

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 38 • nº 150
abril/junho – 2001

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

Aspectos da Reforma do Judiciário (PEC nº 29, de 2000, no Senado)

Fernando Trindade

Sumário

1. Introdução. 2. Alguns itens importantes da Reforma. 3. A questão da súmula vinculante. 4. O contexto social da Reforma. 5. À guisa de conclusão.

1. Introdução

De início, cabe recordar que a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 29, de 2000 (no Senado), que *introduz modificações na estrutura do Poder Judiciário*, teve sua origem na PEC nº 96, apresentada na Câmara dos Deputados em 1992, de iniciativa do então Deputado Hélio Bicudo, à qual foram pensadas outras proposições correlatas. Assim, foram oito anos de tramitação na Câmara dos Deputados.

Concluída a sua votação no dia 7 de junho de 2000, a proposição foi enviada ao Senado Federal, sendo designado seu Relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania o Senador Bernardo Cabral.

A proposta é muito abrangente, alterando significativamente o Capítulo da Constituição Federal que trata do Poder Judiciário (Capítulo III do Título IV). Por essa razão, sua tramitação demandará algum tempo, pois requer atenção e cautela, demandando estudos, audiências públicas, entre outros procedimentos.

No presente texto, de natureza basicamente informativa, inicialmente destacaremos alguns itens da proposta, entre os que nos parecem particularmente relevantes,

tanto no que diz respeito ao seu alcance na estrutura do Poder Judiciário, quanto no que se refere à repercussão social das modificações que implementam. Depois disso, faremos considerações específicas sobre a chamada súmula vinculante, cuja adoção constitui um dos aspectos mais relevantes da PEC em pauta. Por fim, algumas palavras sobre o contexto social em que ocorre a proposta de reforma ora em debate no Senado Federal.

2. Alguns itens importantes da Reforma

Conforme já referido acima, a proposta é bastante abrangente, implicando alterações significativas em todo o Capítulo da Constituição Federal que trata do Poder Judiciário. Não sendo possível, nos marcos do presente texto, tratar de todas elas, procuramos fazer referência a algumas das alterações entre as que nos parecem mais importantes.

Assim, com o acréscimo do inciso LXXVIII ao art. 5º, objetiva-se preceituar que os tratados e convenções internacionais que disponham sobre direitos humanos e que tenham sido ratificados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, com o *quorum* de três quintos em cada uma das Casas, passam a ter força normativa de texto constitucional, pois serão equivalentes a emenda constitucional, só podendo, pois, ser alterados por essa espécie de diploma legal ou por outro tratado ou convenção que seguir o mesmo procedimento.

Pretende-se, também, alterar a redação do inciso IX do art. 93 para ressaltar que, somente em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado não prejudique o interesse público à informação, pode a lei restringir a publicidade do processo.

A inovação em tela se reveste de excepcional dimensão, por dizer respeito a matéria referente aos direitos e garantias individuais e coletivos, matéria que, muitas vezes, provoca polêmicas e controvérsias em tema de direito constitucional.

Além disso, pelo acréscimo do inciso XII ao art. 93, quer-se estatuir o preceito da ininterrupção da atividade jurisdicional, que, pela proposta, funcionaria continuamente, com a vedação, ademais, da prática das férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau. Além disso, nos dias em que não houver expediente forense normal, deverá haver juízes em plantão permanente, e nos Tribunais Superiores, órgão especial de férias para julgar matérias urgentes.

Por sua vez, a alteração do § 2º do art. 102 objetiva constitucionalizar também o efeito vinculante das decisões definitivas de mérito proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade. Esse efeito tem hoje *status* constitucional quanto às ações declaratórias de constitucionalidade. Outrossim, fica expresso que o efeito vinculante abrange todas as esferas da administração pública, o que não ocorre hoje.

Ademais, mediante o acréscimo de um § 3º ao art. 102, pretende-se estabelecer que as medidas cautelares concedidas por decisão de membros do Supremo Tribunal Federal em número inferior à maioria absoluta, nas ações diretas de inconstitucionalidade, terão eficácia só até cento e vinte dias, exceto se confirmadas pela maioria absoluta da Corte.

Já a inserção de um § 4º ao art. 102 possibilita à lei estabelecer, no caso de recurso extraordinário, critérios para o recorrente demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no processo de que é parte, a fim de que o STF examine a admissão ou não do recurso. Cremos que a expressão *repercussão geral* diz respeito, no contexto, ao País como um todo, seja no aspecto social, econômico, cultural ou outro.

Cabe, igualmente, fazer referência à modificação proposta ao art. 103 da Lei Maior, destinada a estabelecer que os mesmos sujeitos que possuem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade poderão também propor ação declaratória de constitucionalidade. Assim, com essa alteração, entidades de classe de âmbito

nacional e partidos políticos com representação no Parlamento passariam a ter legitimidade para propor essa espécie de ação.

No que diz respeito à chamada súmula vinculante (de que se tratará mais detidamente no item seguinte deste trabalho), pretende-se a sua adoção mediante o acréscimo do art. 103-A ao Estatuto Magno. Esse artigo prevê, expressamente, que o Supremo Tribunal Federal poderá adotar súmula vinculante para alcançar todos os demais órgãos do Poder Judiciário e a administração pública de todas as esferas de Governo.

Demais disso, por intermédio da adição de um art. 103-B ao Texto Magno, quer-se reforçar o chamado controle do Judiciário, com a instituição de órgão intitulado Conselho Nacional de Justiça, composto de quinze conselheiros, entre magistrados de todos os graus, membros do Ministério Público, advogados e cidadãos de notável saber jurídico. Entre as competências propostas para o Conselho Nacional de Justiça, está a de expedir atos regulamentares, bem como recomendar providências que devam ser adotadas para melhorar a prestação jurisdicional.

Está prevista, também, a ampliação do controle sobre as atividades do Ministério Público, mediante a criação de conselho nacional similar ao proposto para o Poder Judiciário (art. 130-A).

Outra modificação pretendida permite transferir da Justiça Estadual para a Justiça Federal a competência para processar e julgar causas referentes a graves violações dos direitos humanos, conforme consta do inciso V-A que se quer acrescentar ao art. 109 da Constituição. Cumpre, também, citar aqui a proposta que acolhe a jurisdição de tribunal penal internacional a cuja criação o País tenha manifestado adesão, prevista no § 6º do mesmo artigo.

Além dessas, estão sendo propostas outras profundas modificações, entre as quais destacamos, ainda, as que alteram as competências e a organização da Justiça do Trabalho (arts. 111 a 116 da CF), justiça especi-

alizada essa que tem grande importância social em nosso País.

3. *A questão da súmula vinculante*

Um dos temas mais discutidos dos relativos à reforma do Judiciário é o que diz respeito à súmula vinculante.

Em termos judiciais, definimos súmula como uma proposição sintética que caracteriza o produto da jurisprudência de um determinado tribunal e que é emitida após diversos pronunciamentos num mesmo sentido a respeito de determinada matéria (MUSCARI, 1999, p. 2).

De outra parte, definimos efeito vinculante como a obrigação de os magistrados seguirem determinada súmula de jurisprudência, na demanda que estão a julgar, quando se encontram diante dos mesmos pressupostos de fato e de direito presentes na súmula.

Em termos históricos, cabe registrar que, em 13 de dezembro de 1963, o Plenário do STF aprovou as suas primeiras súmulas, por proposta de sua Comissão de Jurisprudência (SLAIBI FILHO, 1997, p. 36). Entretanto, essas súmulas não tinham – e permanecem sem ter – efeito vinculante.

Em 1973, o Código de Processo Civil – CPC que substituiu o de 1939 tratou da uniformização da jurisprudência dos tribunais nos seus arts. 476 a 479. Nesse sentido, o art. 479 determina que, quando o julgamento for resultado do voto da maioria absoluta dos membros do tribunal, será sumulado e constituirá precedente na uniformização da jurisprudência, sem, entretanto, vincular o magistrado ao teor da súmula.

A partir de então, difundiu-se a prática da edição de súmulas de jurisprudência também pelos demais tribunais que não o STF, entretanto – reiteramos – ainda sem o efeito vinculante que, conforme se verá a seguir, em certa medida já existe em nosso direito positivo.

Por outro lado, cumpre aqui registrar que, já sob a égide da Carta de 1988, a

Emenda à Constituição nº 3, de 1993, que instituiu a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estabeleceu efeito vinculante (relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo) para as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal.

Ademais, a Lei nº 9.868, de 1999, que regulamenta o processo e o julgamento das ações declaratórias de constitucionalidade e de inconstitucionalidade, estabeleceu efeito vinculante (relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo) também para as ações declaratórias de inconstitucionalidade, além de fixar a eficácia *erga omnes* dessas duas espécies de ação (art. 28, parágrafo único).

Por conseguinte, como se vê, o nosso ordenamento legal já prevê efeito vinculante para as decisões do STF nos casos das ações declaratórias de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e das ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.

Além disso, a Lei nº 9.139, de 1995, que se insere no contexto da chamada ‘Reforma do CPC’, na alteração que fez ao art. 557 desse Código previu que o Relator negará seguimento ao recurso contrário à súmula do respectivo tribunal ou de tribunal superior. Destarte, foi estabelecida uma vinculação do relator do recurso, pois, uma vez presente o pressuposto de fato (ou seja, a contradição do recurso em relação à súmula), ele deverá negar seguimento ao mesmo.

No que diz respeito ao Poder Executivo federal, há que se fazer referência à Lei nº 9.469, de 1997, que estabelece que as entidades a ele vinculadas poderão não propor ação, desistir de ação ou não recorrer de decisão judicial, quando o valor envolvido for inferior a R\$ 1.000,00 (um mil reais), bem como fazer acordos e transações em processos judiciais que digam respeito a até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), e mesmo quando estiverem envolvidos valores superiores, desde que, nesse caso, com a autori-

zação do Ministro de Estado da área. Cabe esclarecer, ademais, que há em vigor decreto prevendo súmulas com essa sempre que houver decisões sedimentadas e repetidas do STF sobre determinado assunto.

A referência a essas decisões do Poder Executivo se justifica na medida em que elas não deixam de ter efeito vinculante, muito embora esse efeito vinculante seja de cunho só administrativo e abranja apenas os órgãos da administração pública.

Em face do até aqui narrado, parece-nos correto dizer que o direito processual brasileiro tem caminhado no sentido de buscar normas que vão no sentido da uniformização da jurisprudência judicial, inclusive conferindo efeito vinculante aos precedentes. A propósito, o douto jurista e atual Advogado-Geral da União, Gilmar Ferreira Mendes, informa que o exame do direito comparado demonstra que a adoção de algum mecanismo de generalização da jurisprudência é comum aos diversos sistemas jurídicos.

Enfim, segundo entendemos, uma vez adotada, não deve a súmula vinculante ser vista como medida que vai acabar com as diferentes interpretações que os magistrados fazem das leis, pela seguinte razão: tanto quanto as leis, as súmulas são textos cuja aplicação pressupõe interpretação, esteja ou não consciente disso o seu aplicador. Isso porque, conforme ensina a hermenêutica, não há que se confundir texto com norma. Como ensina o Professor Eros Grau (1998, p. 3), o primeiro é expressão gráfica na folha de papel (ou na tela do computador), a segunda começa a se efetivar com a leitura do primeiro e resulta da interpretação que dele se faz. Por essa razão, os juízes (e não só eles) fazem interpretações diversas do mesmo texto legal, interpretações essas que têm como resultado normas concretamente diferentes.

E ocorre que tal procedimento, consoante nos parece, vale tanto para as leis quanto para as súmulas – vinculantes ou não –, pois essas são, tanto quanto as leis, textos

(expressões gráficas) que só se transformam em normas, vale dizer, só terão efetivação, a partir da compreensão (interpretação) que deles fizer o aplicador – no caso o magistrado.

Portanto, se aceitamos que a adoção da súmula vinculante não implica o afastamento do princípio da persuasão racional do juiz (v.g. art. 93, IX, da CF), até porque tal afastamento não seria possível perante a Constituição (v.g. art. 60, § 4º, IV, da CF), como consequência, temos igualmente de aceitar que a vinculação do juiz à súmula se dá pela sua obrigação de aplicá-la quando – e apenas quando – formar convicção de que se encontra – simultaneamente – diante dos pressupostos de direito e dos pressupostos de fato que deram ensejo à adoção da súmula pelo tribunal competente.

4. O contexto social da Reforma

Por fim, parece-nos oportuno falar um pouco do contexto social da Proposta de Emenda à Constituição sob exame e de sua motivação. Como se sabe, de há muito são discutidos no País os problemas que afligem a prestação jurisdicional, entre os quais se incluem a sua morosidade e o excessivo formalismo.

A esse respeito, cumpre lembrar a proposta de reforma constitucional de 1977, sendo relator o Senador Acioly Filho (recorde-se que o processo de discussão e votação de Emenda à Carta de 1969 ocorria em sessão conjunta do Congresso Nacional), que acabou malograda pela intervenção ditatorial do então Presidente da República Ernesto Geisel, que ‘fechou’ o Congresso – cassando o debate democrático – e editou o famigerado ‘Pacote de Abril’. Entre os itens do ‘Pacote’, constava a Emenda nº 7, que procedeu a modificações no Poder Judiciário ditatorialmente, sem os votos dos parlamentares.

Mais adiante, com a Constituinte de 1987-88, algumas das alterações que constavam da proposta relatada pelo Senador

Acioly Filho em 1977 foram adotadas, como a descentralização da Justiça Federal de Segunda Instância, com a criação dos Tribunais Regionais Federais.

Neste ponto devemos recordar que a Constituição de 1988, ao institucionalizar o processo de redemocratização do País, nele estabeleceu um Estado democrático de direito (art. 1º) que ampliou o direito de acesso ao Poder Judiciário (v.g., art. 5º, XXXV) e estimulou a busca, pelos cidadãos, da prestação jurisdicional.

Outrossim, como consequência, por um lado, do aumento da autoridade do Poder Judiciário e, por outro, das próprias relações negociais entre os cidadãos, estimuladas essas pela dinamização dos mercados, e, também, devido ao fortalecimento da própria democracia, os foros judiciais, em especial os dos grandes centros urbanos, foram ficando abarrotados de processos.

Por conseguinte, especialmente quanto à atividade de prestação jurisdicional propriamente dita, tem havido variados reclamos para que ela seja agilizada e efetivamente descentralizada, isto é, para que exista maior rapidez nas decisões e maior proximidade do Poder Judiciário com os seus jurisdicionados, que são todas as pessoas residentes no País e, por vezes, mesmo pessoas residentes no exterior.

Esse o contexto da atual ‘Reforma do Judiciário’ que, não podemos olvidar, teve a sua tramitação agilizada na Câmara dos Deputados, também em razão da chamada “CPI do Judiciário”, que, com grande repercussão nacional em 1999, desvelou outros males, como a corrupção e o clientelismo, mais graves do que a morosidade e o formalismo, e lamentavelmente existentes em órgãos da Justiça.

5. À guisa de conclusão

Enfim, conforme entendemos, a motivação maior da ‘Reforma do Judiciário’ diz respeito à busca de alterações legislativas que contribuam para que a Justiça, como

instituição, consiga granjear o prestígio e a força social indispensáveis numa democracia.

Nesse sentido, como visto brevemente aqui, são muitas e diversas as alterações propostas pela PEC nº 29, de 2000, cabendo ao Senado Federal, nesta fase da sua tramitação, apreciá-las, no que diz respeito à sua juridicidade e quanto ao seu mérito.

Por último, como já assinalamos no início destas linhas, cabe insistir no sentido de que o exame dessas alterações demanda tempo e paciência, com a audiência de todos os interessados que desejem dar a sua contribuição, fazendo os reparos que entenderem adequados, indicando as modificações que julguem pertinentes.

Só assim, com a participação dos órgãos de classe dos profissionais da Justiça, de entidades da sociedade civil, de estudiosos, ou seja, dos interessados em geral, poderá ser aprovada, pelo Congresso Nacional, uma Reforma do Judiciário que efetivamente sirva aos interesses da Cidadania e do País.

Bibliografia

GRAU, Eros Roberto. Efeito vinculante e totalitarismo. *Folha de São Paulo*, 22 nov. 1998. p. 3.

MUSCARI, Marco Antônio Botto. *Súmula vinculante*. São Paulo: J. de Oliveira, 1999.

SLAIBI Filho, Nagib. Notas sobre a súmula vinculante no direito brasileiro. *ADV Advocacia Dinâmica: Seleções Jurídicas*, p. 33-39, abr. 1997.