu alterações que atribuíram ao Supremo Tribunal Federal o balizamento jurisprudencial compulsório. A proposta da súmula vinculante, aprova-

da na Câmara dos Deputados e na CCJ do Senado Federal constitui, digamos, a "cereja do sorvete". Com efeito, a Constituição de 1988 sofreu mudanças significativas, a partir de 1993, todas no sentido da verticalização. Com a Emenda n. 3/93 foi acrescentado à competência do STF o julgamento de ação declaratória de constitucionalidade, com efeito vinculante. Foi aprovada também a arguição de descumprimento de preceito fundamental, que veio a ser regulamentada em dezembro de 1999, pela Lei n. 9.882/99. Proposta de Emenda Constitucional para a introdução do incidente de constitucionalidade a ser argüido em casos de reconhecida relevância, tramita no Congresso Nacional. Recentemente, o STF decidiu que os julgamentos da Corte em Ação Direta de Inconstitucionalidade e Ação Declaratória de Constitucionalidade têm efeito vinculante.

A magistratura brasileira, há dez anos, vem trabalhando contra a súmula vinculante. Apresentou proposta alternativa, a chamada "súmula impeditiva de recursos", mais racional e não ofensiva à independência do juiz. Até aqui, não logramos êxito, embora tenhamos reduzido, sobretudo, os efeitos maléficos do instituto (a responsabilização do juiz que decidir contra a súmula). Na verdade, na concepção original, previa-se a responsabilização do magistrado que julgasse contra o teor da súmula. Tal aspecto foi eliminado. No mais, estamos esperançosos na aceitação, pelo plenário do Senado, da idéia da súmula impeditiva de recursos.

Mas, admitindo-se a aprovação da súmula vinculante, a mudança de mentalidade dos juizes irá reduzir-lhe o alcance. Hoje, sem que haja formalmente a vinculação, não se pode negar que boa parte da magistratura segue, comodamente, a orientação das Cortes Superiores (mesmo não-sumuladas). A consciência do papel transformador da ação da base da magistratura dará contornos definitivos à questão.

Alguns mecanismos alternativos foram criados, nos últimos anos, mas não em sede constitucional. Refiro-me às Comissões de Conciliação Prévia, destinadas à composição de litígios trabalhistas e à Lei de Arbitragem. As duas providências atendem, em parte, às prescrições do Banco Mundial. Primeiro porque não tiveram o condão de quebrar o monopólio jurisdicional do Poder Judiciário. Segundo porque, embora sejam hoje

instrumentos de fraude ao direito do trabalhador, com ajustes que já foram propostos ao Parlamento, inclusive pela Anamatra, poderão servir como instrumento importante de harmonização social.

Os diversos aspectos examinados, nesse quadro incompleto, em que se pretendeu comparar os processos de reforma do Judiciário em três Estados sul-americanos, não admitem dúvida quanto à interferência dos interesses econômicos internacionais em uma nova conformação do setor judiciário regional.

No caso brasileiro, constata-se que alterações já promovidas, paralelamente à chamada "Reforma do Judiciário" e outras propostas em seu bojo, são previstas, ainda que de forma genérica, nas orientações do documento técnico do Banco Mundial.

É de se considerar, todavia, que nos foi oferecida oportunidade ímpar para rejeitar as propostas de mudança indesejáveis, rechaçando-as na votação do Senado, em face da nova correlação de forças políticas hoje observadas na Câmara Alta. Mas não se pode cometer o erro histórico de rejeitar o texto em sua totalidade. Hão de ser reconhecidos os avanços alcançados e neste texto mencionados. Tímidos em algumas áreas; expressivos em outras.

A sociedade brasileira, por seus representantes no Senado Federal, saberá distinguir, na PEC 29/00, os aspectos negativos, rejeitando-os, e os pontos que representam avanço, aprovando-os de imediato. Naturalmente a definição de tais pontos está a depender da construção de consensos pelos segmentos da sociedade. A magistratura está disposta a isso, superando, inclusive, dissensos internos.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 VIANNA, Werneck. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.
- 2 Documento Técnico n. 319, Banco Mundial, Washington, D. C. Jun. 1996. Trad. de Sandro Eduardo Sardá.
- 3 Idem.
- 4 Idem.
- 5 Idem.
- 6 Idem.
- 7 Idem.
- 8 MACIEL, Cláudio Baldino. O juiz independente no Estado Democrático. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 8., 2000.
- 9 Idem.
- 10 Documento n. 319 citado anteriormente.
- 11 MACIEL, *op. cit.*
- 12 Documento n. 319 citado anteriormente.

- 13 Idem.
- 14 Idem.
- 15 Idem.
- 16 Idem.
- 17 Carlos Cárcova informa que, de 1853 até 1983, os governos constitucionais editaram 20 decretos de necessidade e urgência (que correspondem, *mutatis mutandis*, às medidas provisórias brasileiras); durante o governo do Presidente Alfonsín dez foram editados; durante o atual período de gestão do presidente Menem (até 1994) foram impostos mais de 300 deste tipo de decretos. CÁRCOVA, Carlos. *Direito, Política e Magistratura*. São Paulo: LTR, 1996. p. 152, nota n. 11.
- 18 MACIEL, Cláudio, *op. cit.*, p. 68.
- 19 Credite-se a expressão a *Claus Offe*, *apud* CÁRCOVA, Carlos, *Direito, Política e Magistratura*. São Paulo: LTR, 1996. p. 152, nota n. 11.
- 20 Documento n. 319 citado anteriormente.
- 21 Documento n. 319 citado anteriormente.
- 22 Documento n. 319 citado anteriormente.
- 23 Documento n. 319 citado anteriormente.
- 24 Os resultados de pesquisas sobre transações comerciais na América Latina indicou que o sistema jurídico é considerado um entre os 10 maiores obstáculos significativos para o desenvolvimento do setor privado (...) Um estudo foi conduzido pelo Banco Mundial em maio de 1993 para determinar obstáculos para o desenvolvimento do setor privado no Equador. Nesta pesquisa, o sistema jurídico foi considerado como o sexto maior obstáculo para o desenvolvimento do setor privado. De acordo com os resultados da pesquisa, o mal funcionamento do Judiciário afeta as decisões sobre investimentos em face da deficiência de previsibilidade e probabilidade de atraso na execução de direitos contratuais. Fonte: Banco Mundial, Equador: Setor Privado de Estatísticas 1994.
- 25 MACIEL, *op. cit.*, p. 73.
- 26 O mesmo Cláudio Maciel pinça do Documento n. 319 trecho que guarda extrema pertinência com este aspecto: "Similarmente, espaços efetivos e gratuitos na mídia são necessários para construir uma base de apoio e gerar pressão pública pelas reformas", *op. cit.*, p. 72.
- 27 O jurista Dalmo Dallari, em depoimento ao *Jornal do Magistrado* (AMB, ano XI, n. 56), afirmou que "o texto inicial [do Projeto de Reforma], de autoria do deputado Hélio Bicudo, que visava apenas a aspectos específicos, foi totalmente modificado por força de objetivos puramente econômicos".

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (coord.). *Justiça: promessa e realidade: o acesso à justiça em países ibero-americanos*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

_____. *Propostas da AMB - Reforma ao Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: AMB, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juizes*. São Paulo: Saraiva, 1996.

GOMES, Luiz Flávio Gomes. *A dimensão da magistratura no Estado Constitucional e Democrático de Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

DEMOCRACIA e acesso à Justiça. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997. In: Seminários Friedrich Nauman/IUPERJ, 5, 1997, Rio de Janeiro.

VIANNA, Luiz Werneck *et al.* *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Poder Judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ABSTRACT

The author assures that the Judiciary Power Reform in Brazil has been drawn by the World Bank guidelines since 1999, and it has been inserted into the neoliberal project implemented in the country, however there has been a concern in order to avoid the reproduction of the harmful effects occurred in Latin America.

He discourses on the interference of the international capital in the processes of the Judiciary Power Reform, which has been noticed since the elaboration of the Technical Document n. 319/96, produced by the United States and published by the World Bank, in order to improve the quality during the rendering of services, to reduce the slowness, to enlarge the access to Justice and to implement Alternative Mechanisms for the Resolutions of Conflicts – “MARC”, in accordance with the interests and international patterns.

He relates the current situation in Brazil, showing the Brazilian Magistracy's thought against the binding decision, face the limitations that would involve such approval. On the other hand, the mentioned class of magistrates defends the alternative proposal named “impeditive abridgment of law”, considering it more rational and inoffensive to the judge's independence.

Finally, he comments about the alternative mechanisms created in the last years, in order to carry out the prescriptions of the World Bank, whose advances are notably poor in some areas and expressive in others.

KEYWORDS – The Judiciary Power Reform; World Bank; Document n. 319; Brazilian Magistracy; binding decision; impeditive abridgment of law.

Hugo Cavalcanti Melo Filho é Juiz do Trabalho Titular da 12ª Vara do Trabalho do Recife/PE.