



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade Direito
Graduação em Direito

ANA CLÁUDIA DE FARIA MACHAY

**TRAJETO LEGISLATIVO DA REFORMA DO SISTEMA DE JUSTIÇA:
Análise sobre a independência do Poder Judiciário**

Brasília
2019

ANA CLÁUDIA DE FARIA MACHAY

**TRAJETO LEGISLATIVO DA REFORMA DO SISTEMA DE JUSTIÇA:
Análise sobre a independência do Poder Judiciário**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Pia Guerra

Brasília

2019

ANA CLÁUDIA DE FARIA MACHAY

O TRAJETO LEGISLATIVO DA REFORMA DO SISTEMA DE JUSTIÇA:

Análise sobre a independência do Poder Judiciário

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília, como requisito parcial
para a obtenção do título de Bacharel em Direito.
Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Pia Guerra

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra. Maria Pia dos Santos Lima Guerra Dalledone

Professora Dra. Eneá de Stutz e Almeida

Professora Dra. Talita Tatiana Dias Rampin

Brasília, _____ de _____ de 2019

AGRADECIMENTOS

Agradecer, inicialmente, parece uma das mais fáceis tarefas de toda a monografia. No entanto, são tantas as contribuições para o fechamento desse ciclo de cinco anos de graduação que torna esta etapa difícil de ser cumprida.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, Maria Aparecida e Leandro, por todo suporte e torcida de sempre. À minha madrinha, Renata, sou grata por me inspirar e por todo cuidado, carinho e parceria. Agradeço à minha prima-irmã, Ana Flávia, pela cumplicidade, paciência e por me encorajar a todo momento.

Aos meus amigos, que dividiram comigo essa maravilhosa experiência universitária e que me apoiaram durante todo o curso, em particular, à Nathália, Raíssa, Claydson, Laura, Thaís, Patrícia, Anderson, Vívian e Roberta, obrigada por todos os momentos compartilhados.

Da mesma forma, agradeço ao Veredicto, ao Maria da Penha e a todos os extensionistas com quem convivi nesses projetos incríveis, a extensão com certeza engrandeceu enormemente meu trajeto acadêmico.

À Universidade de Brasília, obrigada pelos aprendizados, questionamentos, alegrias, tristezas, incômodos, desconstruções e pelas profundas transformações pessoais.

Agradeço também à professora Maria Pia Guerra, que com muita dedicação me orientou na realização dessa pesquisa, obrigada por cada consideração e pela leitura atenciosa do meu trabalho. À Professora Eneá e à Professora Talita, agradeço por terem aceitado o convite para compor esta banca. É um prazer poder compartilhar esse momento com vocês.

Resumo

Este trabalho tem como objetivo estudar a Reforma do Sistema de Justiça e sua contribuição para análise da autonomização do Poder Judiciário. A constituição do material da pesquisa ocorre predominantemente através de fontes documentais e em revisão bibliográfica, nas quais foi possível analisar o trâmite legislativo da Emenda Constitucional 45/2004, assim como a movimentação de agentes em torno da busca por um consenso sobre o projeto reformista. O estudo preocupa-se em examinar a influência de organismos internacionais, com destaque para o Banco Mundial, e do Poder Executivo para a aprovação da Reforma. Por fim, o trabalho explora a questão da eficácia do projeto reformista implementado pela Emenda Constitucional 45 na garantia de direitos constitucionalmente, considerando a existência de um Judiciário excessivamente independente.

Palavras-chave: reforma do judiciário. emenda constitucional 45. trâmite legislativo. história política. independência judicial.

Abstract

This study aims to study the Reform of the Justice System and its contribution to the analysis of the autonomy of the Judiciary. The constitution of the research material occurs predominantly through documentary sources and in a bibliographic review, in which it was possible to analyze the legislative process of EC 45/2004, as well as the movement of agents around the search for a consensus on the reformist project. The study is concerned with examining the influence of international organizations, notably the World Bank, and the Executive Branch in approving the Reform. Finally, the paper explores the question of the effectiveness of the reformist project implemented by EC 45 in guaranteeing rights constitutionally, considering the existence of an excessively independent Judiciary.

Keywords: judicial reform. constitutional amendment 45. legislative process. political history. judicial independence.

Lista de abreviaturas e siglas

ADIN Ação Direta de Inconstitucionalidade
AJD Associação dos Juizes para a Democracia
AMB Associação dos Magistrados Brasileiros
Anamatra Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
CCJ Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CNJ Conselho Nacional de Justiça
CPI Comissão Parlamentar de Inquérito
EC Emenda Constitucional
EUA Estados Unidos das Américas
FHC Fernando Henrique Cardoso
OAB Ordem dos Advogados do Brasil
PEC Proposta de Emenda à Constituição
PGR Procurador-Geral da República
PDT Partido Democrático Trabalhista
PFL Partido da Frente Liberal
PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSB Partido Socialista Brasileiro
PSDB Partido da Social Democracia Brasileira
PRN Partido da Reconstrução Nacional
PT Partido dos Trabalhadores
ROL Rule of Law
STF Supremo Tribunal Federal
STJ Superior Tribunal de Justiça
TRT Tribunal Regional do Trabalho
TST Tribunal Superior do Trabalho
USAID Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

Sumário

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 10 |
| 1 PROCESSO DE REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO: AGENTES DA REFORMA ... | 13 |
| 1.1 Promoção internacional de Reforma do Judiciário: interferência do Banco Mundial . | 14 |
| 1.2 A influência do Executivo na Reforma do Judiciário | 21 |
| 2 A TRAJETÓRIA LEGISLATIVA DA REFORMA: DA PEC Nº 96/1992 À PEC Nº 45/2004..... | 29 |
| 2.1 A proposta democratizadora | 30 |
| 2.2 O projeto racionalizador | 35 |
| 2.3 Convergência de atores em torno de uma agenda para a Reforma..... | 47 |
| 3 INDEPENDÊNCIA DO JUDIÁRIO E O PROCESSO DE REFORMA..... | 53 |
| 3.1 A independência no cenário de predomínio do modelo racionalizador de Reforma .. | 54 |
| 3.2 Período pós-EC 45/2004: independência e democracia | 62 |
| CONCLUSÃO | 66 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 68 |

INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa a construção histórica do processo de formação da reforma do Poder Judiciário no Brasil, o qual resultou na aprovação da Emenda Constitucional 45 em 2004, após lapso temporal de mais de uma década de tramitação.

A proposta inicial da Reforma chegou ao Congresso Nacional em março de 1992, por iniciativa do então deputado do Partido dos Trabalhadores (PT), Hélio Bicudo. Todavia, somente foi aprovada na Câmara dos Deputados em 7 de junho 2000, e seguiu para o Senado, onde tramitou como PEC nº 29/2000. Finalmente, em dezembro de 2004, foi promulgada sob o número 45.

Sem a pretensão de esgotar completamente a análise historiográfica, mas prezando por uma abrangência significativa, o esforço realizado nessa pesquisa foi o de compreender como se operou a reforma do Sistema de Justiça a partir do trâmite legislativo do projeto reformista, considerando também o jogo de forças, o papel das instituições e dos personagens envolvidos na implementação de um modelo para a reforma.

Por fim, pretendo discorrer, a partir do cenário de reformas da Justiça, sobre a questão colocada por Carlos Santiso em texto publicado em 2004, o Judiciário no Brasil de fato é excessivamente independente? O projeto de Reforma se propôs a garantir a autonomia do Judiciário para que ele pudesse ser uma instituição democrática e eficiente na garantia de direitos constitucionais. Nesse sentido, cumpre questionar se a independência da Justiça é garantia de um sistema democrático, bem como se as medidas adotadas pela EC 45 realmente favoreceram a promoção de um Judiciário mais eficiente.

Para atingir esse objetivo geral, estabeleci objetivos específicos auxiliares: i) verificar a incidência da atuação de organismos internacionais, com destaque para o Banco Mundial, no estabelecimento de diretrizes para reforma; ii) identificar os atores do Executivo que influenciaram a reforma, assim como suas estratégias; iii) promover análise conjuntural sobre a interação de diversos personagens na aprovação de um modelo reformista; iv) refletir sobre relação de poderes a partir do exame da Reforma do Judiciário.

A escolha do tema decorreu da centralidade que ele possui para análise do modo como o Poder Judiciário é organizado no Brasil. Cumpre examinar como o processo de Reforma – em nome da modernização, racionalização e democratização – contribuiu para a formação de uma Sistema de Justiça nos moldes atuais.

O desenvolvimento do trabalho se deu em três capítulos. O primeiro traz revisão literária sobre a atuação de organismo internacionais na década de 1990, com destaque para o Banco Mundial, na promoção internacional de uma reforma do sistema judicial no Brasil orientada no sentido da estabilização das relações econômicas de acordo com lógica capitalista mundial. As diretrizes da instituição financeira para a reforma qualificavam-se pela previsibilidade das decisões judiciais e pela segurança jurídica. Nesse viés, chamo atenção para interação de atores internos que possibilitou a efetivação da agenda reformista neoliberal proposta pelo Banco Mundial. Em seguida, no mesmo capítulo, abordo o papel do Executivo e de seus atores nesse cenário, desde a elaboração de um projeto para Reforma, durante o Governo de Fernando Collor, até sua promulgação no Governo Luíz Inácio Lula Da Silva.

No capítulo 2, detive-me na análise do trâmite legislativo da proposta de Reforma, a partir da PEC 96 de 1992 até a EC 45 de 2004, para verificar quem participou das discussões das sucessivas versões votadas no Congresso, bem como perceber quais eram os pontos mais críticos. Para realizar tal exame, procedi, inicialmente, à revisão bibliográfica de fontes secundárias de autores como Maria Tereza Sadek e Rogério Arantes. Assim, pude restringir a coleta de fontes primárias a datas em que ocorreram importantes sessões legislativas sobre a Reforma. O acesso às fontes, quais sejam, as atas das reuniões da Comissão Especial criada para analisar a Proposta de Emenda à Constituição nº 96, de 1992, foi possibilitado a partir dos arquivos presentes no site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além do contato realizado com o “Fale Conosco” do Portal da Câmara dos Deputados.

Após, agrupei as propostas reformistas segundo as macrovisões que representam, oportunidade em que dividi o capítulo 2 em “A proposta democratizadora”; “O projeto racionalizador” e “Convergência de atores em torno de uma agenda para a Reforma”. Assim, se tornou possível perceber os contornos das disputas políticas.

Considerando o trâmite legislativo da Reforma e os atores envolvidos nesse processo, o terceiro capítulo discute questões relativas à independência do Poder

Judiciário e as possíveis implicações do modelo implementado pela EC 45/2004 para o regime democrático.

Em relação ao capítulo 3, o objetivo de investigação sobre a independência do Judiciário surgiu a partir do incômodo causado na revisão literária do texto “*Economic Reform and Judicial Governance in Brazil: Balancing Independence with Accountability*”, de Carlos Santiso, no qual o autor apresenta uma perspectiva divergente da maioria das bibliografias pesquisadas sobre as reformas judiciais na América Latina. Santiso descreve um Judiciário que precisava de supervisão e restrição, uma vez que, na contramão dos demais países latino-americanos, esse Poder era excessivamente independente no Brasil. Nessa dimensão, discute-se a eficácia do projeto reformista implementado pela EC 45 na garantia de direitos constitucionalmente previstos em um Estado democrático, tendo como pano de fundo a existência de um Judiciário demasiadamente independente.

1 PROCESSO DE REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO: AGENTES DA REFORMA

O processo de reforma do poder Judiciário no Brasil insere-se no esforço pela democratização do Estado e das instituições no país, que teve início na década de 1980, notadamente após promulgação da Constituição de 1988, um marco das transformações políticas e sociais.

Ocorre que a promessa de cidadania proferida pela Constituição, com amplo reconhecimento de direitos, interagiu com princípios e regras de um projeto econômico neoliberal, o qual influenciou em grande medida o curso da reforma do Judiciário na América Latina, conforme esclarecerei a seguir.

No caso brasileiro, entretanto, discute-se a relevância efetiva da participação de instituições financeiras, como o Banco Mundial, para implementação da supramencionada reforma - ou seja - embora seja incontestável sua atuação como formulador de uma concepção ideal de funcionamento do Judiciário em prol do mercado neoliberal, é questionável se o Banco interferiu de forma direta para o êxito da reforma no Brasil.

Relativamente ao papel das instituições para aprovação da Emenda Constitucional 45 em dezembro de 2004, pode-se destacar o grande empenho do poder Executivo. Ademais, o contexto político nos anos de 2003 e 2004 contribuiu para que houvesse um consenso de vontades políticas de personagens internos interessados na reforma, os quais garantiram a promulgação da Emenda.

Dessa forma, este capítulo traz revisão literária sobre a atuação de organismos internacionais na década de 1990, com destaque para o Banco Mundial, na promoção internacional de uma reforma do sistema judicial no Brasil orientada no sentido da estabilização das relações econômicas de acordo com lógica capitalista mundial. Ademais, o capítulo examina dois importantes documentos elaborados pelo Banco Mundial, com diretrizes para reformas judiciais na América Latina: “*Iniciativas de Reforma Jurídica y Judicial*” e o “documento 319”. Nesse viés, chamo atenção para interação de atores internos que possibilitaram a efetivação da agenda reformista neoliberal proposta pelo Banco Mundial. Em seguida, ainda neste capítulo, abordo o papel do Executivo e de seus atores nesse cenário, desde a elaboração de um projeto para Reforma, durante o Governo Collor, até sua promulgação no Governo Lula.

1.1 Promoção internacional de Reforma do Judiciário: interferência do Banco Mundial

Antes de adentrar na análise sobre a ingerência do Banco Mundial na promoção da Reforma do Judiciário, objeto do recorte temático deste projeto de pesquisa, é necessário, primeiramente, fazer uma breve consideração sobre o papel Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) no suporte às reformas dos sistemas de justiça na América Latina e Caribe.

Nas décadas de 1960 e 1970, começou, nos Estados Unidos, um ambicioso projeto de exportação de normas legais estadunidenses para países em desenvolvimento, baseado na suposição de que os Estados poderiam usar a lei como uma ferramenta para melhorar a vida de seus cidadãos (BALLARD, 1999, p. 236). Acadêmicos de universidades de direito (Harvard, Wisconsin, Stanford e Yale) foram os principais responsáveis por fornecer as bases ideológicas para tal projeto, que ficou conhecido como "*Law and Development*". O movimento assumiu que a "modernização" dos países subdesenvolvidos seria paralela ao padrão de desenvolvimento capitalista dos EUA e, para realizar essa meta, a adoção de uma forma particular de sistema jurídico foi presumida como central.

No Brasil, a equipe jurídica da USAID foi a principal responsável por orquestrar o projeto "*Law and Development*", o qual enxergava a reforma da justiça como meio de promover o desenvolvimento da democracia, garantir direitos humanos e fortalecer sistemas de justiça.

Isto estava sob o pressuposto de que instituições locais de longa data poderiam ser facilmente modificadas ou removidas, de modo que os países se libertassem espontaneamente para realizar seus potenciais de crescimento econômico. O paradigma do liberalismo econômico que justificava tal atitude supunha que os Estados sempre desempenhavam um papel central e onipresente nos países e que a expansão gradual e a profissionalização da atividade legal provavelmente resultariam em benefícios para as sociedades locais.

O "*Law and Development Project*" teve uma breve existência e, em 1974, David Trubek e Marc Galanter, no texto "*Scholars in self estrangement: reflections on the crisis in law and development studies*", criticaram a proximidade excessiva dos estudiosos com as agências de desenvolvimento e exigiram maior distanciamento acadêmico. Este artigo pretendia fortalecer o movimento, contudo, ajudou a provocar

sua extinção ao questionar as principais premissas e enfraquecer o vínculo entre as agências de financiamento e o mundo acadêmico (TRUBEK, 2012, p. 5).

Luis Salas atribui o abandono do projeto a diversas questões: confiança ingênua dos reformadores no impacto do sistema legal dos EUA, subestimando a oposição de uma enraizada cultura local; crescente número de críticas às iniciativas norte-americanas na América Latina; e ascensão de regimes militares (SALAS, 2001, p. 19).

Ressalta-se, no entanto, o reaparecimento do movimento na década de 1990. Intitulado *Rule of Law* (ROL), centrava-se no apoio à evolução dos sistemas jurídicos como forma de enfrentar os desafios de um novo e integrado mercado neoliberal. Entre os fatores que contribuíram para o ressurgimento do ROL, destacam-se: o colapso da antiga União Soviética e o surgimento de numerosas novas democracias; adoção quase universal do modelo econômico de livre mercado e sua articulação com a democratização; o surgimento de empresas multinacionais e a globalização; e o desenvolvimento de movimentos de direitos humanos em todo o mundo (SALAS, 2001, p. 17).

Nesse contexto histórico, é fundamental lembrar a realização do Consenso de Washington nos Estados Unidos em 1989, momento de pactuação no qual foram apresentadas e debatidas diretrizes para um conjunto de reformas destinadas às economias latino-americanas, cujo objetivo consistia em promover ajustamento macroeconômico conforme as necessidades do setor privado, em impulsão ideológica capitalista.

Esse ideário neoliberal materializado no Consenso de Washington impulsionou a atuação de instituições financeiras internacionais, principalmente o Banco Mundial, que passou a fomentar reformas nos Estados nacionais latino-americanas, assim como a adequação de suas instituições aos pilares do neoliberalismo (RAMPIN, 2018, p. 221).

Dessa forma, a década de 1980 remonta a um momento de primeira onda neoliberal, sucedida, na década de 1990, pela inclusão das reformas institucionais nas agendas de fomento de organismos internacionais como o Banco Mundial e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

Em análise sociológica sobre a exportação de programas de reformas judiciais, César Rodríguez Garavito argumenta que a perspectiva neoliberal estabeleceu duas funções para os tribunais: (I) contribuir no oferecimento de um clima estável para

investimento no país, reforçando a previsibilidade das decisões; (II) assegurar as condições básicas de ordem pública necessárias para que os mercados funcionem (RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2010, p. 162).

A difusão global de tal visão resultou em uma verdadeira irrupção de programas financiados por agências internacionais, com ênfase nos benefícios socioeconômicos de judiciários em bom funcionamento. Além disso, a crise financeira asiática e os colapsos econômicos mexicanos e argentinos, na década de 1990, demonstraram os riscos de uma desregulamentação econômica incondicional combinada com a falta de atenção às instituições em geral, especialmente jurídicas. (RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2010, p. 177).

Nesse viés, os ideólogos e praticantes neoliberais defendiam o estabelecimento de instituições capazes de supervisionar a operação de mercados liberalizados.

Durante el último decenio, el Banco Mundial y sus asociados de la comunidad del desarrollo han prestado especial atención a la reforma jurídica y judicial, al comprender que para lograr un desarrollo sostenible, el proceso del desarrollo debe ser integral, y que estas reformas son componentes esenciales de ese proceso (...) Sin un sistema jurídico equitativo y eficaz, no es posible lograr victorias sostenibles en la lucha contra la pobreza (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 1).

Assim, sob o pretexto de promover um desenvolvimento sustentável e a luta contra a pobreza, o Banco Mundial passa a agir como ator emblemático no processo de reconfiguração econômica, política e social na América Latina.

Todavia, na realidade, as recomendações específicas do Banco Mundial para o Sistema de Justiça visavam a reestruturação do Estado e sua adequação a uma sociedade de consumo, por meio da instituição de diretrizes para a área da justiça e o monitoramento do desenvolvimento no Brasil, com a promoção da ideologia neoliberal, à luz do fenômeno da globalização (RAMPIN, 2018, p.183). A leitura do livro *“Iniciativas de Reforma Jurídica y Judicial”* e do documento 319, formulados pelo Banco Mundial, evidenciam a intenção do Banco em atender preferencialmente aos interesses mercantilistas.

O documento *“Iniciativas de Reforma Jurídica y Judicial”* ressalta que em outros países a experiência em matéria de desenvolvimento durante um período mais prolongado tem demonstrado que o estado de direito fomenta um desenvolvimento econômico eficaz e sustentável e a boa gestão do governo, enquanto a falta do estado

de direito dificulta o crescimento econômico, gera e aumenta a corrupção, que se converte num imposto regressivo que afeta aos pobres (BANCO MUNDIAL, 2004, p.2).

O documento entende como estado de direito aquele estado no qual: (I) o próprio governo se submete a lei; (II) as leis se aplicam por igual a todos os membros da comunidade; (III) a lei reconhece e protege a dignidade humana de cada pessoa e (IV) todos os cidadãos tem acesso à justiça. Desse modo, a caracterização de um Estado de Direito vincula-se à existência de uma legislação transparente, de leis sejam justas e cuja observância seja previsível, e que os governos sejam legítimos e assumam a responsabilidade de manter a ordem, promover o crescimento do setor privado e lute contra a pobreza (BANCO MUNDIAL, 2004, p.3).

De acordo com o Banco Mundial, a transição dos países em desenvolvimento para uma economia de mercado exigia estratégias que fomentassem investimentos privados internos e externos. Contudo, para alcançar esse objetivo, requer-se a modificação e revisão do marco jurídico e institucional, *“establecer con firmeza un ordenamiento jurídico que permitiera crear el clima necesario de estabilidad y previsibilidad”* (BANCO MUNDIAL, 2004, p.2).

Após, o organismo internacional constata aumento considerável dos seus programas institucionais a partir da década de 1990. Originalmente, o Banco se concentrava em auxiliar os países nas reformas legais, ajudando-lhes a criar contornos jurídicos que fomentasse os investimentos privados locais e estrangeiros, além de orientá-los na adoção de sistemas estáveis e previsíveis, com ênfase à proteção e respeito aos direitos de propriedade e direitos contratuais. A partir de 1991, quando começou a realizar atividades na esfera de função do governo, o Banco passou a ocupar-se da reforma do sistema judicial à medida que os países começaram a reconhecer que só a sanção de leis não produz as reformas esperadas se não existir uma infraestrutura adequada para aplicar ou modificar as leis ou para exigir o seu cumprimento.

Em fase seguinte, o Banco empenhou-se na criação e reforma das instituições necessárias para a solução dos conflitos, bem como para permitir o acesso aos mecanismos de resolução dos conflitos e aos serviços de assistência jurídica idônea a custos razoáveis.

Dentro dessa perspectiva, o Banco Mundial se reconhece como agente de globalização econômica e passa a prestar apoio mediante vários instrumentos de financiamento (incluindo modalidades de ajustes, investimentos, capitação e

inovação, empréstimos para programas adaptáveis e doações para o desenvolvimento institucional), cerca de 600 projetos relacionados com a reforma jurídica e judicial em inúmeros países foram financiados pela instituição (BANCO MUNDIAL, 2004, p.4).

*El objetivo de estos proyectos es lograr que el marco jurídico responda a las necesidades económicas y sociales del país, y que el poder judicial y las otras instituciones responsables de su funcionamiento y de la resolución de conflictos sean competentes y eficientes. Al analizar cualquier reforma jurídica, **debería prestarse especial atención a la reforma judicial, pues si el poder judicial no funciona, no es posible asegurar el efectivo cumplimiento de las leyes.** Una reforma jurídica eficaz no comprende únicamente la revisión de las leyes vigentes y la incorporación de nuevas leyes y reglamentaciones; **también debería contener las medidas necesarias para establecer procesos adecuados, velar por el buen funcionamiento de las instituciones y mejorar el acceso a la justicia.** (...) Las leyes bien redactadas no tienen por sí mismas efecto inmediato; para su aplicación, es necesario contar con instituciones complementarias y personal capacitado. El poder **judicial debe tener jueces independientes** con la máxima integridad profesional. Las facultades de derecho deben formar a los abogados del país, convirtiéndolos en mejores profesionales. Los servicios jurídicos deben estar al alcance de los pobres y los vulnerables (BANCO MUNDIAL, 2004, p.19, grifo nosso).*

No final dos anos 90, segundo o documento em análise, o Banco destacou 3 elementos essenciais para a reforma jurídica e judicial: (I) promoção da independência do Poder Judiciário através mudanças nos procedimentos disciplinares; (II) modernização da prestação do serviço de justiça e do processamento de casos; (III) e fornecimento treinamento para juízes e demais servidores do sistema de justiça.

A partir disso, o Banco Mundial promoveu, em 2000, a Conferência Global sobre desenvolvimento jurídico e judicial e, em seguida, criou um foro eletrônico com objetivo de divulgar ideias e valores sobre as reformas, adotando esta prática continuamente para continuar o debate sobre os temas vigentes (BANCO MUNDIAL, 2004, p.11).

O documento técnico 319 é outro documento relevante produzido pelo Banco Mundial em 1996. Ele destinou-se ao setor judiciário na América Latina e Caribe e apresentou, com precisão, propostas para a Reforma do Judiciário, equiparando-se a um verdadeiro manual para reforma.

Conforme o supramencionado documento, o Poder Judiciário tem por função precípua, em qualquer sociedade, o ordenamento e a solução de divergências entre os diversos atores sociais. Entretanto, o Judiciário demonstrava ser incapaz de assegurar a resolução de conflitos de forma previsível e eficaz e, por conseguinte,

deixava de garantir os direitos individuais e de propriedade. Assim, as demandas do setor privado e da população em geral, especialmente as de baixa renda, não eram asseguradas de maneira satisfatória.

Em face dessa crise do sistema jurídico da América Latina e do Caribe, o Banco passa a invocar recorrentemente a necessidade de aumento da eficiência como justificadora da proposta de reforma. Então, as reformas surgem como meio de promoção do desenvolvimento econômico:

A reforma do Judiciário faz parte de um processo de redefinição do estado e suas relações com a sociedade, sendo que o desenvolvimento econômico não pode continuar sem um efetivo reforço, definição e interpretação dos direitos e garantias sobre a propriedade. Mais especificamente, a reforma do judiciário tem como alvo o aumento da eficiência e equidade em solver disputas, aprimorando o acesso à justiça que atualmente não tem promovido o desenvolvimento do setor privado (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 10).

Ademais, destaca-se que o documento formulou uma proposta de Reforma do Judiciário com objetivo de alterar a administração da justiça nos países da América Latina e Caribe e alcançar maior estabilidade e segurança jurídica. Para atingir esse fim, o Banco estipulou as seguintes diretrizes: conferir transparência e previsibilidade às decisões judiciais.

Tais elementos norteadores do processo de reforma visavam, contudo, suprir as necessidades colocadas pelo mercado, com a criação um ambiente propício ao comércio, ao financiamento e ao investimento. Um sistema econômico liderado pelo mercado requer um Judiciário previsível e eficiente, no qual os juízes aplicam a lei de maneira uniforme:

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. Dessa forma, os países ao redor do mundo devem modernizar os seus judiciários para acomodar estas demandas e prover um nível adequado para a arena internacional (...) 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; b) acessibilidade as Cortes pela população em geral, independente de nível salarial; c) tempo razoável de julgamento; d) recursos processuais adequados. (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 18)

À par dessas considerações, embora revestido de um tônica democratizante, o objeto geral do documento consistia no estabelecimento de um conjunto de medidas para serem implantadas na região em comento, a fim de conferir uma base estável

para desenvolvimento econômico mais lucrativo possível, favorecendo realização de transações comerciais pelo setor privado. Nesse sentido, Talita Rampin faz a seguinte observação sobre o documento 319:

(...) o documento apresenta estabilidade e segurança jurídica como características necessárias para a justiça latino-americana quando, na verdade, tais características são impostas pelo capital especulativo internacional que enxerga no contexto da América Latina um mercado altamente lucrativo, uma fonte exportadora de commodities (principalmente agrícolas, minerais e ambientais), além de constituir em importante fonte de recursos naturais e área estratégica (RAMPIN, 2018, p 199).

Tendo em vista os documentos produzidos pelo Banco Mundial, em destaque o “Documento Técnico 319” e o documento “*Iniciativas de Reformas Jurídica y Judicial*”, é possível, então, identificar que o Banco recomendava diversos valores específicos dirigidos à reforma dos Judiciários, os quais eram considerados primordiais para que a reforma pudesse responder às necessidades econômicas do país que a implementasse.

Além disso, os documentos ressaltam a importância dos acordos políticos na promoção de alterações sistêmicas e de longa duração por meio da reforma do Judiciário – ou seja – a reforma devia ser conduzida através de uma abordagem consensual e iniciada por instituições de dentro do país, ausente qualquer menção à atuação de movimento sociais e da população (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 57).

No caso brasileiro, o entendimento acerca da importância da atuação do Banco Mundial para reforma do Judiciário é controverso. Em análise sobre a efetiva influência da instituição, a pesquisadora Grazielle Paiva, embora reconheça a importância do Banco como responsável pela concepção de diretrizes para o bom funcionamento da Justiça, afirma que não existiu financiamento direto apto a confirmar sua interferência na reforma do Judiciário brasileiro (PAIVA, 2012, p. 93).

Desse modo, ela afirma que a influência no Brasil não ocorreu de maneira direta e irrestrita, mas no sentido de criar um terreno favorável para aprovação da EC 45 em 2004¹. Em diálogo com esse argumento, a autora faz uma comparação com a Venezuela, onde o Banco Mundial financiou cerca de 34.700.000 dólares entre os

¹ No Brasil, a incidência de financiamento direto do Banco Mundial para reforma das justiças ocorreu após a EC 45/2004, mais precisamente entre os anos de 2009 e 2012, conforme verifica-se na tese da professora Talita Rampin (RAMPIN, 2018, p.230)

anos de 1993 e 1997, verba destinada à implementação de reformas do Judiciário, em especial, à modernização da Suprema Corte venezuelana.

Nesse sentido, o êxito da agenda de proposições técnicas formuladas pelos organismos internacionais vincula-se sobretudo ao interesse de atores públicos internos, “na agenda comum entre os Governos do PSDB e do PT que se verifica a influência do Banco Mundial colocando o Sistema de Justiça como um dos setores do Estado a ser reformados” (PAIVA, 2012, p. 97). Dessa forma, o suporte do poder Legislativo e o empenho do Executivo foram notáveis na aprovação de um projeto para Reforma do Judiciário, conforme discutirei adiante.

Fato é que já em 1992 surgiram tentativas de promover reformas legais e constitucionais no âmbito judicial. Contudo, somente após 12 anos de tramitação, a reforma do Judiciário se concretizou, no ano de 2004. Cumpre ressaltar, portanto, os fatores prejudiciais desse movimento, Michael Trebilcock e Ronald Daniels (2004) apontaram três principais obstáculos às reformas institucionais na América Latina.

O primeiro, de caráter técnico ou de recursos, caracteriza-se pela falta de recursos financeiros, tecnológicos ou humanos para implementar reformas em países onde existia vontade política para promovê-las. Segundo, havia fatores sociais, culturais e históricos que fomentavam uma série de valores, normas, atitudes e/ou práticas pouco receptivas até mesmo a uma versão bastante restrita do “Rule of Law”. Terceiro, o principal dificultador era a existência de impedimentos de economia política, grupos privilegiados resistiriam a tentativas de implementar reformas que eliminassem seus favoritismos, ou que não beneficiassem seus interesses, ou que não lhes oferecesse nenhum ganho (DANIELS; TREBILCOCK, 2004, p. 107-109).

No caso brasileiro, destaca-se o último obstáculo, uma vez que a modificação de preferências dos grupos de interesse que ofereciam resistência à reforma dentro do próprio Judiciário, principalmente do Supremo Tribunal Federal, foram fundamentais para implementação da EC 45/2004. (DANIELS; TREBILCOCK, 2004, p. 133).

1.2 A influência do Executivo na Reforma do Judiciário

Conforme exposição do tópico anterior, o contexto histórico do final da década de 1980 abrange a pactuação de uma nova Constituição Federal e o impulso a

realização de uma reforma judiciária no Brasil, além de apresentar um cenário de expansão da política liberal e a incorporação da ideia de estabilidade e segurança no discurso político e nas ações governamentais.

Nesse ínterim, o Executivo, comandado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a partir de 2003, empenhou-se na promulgação dessa Reforma do Judiciário elaborada, originalmente, durante o Governo Collor.

A primeira eleição direta para presidente da República após a ditadura militar elegeu Fernando Affonso Collor de Mello, político filiado ao Partido da Reconstrução Nacional (PRN). Collor tomou posse em 15 de março de 1990 e teve como Vice Itamar Franco, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Em 29 de dezembro de 1992, durante fase final do seu processo de impeachment, Collor renuncia ao cargo.

Com a renúncia, o Vice-Presidente Itamar Franco, que já exercia a presidência provisoriamente, toma posse em definitivo. O mandato de Itamar acaba em 01 de janeiro de 1995, quando Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), assume a presidência da república.

Collor anunciou-se como messias salvador, símbolo da moralidade e da renovação política nacional. Os alicerces de sua campanha foram o combate aos políticos tradicionais e à corrupção do governo. Assim, as eleições diretas resultaram em sua vitória, em consonância com a velha tradição de esperar que a salvação nacional venha de figuras messiânicas (CARVALHO, 2002, p. 204).

Por ocasião de sua posse, Collor apresenta ao Congresso Nacional, em 15 de março de 1990, o Programa Nacional de Desestatização, cujo objetivo era dar continuidade ao processo de privatizações (que tivera um início tímido no governo Sarney com a privatização da empresa ferroviária Mafersa), sem enfrentar maiores necessidades de negociação com o Legislativo. Portanto, o Presidente inaugura uma política neoliberal extremada, que refletia os interesses do capital financeiro internacional e simultaneamente fortalecia o Executivo, tendo em vista o processo de transição econômica (COUTO, 1998, *online*).

O eixo condutor do discurso de Collor trafegava no sentido do enxugamento da máquina estatal, desregulamentação e liberalização dos preços e salários na busca por estabilização econômica. Sendo que as pedras angulares na orientação de práticas voltadas a essa estabilização econômica eram, justamente, a estabilidade e

a segurança, preceitos encontrados nas orientações dos organismos internacionais para reforma do judiciário e consequente desenvolvimento econômico neoliberal.

Dessa forma, a agenda governamental propensa a garantir ao mercado o compromisso com a estabilidade econômica, a efetivação de contratos e acordos internacionais e a segurança jurídica, manifesta-se no escopo das Reformas de Estado. Apesar da existência de uma agenda externa ou de uma lógica de funcionamento institucional, enfatiza-se a importância da atuação dos atores políticos internos.

O processo impeachment de Fernando Collor, em 1992, e a subsequente instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre irregularidades na elaboração do orçamento da União (conhecida como “CPI dos anões do orçamento”), em 1993, representaram aspectos conjunturais essenciais para impulsionar o desenvolvimento de propostas revisionais da instituição judiciária, com destaque para criação de mecanismos de controle administrativo e disciplinar sobre magistratura. Segundo Flávio Dino, esse quadro estatal causou a impressão de que “o Judiciário era o único ramo do Estado no qual as denúncias sobre casos de corrupção, mau funcionamento, negligência etc não eram submetidos à adequada investigação e punição” (COSTA, 2001, p. 65).

O segundo presidente eleito democraticamente, Fernando Henrique Cardoso (FHC), toma posse em 1995, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), a implantação efetiva da política neoliberal marcou o seu governo. De acordo com o então Presidente, em seu primeiro mandato, a justiça social era o principal objetivo a ser alcançado, adotou discurso de “estabilidade política interna”. Em seu segundo mandato (1999-2003), além da preocupação com desenvolvimento econômico, ele anuncia ações para a “inserção ativa e soberana [do Brasil] no sistema [econômico] internacional” e a “criação de um espaço integrado de paz, democracia e prosperidade compartilhada na América do Sul” (RAMPIN, 2018, p. 296).

Em 1997, Fernando Henrique Cardoso começou uma disputa de poder com os magistrados brasileiros quando anunciou a intenção do governo de privatizar a Companhia Vale do Rio Doce. A proposta de venda provocou inúmeros protestos na forma de petições ao poder Judiciário, que interrompeu temporariamente a venda em razão, principalmente, de supostas violações da lei nº 9.491/1997, que regula as privatizações (BALLARD, 1999, p. 230).

Tornava-se cada vez mais visível o antagonismo entre os poderes Executivo e Judiciário, os pronunciamentos e decisões judiciais supracitadas confrontavam o projeto governamental de FHC. Ele advertiu que o Judiciário deveria começar a pensar em sua própria reformulação e criticou o excesso de poder dos juízes de primeira instância, de acordo com Fernando Henrique, tribunais inferiores deveriam aderir às decisões do mais alto tribunal do Brasil. Em resposta, os magistrados assinaram uma declaração com advertência sobre a tendência do Presidente à ditadura (BALLARD, 1999, p. 231).

Ocorre que a utilização dos tribunais para judicialização de questões políticas era crescente, segundo Megan Ballard, alguns fatores explicam essa situação:

First, the 1988 Constitution grants novel individual and social rights and strengthens the judiciary's capacity to protect these rights, in part, by expanding the categories of people with standing to initiate a legal challenge. Second, the end of authoritarianism correlates with the rise of a strain of judicial activism-still noticeable today-that charges judges with the task of protecting vulnerable social classes. The result of the interaction of these three factors has led to the mounting use of courts by plaintiffs opposed to the government's economic policy shifts, further clogging court dockets already beset by backlog (BALLARD, 1999, p. 234).

Grande parte dos tribunais inferiores - estaduais e federais - passou a priorizar esses direitos sociais ou individuais garantidos pela Constituição de 1988 em detrimento das metas econômicas federais, emitindo decisões que dificultavam as iniciativas de reforma do governo. Além disso, o aumento do uso político dos tribunais por parte daqueles que se opunham às mudanças na política econômica governamental agravou o problema de acúmulo e atraso no julgamento dos processos.

Muitas medidas fiscais, por exemplo, foram contestadas por meio de canais legais. E, assim, os tribunais inferiores tiveram oportunidade de julgar medidas liminares contra a cobrança de impostos que consideravam inconstitucionais ou ilegais, contrariando a propositura de novas medidas fiscais, no âmbito da reforma tributária almejada pelo Presidente.

Diante do prejuízo à implementação de seu programa e com objetivo de efetivar seus planos de promoção de reformas estatais e econômicas neoliberais, FHC endossou uma agenda de reforma do Judiciário enfatizando três propostas: (I) uma proposta súmula vinculante que exigiria que tribunais de menor instância adotassem as decisões do STF; (II) uma proposta de criação de um conselho judicial para o

exercício de "controle externo", incluindo membros externos ao Judiciário para supervisionar os tribunais; (III) um estatuto de arbitragem, visando a renovação dos procedimentos de arbitragem do Brasil (BALLARD, 1999, p. 234).

A ideia de obrigar os tribunais inferiores a aderir às decisões do STF por meio de súmula vinculante foi introduzida na agenda pública em 16/03/1994 pelo então senador Nelson Jobim em um substitutivo da emenda constitucional nº 96/1992.

Em 1995, quando assumiu o cargo, Presidente Cardoso nomeou Jobim como seu Ministro da Justiça. Em fevereiro daquele ano, Jobim anunciou que o Ministério enviaria ao Congresso propostas de emendas constitucionais para reformar o Judiciário. A proposta de precedente vinculante figurou proeminentemente neste pacote de reformas e suscitou debate significativo no Congresso, a morosidade no julgamento de processo era a principal justificava utilizada por aqueles favoráveis à admissão da súmula.

Nesse sentido, Megan Ballard afirma que juízes, advogados e acadêmicos postularam várias outras alternativas² para eliminar o atraso no sistema judicial, algumas possivelmente mais viáveis no aumento da celeridade no julgamento dos processos. Contudo, elas não foram levadas em consideração na agenda de reforma judicial de Fernando Henrique Cardoso, na medida em que não restringiam o poder dos tribunais inferiores (BALLARD, 1999, p. 266).

Fato é que para que essa medida limitasse o poder dos tribunais inferiores de maneira favorável ao Executivo, este deveria estar em posição de influenciar as decisões do STF, por isso o Presidente Fernando Henrique Cardoso começou a negociar informalmente importantes iniciativas de reforma política ou econômica com membros do STF antes de apresentá-las ao Congresso (BALLARD, 1999, p. 272).

É perceptível que as reformas judiciais pensadas por Fernando Henrique Cardoso, as quais parecem enfatizar a acessão de judiciários céleres e eficientes, vão ao encontro das tendências globais dos organismos internacionais que promovem mudanças econômicas neoliberais.

Contudo, ressalta-se que o então presente atuou como catalisador imediato da reforma, não somente como aderente de uma receita pré-ordenada de mudança legal

² Entre as alternativas citadas por Megan estão: eliminação ou encurtamento dos recessos da corte, que são responsáveis por dois meses de fechamento anual; implementação de novas estratégias de recrutamento judicial; informatização dos processos judiciais; simplificação da administração da Justiça; expansão da jurisdição dos tribunais de pequenas causas (BALLARD, 1999, p. 270).

emitida por forças transnacionais. Ademais, a retórica técnica em consonância com a do Banco Mundial obscureceu a realidade de que o precedente vinculante, o controle externo e a arbitragem restringiriam o alcance dos tribunais inferiores, e o fariam de uma forma politicamente mais palatável do que um controle Executivo explícito sobre o Judiciário.

Em 2003, o Partido dos Trabalhadores (PT) assume o governo com o primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006). Na sessão solene de posse no Congresso Nacional, em 01 de janeiro de 2003, Lula destaca a importância da mudança, que deveria acontecer em processo gradativo e continuado, “por meio do diálogo e da negociação” (SILVA, 2003, p. 2). Sobre as propostas de Lula para o governo, Talita Rampin afirma:

Estabilidade política e justiça social são a tônica de sua ação política que, já em seu primeiro mandato, sinaliza a necessidade da realização de um conjunto de reformas no bojo daquilo que chama de “pacto social” apto a “impulsionar um novo ciclo do desenvolvimento nacional” (RAMPIN, 2018, p. 293)

No entanto, esse plano de mudanças governamentais não representou ruptura com a agenda de reformas do Estado praticada pelo PSDB anteriormente. Pelo contrário, apesar das diferenças ideológicas, na “Carta ao povo brasileiro”, assinada por Lula em 22 de junho de 2002, resta clara a intenção de dar continuidade, em certa medida, à política econômica de Fernando Henrique Cardoso. A aprovação das reformas da Previdência (EC nº 41) e Tributária (EC nº 42) confirmam tal posicionamento do poder Executivo.

O governo petista exerceu papel decisivo em garantir a promulgação da Emenda Constitucional 45/2004, cuja tramitação teve início em 1992. Um fator que demonstrou o interesse do Executivo na aprovação da reforma foi a criação, em abril de 2003, de uma Secretaria de Reforma do Judiciário ligada ao Ministério da Justiça, na qual um dos objetivos específicos era a aprovação da Emenda 45.

A Secretaria de Reforma divulgou, em 2004, o “I Diagnóstico do Poder Judiciário”, sendo esse outro fator de destaque na atuação do poder Executivo no fomento de condições para que a reforma adquirisse apoio popular. O documento colheu informações de 96 tribunais do país e representou a primeira análise quantitativa sobre a atividade do Judiciário e sua eficiência após promulgação da

Constituição de 1988. Ele expôs dados inéditos e estimulou discussões e o interesse social pela reforma (PAIVA, 2012, p. 104).

Cumprido ressaltar também o discurso de Lula, no dia 22 de abril de 2003, durante a assinatura de um convênio entre o governo federal e o governo do Espírito Santo para um programa de Segurança Pública, no qual o Presidente defendeu o controle externo do Judiciário e declarou “é pelo menos saber como funciona a caixa-preta de um Judiciário que muitas vezes se sente intocável”.

Essa polêmica comparação de Lula entre o Judiciário e uma caixa-preta repercutiu de forma emblemática para estimular a reforma, na medida em que o uso da frase de efeito teve grande adesão da população e da imprensa. Nesse sentido, Grazielle Paiva preceitua:

Em termos de comunicação, pode-se dizer que o presidente criou uma espécie de slogan ou bordão que teve imensa aderência pelo processo de exposição e desgaste da imagem que o Judiciário passou a ter, principalmente, após a CPI do Judiciário, em 1999 (PAIVA, 2012, p. 107).

Enquanto o discurso sobre a necessidade da existência de um controle externo do Judiciário ganhava espaço, outro ponto da reforma continuava controverso entre diversos setores da sociedade: a possibilidade de criação da Súmula Vinculante. Por um lado, argumentava-se que a súmula promoveria celeridade no trâmite processual, por outro, falava-se em engessamento da capacidade de adequar a decisão ao caso concreto na primeira instância.

As associações classistas e a OAB foram os principais agentes de oposição a essa questão, o então presidente da Ordem, Roberto Busato, chegou a pressionar o governo no sentido de pedir coerência do PT com o compromisso firmado por Lula enquanto candidato à presidência em 1998, quando prometeu lutar pelo fim da proposta da Súmula Vinculante. O ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, posicionava-se no mesmo sentido que a OAB (CONJUR, 2004, *online*).

Entretanto, Aloízio Mercadante, líder do governo no Senado, divergia do referido Ministro e defendia a adoção da Súmula. Ocorre que, ao final do processo de tramitação da Emenda 45 no Senado, o próprio Executivo passou a apoiar a Súmula. De acordo com Paiva “não podemos ser ingênuos de imaginar que uma questão controversa como a da súmula vinculante tivesse o apoio do líder do Governo no Senado, Aloizio Mercadante, sem a determinação do próprio presidente” (PAIVA,

2012, p. 110) e, a partir disso, pôde-se verificar o papel do Executivo no exercício de conciliar interesses com o Legislativo em busca de um denominador comum:

É nesta dinâmica política que, além do peso institucional, observamos a capacidade de negociação de certos personagens: Márcio Thomaz Bastos no Executivo, Aloizio Mercadante no Legislativo e Nelson Jobim no Judiciário. Mesmo com pontos conflitantes, todos estavam de acordo com a necessidade de se executar a Reforma do Judiciário e foi esse entendimento que, em grande parte, garantiu a promulgação da Emenda 45 (PAIVA, 2012, p. 111).

Conforme exposto acima, a posse de Nelson Jobim como presidente do Supremo Tribunal Federal, em 2004, amparou a aprovação da reforma do Judiciário no Senado, uma vez que o ministro declarava-se favorável à necessidade reformulações nesse poder, alinhando o posicionamento da cúpula do Judiciário ao desenho de reforma traçado pelo Executivo de centralização das decisões. Além disso, o STF exerceu papel essencial na consolidação da Ementa 45/2004 ao referendar, em sede de ADINs, o modelo estabelecido pela reforma (PAIVA, 2012, p. 113).

Portanto, embora indiscutível a importância da atuação do Executivo para concretização da reforma em 2004, foi a construção de um consenso entre os Poderes, a partir da vontade política dos personagens envolvidos, que garantiu o êxito desse movimento.

2 A TRAJETÓRIA LEGISLATIVA DA REFORMA: DA PEC Nº 96/1992 À PEC Nº 45/2004

A Emenda Constitucional 45, promulgada no final de 2004, percorreu um longo trajeto legislativo e de discussão política para concretização de um modelo de Reforma do Judiciário, sintetizando interesses de grupos e personagens de diversos setores da sociedade. Este capítulo tratará da análise desse caminho legislativo, a partir da PEC 96 de 1992 até a EC 45 de 2004, com objetivo de verificar quem foram os atores envolvidos nas discussões das sucessivas versões votadas no Congresso, bem como perceber quais eram os pontos mais críticos da Reforma.

Para realizar tal exame, procede-se, inicialmente, à revisão bibliográfica de fontes secundárias de autores especializados no tema, como Maria Sadek e Rogério Arantes. Assim, pôde-se restringir a coleta de fontes primárias às datas, entre 1992 e 2004, em que ocorreram relevantes sessões legislativas sobre a Reforma. O acesso às fontes, quais sejam, as atas das reuniões da Comissão Especial criada para analisar a Proposta de Emenda à Constituição nº 96, de 1992, foi possibilitado a partir dos arquivos presentes no site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além do contato realizado com o “Fale Conosco” do Portal da Câmara dos Deputados.

Após, com base em classificação proposta por Flávio Dino de Castro e Costa, os projetos reformistas foram agrupados segundo as macrovisões que representam, razão pela qual o capítulo foi dividido em: “A proposta democratizadora”; “O projeto racionalizador” e “Convergência de atores em torna de uma agenda para a Reforma”. Sendo que nenhuma dessas propostas de funcionamento do Judiciário deve ser vista como puramente técnicas ou neutras. Assim, torna-se possível perceber os contornos das disputas políticas.

Além disso, em razão da importância da influência das associações de classe jurídicas para a Reforma, farei breves exposições sobre o posicionamento dessas instituições durante este capítulo. Entretanto, cumpre lembrar que não é objetivo desse trabalho se desdobrar de forma detalhada sobre movimento associativo no projeto reformista, uma vez que demandaria discussão mais profunda, para outra oportunidade. Do mesmo modo, não há pretensão de supor que todos os integrantes das diversas entidades refletiam os mesmos interesses.

2.1 A proposta democratizadora

O projeto inicial da Reforma chegou ao Congresso Nacional em março de 1992, durante o governo Collor, por iniciativa do então deputado do Partido dos Trabalhadores (PT), Hélio Bicudo. Após ingressar no trâmite legislativo, o projeto passa a chamar-se PEC nº 96. Posteriormente, em seu prolongado trâmite legislativo, foram apensadas diversas outras propostas a essa PEC inicial (ARANTES; SADEK, 2010, p. 1).

O projeto somente foi aprovado na Câmara dos Deputados em 7 de junho 2000, e seguiu para o Senado, onde tramitou como PEC nº 29. Enfim, após mais de uma década de processamento, foi aprovado em dezembro de 2004, sob o número 45, durante o primeiro mandato do governo Lula.

A proposta de reestruturação do Judiciário do relator Hélio Bicudo representou uma posição ideológica que apontava no sentido da ampliação do acesso à justiça e da democratização do poder Judiciário. - O próprio Bicudo, no livro “A Reforma do Poder Judiciário”, organizado por Fernando Krebs, afirma:

(...) a reforma do Poder Judiciário se impõe como relevante para os magistrados e para o povo. Para aqueles, porque será a única maneira de se definir o seu verdadeiro papel numa sociedade democrática e para este, porque poderá encontrar nos deslinde dos conflitos, a liberdade para amplo exercício de seus direitos (BICUDO, 2000, p. 30)

Analisando a concepção original de Bicudo, disponível no *site* da Câmara dos Deputados, acentua-se, dentre as diversas modificações que o referido deputado pretendia viabilizar, a criação de critérios específicos para a promoção na magistratura; o estabelecimento de mandatos e a modificação na forma de seleção dos ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF). O projeto inaugurava o terço constitucional no lugar do quinto, isto é, os tribunais superiores passariam a ser compostos por um terço de juízes, um terço de membros do Ministério Público e um terço de advogados. Além disso, fixava o tempo máximo de permanência para cada um dos ministros em 9 anos, permitida uma recondução por igual período.

Bicudo também fez previsão da participação institucional do Ministério Público nos concursos de ingresso para a magistratura, detalhando os critérios e as exigências para a promoção de juízes por merecimento ou antiguidade. Consoante o

relator, a obtenção de vitaliciedade devia ser auferida por um conselho especial, integrado por membros da magistratura, da OAB e do Ministério Público.

Além disso, Hélio Bicudo era favorável à ampliação da Justiça do Trabalho³ e à reformulação das normas trabalhistas que, segundo ele, eram inspiradas na Carta Del Lavoro da Itália fascista. A esse propósito, afirmou que não via mais sentido na organização ainda existente, com juízes classistas, despreparados para a função judicante e que dificultavam a aplicação da justiça para a classe trabalhadora. Juízes especiais, recrutados conforme previsão constitucional, com as garantias de inamovibilidade, irredutibilidade e vitaliciedade, dariam, à classe trabalhadora, prestação jurisdicional mais condizente com as relações entre empregadores e empregados (BICUDO, 2000, p. 28).

Outro aspecto que merece destaque é o posicionamento do deputado contra a introdução da “súmula vinculante”, ele caracterizava a medida como “inconstitucional, autoritária e que restringe ou anula a criatividade da magistratura na interpretação do direito” (BICUDO, 2000, p. 29).

Durante os trabalhos da Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta de Emenda Constitucional nº 96/1992, o então Procurador-Geral da República (PGR), Geraldo Brindeiro, foi convidado a se pronunciar no dia 07 de novembro de 1995, na 15ª reunião ordinária.

Brindeiro afirmou que a Reforma devia preocupar-se em transformar o Judiciário em instituição mais ágil, eficiente e capaz de dar tratamento isonômico para todas as partes envolvidas em situações absolutamente idêntica por todo o país. Ele enfatizou a necessidade de aumentar a credibilidade do sistema jurídico a fim de que o Estado Democrático de Direito possa se consolidar, não apenas por meio de eleições periódicas, de um sistema eleitoral partidário eficiente, mas também um Judiciário acessível à população e em que esta possa confiar nas decisões rápidas, eficientes e justas. Nesse viés, ele dialoga com a de Emenda Constitucional democratizadora do Deputado Hélio Bicudo (BRASIL, 1995, p. 4).

O PGR trouxe dados quantitativos de que apenas no primeiro semestre de 1995 houve mais de 18 mil processos no Supremo Tribunal Federal, sendo 80% deles questões jurídicas já decididas e, considerando essas informações, colocou a questão

³ Nesse sentido, a PEC 96/1992 propôs que o artigo 112 da Constituição Federal passasse a ter a seguinte redação: “Art. 112 - haverá pelo menos um TRT em cada Estado e no Distrito Federal” (BRASIL, 1992, p. 7849).

de efeito vinculante das súmulas como solução inevitável para os problemas da falta de eficiência, rapidez e até de tratamento isonômico a pessoas em situações absolutamente idênticas nos mais diversos tribunais do país. Desse modo, a implementação de súmula vinculante evitaria um acúmulo excessivo de processos sobre o Judiciário, resultante da repetição de questões já decididas, e por conseguinte, o Judiciário se tornaria mais célere, eficaz e isonômico (0, 1995, p. 12).

Destacou também a importância de garantir a independência e imparcialidade do Judiciário no sistema presidencialista, uma vez que cabe ao poder Judiciário o papel de guardião da Constituição Federal e das leis do país. Essa independência seria assegurada pelas garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Assim, os juízes não poderiam ser demitidos em caso de decisões contrárias aos poderes políticos, eleitos pelo povo, ou seja, o Congresso Nacional e o Executivo.

Com relação à questão do controle externo, Brindeiro defendeu que este não deveria atingir a independência do Judiciário e, sim, tratar da questão relacionada aos abusos administrativos, a exemplo do nepotismo. Um controle no âmbito administrativo, sem ingressar na parte relativa à prestação jurisdicional do Judiciário, seria ideal, pois a independência desse poder deveria ser preservada pelas razões expostas acima.

É perceptível que Geraldo Brindeiro preocupava-se com questões diversas daquelas priorizadas pelo Deputado Hélio Bicudo, o próprio Procurador admitiu que as propostas de Bicudo poderiam ter repercussão limitada na solução da crise do judiciário:

Penso que os problemas mais graves do Poder Judiciário resultam de outras causas, de natureza estrutural, não tanto dos juízes que compõem os tribunais superiores e os diversos tribunais, mais sim àquelas causas que tive oportunidade de mencionar, brevemente, no início da minha exposição (BRASIL, 1995, p. 21)

Na mesma audiência pública, o Deputado Vicente Arruda apresentou uma solução moderada para a questão da súmula vinculante. Ele aduziu que o poder Executivo era o principal responsável pelo acúmulo de processos no sistema de justiça, uma vez que, com objetivo de não pagar ou retardar o pagamento de precatórios, recorria sempre de decisões que sabidamente teriam um mesmo resultado. Então, o Deputado propôs a limitação das súmulas vinculantes às questões

puramente tributárias, porque 80% das ações da Justiça Federal dirigiam-se ao conflito entre Estado e cidadão neste campo do direito (BRASIL, 1995, p. 25).

Ademais, Arruda acreditava que as decisões do juiz de primeira instância eram ininteligíveis e não permitiam o real acesso do cidadão à justiça, razão pela qual sugeriu a criação de tribunais populares a partir da difusão e fragmentação das varas especiais. Além disso, sugeriu que tais tribunais fossem tripartites, com três juízes, tendo em vista que isso diminuiria o ingresso da grande quantidade de recursos que se sucedem nos Tribunais de Justiça e nos Tribunais Superiores, já que o cidadão teria mais garantia num julgamento com três magistrados e não precisaria recorrer ao tribunal coletivo.

O entendimento de Arruda compatibilizava-se com o de Brindeiro no ponto da manutenção das garantias constitucionais de vitaliciedade e na inamovibilidade dos magistrados. Contudo, posicionava-se contra a adoção da súmula vinculante nos moldes propostos pelo Procurador.

Em resposta às ponderações feitas na reunião, Hélio Bicudo declarou que o objetivo principal do seu projeto é o acesso à justiça, principalmente para aqueles que mais dela necessitam, para isso, apostava na descentralização dos órgãos de justiça como forma de aproximação entre os juízes e as partes em projeto que busca a democratização da justiça:

V.Exa. deve ter lido minha proposta e verificado que fica muito clara a importância de descentralizarmos os órgãos da Justiça, sejam de primeira ou segunda instância, para que esse acesso realmente ocorra. Vemos que nas grandes cidades, principalmente nas suas periferias, elas estão completamente ao abandono do Poder Judiciário, que se sedia nos foros centrais (BRASIL, 1995, p. 30).

Em seguida, reiterou sua posição contrária à implementação da súmula vinculante. O Deputado alegou que os magistrados utilizavam-se da jurisprudência tendo em vista a ascensão da própria carreira ou a maior facilidade nas discussões dos casos concretos, mentalidade que não contribuía com o aperfeiçoamento da Justiça. A súmula vinculante agravaria tal situação, na medida em que haveria redução da função judicante e os julgamentos se reduziriam a mera repetição, “o enfoque que gostaria de ressaltar é que, na verdade, se o juiz é a mola para o aperfeiçoamento do Direito, ele não pode transformar essa sua atuação em legislação” (BICUDO, 1995, p. 33).

À par dessas considerações, verifica-se que o viés do projeto da EC 96/1992 para reforma pode ser identificado como “democratizador”, posto que abrange três preocupações prioritárias: acesso, distribuição interna de poder e relacionamento com a sociedade (COSTA, 2001, p. 48). Nesse sentido, a partir da proposição de ampliação do acesso à justiça, o projeto “democratizador” traz perspectiva de legitimação popular do Judiciário.

Esse núcleo ideológico defende alterações destinadas a aumentar a permeabilidade social do Judiciário, diminuir a ingerência do poder Executivo na seleção de membros dos tribunais, permitir a manutenção do pluralismo ideológico entre juízes e amenizar a verticalização funcional no interior da magistratura (COSTA, 2001, p. 49).

O projeto democrático para reforma do Judiciário não se restringiu à EC 96/1992 de Hélio Bicudo, mas repercutiu durante todo o movimento reformista. Ressalta-se que, ao longo de 1999, diversos parlamentares, principalmente opositores políticos de FHC, realizaram variadas proposições de emenda constitucional em diálogo com este polo.

De acordo com Flávio Dino de Castro Costa (2001, p. 49), o projeto “democratizador” inspirou as emendas constitucionais nº 43/1999, do Deputado José Antônio Almeida (PSB/MA); nº 11/1999, do Deputado Bonifácio Arruda (PSDB/MG); nº 45/1999, do Deputado Pedro Valadares (PSB/SE); nº 01/1999, do Deputado Fernando Coruja (PDT/SC); nº 44/1999, do Deputado José Dirceu (PT/SP) e do Deputado Marcelo Deda (PT/MG).

Dentre as emendas supramencionadas, destacam-se as sínteses dos seguintes enunciados: (I) previsão da publicidade como regra quase ilimitada no que tange às sessões e decisões dos Tribunais, incluindo as de natureza administrativa e disciplinar; (II) participação de juízes de primeiro grau em órgãos deliberativos dos Tribunais, bem como no órgão central de controle e planejamento do Poder Judiciário; (III) presença de cidadãos não integrantes da magistratura no órgão de controle do Judiciário, que seriam indicados por outras instituições da comunidade jurídica (OAB e Ministério Público) ou pelo Congresso Nacional; (IV) ampliação das assistência jurídica aos hipossuficientes economicamente, ou a gratuidade universal do serviço jurisdicional (COSTA, 2001, p. 50).

Assim, por rejeitar o fortalecimento das cúpulas dos tribunais, o conjunto de propostas “democratizadoras” encontrava compatibilidade no discurso do movimento

associativo de magistrados, o qual tráfegava em sentido contrário às propostas neoliberais e centralizadoras de Fernando Henrique Cardoso, “os juristas se constituiriam em guardiões da “Constituição cidadã” e da ideia de Estado de bem-estar social contra o mercado e o neoliberalismo” (ENGELMANN, 2015, p. 407), conforme esclarecerei melhor nos próximos tópicos deste capítulo. Em suma, a identidade política desse eixo de reforma sustenta uma ideia de independência do Judiciário em relação ao campo econômico.

Sobre a influência do movimento associativo no projeto reformista, notadamente da Associação de Magistrados Brasileiros (AMB), cumpre destacar que o interesse das associações de classes em favor de propostas mais descentralizantes e “democratizadoras” não se restringe à dicotomia de projeto neoliberal contra projeto não neoliberal, mas também visavam defender interesses corporativos, como é natural. A Associação Nacional de Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), por exemplo, elegeu como uma de suas prioridades a ampliação da competência da jurisdicional trabalhista. Do mesmo modo, a contrariedade da AMB quanto à adoção da súmula vinculante representa resistência da categoria na transferência de poder das elites dos estados para um grupo nacional (PAVA, 2012, p. 134).

2.2 O projeto racionalizador

A PEC 96/1992 foi convertida, em dezembro de 1993, em Proposta de Emenda Revisional, sob relatoria do então Deputado Federal Nelson Jobim (PMDB/RS). Em 16 de março de 1994, Jobim ofereceu o substitutivo, momento em que o projeto de Reforma sofre um ponto inflexão (ARANTES; SADEK, 2010, p. 3).

O referido Deputado, em correspondência com os projetos neoliberais das instituições financeiras internacionais, introduziu, na agenda pública, uma série de propostas que não estavam presentes na emenda de Hélio Bicudo, como a súmula de efeito vinculante e a criação de órgão de controle do poder Judiciário. Assim, o parecer de Nelson Jobim consagrou-se como parâmetro básico para os subseqüentes relatórios das Comissões Especiais na Câmara dos Deputados.

Essa vertente da reforma, denominada racionalizadora, realçava a necessidade dotar o Judiciário de calculabilidade e eficiência (COSTA, 2001, p. 45),

características que seriam capazes de adequar o sistema judicial às necessidades de um mercado econômico global.

Em diálogo com as recomendações do Banco Mundial para reforma do Judiciário na América Latina e também com projeto governamental de Collor e Fernando Henrique Cardoso, o núcleo racionalizador enfatizava a importância de uma Justiça centralizada, previsível e eficaz para atender às necessidades mercadológicas e promover o desenvolvimento da economia.

Em agosto de 1995, a discussão sobre a reforma do Judiciário foi retomada em razão da instalação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados para analisar a PEC 96/1992. Nesse período, assume a relatoria da matéria o então Deputado Federal Jairo Carneiro (PFL/BA).

No dia 26 de junho de 1996, ocorreu a leitura do parecer de Jairo Carneiro à Proposta de Emenda à Constituição nº 96/1992 durante a 19ª reunião da Comissão Especial. Inicialmente, o parlamentar destacou a problemática do acúmulo de processos idênticos nos tribunais. Em seguida, apresentou suas propostas para a reforma, com destaque para três questões principais: (I) súmula de efeito vinculante; (II) criação do Conselho Nacional de Justiça, órgão que exerceria o controle do Judiciário; (III) extinção do poder normativo da Justiça do Trabalho bem como dos chamados juízes classistas.

Quanto ao primeiro ponto, Carneiro defendeu que a súmula vinculante constituía eficaz instrumento para impedir o excesso de demandas repetitivas em relação a determinadas questões de direito já decididas pelos Tribunais Superiores. Ele acreditava que a adoção do precedente vinculante não provocaria o engessamento da jurisprudência. Ao contrário, pregava que já estando definida determinada questão jurídica pelas instâncias superiores, mais tempo teriam os magistrados e tribunais para debruçar-se sobre novos temas jurídicos (1, 1996, online).

Ademais, Jairo Carneiro elencou autoridades que apoiavam a implementação da súmula vinculante: Ministro José Paulo Sepúlveda Pertence, Presidente do Supremo Tribunal Federal; Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, também do Egrégio STF; Juiz Mauro Leite Soares, Presidente do Tribunal Regional Federal da Primeira Região; Dr. José Emmanuel Burle, Procurador-Geral da Justiça de São Paulo; Ministro Ajuricaba da Costa e Silva, Presidente do Tribunal Superior do Trabalho; Dr. Milton Riquelme de Macedo, representante da Confederação Nacional do Ministério Público

- CONAMP; Dr. Nelson Jobim, Exmo. Sr. Ministro de Estado da Justiça; Dr. Miguel Reale Júnior, jurista e advogado; Dr. Geraldo Brindeiro, ilustre Procurador-Geral da República e Dr. Saulo Ramos, ilustre advogado (BRASIL, 1996, *online*).

No que tange a criação do Conselho Nacional de Justiça, o Deputado ressaltou que o Poder Judiciário vinha sendo apontado pela opinião pública como uma instituição destituída de controle social, com pouca transparência e cercada de privilégios. O estabelecimento de alguma forma de controle administrativo e disciplinar sobre as atividades do Judiciário seria então essencial para o desenvolvimento da democracia no país (BRASIL, 1996, *online*).

Contudo, a ideia de um controle externo do Judiciário sofria forte oposição da Associação de Magistrados Brasileiros (AMB), que alegava violação à cláusula constitucional de separação dos Poderes e ofensa à autonomia imprescindível ao exercício de função judicante.

À vista disso, Carneiro sugeriu a instituição de órgão de controle que integrasse a estrutura do Poder Judiciário, embora não composto exclusivamente de magistrados, o sistema proposto preservaria a independência dos juízes, não representando intervenção indevida no exercício do poder jurisdicional. Dessa forma, a relatoria acolheu a PEC nº 112/1995, de autoria do Deputado José Genuíno, que dispunha sobre o sistema de controle do Judiciário, e o art. 18 da PEC nº 96/92, sobre a possibilidade de denúncia de magistrados por qualquer cidadão (BRASIL, 1996, *online*).

Sobre a Justiça do Trabalho, os artigos 118, 120, e 121 do substitutivo de Jairo Carneiro remetiam para a lei ordinária a disciplina de funcionamento da Justiça do Trabalho, bem como da remoção ou da permuta dos juízes trabalhistas. Além de prever extinção do poder normativo da Justiça Trabalhista bem como dos chamados juízes classistas (BRASIL, 1996, *online*).

Em virtude da tendência de centralização do sistema Judiciário e da redução do acesso à Justiça, a proposta do Deputado Jairo Carneiro sofreu fortes críticas, notadamente de parlamentares relacionados ao projeto “democratizador” e que representavam oposição ao governo FHC, como Hélio Bicudo (PT/SP) e José Genoíno (PT/SP). Na ausência de acordo sobre o modelo de Reforma, a Comissão Especial encerra, sem êxito, seus trabalhos em 1998 (ARANTES; SADEK, 2010, p. 4).

Todavia, no ano de 1999, um fator conjuntural colocou a Reforma como uma questão pública e política novamente: em 25 de março, foi aprovada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigação de irregularidades no Judiciário, de iniciativa do Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA). Não por acaso, diante das polêmicas impulsionadas pelas denúncias de corrupção e abuso de poder que estavam sendo apuradas pela Comissão Parlamentar de Inquérito, decidiu-se retornar ao debate da PEC 96/92 (MAGALHÃES, 1999, *online*). Nesse sentido, segundo Mariana Prado, impactos negativos sobre a reputação dos magistrados podem potencialmente elucidar por que parcelas crescentes do poder Judiciário começaram a favorecer o projeto de Reforma, inclusive com adoção de um controle externo (PRADO, 2013, *online*).

A iniciativa de Antônio Carlos Magalhães encontrou dura oposição, tanto da maior parte da comunidade jurídica, como OAB, AMB, STF e PGR, quanto de parlamentares. Nesse sentido, o Deputado Inaldo Leitão (PMDB/PB), durante 33ª sessão da Câmara dos Deputados, da 11ª sessão legislativa ordinária da 51ª legislatura, realizada no dia 29 de março de 1999, preceitua:

Advogado e professor de Direito Público que sou, tenho dúvidas sobre a constitucionalidade da interferência do Poder Legislativo no Poder Judiciário. Prefiro defender a reforma do Poder Judiciário e, aí sim, a adoção de controle externo do Poder Judiciário, que não pode ser um poder intocável que não se submete a um regime de fiscalização, como ocorre com outros Poderes da República e com outros órgãos que integram o sistema federativo no nosso país (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, *online*).

Desse modo, o retorno da discussão sobre a Reforma ganhou força em razão da reunião de variados setores em torno do objetivo de reinstalação da comissão especial de reforma do Judiciário, “buscando imprimir um sentido positivo ao debate sobre o problema da Justiça e neutralizar eventuais ações de intimidação ou perseguição da CPI contra a magistratura” (ARANTES; SADEK, 2010, p. 5).

Em 30 de março de 1999, aconteceu a reunião de instalação da comissão destinada a retomar a análise da PEC 96/92, ocasião que Michel Temer, então Presidente da Câmara dos Deputados, indica os integrantes da Comissão. Em sua manifestação, Temer salientou a necessidade de reforma da Justiça e utiliza o binômio celeridade e eficiência como aspectos centrais do projeto, o que aproximava seu posicionamento ao ideário racionalizador (BRASIL, 1999a, *online*).

Dessa vez, além de um relator principal e isolado, os deputados decidiram pela admissão da criação de funções de relatores-adjuntos⁴ com objetivo de construir um amplo consenso sobre as propostas, de forma a minimizar as divergências entre os partidos. Os parlamentares optaram por Jairo Carneiro (PFL/BA) como presidente da Comissão e Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) para o cargo de relator (ARANTES; SADEK, 2010, p. 8).

Ademais, com essa finalidade de buscar um maior consenso social sobre a reforma do Judiciário, entre 15 de abril e 6 de maio de 1999, a comissão efetuou uma série de sessões públicas com representantes dos mais diversos setores. Após, no dia 2 de junho de 1999, o Deputado Aloysio Nunes Ferreira apresentou seu relatório sobre a PEC 96/1992.

Na exposição de seu parecer, o primeiro ponto abordado por Aloysio Nunes é a criação de um órgão de controle externo do Judiciário⁵. - De acordo com o Deputado, o poder Judiciário, pela sua estrutura e função, não tinha uma instância capaz de pensá-lo nacionalmente, de acompanhar e avaliar suas atividades no conjunto, em toda a sua extensão, de definir prioridades e uma política para si. Daí surgiu necessidade de estabelecer um órgão dotado de funções administrativas e correccionais. A própria instalação da CPI do Judiciário, no Senado, contribuiu para cristalizar o sentimento da necessidade de haver governo dessa instituição (BRASIL, 1999b, *online*).

Em vista disso, Aloysio propôs a constituição de um órgão central do Poder Judiciário, com poderes administrativos⁶ e correccionais supletivos aos poderes correccionais que já existiam no aparelho judiciário, um poder superior, uma

⁴ Segundo Arantes e Sadek, foram selecionados os seguintes sub-relatores bem como os respectivos temas para apreciação: Luiz Antonio Fleury Filho (PTB-SP) para a questão das súmulas vinculantes; Nair Xavier Lobo (PMDB-GO) para as justiças especializadas; Renato Vianna (PMDBSC) para estrutura e competência do Supremo Tribunal Federal e da Justiça Federal; Marcelo Déda (PT-SE) para controle e fiscalização; José Roberto Batochio (PDT-SP) para acesso à justiça e direito à sentença e, finalmente, Ibrahim Abi-Ackel (PPBMG) para direitos, garantias e disciplinas dos Magistrados e Tribunais e Juizes Estaduais (ARANTES; SADEK, 2010, p. 8).

⁵ O órgão seria composto de três membros do Supremo Tribunal Federal, sendo um o seu Presidente, que presidirá o órgão, dois membros do Superior Tribunal de Justiça, sendo um o Corregedor-Geral da Justiça Nacional, três juristas, escolhidos pelo STF e referendados pelo Poder Político, e o Senado Federal (BRASIL, 1999b, *online*).

⁶ Administrativas no sentido de poder cassar decisões administrativas de tribunais e juízos que não cumpram rigorosamente os preceitos da Lei Orgânica da Magistratura e dos princípios do direito administrativo, fixados na Constituição, até a aplicação extrema da penalidade de perda do cargo do magistrado cuja conduta se exteriorizar incompatível com o decoro da magistratura (BRASIL, 1999b, *online*).

Corregedoria Nacional da Justiça, que pudesse ser acionada por qualquer cidadão e que funcionasse também como uma espécie de ouvidoria.

Segundamente, o Deputado destacou a implementação da súmula vinculante, instrumento capaz de restringir o acesso aos Tribunais Superiores e, por consequência, centralizar a máquina judiciária. Ele defendeu que o recurso à jurisdição extraordinária não podia ser banalizado em detrimento da função constitucionalmente estabelecida para esses órgãos. Estabeleceu também requisitos para adoção da súmula: existência de controvérsia jurisprudencial; grave insegurança jurídica gerada por uma controvérsia; e reiteração de decisões no mesmo sentido (BRASIL, 1999b, *online*).

A partir desse mesmo objetivo centralizador, o parlamentar sugeriu a criação da repercussão geral e do incidente de constitucionalidade. No primeiro instituto, o recorrente deveria demonstrar a relevância jurídica, política, social ou econômica da sua tese, como condição de admissibilidade do recurso no STF. Já o segundo mecanismo consistia na possibilidade de que, diante de uma controvérsia judicial grave, o STF ou o STJ, quando provocados, determinassem a sustação do andamento de todos os feitos em que se discutisse a mesma questão jurídica controvertida, para, proferindo sua decisão sobre a matéria constitucional ou a correta interpretação da lei federal, devolvesse a questão ao juízo onde ela estivesse suspensa para que a causa tivesse prosseguimento (BRASIL, 1999b, *online*).

Quanto à seara trabalhista, as propostas eram a extinção Justiça do Trabalho pela sua incorporação à Justiça Federal e o fim do poder normativo, da figura do juiz classista e do Tribunal Superior do Trabalho (TST).

O relatório de Nunes Ferreira contemplou ainda a chamada “federalização” dos crimes contra os direitos humanos, ou seja, a possibilidade de deslocamento de competência da Justiça Comum para a Justiça Federal, nas hipóteses de grave violação aos direitos humanos.

Ao final da sessão, o Deputado José Roberto Batochio (PDT/SP) exteriorizou discordância no que se refere à adoção da súmula vinculante, medida que, segundo ele, impediria a evolução dinâmica do Direito. Divergiu também sobre a extinção da Justiça do Trabalho, ele mostrou-se favorável apenas ao fim do TST, mantendo todo o resto da estrutura, porque entendia que essa é a Justiça mais próxima à sociedade.

No dia 10 de junho de 1999, o presidente da Comissão, Deputado Jairo Carneiro, declarou abertos os trabalhos da 16ª reunião da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda de Aloysio Nunes Ferreira.

Dentre os vários aspectos do relatório, os mais polêmicos e controversos foram os referentes à extinção da Justiça do Trabalho, ao controle do Poder Judiciário e à adoção de súmula vinculante.

O Deputado José Antônio aduziu que a proposta de absorção da Justiça do Trabalho pela Justiça Federal traria grande risco de não funcionar e poderia causar danos irreversíveis à prestação jurisdicional de ambas as estruturas. - A Deputada Nair Xavier Lobo defendeu a manutenção do caráter de justiça especializada da Justiça do Trabalho, uma vez que é a Justiça dos vulneráveis, daqueles que vão buscar a reparação dos direitos violados. Nesse sentido, o Deputado Nelson Pellegrino enfatizou:

Sou militante do Direito do Trabalho e considero que no atual estágio de desenvolvimento econômico-social do Brasil ainda é necessária a manutenção da Justiça do Trabalho, com todas as modificações aqui discutidas e propostas. (...) Ela tem gênese, uso e costumes estabelecidos, e desenvolveu um processo judiciário adequado às relações de trabalho no Brasil. O caráter protecionista ainda é necessário no País, onde é crescente o processo de regulamentação e há necessidade de mecanismo de proteção do trabalhador (BRASIL, 1999c, *online*)

Nelson Pellegrino criticou ainda a proposta de Aloysio quanto à criação de Conselho Nacional de Justiça sem participação da população ou da instituição que a representa, o Poder Legislativo.

Já o Deputado Antônio Carlos Biscaia propôs o reconhecimento da capacidade de substituição processual ampla para os sindicatos e exprimiu anuência apenas com a extinção do poder normativo da Justiça do Trabalho, do Tribunal Superior do Trabalho e dos juízes classistas.

Além disso, Biscaia demonstrou posição de divergência a concentração de poder nos Tribunais Superiores por meio da implementação da súmula vinculante, tendo em vista que representaria um entrave à democratização efetiva do país. Ele sugeriu, então, o estabelecimento da súmula impeditiva de recurso, medida recomendada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), que atenderia ao objetivo proposto pela súmula vinculante de desafogar os Tribunais Superiores, sem afetar a independência dos magistrados em primeiro grau. Pellegrino também apoiou

essa posição, argumentando que ela recepcionava a preocupação maior da Comissão quanto ao assoberbamento dos tribunais e à possibilidade de recursos procrastinatórios.

Evidencia-se que mesmo os sub-relatores, os quais supostamente deveriam subsidiar as propostas do relator geral, apresentaram projetos divergentes na Comissão. Alguns deles, além do mais, não restringiram sua análise aos assuntos designados, fator que aumentou o dissenso a respeito dos pontos mais polêmicos da reforma.

A rejeição ao relatório de Aloysio Nunes Ferreira relacionou-se com sua intenção de atender principalmente aos interesses centralizadores do Executivo federal quanto à reforma judiciária. Por essa razão foi também fortemente reprovado pelos partidos de oposição, pela OAB e pela magistratura das instâncias inferiores do Judiciário, que se viu ameaçada pelas propostas concentradoras de poder (ARANTES; SADEK, 2010, p. 10).

Embora bastante discutido durante a segunda quinzena de junho, o projeto não chegou a ser votado na comissão, pois o deputado Aloysio Nunes, no mês de julho daquele ano, se afastou para integrar o governo federal como Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, a convite de Fernando Henrique Cardoso, assumindo a relatoria a Deputada Zulaiê Cobra Ribeiro (PSDB/SP) (ARANTES; SADEK, 2010, p. 10).

Em 11 de agosto de 1999, durante reunião boas-vindas à nova relatora, Zulaiê Cobra salientou a necessidade em procurar um consenso que permitisse o alcance de objetivos comuns a todos: uma Justiça mais séria, mais eficiente e que atenda à população mais pobre.

Nessa oportunidade, o Deputado José Roberto Batochio enfatizou veementemente seu posicionamento contrário às medidas centralizadoras do poder Judiciário, projeto que visava atender aos interesses do Executivo no aspecto burocrático e funcional, concentrando as grandes decisões nos Tribunais Superiores, onde a interlocução com restrito número de magistrados é mais factível:

A animar essa reforma do Poder Judiciário existem outros interesses. Por exemplo, o que quer concentrar as decisões das grandes causas nos Tribunais Superiores, como se fôssemos construir uma Justiça de primeira classe, ou seja, aquela onde se decidem as grandes causas do Governo, de repercussão coletiva e de interesse do capital internacional. Afinal de contas, neste momento de globalização e neoliberalismo, esses aspectos não podem

ficar sujeitos às vicissitudes das decisões de um juizinho de 1º Grau, que é o juiz natural, cuja decisão pode repercutir em escala nacional. Teríamos então uma Justiça de segunda classe, a do resto das causas que não são reputadas importantes, pelas quais o capital internacional não está interessado, que vão decidir as brigas de José e Maria. Temos de ver, dogmaticamente, quais as vertentes que estão tentando influenciar essa reforma. Faço a V.Exa. este lembrete: efetivamente precisamos continuar na nossa vocação de Justiça democratizada (BRASIL, 1999d, *online*).

O relatório de Cobra Ribeiro, apresentado no dia 14 de setembro de 1999, trafegava em sentido oposto ao texto de Aloysio Nunes, embora fossem ambos parlamentares do mesmo partido, PSDB de São Paulo.

A Deputada propôs a supressão da súmula vinculante, instituto de caráter concentrador de poder nos Tribunais Superiores. A medida arrancou elogios dos Deputados Antônio Carlos Biscaia e José Antônio durante reunião da Comissão no dia 21 de setembro (BRASIL, 1999e, *online*).

Outro aspecto relevante refere-se ao controle externo, que para além do Conselho Nacional de Justiça, instituiu o Conselho Nacional do Ministério Público. Ademais, inovações ocorreram no âmbito da composição do Conselho Nacional de Justiça, que foi fortemente descentralizada e pluralizada⁷.

Nota-se concentração em mecanismos mais rígidos de controle e responsabilização de magistrados e de membros do Ministério Público, ainda não contemplados na reforma até aquele momento (ROESLER, 2007, p. 12). A Constituição Federal de 1988 admitiu que o Estado pudesse ter o direito de regresso quando o magistrado viesse a agir com dolo ou fraude. No entanto, o relatório da Deputada estabelecia uma ampliação dessa responsabilização civil do juiz para os casos de responsabilidade por culpa, quando a decisão de alguma maneira fosse considerada contrária aos princípios básicos do Direito.

Ainda em contraposição ao relatório anterior, Zulaiê optou pela manutenção e valorização da Justiça do trabalho ao dedicar um artigo para lhe conferir competências. Todavia, esse projeto de preservação de competências trabalhistas veio acompanhado da extinção da magistratura classista, do poder normativo e de

⁷ O órgão seria composto por 13 integrantes: dois Ministros do STF, um Ministro do STJ, um Desembargador estadual, um Juiz estadual, um Juiz federal, dois membros do Ministério Público, dois advogados e dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. O Ministros seriam indicados pelos respectivos Tribunais; o Desembargador e os Juizes de primeira instância, pelo STJ; os representantes do Ministério Público, pelo Procurador-Geral da República; os advogados, pelo Conselho Federal da OAB; e os cidadãos por uma Comissão Representativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Sendo que os indicados deveriam ser aprovados pelo Senado, antes de suas nomeações pelo Presidente da República.

alguns Tribunais Regionais do Trabalho (TRT). O Deputado Inaldo Leitão, na sessão de 28 de setembro de 1999, manifesta oposição a essa última proposta:

que esta Comissão e o Plenário possam manter a vigência do art. 112 da Constituição Federal, para garantir a cada Estado o direito a seu próprio tribunal. Com isso evita-se que um serviço, de certa forma já inacessível, seja prestado à distância, em outro Estado ou tribunal (BRASIL, 1999f, *online*).

Decerto que, nesse cenário, a proposta de reforma de Cobra Ribeiro aproximava-se do projeto democratizador ao negar a concentração de poder na cúpula do Judiciário. Assim, entrava em conflito com os interesses governamentais de Fernando Henrique Cardoso, fato que levou a relatora a sofrer diversas críticas e pressões para modificação do seu projeto, provenientes daqueles que representavam a base de apoio do governo no Congresso.

Diante dessa situação, Zulaiê recuou e, em 19 de outubro de 1999, apresentou uma versão mais palatável de seu relatório. A propósito da composição do Conselho Nacional de Justiça, a Deputada introduziu uma série de modificações⁸. Além disso, ampliou as competências do Conselho, que passou a abranger o recebimento de reclamações contra os órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados.

Em seu novo parecer, a relatora manteve a arguição de relevância e incluiu o efeito vinculante apenas para a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), preconizando a extinção das Ações Declaratórias de Constitucionalidade introduzidas pela Emenda Constitucional no 3, de 1993, eis que tais ações militariam contra a presunção de constitucionalidade das leis editadas pelo Congresso (COBRA, 1999, p. 844). Ao limitar o efeito vinculante à Ação Direta de Inconstitucionalidade, restringia-se a possibilidade de vinculação das instâncias inferiores às decisões do STF, em contracorrente à tendência centralizadora do projeto de Aloysio.

Ademais, a parlamentar decidiu não acolher o instituto da súmula vinculante sugerida pelo sub-relator, Deputado Fleury Filho, mas introduzir a súmula impeditiva de recursos, que consistia na inadmissibilidade de recurso interposto contra decisão

⁸ A Deputada introduziu as seguintes alterações: (I) redução da representação do STF para um ministro; (II) incluída a participação de um magistrado de Tribunal Regional Federal (TRF), a ser indicado pelo STJ; (III) divisão da representação do Ministério Público entre Ministério Público da União e Ministério Público Estadual; (IV) segmentação da atribuição de indicar dois cidadãos, competindo a escolha à Câmara e ao Senado separadamente. Ressalta-se também que a cláusula referente à aprovação do Senado também foi complementada, com exigência de maioria absoluta.

que tenha como fundamento principal ou que tenha dirimido o conflito de acordo com súmula do STF, STJ ou TST. Nesse viés, a Deputada argumenta:

(...) sou contra a súmula vinculante, por isso não a coloquei no texto. Sei que o governo é a favor. Sou contra, porque vamos ser contra o juiz de primeira instância. O juiz de primeira instância, que é o que vai julgar, que vai inovar, é a única coisa boa que temos nessa vida (BRASIL, 1999g, *online*)

Em seu voto, Cobra reconheceu a conformidade do seu projeto com as sugestões da Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) e com os estudos do juiz Luiz Flávio Gomes. Esse magistrado teceu diversas críticas acerca da implementação das súmulas vinculantes no sistema de justiça brasileiro, as quais Zulaiê descreve como forma de defender seu substitutivo:

Cabe transcrever as críticas desse magistrado acerca da introdução das súmulas vinculantes em nosso ordenamento jurídico: “Fazem tábula rasa do princípio da tipicidade das leis, assim como do juiz natural imparcial (que inexistente nos sistemas de jurisprudência superior vinculante). Iludem o princípio do pluralismo político (art. 1º, inciso V), que é a base de várias interpretações válidas do mesmo texto normativo. Ofendem o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), à medida que retiram do juiz o que existe de essencial na atividade judicial, que é autodeterminação (tratar o juiz como incapaz de se autodeterminar, aniquilando sua criatividade, resulta em ofensa à sua dignidade)”. (COBRA, 1999, p. 843).

Ao contrário da súmula vinculante, que age de cima para baixo, a súmula impeditiva de recurso se impõe de baixo para cima, ao impedir que determinadas ações cheguem às cortes superiores. Dessa forma, por não submeter a decisão do magistrado de primeira instância às teses do STF, STJ ou TST, a súmula impeditiva de recurso foi considerada mais branda do que a vinculante, ou seja, um mecanismo com mais chance de aprovação (PAIVA, 2012, p. 69).

O Deputado Fleury Filho, irresignado com a proposta da Deputada Zulaiê Cobra, apresentou requerimento de destaque de seu relatório parcial no âmbito da Comissão, no qual solicitava a supressão dos artigos que tratavam da súmula impeditiva de recursos, assim como o restabelecimento do dispositivo sobre a súmula vinculante.

A Comissão Especial aprovou o referido destaque do Deputado Fleury Filho em 17 de novembro de 1999, razão pela qual Cobra Ribeiro foi compelida a reformular parcialmente seu parecer e trazer de volta a súmula vinculante ao campo da Reforma. Assim, o texto do substitutivo recebeu a seguinte redação:

Art. 16. É acrescentado à Seção II do Capítulo III do Título IV o seguinte art. 103-A:

Art. 103-A O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores poderão, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre a matéria, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário sujeitos à sua jurisdição 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.

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Tribunal que a houver editado, o qual, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

Em linhas gerais, percebe-se que o cerne das discussões para aprovação da reforma, sob pretexto de promoção de eficiência e segurança jurídica, era, na realidade, a possibilidade de concentração do poder decisório nas instâncias superiores do Poder Judiciário.

Finalmente, em 07 de junho de 2000, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou em segundo turno a redação final da PEC 96/1992. Em seguida, no dia 30 de junho de 2000, foi despachada ao Senado Federal, onde recebeu a nova nomenclatura de PEC 29/2000.

Dentre os diversos aspectos presentes no projeto enviado pela Câmara ao Senado, cumpre salientar alguns que constam no desenho final da Reforma, aprovado em 2004: criação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público; a implementação de quarentena para os membros da Magistratura e do Ministério Público; a adoção da súmula vinculante para o STF; a proibição do nepotismo; federalização dos crimes contra os direitos humanos; a autonomia para as Defensorias Públicas estaduais; e a possibilidade de os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos serem recepcionados como emendas constitucionais (PAIVA, 2012, 70).

2.3 Convergência de atores em torno de uma agenda para a Reforma

No Senado, em 30 de junho de 2000, a proposta foi remetida para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Em sequência, no dia 2 de agosto de 2000, a relatoria foi distribuída ao Senador Bernardo Cabral (PMDB/AM); e redistribuída a ele, novamente, em 15 de setembro do mesmo ano, com o pensamento de várias outras PECs que tramitavam e tratavam da mesma matéria.

Em 28 de novembro de 2001, mais de um ano depois, o Senado aprovou o parecer nº 538, de Bernardo Cabral, após recebimento de diversas emendas apresentadas pelos demais senadores e sugestões de agentes interessados em participar do processo legislativo que levaria a promulgação da reforma.

As entidades de classe jurídicas apresentaram propostas centradas principalmente nas questões da súmula vinculante e do Conselho Nacional de Justiça. Nesse contexto, a Associação de Magistrados Brasileiros sugeriu a elevação da maioria necessária para aprovação do efeito vinculante, alterando-se de dois terços para quatro quintos dos membros – Bernardo Cabral rejeitou essa proposta durante a apresentação de seu relatório, o Senador acreditava na eficiência da súmula vinculante e na inexistência de prejuízo à prestação jurisdicional da primeira instância.

Apesar de negar a recomendação da AMB quanto à alteração de quórum para atribuição de efeito vinculante, no que tange ao Conselho Nacional de Justiça, Bernardo Cabral atendeu a sugestão da Associação e suprimiu os membros estranhos à magistratura da composição do órgão, com exceção dos dois advogados indicados pela OAB (CABRAL, 2002, p. 11115).

Ressalta-se que os posicionamentos das associações jurídicas sobre o Conselho Nacional de Justiça eram dissonantes, enquanto a AMB assumiu uma postura refratária, a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) e a Associação dos Juizes para a Democracia (AJD), ao contrário, defenderam o Conselho, inclusive com uma maior participação da sociedade civil em seu quadro de membros (PAIVA, 2012, 130). A imprensa registrou a opinião da Anamatra sobre o tema:

O Conselho de Representantes da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) decidiu, por 24 votos favoráveis, um contra e uma abstenção, fechar posição favorável ao **controle democrático do Poder Judiciário**. O conselho é a primeira entidade da justiça a definir

posição ao controle externo do Poder Judiciário. A proposta da Anamatra é que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) seja o um órgão de auto-governo dos Tribunais e do Poder Judiciário **e um instrumento de democratização e transparência.**

Sempre contrários ao qualquer tipo de controle, os juízes tinham receio que tal instituto afetasse decisões judiciais. Na proposta da Anamatra fica bem claro que a atuação do CNJ não poderá interferir na atividade jurisdicional. "O conselho não terá apenas funções disciplinares, sendo um verdadeiro órgão de gestão e planejamento do Judiciário. Além disso, decidirá sobre promoções e nomeações para os Tribunais Superiores e Supremo Tribunal Federal", informa Grijalbo Coutinho, presidente da Anamatra (ASSOCIAÇÃO, 2003, *online*).

Ainda sobre a composição do CNJ, conforme preconizado pelo Presidente do Tribunal Regional Federal – 1ª Região, Juiz Tourinho Neto, Cabral modificou a forma de indicação do juiz federal ao Conselho, passando a ser competência dos TRFs.

Entre 19 de junho e 27 de julho de 2002, a matéria foi discutida em primeiro turno no plenário do Senado e obteve diversas emendas, retornando à CCJ. Em novembro, o Senado adiou por três vezes a votação da PEC 29/2000. Naquele mesmo ano, contudo, a legislatura se encerrou sem a apreciação da matéria em segundo turno.

Iniciada nova legislatura, mais de cinquenta por cento da composição do Senado Federal foi renovada, nem mesmo o Senador relator da Reforma, Bernardo Cabral, foi reeleito. Além disso, em outubro de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente da República, chegando ao fim os dois mandatos consecutivos de Fernando Henrique Cardoso.

No dia 18 fevereiro de 2003, pouco mais de um mês depois da posse de Lula, José Sarney (PMDB), presidente do Senado, ordenou o retorno da matéria à CCJ para a designação de um novo relator. Em 26 de junho de 2003, a Comissão designou José Jorge (PFL) como relator e deu início à realização de audiências públicas para discutir a matéria na CCJ.

No dia 17 de novembro de 2004, o Senador José Jorge apresentou o Parecer nº 1747 à CCJ, contendo a redação final da PEC nº 29/2000 para a votação no segundo turno do Senado.

No texto apresentado, senador José Jorge limitou a edição de súmula vinculante apenas ao STF. Já a composição do CNJ, assim como suas atribuições foram as mesmas que constavam na redação do texto aprovado como PEC nº 45⁹.

⁹ Conselho composto por 15 conselheiros, sendo nove magistrados, dois membros do Ministério Público, dois advogados e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos

Por fim, em 08 de dezembro de 2004, em Sessão do Congresso Nacional, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, mais conhecida como a “Reforma do Judiciário”, que entrou em vigor aos 30 de dezembro de 2005, sob o número 45.

A partir da análise do contexto histórico que culminou na promulgação da Emenda Constitucional 45, cumpre ressaltar a influência do Judiciário, do Legislativo, do Executivo, das associações de classe do sistema de justiça e dos organismos internacionais para o estabelecimento de um modelo para a Reforma do Judiciário no Brasil.

Observa-se, portanto, que o processo de tramitação da Reforma não se deu de modo linear ou apenas sob parâmetros legislativos, mas por meio de uma dinâmica política com diversas fases, influenciada pela opinião pública, pela pressão de agentes interessados e pela agenda governamental do Executivo, conforme esclarecido no capítulo anterior.

É notório também que a implementação da Reforma ocorreu diante de uma nova conjuntura de fatores, que abrangeu os três Poderes da República. No Legislativo, a renovação de cerca de 2/3 dos membros do Senado Federal; no Executivo, Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência do país; no Judiciário, a posse de Nelson Jobim como presidente do STF. Ou seja, a EC 45/2004 sobreveio da movimentação dessas novas forças políticas empenhadas na constituição de um modelo para Reforma.

Dentro da influência da instituição judiciária, é importante destacar o papel de um personagem em específico: Nelson Jobim. A figura de Jobim esteve presente durante todo o período de tramitação da Reforma, foi relator da Revisão Constitucional como Senador em 1994; em 1995 foi nomeado Ministro da Justiça por FHC, voltando a interferir nos rumos da reformulação judiciária; em seguida, em 1997, tomou posse como Ministro do STF; em junho de 2004 chegou à presidência do Supremo, momento crucial para promulgação e implantação da EC 45, sobretudo no que concerne à instalação do CNJ (PAIVA, 2012, p. 74).

Em oposição ao seu antecessor, Ministro Maurício Corrêa, Jobim era favorável à Reforma, razão pela qual a sua participação na função de presidente da cúpula do Poder Judiciário foi salutar para aprovação da referida Emenda (PAIVA, 2012, p. 74).

Deputados e outro pelo Senado Federal. Sendo que os conselheiros têm mandato de dois anos, admitida uma recondução – conforme artigo 103-B da Constituição Federal.

Ora, a EC 45/2004 traçou um desenho para Reforma do Judiciário que se mostrou extremamente conveniente aos interesses do STF, na medida em que verticalizou o sistema de justiça e colocou o Supremo fora da atuação do Conselho Nacional de Justiça e de qualquer outra instância de controle.

Ao contrário do posicionamento da Anamatra de democratização do CNJ, a proposta dos Ministros do STF, mesmo daqueles mais progressistas, trafegava no sentido de instituição de um Conselho Superior formado com maioria absoluta de juízes dentre os seus membros. O Supremo manifestou-se sobre a matéria na primeira sessão administrativa de 2004:

Acolhendo proposta do Ministro-Presidente, o Tribunal decidiu fixar uma posição institucional acerca do denominado “Controle Externo do Poder Judiciário”, ora em discussão no Congresso Nacional. Após a manifestação de todos os Ministros apurou-se: os Ministros Maurício Corrêa, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes e Cezar Peluso são favoráveis à instituição de um Conselho Superior formado apenas por magistrados, podendo officiar junto a esse Órgão, sem direito a voto, membros do Ministério Público e integrantes da Ordem dos Advogados do Brasil; o Ministro Sepúlveda Pertence manifestou-se a favor, desde que limitada sua composição a Magistrados, representantes da OAB e do Ministério Público; e os Ministros Celso de Mello, Nelson Jobim, Carlos Britto e Joaquim Barbosa externaram sua concordância com a criação do Conselho nos termos em que previsto na PEC 29, em tramitação no Senado Federal, composto de nove magistrados, dois representantes da OAB, dois do Ministério Público e dois da sociedade, esses últimos indicados pelo Senado Federal e Câmara dos Deputados. Dessa forma, o Tribunal, por maioria, adotou posição institucional favorável à criação do Órgão, restrita sua composição, porém, a membros do Poder Judiciário, admitindo que perante ele officiem representantes do Parquet e da Advocacia. A sessão encerrou-se às dezenove horas e trinta minutos, e dela lavrou-se esta ata, que vai assinada pelos presentes (ATAS, 2019, *online*).

A Emenda representou o êxito dos dirigentes da Suprema Corte nesse sentido, considerando que ela instituiu um CNJ com maioria de membros provenientes da magistratura, bem como manteve o Conselho dentro da estrutura do Judiciário, sob presidência do próprio STF.

Logo após aprovação da Reforma, em 14 de junho de 2005, o CNJ realizou a primeira reunião na cobertura do edifício-anexo II do Supremo, onde foi construído um plenário para os 15 conselheiros (CNJ, 2005, *online*). Nesse viés, destaca-se trecho da entrevista concedida por Juliano Basile à Grazielle Paiva (2012, p. 135):

O Jobim foi fundamental para criar o CNJ, que é um órgão que está previsto na Emenda 45, que é a Emenda que foi aprovada em dezembro de 2004. Ele foi fundamental porque, uma vez que o CNJ estava criado pela Emenda, tinha

então que ser instalado. E o Jobim logo providenciou local, ele pegou o andar onde funcionava antigamente o gabinete do presidente, que era o sexto andar do anexo 2 do Supremo, e mandou liberar um vasto local, pôs mesa e cadeira e, assim que os conselheiros foram nomeados, ele já começou a fazer as sessões e havia muita resistência do próprio Judiciário e dos próprios juizes ao CNJ. (...) Ele foi uma peça-chave (PAIVA, 2012, p. 135).

Assim, embora a criação do CNJ fosse uma reivindicação da sociedade civil para controlar e democratizar o Poder Judiciário, ele acabou por representar um espaço institucional de coalizão de interesses da cúpula do Judiciário, como mostra Andrei Koerner em análise sobre a atuação desse órgão (KOERNER, 2015, p. 349).

No que tange às questões de eficiência, a Emenda trouxe outros dois destaques: a súmula vinculante e o requisito da repercussão geral para admissão de recursos no STF. Nessa esteira, em artigo produzido em 2009 sobre Reforma do Sistema de Justiça no Brasil, Gilmar Mendes aproxima-se do ideário racionalizador ao exaltar a criação desses institutos e afirmar que as inovações trazidas pelas EC 45 “vêm possibilitando a concretização da promessa constitucional de um Judiciário a um só tempo célere e efetivo, fortalecendo o princípio da segurança jurídica no País” (MENDES, 2009, p. 8).

Essa ênfase na segurança jurídica também é encontrada no documento técnico nº 319 do Banco Mundial e na agenda neoliberal de governo. Nesse sentido, a Professora Talita Rampin avalia o texto de Mendes da seguinte maneira:

São análises alinhadas com um modelo de desenvolvimento econômico específico (o de acumulação capitalista, hoje em sua fase financeira) e com um projeto de sociedade delimitado (o liberal), em que os interesses do mercado ganham relevo em detrimento ou, no mínimo, silenciamento sobre outros paradigmas de justiça (RANPIM, 2018, p. 315).

Para analisar a Reforma Judicial brasileira entre 2004 e 2009, Andrei Koerner realizou uma pesquisa empírica a partir do exame de 222 medidas¹⁰, que foram classificadas de acordo com seus autores, domínios, meios e objetivo. No campo dos objetivos, constatou-se que o maior número de medidas visou a racionalização e a

¹⁰ “Foram classificados 29 Projetos de Lei propostos pela SRJ; 86 experiências resultantes de iniciativas particulares de juizes; 15 projetos lançados pelo CNJ, a partir de sua instalação em 2005; bem como suas 23 recomendações e 12 dos seus enunciados administrativos; 9 dos principais projetos lançados pela AgU, bem como 18 instruções normativas ligadas a questões previdenciárias, seus 13 termos de conciliação, 1 portaria interinstitucional e 16 súmulas. As medidas mais pontuais foram selecionadas tomando-se como critério a variedade das experiências e propostas de reformas oficialmente registradas e sua amplitude de divulgação e disponibilidade para consulta. Foram desconsideradas medidas que repetiram os meios de reformas e que se limitariam a instituições específicas”. (KOERNER, 2010, p. 135).

modernização do Poder Judiciário (163). Em seguida, estão os objetivos: tornar as decisões efetivas (60) e a produção de normas gerais (44). - Após, têm-se as medidas voltadas à ampliação do acesso à Justiça (24) e ao reconhecimento de direitos (17). Dessa forma, segundo tal pesquisa, todas as fontes de propostas voltam-se à racionalização, eficiência e modernização da gestão do Judiciário- (KOERNER, 2010, p. 137).

A Reforma de 2004 representou, portanto, a convergência dos principais atores envolvidos no debate em torno de uma agenda consensual, que, por um lado, manteve o insulamento institucional do Judiciário e a concentração do poder nas cúpulas dos tribunais e, por outro lado, impulsionou o projeto reformista neoliberal dos anos 1990 de aumento da eficiência, por meio da racionalização, aumento da produtividade dos juízes e da previsibilidade das decisões. (KOERNER, 2010, 134).

3 INDEPENDÊNCIA DO JUDIÁRIO E O PROCESSO DE REFORMA

A passagem das décadas de 1990 e 2000 construiu a percepção de um sistema judicial em colapso no Brasil, que sofria de descrédito e morosidade processual. Segundo pesquisa realizada pelo Banco Mundial, a população, de forma generalizada, não confiava no Judiciário, 74% dos cidadãos enxergava a administração da justiça como regular ou insatisfatória (DAKOLIAS, 1996, p. 19). A necessidade de mudanças no âmbito judicial era, portanto, um consenso entre diversos setores sociais.

Esse mesmo período pode ser caracterizado pelo esforço na redemocratização do Estado e das instituições no país, que teve início na década de 1980, notadamente após promulgação da Constituição de 1988.

Nessa dimensão, nota-se o surgimento de um argumento recorrente tanto nos documentos provenientes dos organismos internacionais, quanto nas discussões internas sobre a reforma durante o trâmite legislativo: a necessidade de reformar o Sistema Judicial visando assegurar a independência do Judiciário com objetivo de fortalecer e reforçar a democracia, isto é, a existência de um Judiciário independente garantiria o funcionamento democrático da sociedade.

Todavia, durante a revisão literária realizada para este trabalho, o texto *“Economic Reform and Judicial Governance in Brazil: Balancing Independence with Accountability”*, de Carlos Santiso, chamou atenção por apresentar uma perspectiva divergente da maioria das bibliografias pesquisadas sobre as reformas judiciais na América Latina. Santiso descreve um Judiciário que precisava de supervisão e restrição, uma vez que, na contramão dos demais países latino-americanos, esse Poder era excessivamente independente no Brasil.

Dessa forma, este capítulo pretende, a partir da análise do caminho legislativo da Reforma, dialogar com texto de Santiso quanto ao excesso de independência do Poder Judiciário, bem como questionar a eficácia do projeto predominantemente racionalizador, implementado pela EC 45, na garantia de direitos constitucionalmente previstos em um Estado democrático, tendo como pano de fundo essa independência.

Destaco, ainda, que não é objetivo dessa monografia se desdobrar sobre a ampla literatura referente à independência do Poder Judiciário, mas estabelecer interlocução entre esse tema e a Reforma do Sistema de Justiça no Brasil, a partir do referido texto de Carlos Santiso.

3.1 A independência no cenário de predomínio do modelo racionalizador de Reforma

Conforme analisado nos capítulos anteriores, o objetivo de reforma do Judiciário na América Latina marcou as décadas de 1990, notadamente, para aqueles agentes que buscavam a consolidação da democracia e o aprofundamento da reformulação de mercado. A existência de um Estado de Direito, capaz de aplicar a lei de forma eficiente e previsível, passou a ser elementar para amparar um desenvolvimento econômico voltado aos interesses neoliberais.

Assim, um paradigma surgiu para as economias em desenvolvimento, no qual a reforma de instituições era uma variável determinante para efetividade da agenda econômica e para fortalecimento democrático. Pesquisas realizadas pelos organismos internacionais relacionavam a existência de um Estado Democrático de Direito com o crescimento econômico, investimento estrangeiro e qualidade governamental.

Ocorre que a existência de um Estado Democrático de Direito dependia de um Judiciário independente e capaz de aplicar a lei de forma consistente e imparcial, ou seja, o consenso prevalecente à época postulava que um Judiciário independente é um pré-requisito para o funcionamento democrático da sociedade. A credibilidade e confiabilidade do Judiciário, assim como a promoção da democracia, dependiam da independência desse Poder em relação ao poder político, em particular, do Executivo.

Esse Estado Democrático de Direito era entendido pelo Banco Mundial como aquele Estado no qual: (I) o próprio governo se submete a lei; (II) as leis se aplicam por igual a todos os membros da comunidade; (III) a lei reconhece e protege a dignidade humana de cada pessoa e (IV) todos os cidadãos têm acesso à justiça.

Nesse sentido, salienta-se que a questão do acesso à justiça foi notória na primeira proposta de modelo democratizador para Reforma no Brasil, na qual Hélio Bicudo declarou que o objetivo precípua do seu projeto era o acesso à justiça, principalmente para aqueles que mais dela necessitavam, para isso, defendia a

descentralização dos órgãos de justiça como forma de aproximação entre os juízes e as partes.

Segundo Carlos Santiso, o Judiciário preenche dois papéis em uma democracia: (I) função política, relacionada com o sistema republicano tripartite de freios e contrapesos; (II) função legal, de aplicar a lei e solucionar conflitos judiciais (SANTISO, 2004, p. 162). Nesse sentido, Gargarella argumenta que os controles republicanos fornecidos por um tribunal imparcial contribuem para restringir a tendência do Executivo de aumentar seus próprios poderes. A eficácia desse mecanismo de prestação de contas é um indicador útil do desempenho do judiciário em seu papel político e constitucional, como garantidor da separação de poderes e árbitro das respectivas prerrogativas dos poderes Executivo e Legislativo no governo. (GARGARELLA, 2004, p. 182).

O tópico da necessidade de existir um Judiciário independente aparece por diversas ocasiões durante o trâmite legislativo da Reforma. O então Procurador-Geral da República, Geraldo Brindeiro, durante a 15ª Reunião da Comissão Especial, por exemplo, utiliza do discurso sobre a importância de garantir a independência da Justiça como forma de assegurar que esse Poder cumpra suas funções políticas e legais.

As organizações financeiras internacionais fomentaram programas de reforma jurídica na América Latina, que incluíam a promoção da independência do Poder Judiciário, por meio de financiamentos, sob pretexto de fortalecer a redemocratização e impulsionar o crescimento econômico. A USAID, por exemplo, preconizava a importância da existência de juízes mais qualificados e independentes, para que as decisões fossem imparciais e desvinculadas de escolhas políticas da vontade do presidente (SARLES, 2001, p. 54).

O documento 319 do Banco Mundial, que se propôs a estabelecer diretrizes para as reformas judiciais na América Latina e Caribe, enfatizou, durante todo o seu texto, a essencialidade de um Judiciário independente como característica imperativa de qualquer projeto de reforma para o setor, veja-se:

Os elementos básicos da reforma do judiciário devem incluir medidas visando assegurar a independência do judiciário através de alterações no seu orçamento, nomeações de juízes, sistema disciplinar que aprimore a administração das cortes de justiça através do gerenciamento adequado de processos e reformas na administração das unidades judiciárias; adoção de reformas processuais; mecanismos alternativos de resolução de conflitos;

ampliação do acesso da população a justiça; incorporação de questões de gênero no processo da reforma; redefinição e/ou expansão do ensino jurídico e programas de treinamento para estudantes, advogados e juizes (DAKOLIAS, 1996, p. 8).

Todavia, de acordo com Santiso, o Brasil parece ser uma exceção ao cenário latino-americano, no qual o Executivo influenciava fortemente as decisões judiciais. Dotado de alto nível de independência pela Constituição Federal de 1988, o Judiciário brasileiro desempenhou forte controle sobre o Executivo.

O estudo produzido no capítulo 1 mostrou que a insatisfação com o excesso de independência do Poder Judiciário era um tópico recorrente entre os membros do Executivo desde o início da década de 1990. Nessa dimensão, destaca-se o antagonismo entre os tribunais inferiores e Fernando Henrique Cardoso, o qual criticava a demasia de poder dos magistrados de primeira instância. Além disso, cumpre realçar que o discurso de Lula que comparava o Judiciário com uma caixa-preta enfatizava, em outras palavras, a necessidade de estabelecer uma forma supervisão desse Poder.

De acordo com Carlos Santiso, a Constituição de 1988 representou a construção de um tipo ideal de sistema judicial, que enfatizava a autonomia funcional e a independência política, com reforço da independência individual dos juizes e concessão de total controle sobre administração e orçamento aos tribunais, como se pode exemplificar com seus artigos 99 e 168 (SANTISO, 2004, p. 165).

Um fator demonstrativo da independência judicial reside na revisão dos atos do Executivo. O Judiciário, por repetidas vezes, foi capaz de bloquear tentativas do governo de reformar a economia ao derrubar numerosos decretos do executivo.

Tal situação reforçava a autoridade do sistema de justiça e fortalecia sua posição no sistema institucional democrático em formação. Isso foi importante porque ocorreu em um momento em que os Poderes da República estavam redefinindo seus respectivos papéis no novo contexto. O Judiciário, nessa circunstância, contribuiu para definir os limites externos do poder presidencial e mediar a relação Executivo-Legislativo.

Além disso, o Judiciário mostrou seu ativismo também no âmbito econômico. Em 1993, na administração de Itamar Franco, o STF confirmou decisões dos Tribunais Regionais Federais que generalizam um aumento salarial concedido a oficiais militares descontentes. O Supremo aduziu que, como a Constituição Federal determina política salarial nacional, qualquer aumento para uma categorial de

funcionários do setor público devia ser concedido a todos funcionários públicos. Apesar dos protestos do governo de que tal medida iria desestabilizar a economia e contribuir para hiperinflação, o governo foi obrigado a aumentar o salário de todo servidor público que solicitou (SANTISO, 2004, p. 170).

No mesmo ano o governo tentou diminuir o déficit fiscal ao instituir um novo e controverso imposto sobre transações financeiras, o qual obteve aprovação do Congresso. No entanto, o Executivo foi forçado a retratar sua medida, uma vez que os tribunais inferiores decidiam contra a aplicação do imposto, sob fundamentação de que nenhum imposto pode ser cobrado no ano de sua criação.

Em diálogo com Engelmann, essa movimentação do Judiciário na reestruturação do seu espaço no campo de poder de Estado pode ser vista como forma de reafirmar sua posição no âmbito político e de gestão, uma vez que os profissionais de direito perdiam espaço para outros segmentos, especialmente, para economistas que disseminavam o discurso neoliberal:

Um segundo fenômeno, diz respeito a um processo de (re)legitimação das carreiras de Estado e da posição social dos juristas da década de 90. Processo que se desencadeia principalmente devido à perda de espaço no âmbito das arenas decisórias de Estado para outros segmentos que podem ser relacionados ao monopólio de competências e saberes legítimos sobre o Estado, oriundos do mundo de “mercado” e da economia institucional como os economistas e especialistas em administração pública (ENGELMANN, 2015, p. 400)

Outro ponto destacado no texto de Santiso foi referente à irresponsabilidade financeira do Sistema de Justiça quanto as suas despesas. Com acréscimo salarial e novas contratações, entre 1986 e 1999, os custos do Judiciário sofreram aumento de 760%, enquanto o Executivo, em comparação, dispôs de um incremento de 220%. Em 1993, por exemplo, apenas o TST usufruiu de 400 milhões de dólares, mais do que as duas casas do Congresso. Em 1994, o sistema judicial federal tinha um orçamento de meio bilhão de dólares, mas gastou mais de 880 milhões (SANTISO, 2004, p. 172).

Assim, por vezes, o Judiciário utiliza sua independência para proteger seus próprios interesses corporativos (SANTISO, 2004, p. 172). Nesse ínterim, destaca-se que em meio a uma recessão econômica, o Supremo Tribunal Federal decidiu incluir na proposta orçamentária para 2019 um aumento salarial de 16,38%, reajuste que

acarretará impacto de cerca de 4 milhões anuais nas contas públicas, em virtude da elevação do teto constitucional (BOLDRINI, 2018, *online*).

A partir do estudo realizado no capítulo antecedente, ressalta-se que, no decorrer do processo de discussões da Reforma, a proteção dos interesses corporativos, no âmbito do Judiciário, evidenciou-se na atuação das entidades classistas e de sua cúpula. Em diversas ocasiões foi possível perceber que emergiam diversas reações ao projeto reformista dos grupos vinculados ao Sistema de Justiça, muitas vezes divergentes, de acordo com anseios de cada categoria.

O modelo brasileiro ressaltava, então, o perigo de fortalecer a independência do judiciário sem simultaneamente aumentar os mecanismos compensatórios de responsabilidade. No Brasil, o desafio da Reforma residia no fortalecimento da responsabilidade do judiciário em relação ao aumento da responsividade social e da responsabilidade política. Nessa esteira, Santiso preceituou:

Judicial Independence has proved excessive in many respects, creating an insulated, unresponsive, and, at times, irresponsible judiciary. The challenge of judicial reform in Brazil is thus radically different from that of the rest of Latin America. While strengthening judicial independence is a core objective of judicial reform in Spanish-speaking Latin America, in Brazil the challenge resides in strengthening the accountability of the judiciary vis-à-vis the society and the polity (SANTISO, 2004, p. 163)

Santiso enxerga o Judiciário brasileiro como representante da ascensão de uma classe burocrática que se tornou alheias às condições austeras do resto do país. Os tribunais tornaram-se independentes demais nos anos que se seguiram à constituinte, esse excesso de independência implicou no isolamento do Judiciário. Tal situação provocou a falta de responsabilidades às demandas sociais, uma das razões pelas quais o Judiciário passou a enfrentar crise de confiança por parte da população.

Essa crise de confiança, consoante analisado nos capítulos anteriores, auxiliou na criação de um ambiente favorável para aprovação da EC 45 em 2004. Alguns episódios de forte repercussão midiática, como a “CPI do Judiciário”, a fala de Lula sobre a “caixa-preta” e o “I Diagnóstico do Poder Judiciário” expuseram a existência de um Sistema de Justiça desprovido de controle e influenciaram o apoio da sociedade civil a implementação da Reforma.

No livro “Poder Judiciário – Crise, Acertos e Desacertos”, de 1995, o professor Eugenio Raúl Zaffaroni classifica o judiciário brasileiro como uma verdadeira estrutura “técnico-burocrática”, em que o nível técnico da magistratura é garantido, mas com

acentuada tendência à burocratização carreirística em razão da verticalização da governança Judicial. Esse modelo favorece a existência de Estado de Direito legal, mas não constitucional, que pode ser, inclusive, abertamente autoritário, os sistemas de Justiça que serviram à Itália fascista e à Alemanha nazista, por exemplo, também eram considerados técnico-burocráticos (ZAFFARONI, 1995, p. 125).

Nesse viés, de acordo com exposição feita no capítulo anterior, é perceptível que o projeto racionalizar, com tendência à centralização do poder, representava a permanência da verticalização da governança judicial. Assim, conforme Zaffaroni, as medidas racionalizadoras implementadas pela EC 45 de 2004, como a adoção da súmula vinculante e a criação de um CNJ alinhado aos interesses do Supremo, podem não favorecer a existência de um Estado de Direito garantidor dos direitos constitucionais.

Ainda segundo Zaffaroni (1995), o único modelo capaz de constituir em obstáculo aos regimes autoritários, responder demandas da sociedade e garantir a democracia seria o denominado “democrático contemporâneo”, no qual o perfil do juiz deveria ser politizado no sentido não partidário para buscar atender a todos os cidadãos, a quem deve dirigir todos os seus esforços. “A finalidade do Judiciário não é servir a si mesmo, fechando-se como uma ostra em torno de sua corporação, mas sim abrir-se para o povo, objetivo de sua existência” (KREBS, 2005, p. 108).

Cumprindo questionar se, com a Reforma, ocorreu uma maior democratização do Judiciário e essa “abertura para o povo”, traduzida na busca pela ampliação do acesso à justiça. A primeira proposta de Emenda Constitucional para Reforma do Judiciário, identificada como democratizadora, entrou na Câmara dos Deputados em 1992, trazendo como preocupação prioritária o acesso à justiça. Esse núcleo ideológico defendia alterações destinadas a aumentar a permeabilidade social do Judiciário; permitir a manutenção do pluralismo ideológico entre juízes e amenizar a verticalização funcional no interior da magistratura. Assim, tal modelo parece encontrar certas compatibilidades com o “democrático contemporâneo”, descrito por Zaffaroni (1995).

Contudo, um segundo grupo de propostas, denominado racionalizador, predominou no consenso para aprovação da EC 45, essa vertente realçava a necessidade dotar o Judiciário de calculabilidade e eficiência na resolução de conflitos, priorizando a centralização, celeridade e previsibilidade da Justiça. Esse

núcleo preocupava-se com a simplificação e gestão eficiente dos processos, buscando os meios mais rápidos para eliminá-los.

Das inovações trazidas para o sistema judiciário brasileiro pela Reforma realizada por meio da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, no que tange às questões de eficiência, destaca-se a criação do Conselho Nacional de Justiça, a súmula de efeito vinculante e o requisito de repercussão geral para admissão de recurso extraordinário.

O debate prolongado das propostas de Reforma do Judiciário, durante mais de uma década, demonstraram a dificuldade de alcançar um consenso sobre um modelo confiável de reforma. Conforme analisado no capítulo antecedente, uma das questões mais controvertidas do projeto reformista era a criação do Conselho Nacional de Justiça, órgão que exerceria controle da atividade jurisdicional.

No caso brasileiro, as razões de criação de um controle relacionavam-se com o objetivo primordial de aumentar a transparência e fortalecer a prestação de contas no funcionamento interno do Judiciário. Jairo Carneiro enfatizou em seu parecer, apresentado em 1996, a falta de controle social e de transparência do Poder Judiciário. Segundo o parlamentar, o desenvolvimento da democracia no país dependeria do estabelecimento de alguma forma de controle administrativo e disciplinar sobre as atividades judiciais.

Com efeito, percebe-se que a temática da independência da Justiça faz parte do debate legislativo. Nesse viés, Carneiro, ao defender a criação do Conselho Nacional de Justiça, corrobora com o posicionamento de Carlos Santiso no que tange à existência de Judiciário demasiadamente independente, que precisava de supervisão e restrição.

No Brasil, a criação desse sistema de controle foi extremamente polêmica, percebida por muitos como tentativa do executivo de interferir na governança judicial e como uma violação ao princípio da separação de poderes. A AMB, por exemplo, utilizava-se da argumentação em favor da preservação da independência do Judiciário como forma de oposição à instituição do CNJ.

A controvérsia sobre a criação de um órgão dessa origem teve origem em 1977, quando Geisel tentou criar, por meio de decreto executivo, um órgão externo de controle para disciplinar e punir juízes recalcitrantes, que implicava em controle sobre as decisões judiciais. Somente no decorrer das décadas de 1990 e início dos anos 2000, a supervisão externa passou a ser percebida, principalmente pelos dirigentes

do Judiciário, como mecanismo de incentivo para melhorar desempenho e capacidade de resposta do judiciário - ou seja - uma forma de fortalecer a responsabilidade do Judiciário na administração de assuntos internos.

Todavia, conforme já esclarecido no capítulo 2, o desenho institucional do Conselho Nacional de Justiça reforçou os poderes do Supremo Tribunal Federal, os próprios dirigentes do Judiciário controlam o CNJ, o órgão destinado a controlar as suas atividades. Assim, diante da impossibilidade de atingir o STF, tal padrão limita a efetividade dos direitos e a democratização do Judiciário, além de não impor limites à independência judicial (KOERNER, 2016, p.16).

Os projetos mais progressistas, propostos durante as discussões legislativas sobre a EC 45, previam maior participação da sociedade civil no Conselho, hoje majoritariamente composto por membros do próprio Judiciário, o que poderia efetivar a ampliação do controle social sobre a magistratura e contribuir com a democratização desse Poder.

Contudo, o modelo atual verticaliza as decisões e posiciona o Supremo fora do alcance do CNJ e de qualquer outra instância de controle. A criação desse desenho para o Conselho nos auxilia a entender a posição favorável da cúpula do Judiciário durante o processo da Reforma, com destaque para o presidente do STF à época, Nelson Jobim. Conforme análise no capítulo 2, Jobim apoiava o projeto reformista, posicionamento que se somou a uma conjuntura propícia, com influência da opinião pública, apoio do Executivo e demais agentes interessados para criação de um Conselho e promulgação da Reforma. Tal situação fortalece, ainda, o argumento de Santiso (2004) de que o Judiciário, no Brasil, possuía alto nível de independência e capacidade de influência.

À vista dessas ponderações, é perceptível que o projeto de modernização e racionalização da gestão dos processos conduzido pela EC 45 de 2004, embora possua alguns aspectos positivos na contenção do aumento constante da quantidade de processos, não foi capaz de impor limites reais ao exercício do poder jurisdicional e nem de combinar a eficiência numérica com a garantia dos direitos e garantias constitucionais dos cidadãos, uma vez que as medidas simplificadoras dos processos judiciais, na maior parte das vezes, são indiferentes às distorções geradas pelas condições sociais e políticas do Brasil, questão que esclarecerei no próximo tópico deste capítulo.

3.2 Período pós-EC 45/2004: independência e democracia

Conforme análise nos capítulos antecedentes, as propostas de reforma do Judiciário presentes na doutrina do “*Rule of Law*” e propagadas pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial, contemplavam a autonomia do Sistema de Justiça como imprescindível para desenvolvimento econômico e democrático na América Latina. Assim, esse preceito fomentou a concepção de que a independência do Judiciário em relação aos governos eleitos garantiria direitos constitucionais e segurança para investimentos estrangeiros por meio da “força do direito” (TRUBEK, 2003, p. 9).

A partir dos estudos realizados nessa pesquisa, pretendo questionar se a Reforma, representada na aprovação da EC 45 e fundamentada na necessidade de garantir a independência da Justiça, foi capaz de assegurar os direitos constitucionais por meio da adoção de medidas como a criação do Conselho Nacional de Justiça, da súmula de efeito vinculante e da repercussão geral, tendo em vista que estes foram os pontos mais polêmicos das atas das reuniões legislativas analisadas.

Nessa dimensão, Andrei Koerner realizou pesquisa em 2016 sobre a tendência no número de processos pós-EC 45/2004. Quanto ao Supremo Tribunal Federal, destaca-se que os institutos da súmula vinculante e da repercussão geral, que visavam reduzir o número de processos julgados, mostraram seus efeitos, que se traduziram na tendência de diminuição no número de processos distribuídos entre 2004 e 2015, sendo que o número de julgamentos permanece superior ao de distribuições, o que significa a redução dos processos em andamento (KOERNER, 2016, p. 27).

No caso do STJ, Koerner observou que há equilíbrio nos anos recentes entre o número de recursos especiais distribuídos e julgados, estabilizando-se o número de processos pendentes. Já no que tange aos agravos, há nítido superávit do número de julgados. Em suma, os dados indicaram que a Reforma do Judiciário obteve efeitos positivos do ponto de vista da gestão dos processos, considerando que o número de processos distribuídos diminuiu ou se estabilizou nos tribunais superiores (STF e STJ) (KOERNER, 2016, p. 29).

Quanto à primeira instância da justiça federal e da justiça estadual, entretanto, o número de processos distribuídos permanece estável ou em leve redução. O

número de processos julgados por juiz manteve-se estável na justiça federal e aumentou em cerca de 20% na justiça estadual. Mesmo assim, o déficit de casos julgados em relação aos ingressados é, nos dois casos, de mais de 10%. Os resultados são, dessa forma, parcialmente positivos, insatisfatórios e aquém do esperado, uma vez que esse déficit faz com o número de processos em andamento continue em crescimento (KOERNER, 2016, p. 33).

Segundo a pesquisa de Koerner em 2010, mencionada no capítulo 2, de forma geral, percebe-se que as propostas de Reforma voltam-se à racionalização, eficiência e modernização da gestão do Judiciário. Embora o discurso da reforma seja de promoção do acesso à justiça e da gestão eficiente de processos, ela parece indiferente às distorções produzidas pelas condições sociais e políticas, o que pode gerar graves insuficiências do ponto de vista da efetividade dos direitos constitucionais. Com efeito, as reformas vão no sentido de buscar os meios mais rápidos para eliminar os processos e promovem, na maior parte das vezes, uma ‘cultura do consenso’, cujos destinatários principais são as partes mais vulneráveis, que historicamente têm os seus direitos violados:

“As reformas atuais partem de um diagnóstico inadequado e adotam medidas insuficientes e contraditórias. É inadequado porque adota um enfoque exclusivamente interno para a reforma do Judiciário e considera que os problemas são de gestão e complexidade dos procedimentos, e que existiria em nossa sociedade uma “cultura da litigação” a ser substituída por uma cultura do consenso. Omite-se o caráter estrutural dos conflitos sociais, que resultaram numa sociedade desigual e violenta, com precárias condições para o exercício dos direitos” (KOERNER, 2016, p. 37)

Desde o início dos anos 1990, o padrão dos processos judiciais repete-se, a maior parte dos processos tem como partes, por um lado, um indivíduo e, por outro, um ente do setor público ou uma grande empresa prestadora de serviços públicos, segundo relatório do CNJ do ano de 2012, 51% dos processos são do setor público, nas três esferas de poder, outros 37% têm como parte o sistema financeiro e 6%, as empresas de telefonia. Somente em 5% dos processos as duas partes eram cidadãos (CNJ, 2014, *online*).

A partir dessa perspectiva, percebe-se que a existência de um excesso de demandas judiciais não se trata de “suposta “cultura da litigiosidade”, da excessiva facilidade de utilizar o Judiciário nem de ativismo dos juízes, mas de violações

repetidas aos direitos pelos cidadãos, praticadas por grandes corporações, públicas ou privadas” (KOERNER, 2016, p. 36).

Dessa forma, a ampliação do acesso à justiça, entendida como a possibilidade de todos os cidadãos de recorrerem ao poder judiciário para buscar uma solução institucional dos seus conflitos, bem como a possibilidade de terem o seu conflito resolvido pelo Judiciário de forma mais célere, obteve êxito com a implementação de um projeto racionalizador e modernizador de Reforma. Entretanto, esse “acesso à justiça” pode não representar a aptidão de bem servir o povo nos moldes da concepção de Zafaroni (1995), considerando que nem sempre é capaz de atender às reais necessidades dos cidadãos e de contribuir para o fortalecimento democrático da sociedade.

Um Judiciário autônomo e desprovido de responsabilidade, cujo único compromisso com a efetividade social resume-se à entrega do serviço demandado, conforme padrões de previsibilidade e celeridade, nem sempre é eficaz em equilibrar a meta numérica e a capacidade de fornecer uma prestação jurisdicional democrática e de qualidade para população.

Sobre o desinteresse do Judiciário na qualidade de sua produção, é elucidativa a exposição do Juiz Carlos Eduardo Oliveira Dias sobre a atuação do CNJ, realizada durante o Segundo Seminário Internacional da Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD) realizado em Brasília, no dia 24 de maio de 2019.

Segundo o palestrante, a implantação do Conselho permitiu o planejamento estratégico e algum tipo de organização jurisdicional em um Poder que sempre se caracterizou por ser hermético a qualquer tipo de controle. No entanto, houve substituição de um modelo caracterizado pela necessidade de supervisão e restrição para modelo de controle fundamentalmente estatístico, que passou a estimular a competição para cumprimento de metas de produtividade e a comparação entre magistrados e tribunais. Inclusive, os critérios de merecimento para promoção na carreira são aferidos com base nesses critérios de produtividade.

Assim, em diálogo com Zaffaroni (1995), podemos verificar que esse desenho criado para o Conselho pela Reforma de 2004 favorece a verticalização institucional do Judiciário, aproximando-o do modelo “técnico- burocrático”. Esse projeto racionalizador de Reforma pode deixar de atentar-se para as necessidades da sociedade, tendo em vista que mensura apenas aquilo que o magistrado produz em termos numéricos.

Embora a ausência de preocupação com a qualidades das decisões possa causar prejuízos ao fortalecimento democrático, cumpre considerar também que o eficientismo numérico acompanha a desigualdade da estrutura do Judiciário, razão pela qual nem sempre deixa de atender a interesses sociais, por exemplo, no caso dos mutirões carcerários realizados pelo CNJ desde agosto de 2008. Assim, verifica-se que o desafio é ponderar a eficiência em números e a busca efetiva pela concretização democrática.

Os mecanismos centralizadores, que estimulam a massificação e padronização das decisões em buscas da previsibilidade e segurança jurídica, portanto, podem ser insuficientes para tornar efetivos os direitos e garantias constitucionais. Em vista disso, o Sistema de Justiça deve se responsabilizar qualitativamente pelo serviço que oferece, isso significa que o desafio da Reforma no Brasil era, e ainda é, balancear a independência, a responsabilidade, o acesso e a eficiência na garantia de direitos constitucionais (SANTISO, 2004, p. 179). A existência de um Judiciário independente não é, por si só, suficiente para garantir um Estado Democrático de Direito.

Nesse viés, o protagonismo central do Sistema de Justiça nos recentes escândalos políticos brasileiros exemplifica o lugar de Poder autônomo e desprovido de controle assumido pelo Judiciário no espaço público, bem como demonstra a sua incapacidade de garantir direitos constitucionalmente previstos.

Cabe, portanto, repensar o Judiciário na ordem política brasileira, contestar as concepções sobre sua organização verticalizada, seu papel e suas relações com os outros poderes, a fim de permitir maior efetividade dos direitos constitucionais e da democratização do Judiciário (KOERNER, 2016, p. 37).

CONCLUSÃO

Sem pretensão de explorar com profundidade cada componente que influenciou na definição de um modelo de reforma para o Sistema de Justiça, o presente trabalho buscou destacar a análise do trâmite legislativo da EC 45 de 2004, mas também dedicou-se à exploração de um processo político mais amplo, centrado na movimentação de agentes em torno do projeto reformista.

A Reforma ocorreu em cenário de redemocratização e expansão neoliberal, momento em que a imagem do Judiciário no Brasil era a de uma instituição desacreditada e em colapso, que precisava ser modificada. Nesse diapasão, surge o jogo político entre diversos atores interessados na reformulação do Sistema Judicial.

O processo de tramitação da Reforma não se deu de modo linear ou apenas sob parâmetros legislativos, mas por meio de uma dinâmica política com diversas fases, influenciada pela opinião pública, pela pressão de agentes interessados e pela agenda governamental do Executivo. Ressalta-se que a promulgação da EC 45/2004 se deu na seguinte conjuntura: o início do Governo Lula; a criação da Secretaria da Reforma do Judiciário; a mudança na cúpula do Poder Judiciário - com destaque para a figura de Nelson Jobim na presidência do Supremo; e a mudança de 2/3 do Senado Federal nas eleições de 2002.

Acerca do papel do Banco Mundial, foi possível notar sua influência como formulador de uma concepção para o funcionamento da Justiça na América Latina. Contudo, entre 1992 e 2004, não foi possível identificar sua ingerência direta, por meio de acordos ou financiamentos, na Reforma do Judiciário no caso brasileiro. Com efeito, a efetivação das diretrizes propostas por esse organismo internacional dependia da vontade política dos atores internos.

Quanto às instituições, a atuação do Executivo deve ser salientada como incentivador da Reforma, tanto por meio da motivação em favor da reformulação do Judiciário junto à opinião pública, quanto no âmbito político, através da influência sobre os demais poderes.

No tocante à trajetória legislativa, evidencia-se que ela não se deu de forma uniforme ou linear, ao contrário, esteve repleta de sinuosidades, muito pouco do projeto inicial de Hélio Bicudo permaneceu ao longo das sucessivas versões discutidas no Congresso Nacional. Algumas questões específicas foram objeto de

intensa divergência, como a definição de poderes da Justiça do Trabalho, a criação de súmula vinculante, a implantação do Conselho Nacional de Justiça e a adoção da repercussão geral.

Um exemplo dessa contradição de posicionamentos é a enorme diferença entre os relatórios apresentados, em 1999, pelos deputados Aloysio Nunes e Zulaiê Cobra Ribeiro na Câmara dos Deputados, ambos do PSDB. Apesar da mesma filiação partidária e do lapso temporal de apenas três meses entre a apresentação dos pareceres, os dois parlamentares tinham vários pontos divergentes. O mais gritante deles era em relação à Justiça do Trabalhista, que variou da possibilidade de extinção ao aumento de suas atribuições

Tampouco as intenções reformistas dentro do próprio Poder Judiciário eram uniformes, conforme exposto durante o trabalho, muitas vezes os interesses eram antagônicos entre a cúpula do Judiciário – interessada na adoção da Súmula Vinculante na verticalização do Sistema de Justiça, por exemplo - e os magistrados dos tribunais inferiores, que, em sua maioria, apoiavam a descentralização judicial e rejeitavam a Súmula.

Diante da análise da EC 45, promulgada em 2004, foi possível verificar um desenho vertical da Reforma, que representou, portanto, a convergência de interesses dos principais agentes envolvidos no debate das propostas reformistas, que, por um lado, conservou o isolamento institucional do Judiciário e a concentração do poder no Supremo Tribunal Federal e, por outro lado, impulsionou o projeto neoliberal dos anos 1990 de aumento da eficiência, por meio da racionalização, aumento da produtividade dos juízes e da previsibilidade das decisões.

Por fim, em diálogo com o texto de Carlos Santiso, foi possível tecer algumas considerações sobre a efetividade do projeto predominantemente racionalizador adotado pela EC 45 de 2004. Tal modelo, embora possua aspectos positivos, mostrou-se incapaz de limitar a independência do Judiciário ou de torná-lo responsável pela qualidade de suas decisões no sentido de tornar efetivos os direitos e garantias constitucionais dos indivíduos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Rogério; SADEK, Maria Tereza. In: SADEK, Maria Tereza (org.). **Reforma do judiciário**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 1-13.

ASSOCIAÇÃO de Magistrados defende controle externo do Judiciário. **Agência Brasil**, Brasília, 2003. Notícias. Disponível em:

<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-12-09/associacao-de-magistrados-defende-controle-externo-do-judiciario>. Acesso em: 29 maio 2019.

ATAS de sessões administrativas. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 2019. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=legislacaoAtasSessoesAdministrativas&pagina=atasSessoesAdministrativas>. Acesso em: 30 maio 2019.

BALLARD, Megan J. The clash between local courts and global economics: the politics of judicial reform in Brazil. **Berkeley J Int Law**, Berkeley, v. 17, n. 2, p. 230–276, 1999. DOI: 10.15779/Z38W64X. Disponível em:

<https://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1180&context=bjil>. Acesso em: 18 maio 2019.

BANCO MUNDIAL. **Iniciativas de reforma jurídica y judicial**: iniciativas de reforma jurídica y judicial. 4. ed. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004. Disponível em:

<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/109181468779432708/pdf/250820PAPER0SP1a0Juridica0y0Judicia.pdf>. Acesso: 18 maio 2019.

BICUDO, Hélio. O desafio da reforma do poder judiciário. In: KREBS, Fernando A. (org.). **A reforma do poder judiciário**. Curitiba: Juruá, 2005. p.19-30.

BOLDRINI, Angela. Senado aprova aumento de salário de ministros do STF para R\$ 39 mil. **Folha de São Paulo**, São Paulo, ano 98, 2018. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/11/senado-aprova-aumento-de-salario-de-ministros-do-stf-para-r-39-mil.shtml>. Acesso: 18 maio 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados; Comissão especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à Constituição nº 96-a, de 1992, que "introduz modificações na estrutura do poder judiciário". **Ata da décima quinta reunião ordinária (audiência pública), realizada em 7 de novembro de 1995**. Brasília: Câmara dos Deputados, 7 nov. 1995.

BRASIL. Câmara dos Deputados; Comissão especial - PEC 96-a/92 - estrutura do poder judiciário. **Reunião de instalação nº: 0117/99**. Brasília: Câmara dos Deputados, 30 mar. 1999a. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0117/99&hrInicio=12:00&dtReuniao=30/03/1999&dtHorarioQuarto=12:00&dtHoraQuarto=12:00&Data=30/03/1999>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados; Comissão especial - PEC 96-a/92 - estrutura do poder judiciário. **Reunião ordinária nº: 0438/99**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2 jun. 1999b. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0438/99&hrInicio=12:00&dtReuniao=02/06/1999&dtHorarioQuarto=12:00&dtHoraQuarto=12:00&Data=02/06/1999>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados; Comissão especial - PEC 96-a/92 - estrutura do poder judiciário. **Reunião ordinária nº: 0501/99**. Brasília: Câmara dos Deputados, 10 jun. 1999c. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0501/99&hrInicio=12:00&dtReuniao=10/06/1999&dtHorarioQuarto=12:00&dtHoraQuarto=12:00&Data=10/06/1999>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados; Comissão especial - PEC 96-a/92 - estrutura do poder judiciário. **Reunião ordinária nº: 0701/99**. Brasília: Câmara dos Deputados, 11 ago. 1999d. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0701/99&hrInicio=12:00&dtReuniao=11/08/1999&dtHorarioQuarto=12:00&dtHoraQuarto=12:00&Data=11/08/1999>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados; Comissão especial - PEC 96-a/92 - estrutura do poder judiciário. **Reunião ordinária nº: 0882/99**. Brasília: Câmara dos Deputados, 21 set. 1999e. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0882/99&hrInicio=12:00&dtReuniao=21/09/1999&dtHorarioQuarto=12:00&dtHoraQuarto=12:00&Data=21/09/1999>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados; Comissão especial - PEC 96-a/92 - estrutura do poder judiciário. **Reunião ordinária nº: 0934/99**. Brasília: Câmara dos Deputados, 28 set. 1999f. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0934/99&hrInicio=12:00&dtReuniao=28/09/1999&dtHorarioQuarto=12:00&dtHoraQuarto=12:00&Data=28/09/1999>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados; Comissão especial - PEC 96-a/92 - estrutura do poder judiciário. **Reunião ordinária nº: 1050/99**. Brasília: Câmara dos Deputados, 19 out. 1999g. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1050/99&hrInicio=12:00&dtReuniao=19/10/1999&dtHorarioQuarto=12:00&dtHoraQuarto=12:00&Data=19/10/1999>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados; Comissão Especial - PEC 96-A/92 - Estrutura do poder judiciário. **Reunião ordinária nº 0542/96**. Brasília: Câmara dos Deputados, 26 jun. 1996. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0542/96&hrInicio=12:00&dtReuniao=26/06/1996&dtHorarioQuarto=12:00&dtHoraQuarto=12:00&Data=26/06/1996>. Acesso em: 18 maio 2019.

CABRAL, Bernardo. Parecer n. 538, de 2002. **Diário do Senado Federal**, Brasília, p. 10934-11251, 11 jun. 2002.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. atual. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CNJ realiza primeira sessão. **Supremo Tribunal Federal**, Notícias STF, Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=65032>. Acesso: 30 maio 2019.

COBRA, Zulaiê. Proposta de emenda à Constituição, nº 96-A, de 1992: relatório. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, Suplemento, p. 832-861, 14 dez. 1999. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp?selCodColecaoCsv=D>. Acesso em: 18 maio 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório do CNJ aponta aumento de processos na Justiça | AMB emite nota pública. **Associação Cearense de Magistrados**, Fortaleza, 2014. Disponível em: <http://acmag.org.br/2014/09/relatoriодо-cnj-aponta-aumento-de-processos-na-justica>. Acesso em: 18 maio 2019.

COSTA, Flávio Dino de Castro. **Autogoverno e controle do judiciário no Brasil: a proposta de criação do Conselho Nacional de Justiça**. 2001. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco e Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal, Brasília, 2001. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4489/1/arquivo5833_1.pdf. Acesso em: 18 maio 2019.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A longa constituinte: reforma do estado e fluidez institucional no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, 1998. DOI: 10.1590/S0011-52581998000100002. Disponível em: <http://ref.scielo.org/chfcgc>. Acesso em: 15 maio 2019.

DAKOLIAS, Maria. **O setor judiciário na América Latina e no Caribe: elementos para reforma**. Tradução de Sandro Eduardo Sarda. Washington, D.C: Banco Mundial, 1996. (Documento técnico número 319). Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/attachments/article/24400/00003439.pdf>. Acesso em: 18 maio 2019.

DANIELS, Ronald J.; TREBILCOCK, Michael. The political economy of rule of law reform in developing countries. **Mich J Int L**, Michigan, v. 26, n.1, p. 100-140, 2004. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1217&context=mjil>. Acesso em: 18 maio 2019.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília: Câmara dos Deputados, n. 55, 30 mar. 1999.

ENGELMANN, Fabiano. Julgar a política, condenar a democracia? Justiça e crise no Brasil. **Rev Conj Aust**, Porto Alegre. v. 7, n. 37, p. 9-16, ago./set. 2016. DOI: 10.22456/2178-8839.66030. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/66030/38731>. Acesso em: 18 maio 2019.

ENGELMANN, Fabiano. Sentidos políticos da reforma do judiciário no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 395–412, 2015. DOI: 10.12957/dep.2015.17304. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/17304>. Acesso em: 18 maio 2019.

GARGARELLA, Robert. In search of a democratic justice – what courts should not do: Argentina, 1983-2002. In: GLOPPEN, Siri; GARGARELLA, Robert; SKAAR, Elin (eds.). **Democratization and the judiciary**. London: Frank Cass, 2004. p. 181-195b.

KOERNER, Andrei; INATOMI Celly Cook; BARREIRA Karen Sakalauska. Judiciário, reformas e cidadania no Brasil. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília: IPEA, 2010. v. 1. p. 131-174. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3188>. Acesso em: 18 maio 2019.

KOERNER, Andrei; INATOMI, Celly Cook; BARREIRA, Karen Sakalauska. Dez anos de racionalização da gestão judicial no Brasil: efeitos e perspectivas. **Revista Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 326-364, 2015. DOI: 10.12957/dep.2015.18009. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/revistaceaju/article/view/18009>. Acesso: 18 maio 2019.

KOERNER, Andrei; INATOMI Celly Cook; BARREIRA Karen Sakalauska (2016). A reforma gerencial do judiciário no Brasil: medidas, efeitos e impactos para os direitos dos cidadãos. **Acta Sociológica**, Cidade do México, v. 72, p. 13-42, jan./abr. 2017. DOI: 10.1016/j.acso.2017.06.002. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S018660281730021X>. Acesso em: 18 maio 2019.

KREBS, Fernando Aurvalle. **A crise do judiciário e a construção de um novo modelo**. In: KREBS, Fernando A. (org.). A reforma do poder judiciário. Curitiba: Juruá, 2005. p.101-126.

MAGALHÃES, Antônio Carlos. **Pronunciamento – plenário**. Brasília: Senado Federal, 25 mar. 1999. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/240069>. Acesso em: 18 maio 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. A reforma do sistema judiciário no Brasil: elemento fundamental para garantir segurança jurídica ao investimento estrangeiro no País. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais: RDB**, São Paulo, v. 12, n. 43, p. 9-16, jan./mar. 2009. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/83723>. Acesso em: 18 maio 2019.

OAB cobra de Lula compromisso contra súmula vinculante. **Consultor Jurídico**. São Paulo, 2004. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2004-mar-22/oab_cobra_lula_compromisso_sumula_vinculante. Acesso em: 18 maio 2019.

PAIVA, Grazielle Albuquerque Moura. **A reforma do judiciário no Brasil: o processo político de tramitação da emenda 45**. 2012. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2012. Disponível em: http://www.uece.br/politicasuece/dmdocuments/grazielle%20de_albuquerque.pdf. Acesso em: 18 maio 2019.

PRADO, Mariana Mota. O paradoxo das reformas do estado de direito: quando reformas iniciais se tornam obstáculos para reformas futuras. **Rev Sociol Polit**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 73-90, mar. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 junho 2019.

RAMPIN, Talita Tatiana Dias. **Estudo sobre a reforma da justiça no Brasil e suas contribuições para uma análise geopolítica da justiça na América Latina**. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/32203>. Acesso em: 18 maio 2019.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Toward a sociology of the global rule of law field: neoliberalism, neoconstitutionalism, and the contest over judicial reform in Latin America. In: DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant (org.). **Lawyers and the transnationalization of the rule of law**. Abingdon (UK): Taylor & Francis: 2010. p. 156-182.

ROESLER, Cláudia Rosane. A reforma do poder judiciário no Brasil: análise preliminar da Emenda 45/2004. In: _____. **Cadernos de Pesquisa em Direito**. Florianópolis: Cesus, 2007.

SALAS, Luis. From law and development to rule of law: new and old issues in justice reform in Latin America. In: DOMINGO, Pilar; SIEDER, Rachel (org.). **Rule of law in Latin America: the international promotion of judicial reform**. Londres: Institute of Latin American Studies, 2001. p. 7-56.

SANTISO, Carlos. Economic reform and judicial governance in Brazil: balancing independence with accountability. In: GLOPPEN, Siri; GARGARELLA, Robert; SKAAR, Elin (eds.). **Democratization and the Judiciary**. London: Frank Cass, 2004. p.161-178.

SARLES, Margaret J. USAID's support of justice reform in Latin America. In: DOMINGO, Pilar; SIEDER, Rachel (org.). **Rule of law in Latin America: the international promotion of judicial reform**. Londres: Institute of Latin American Studies, 2001. p 47-69.

SILVA, Luiz Inácio Lula. **Pronunciamento do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional.** Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/2JPsFWY>. Acesso em: 18 maio 2019.

TRUBEK, D. M. Law and development 50 years on. In: International encyclopedia of social and behavioral sciences. Madison: University of Wisconsin, 2012 (Univ. of Wisconsin Legal Studies Research Paper n. 1212). Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2161899. Acesso: 18 maio 2019.

TRUBEK, D. M. The “Rule of Law” in development assistance: past, present and future. In: TRUBEK, D. M.; SANTOS, A. (eds.). The new law and economic development: a critical appraisal (pp. 74-94). Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 74-94. DOI:10.1017/CBO9780511754425.003. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/new-law-and-economic-development/rule-of-law-in-development-assistance-past-present-and-future/A062194147A6B32843E2D5D6770E042A>. Acesso em: 18 maio 2019.

ZAFARONNI, Eugenio Raúl. **Poder judiciário – crise, acertos e desacertos.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.