

PONTOS E DESAPONTOS DA REFORMA DO JUDICIÁRIO

ROBERTO ROSAS

1. O debate foi longo, demorado, e pouco produtivo. Não se discutiu, previamente, se a reforma seria da Justiça ou do Judiciário. São óticas diferentes, ângulos diversos, objetivos outros. Naquela muito mais estrutura geral, aqui muito mais competências ou suas distribuições. Esse debate, por incrível, e surpresa, ocorre de dez em dez anos. Vejamos as décadas. Em 1947 já se falava em crise do Supremo Tribunal, angústia na demora das decisões. Criou-se o Tribunal Federal de Recursos. Em 1957 discutiu-se o recurso extraordinário para o STF, e grande solução — o acesso não mais era livre, e sim criado o juízo de admissibilidade pelo presidente do tribunal, o despacho presidencial de admissão ou não do recurso, reduziu-se o RE aumentou o agravo para o STF. Em 1967 veio a Constituição, e trouxe novidades para o STF, como a possibilidade de restrições recursais, via regimento interno, e a expressão negar vigência, como forma restritiva de admissão do recurso extraordinário. Em 1977 houve o chamado pacote de abril, com a instituição da arguição de relevância, isto é, as restrições regimentais de acesso ao STF, seriam abrandadas com o entendimento da Corte, de ser relevante a questão federal. Ocorreu essa solução até 1987, com o projeto constitucional, criador do Superior Tribunal de Justiça e tribunais regionais federais, e agora, dez anos após, a presente reforma. Vai melhorar? Não! Ficarà tudo como antes, porque a reforma é de organograma, e não de fundo, de estrutura.

2. Enfim existe o texto da Emenda Constitucional n.º 45, de 2004.

Abandonemos os apoios ou idiosincrasias antigos a teses ou circunstâncias para o Judiciário, e enfrentamos, de *lege lata*, o texto, sem antes a crítica geral, partida de perguntas: é a reforma ideal? Resolverá os problemas do Judiciário? Os advogados ficarão felizes? Os juízes ficarão confortados? Todas as respostas são negativas.

3. A demora na prestação jurisdicional sempre foi a reclamação geral na atuação do Judiciário. Vezes em razão da inércia do magistrado, outras pela perplexidade do julgador, outras pela geométrica demanda em excesso, e antes de tudo — a falta de mudança da estrutura.

Pela primeira vez ouviu-se na crise do Supremo Tribunal. Andava-se pela década de 40, e algo clamava por soluções, na verdade, crise do Recurso Extraordinário do que da Corte Suprema. Em 1946, quando da edição da Constituição, o Supremo recebeu menos de 2.000 processos, por isso, a Carta Magna criou o Tribunal Federal de Recurso, com 9 ministros, principalmente para julgar os recursos nas causas de interesse da União, antes apreciadas pelo STF.

De 1947 a 1987, 40 anos, verificou-se que o STF não saiu da crise, e o TFR entrou em crise. Novamente, soluções, e a mais contundente foi a criação do Superior Tribunal de Justiça, para conciliar as crises do STF e do TFR. Não bastava a criação de um tribunal, e sim lhe dar ossatura, feição própria, e mensagem de otimismo aos militantes no Judiciário. Abriu-se a grande oportunidade do acesso das demandas a Brasília, na conciliação do poder local, com o federalismo e a isenção de uma Corte longe dos embates locais. O cidadão acredita na Justiça, e quer acesso, mas também quer a saída, no dilema entre a prestação jurisdicional — segura e rápida, e isso não é resolvido nas eternas reformas do Judiciário, porque sem reforma estrutural da Justiça, a desburocratização processual, e reforma do Judiciário com objetividade, estamos enganando a sociedade, os juízes, os advogados e os jurisdicionados.

4. Agora, é direito fundamental a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (art. 5º, LXXVIII). Pergunta-se: essa norma tem eficácia plena? A celeridade pode ser exigida, e até implementada? É difícil aquilatar, porque tal direito já era inerente ao acesso à justiça, como bem expôs Mauro Cappelletti (*Acesso à Justiça*, Sérgio Fabris, 1998 e *Anais da Conferência Nacional da OAB*, pgs. 123 e 207). Portanto, além do acesso à justiça. Fruto do direito de ação, há o direito de saída, com o meio mais rápido — a razoável duração. É, sem dúvida, norma programática, didática, ao legislador e ao Judiciário. Essa regra vem com a crítica aos chamados juízes tardineiros (na linguagem de Rui Barbosa), não lhes dando a promoção, se injustificadamente retiver autos além do prazo legal. Esta não se aplica a juiz federal (Rio, São Paulo, DF, etc.) com dez mil processos em andamento (Horácio Wanderley Rodrigues — EC n.º 45: *Acesso à Justiça e Prazo Razoável na prestação jurisdicional, Reforma do Judiciário*, RT, coord. Tereza Arruda Alvim Wambier e outros, pg. 283; André Ramos Tavares — *Reforma do Judiciário no Brasil Pós 88*, Saraiva, 2005, pg. 30; Sérgio Bermu-

des — A Reforma do Judiciário pela Emenda Constitucional n.º 45, Forense, 2005, pg. 11; Flávio Luiz Yarshell — A Reforma do Judiciário e a promoção de “duração razoável do processo” — Revista do Advogado, AASP, n.º 75, 2004, pg. 31).

5. A transparência das atividades do Judiciário é salutar, porque a sociedade sente o dinamismo, os compromissos, as dificuldades do Juiz.

Amplia-se a publicidade dos atos, com todos os julgamentos públicos. Ressalva-se, então, o direito à intimidade, agora em conflito com o direito à informação. É importante, a não exposição de determinadas pessoas, principalmente autoridades, que, ao final podem ser absolvidas, mas estarão condenadas pela opinião pública.

6. A motivação das decisões judiciais insere-se num plano democrático de transparência, ao mesmo tempo, dar ciência ao interessado das razões da decisão, e não como tribunal revolucionário, que nada justifica. A Constituição já trazia tal diretriz, agora ampliada. Motivação não é extensão, e sim informação razoável dos motivos.

7. Deu-se ao recurso extraordinário o requisito da repercussão geral da questão constitucional, na admissão do recurso (art. 102, § 3º). Portanto, além dos requisitos constitucionais, entre eles, o contrariar a Constituição, que essa contrariedade, esteja inserida num contexto da questão com repercussão social, econômica, política, etc. No exemplo, além da contrariedade, esta deve ter grande significado no debate de interesse geral. É claro, a redução será drástica, porque a casuística do Supremo Tribunal não admitirá tantas questões de repercussão geral. Deduz-se, então, a repercussão como efetiva não no interesse individual, e sim num interesse coletivo. Paira no mundo jurídico a síndrome da antiga arguição de relevância (Reforma de 1977, em vigor até 1988), fracassada em seus objetivos (Na sua defesa — Carlos Mário da Silva Velloso — Poder Judiciário. Reforma. A Emenda Constitucional n.º 45, de 08.12.2004, Revista Forense, 378, pg. 17; Arruda Alvim — A EC n.º 45 e o Instituto da Repercussão Geral, em Reforma do Judiciário, RT, 2005, Coordenação de Teresa Arruda Alvim Wambier e outras).

8. A Súmula vinculante foi amplamente debatida, respeitáveis opiniões favoráveis e contrárias (Cândido Dinamarco — Tribuna do Direito, 11/2001, SP; Caio Mário da Silva Pereira — Revista Trimestral de Direito Civil, 1, pg. 311, e Algumas Lembranças (Memórias) — pg. 167).

Veremos, adiante, as várias etapas do processo decisório judicial, e a importante função dos julgados anteriores — que têm várias denominações, como acórdão, precedente, jurisprudência, súmula e direito sumular.

Que é acórdão? É a concentração de um julgado. É a forma material da expressão da decisão judicial.

Que é o precedente? É uma decisão anterior persuasiva para decisões futuras. Não é compulsória; apenas norteará o futuro julgador a seguir aquela decisão. Serve de informação, de simplificação de trabalho. Não é obrigatório.

Que é jurisprudência? Significa mais do que o precedente. Pode, até, ser formada com um precedente. Se o Supremo Tribunal em sessão plenária, ou o Superior Tribunal de Justiça em sessão da Corte Especial decidem num julgamento, em um processo sobre determinada tese, ali estará, a jurisprudência. É claro, que o prestígio dessa jurisprudência será maior com a ratificação de outros julgados. Não sendo julgamento de órgão plenário, somente pode entender-se a jurisprudência com a consolidação de julgados reiterados.

Que é a súmula? Esta reflete a jurisprudência de um tribunal ou de uma seção especializada autorizada a emitir a consolidação (v. voto do Min. Carlos Mário Velloso sobre conceito de súmula, na ADIn 594 (RTJ 151/20)).

Que é direito sumular? É o reflexo do direito emanado de súmulas de um tribunal. Concluímos, então, que não importa o nome quando o tribunal fixa entendimento e diretriz. É chamada força vinculante da decisão, pouco importa o nome — orientação precedente, jurisprudência, súmula. Como afirma Calmon de Passos — seja o que for, obriga (Revista do TRF da 1ª Região, v. 9, n.º 1, pg. 163), porque repugnam decisões diversas, baseadas em interpretações diversas, sobre a mesma regra jurídica. Como observa a Ministra Ellen Gracie Northfleet, a maioria das questões trazidas ao foro, especialmente ao foro federal, são causas repetitivas, onde, embora diversas as partes e seus patronos, a lide jurídica é sempre a mesma (“Ainda sobre o efeito vinculante”, Revista de Informação Legislativa, n.º 131, pg. 133). Há conteúdo compulsório em tudo isso e, portanto, a obediência a essas decisões, por todos os níveis.

Dirão: mas há liberdade do juiz em decidir! Mas o verbete de uma súmula, somente será decisivo, depois de muito debate — por isso foi sumulado. A liberdade judicial, apanágio do Estado Democrático, dirige-se às novas questões, a novas leis, aos temas em aberto. Aí, sim, o juiz, com sua livre decisão, prestará notável serviço à Justiça.

Quais os percalços da súmula?

A súmula pode ser perigosa, se elaborada com defeito. A lei também, e há leis inconstitucionais, e decretos ilegais. A súmula pode ser mal redigida? A lei também.

O que é sumulado? Somente questões controvertidas, e não de textos legais eventuais (por exemplo, tributação anual). A súmula pode não adotar a

melhor tese, mas oferece norte e segurança, ao contrário da vacilação de julgados, ora numa corrente, ora noutra direção.

A súmula sofre o mesmo processo da legislação, isto é, alteração por nova interpretação e, principalmente, nova legislação, alterando aquele enunciado. Hoje notamos essa influência com o novo Código Civil (de 2002) que altera várias súmulas do STF (Súmula 165: compra pelo mandante, alterada pelo art. 497; Súmula 494: venda do ascendente ao descendente, art. 496; Súmula 377: comunhão de aquestos, art. 1.672, todos do CC —2002).

A importância da súmula está consagrada.

A Lei 8.038/90 (art. 38) permitiu ao Relator negar seguimento a recurso contrário à súmula do respectivo tribunal (CPC, art. 557). No art. 475, § 3º, do CPC (redação de Lei 10.352, de 26.12.2001) não há sujeição ao duplo grau de jurisdição, nas sentenças de interesse da União, Estado, Município, se a sentença estiver fundada em jurisprudência do plenário do STF ou em súmula do STF ou do tribunal superior competente.

Questão muito debatida, e extremada de opiniões, é a da súmula vinculante. O que significa?

O processo de elaboração de uma súmula é exaustivo, depende da existência de pronunciamento único (mas expressivo) ou então da reiteração. O debate sempre é longo, até a edição. Para a vinculação dessa súmula a julgados futuros há necessidade de processo especial, de maior debate, porque aquele verbete será aplicado automaticamente. Então, a chamada *súmula vinculante* não pode ser, e, acredito, não será fruto de uma decisão aligeirada, rápida, e muito menos, será a vinculação de qualquer decisão de um tribunal. Não basta o Supremo Tribunal reunir-se, decidir, que automaticamente todas essas decisões serão vinculantes. Se as súmulas atuais decorrem de um lento e burocrático procedimento, imagina-se mais ainda para a súmula vinculante.

Ao lado dessa expressão, outra aparece — a *súmula impeditiva de recursos*, isto é, impossibilidade de interposição de recurso se a decisão recorrida estiver apoiada em Súmula do Supremo Tribunal. Esta hipótese minora a recorribilidade contra orientação assentada do STF; no entanto, permite ao juiz discordar da súmula do STF. O juiz pode não aplicá-la, ao pretexto de não se adequar à hipótese, de ser outra a matéria; no entanto, parece total inversão hierárquica e não-vinculação.

9. O efeito vinculante já foi consagrado na Emenda Constitucional n.º 3/1993, ao estabelecê-la, quanto às decisões definitivas de mérito, nas ações declaratórias de constitucionalidade (nova redação do art. 102 da CF, acrescentando o § 2º).

O art. 103-A da EC 45 contempla a edição de súmula após reiteradas decisões sobre a matéria constitucional, com efeito vinculante. Para a sua edição, ainda exigem-se: a finalidade do texto (validade, interpretação e eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual), conseqüência da controvérsia (insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica) (§ 1º art. 103-A).

A dinâmica do texto (aprovação, revisão ou cancelamento) é legitimada no arts. 103-A, § 2º C/C — 103, VII da C.F., dentre eles o Conselho Federal da OAB. Como conseqüência da contrariedade cabe reclamação ao Supremo Tribunal Federal. Coloca-se a debate se a reclamação cabe no sistema difuso, e também no concentrado (Leonardo Lins Morato — A reclamação e a sua finalidade para impor o respeito à sumula vinculante, em Reforma do Judiciário, RT, coordenação de Tereza Arruda Alvim Wambier e outros, 2005, pg. 391).

O legislador constitucional foi cauteloso, com limites à edição de súmula vinculante, mas, do ponto de vista político, mais restrita, porque o Supremo Tribunal só editará súmula vinculante (José Rogério Cruz Tucci — O problema da lentidão da Justiça e a questão da Súmula vinculante — Revista AASP, n.º 75), após reiteradas decisões, e com vistas a dar segurança jurídica, e evitar a multiplicação de processos. Não basta o interesse individual, ou singular.

Esse precedente é obrigatório e persuasivo, não mais exemplificativo ou sugestão, portanto, efeitos erga omnes, será admitido no controle difuso de constitucionalidade, diante das reiteradas decisões, mas poderá sê-lo no controle concentrado, com uma decisão (Rodolfo de Camargo Mancuso — Súmula vinculante e a EC n.º 45/2004, em Reforma do Judiciário, coord. Tereza Arruda Alvim Wambier, RT, 2005, pg. 685).

Cabe observar o efeito vinculante das decisões na ação direta de inconstitucionalidade e na ação declaratória de constitucionalidade.

10. Afinal, quais os benefícios da reforma?

Hoje, patenteia-se a importância do princípio da efetividade. O cidadão tem direito ao ingresso na justiça, saída, rapidez, e atuação positiva, com justiça mais acessível e efetiva. Para tanto é necessária a mudança de mentalidade dos operadores do direito, a iniciar-se no curso jurídico (César Ásfor Rocha — A luta pela efetividade da jurisdição, pg. 24, Universidade Federal do Ceará, 2005, João Batista Lopes — Reforma do Judiciário e efetividade do processo civil — em Reforma do Judiciário, coord. Tereza Arruda Alvim Wambier, RT, 2005, pg. 327).

11. Outro aspecto, para a efetividade está na carreira do magistrado, em parte, atendida na EC com ênfase nas escolas da magistratura. No entanto, o

ingresso deve ser feito pelas escolas, à semelhança das carreiras militares, polícia militar e diplomacia. O interessado faz admissão ao curso, talvez em um ano intensivo, remunerado, com o subsídio de juiz substituto, ao final desse curso haverá a nomeação de juiz substituto. Lá, o aluno falará com antigos magistrados, experientes advogados, membros do Ministério Público, tratará de temas especiais da sociedade, de economia. Terá matérias propedêuticas especiais para futuras tarefas. Um conjunto de informações necessários à formação do futuro magistrado.

--oOo--

A beca do advogado é irmã gêmea da toga do juiz.

ELIEZER ROSA