

# Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / [www.aslegis.org.br](http://www.aslegis.org.br)

---

# **Reforma do Judiciário**

## **Aspectos Relevantes em Discussão no Congresso Nacional**

***Regina Maria Groba Bandeira***

Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados  
Área de Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Direito  
Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário

### **INTRODUÇÃO**

No Congresso Nacional, a Reforma do Poder Judiciário vem sendo discutida no curso da tramitação da PEC 96/92, na Câmara dos Deputados (PEC 29/00, no Senado Federal).

Na Câmara dos Deputados, após apreciação da PEC pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, Comissão Especial foi instalada para análise do tema. Três Relatores se dedicaram ao estudo da matéria, os Deputados Jairo Carneiro, Aloysio Nunes Ferreira e Zulaiê Cobra, de 1996 ao ano 2000. As Comissões Especiais criadas para o exame da matéria contaram com a colaboração de autoridades e representantes de vários segmentos do Poder Judiciário. A matéria, enfim, foi encaminhada à análise da composição plenária da Casa, e aprovada na forma de Substitutivo.

Em seguida, já no Senado Federal, o Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados foi analisado pelo Relator da matéria naquela Casa, Senador Bernardo Cabral, no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e no Plenário, onde recebeu emendas.

Neste artigo, selecionamos e fazemos breve resumo sobre os aspectos mais relevantes da Reforma do Poder Judiciário debatidos em ambas as Casas do Congresso Nacional.

## **1. PRINCÍPIOS DO ESTATUTO DA MAGISTRATURA**

### **1.1. INGRESSO NA CARREIRA**

O concurso público tem sido considerado o método de recrutamento mais eficaz e democrático. A adoção da eleição vem sendo descartada, pelo risco de excessiva politização do Judiciário. Vários dos trinta e nove Estados norte-americanos que adotaram a eleição estão estudando a alteração do sistema.

A participação do Ministério Público em todas as fases do concurso foi acrescentada no Substitutivo do Senado Federal, como forma de fiscalização, de controle externo, ao lado da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, como já está previsto na Constituição Federal.

A exigência de experiência em atividade jurídica vem sendo discutida. Na Proposta da Câmara foi sugerido, no mínimo, três anos. Na do Senado, exige-se, do bacharel de direito, no mínimo cinco anos de atividade jurídica, computando-se o tempo de efetiva realização de curso regular de escola oficial de magistratura.

### **1.2. PROMOÇÃO NA CARREIRA**

A promoção por merecimento vem sendo questionada. Consideram os Parlamentares que os critérios hoje utilizados para tal promoção são por demais subjetivos.

Na aferição do merecimento, a Proposta da Câmara dos Deputados passou a exigir desempenho por critérios objetivos de produtividade e presteza, o que foi acolhido pelo Senado.

Segundo o texto aprovado no Senado Federal, até o momento, não será promovido o juiz que, injustificadamente, reter autos em seu poder além do prazo legal. A decisão denegatória da promoção implicará obrigatória instauração de processo administrativo-disciplinar contra o juiz recusado, constituindo sua peça inicial.

### **1.3 PREPARAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DOS MAGISTRADOS**

A sugestão de criação da Escola Nacional junto ao Superior Tribunal de Justiça – STJ foi acolhida pelas Relatorias da Câmara e do Senado. O dispositivo pertinente estabelece que a Escola Nacional de Formação e Aper-

feioamento de Magistrados funcionará junto ao STJ e será competente para regulamentar os cursos oficiais para o ingresso e promoção na carreira.

Os textos inovam prevendo que, durante o processo de vitaliciamento, o juiz terá que participar de curso oficial ou reconhecido por escola nacional de formação e aperfeiçoamento de magistrados.

#### **1.4. FÉRIAS DOS MAGISTRADOS**

Hoje, as férias estão previstas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei Complementar nº 144, de 1992, que dispunha sobre o Estatuto da Magistratura<sup>1</sup>, tratava desta matéria, mantendo os sessenta dias de férias.

Na Câmara, a proposta de alteração constitucional inseria o princípio da não interrupção da atividade jurisdicional, sendo vedados férias coletivas ou recesso nos juízos e tribunais, exceto nos Tribunais Superiores, funcionando, em dias em que não houver expediente forense normal, juízes em plantão permanente.

O Senado não manteve tal dispositivo na PEC, deixando a matéria para disciplinamento do Estatuto da Magistratura.

#### **1.5. NÚMERO DE JUÍZES**

No Brasil, o número de juízes está muito aquém de outros Estados democráticos em relação ao número de habitantes.

Princípio relevante previsto no texto da Câmara foi mantido no Senado: o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população.

#### **1.6. PUBLICIDADE DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS**

As Propostas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal determinam que as decisões administrativas dos Tribunais sejam tomadas em sessão pública.

---

<sup>1</sup> Nesta Legislatura, o Supremo Tribunal Federal solicitou a retirada do Projeto em tela, visando a sua atualização e aperfeiçoamento, considerando que a proposição já tramitava desde 1992 e que a composição do Pretório Excelso já havia sofrido significativa alteração desde então.

O texto constitucional somente obriga a motivação das decisões administrativas. Hoje há, portanto, a possibilidade da realização de sessões sem a necessária publicidade.

Quanto aos atos de administração, as Propostas de ambas as Casas permitem a delegação aos servidores da prática de atos de administração e atos de mero expediente sem caráter decisório, com o escopo de aliviar a carga de trabalho dos magistrados, que, além das atividades vinculadas à prestação jurisdicional, têm que tomar várias medidas administrativas.

### **1.7. REGIME DISCIPLINAR DOS MAGISTRADOS**

A perda de cargo pode ser decidida pelo Conselho Nacional de Justiça, segundo o texto da Câmara dos Deputados. As hipóteses são a desobediência a qualquer das vedações (dedicar-se a atividade político-partidária, por exemplo); a negligência e desídia reiteradas no cumprimento dos deveres do cargo, arbitrariedade ou abuso de poder e o procedimento incompatível com o decoro de suas funções.

A possibilidade de perda do cargo de juiz por decisão administrativa do Conselho Nacional de Justiça é considerada, pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e outras entidades representativas dos magistrados, prescrição que representa uma perigosa fissura no instituto da vitaliciedade do magistrado, com possível desdobramento na autonomia do juiz.

A Proposta do Senado Federal substitui a possibilidade de perda do cargo do magistrado por decisão do Conselho Nacional de Justiça pela admissão de que esse Conselho formule representação nesse sentido, concentrando no Judiciário a decisão final.

Buscando punir o juiz desidioso e evitar o acúmulo de processos, a Proposta da Câmara dos Deputados previu a suspensão do pagamento do subsídio, no caso de descumprimento de prazos processuais pelo juiz, na forma da lei, texto esse que foi suprimido no Senado Federal.

Quanto à quarentena posterior, ou seja, a proibição de exercício da advocacia após a aposentadoria, a Proposta aprovada na Câmara dos Deputados veda o exercício no juízo ou tribunal do qual tenha o magistrado se afastado, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exone-

ração. O Senado alterou a Proposta da Câmara para impedir o exercício em qualquer juízo ou tribunal, no caso de aposentadoria, por três anos.

## **1.8. ELEIÇÃO DOS ÓRGÃOS DIRETIVOS DOS TRIBUNAIS**

As entidades representativas dos magistrados vêm reivindicando a eleição para os cargos de direção dos Tribunais, como medida importante para a democratização interna das Cortes. Foram encaminhadas aos Relatores várias sugestões no sentido de que o Presidente, o Vice-Presidente e o Corregedor fossem escolhidos por todos os magistrados de 1º e 2º graus vinculados ao Tribunal.

Na Câmara dos Deputados, as várias Relatorias que se debruçaram sobre a matéria propuseram a eleição dos órgãos diretivos dos Tribunais, mas o Plenário não alterou o texto constitucional nesse ponto. O texto do Senado Federal é expresso ao prever a eleição dentre os membros mais antigos, por maioria absoluta e voto secreto, para mandato de dois anos, vedada a reeleição. Traz, portanto, para o texto constitucional norma de índole estatutária.

## **1.9. PROIBIÇÃO DO NEPOTISMO**

A proibição do nepotismo não foi aprovada na Câmara dos Deputados. Consideraram os Deputados que a matéria não tinha natureza constitucional, mas estatutária. Alguns entenderam que a norma deveria ser aplicada aos demais Poderes, não havendo sentido sua inserção tão-só no contexto da Reforma do Judiciário.

Já no Senado Federal, foi aprovado texto que determina, no âmbito da jurisdição de cada Tribunal ou Juízo, a vedação de nomeação ou designação para os cargos em comissão e para as funções comissionadas, de cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados, salvo a de servidor ocupante de cargo de provimento efetivo das carreiras judiciárias, caso em que a vedação é restrita à nomeação ou designação para servir junto ao magistrado determinante da incompatibilidade.

## **2. QUINTO CONSTITUCIONAL**

A idéia de extinguir as figuras das listas tríplex e sêxtuplas estava prevista no texto aprovado na Câmara dos Deputados. Optou-se pela indicação direta

e uninominal pelas entidades representativas das respectivas classes, legitimadas para a escolha pelo texto magno. A alteração tentava evitar atuações daninhas dos candidatos e eventuais cooptações que pudessem ocorrer no seio dos tribunais e do Poder Executivo, para obtenção dos cargos pretendidos.

O Senado Federal, contudo, não manteve o texto. Inovou no sentido de que se o Chefe do Poder Executivo não escolher em vinte dias, caberá ao Presidente do Tribunal a nomeação, observada a ordem contida na lista.

### **3. CONTROLE EXTERNO DO PODER JUDICIÁRIO**

O órgão de controle externo do Judiciário, no texto da Câmara dos Deputados, é o Conselho Nacional de Justiça, com quinze membros, com mandato de dois anos.

Os membros são integrantes da magistratura, do Ministério Público, além de dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da OAB, e dois cidadãos, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

No Senado Federal, a criação do Conselho Nacional de Justiça recebeu, segundo a Relatoria, adequações à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

De fato, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é clara no sentido de afastar do Conselho membros estranhos ao Judiciário, o que configuraria inconstitucionalidade material por desrespeito a limitação material expressa ao poder reformador (art. 60, § 4º, III, da Constituição Federal).

A presença dos advogados no Conselho foi mantida no texto do Senado Federal, como representação do controle social e externo ao Judiciário, por entender o Relator que a constitucionalidade dessa inserção é garantida pela interpretação sistemática da Constituição.

O texto do Senado Federal não alterou as competências fundamentais do Conselho, que dimanam do controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.

Às competências do Conselho foi acrescentada a de definir e fixar o plano de metas e promover periódica avaliação do funcionamento do Poder Judiciário, tendo em vista o aumento da eficiência, a racionalização, o incremento da produtividade e a maior eficácia do sistema, garantindo mais segurança, celeridade e maior acessibilidade na realização dos serviços da Justiça.

#### **4. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIAS**

No Senado Federal, foi proposta mudança na forma de composição do Supremo Tribunal Federal. A nova redação submete alguns agentes políticos de excessiva visibilidade e proximidade ao Presidente da República ao prazo de três anos sem que possam ser indicados a compor a Corte Suprema. Segundo a redação aprovada no Senado, só poderão ser membros do Supremo os que, nos três anos anteriores à data da escolha, não tenham exercido mandato eletivo de Presidente ou Vice-Presidente da República, Senador, dentre outros cargos, nem sejam cônjuge ou parente consanguíneo ou afim, até segundo grau, de quem esteja exercendo esses cargos ou mandatos eletivos.

Quanto à competência recursal ordinária do STF foi mantida no que concerne ao julgamento de *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data* e mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão, com fulcro no princípio do duplo grau de jurisdição.

Na competência extraordinária, os textos da Câmara e do Senado propõem a outorga ao STF da competência para julgar recurso extraordinário quando a decisão recorrida julgar válida lei ou ato normativo local contestado em face de lei federal, eis que se trata de controvérsia de natureza constitucional, decorrente da competência legislativa das unidades federadas.

No tocante à intervenção federal, ambas as Casas concordaram com a necessidade de se fazer um ajuste da competência do STF, transferindo para esse Tribunal o conhecimento da representação interventiva fundada na recusa da execução de lei federal, em decorrência da natureza federativa do conflito.



## **5. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADIN) E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE (ADC)**

### **5.1. LEGITIMIDADE ATIVA**

O texto da Câmara, acolhido no Senado, reproduz, no tocante à legitimação ativa para as ações de controle abstrato de constitucionalidade, o que preceitua a Lei nº 9.868/99. Outrossim, incorpora a jurisprudência do STF, quanto à legitimação do Governador e da Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, e unifica a legitimação ativa da ADIN e da ADC.

No Senado, foi acrescentada a legitimidade ativa do Prefeito Municipal, por meio de emenda de Plenário.

### **5.2. EFEITO VINCULANTE**

Como as ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade têm natureza dúplice, os textos da Câmara e do Senado prevêm que as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo STF, nas ADINs e ADCs, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

## **6. SÚMULA VINCULANTE**

A Câmara dos Deputados aprovou a constitucionalização da súmula vinculante para decisões do Supremo Tribunal Federal.

Segundo a Proposta, poderá o STF, de ofício ou por provocação de qualquer de seus membros, e mediante decisão de dois terços, aprovar súmula vinculante de todos os demais órgãos do Poder Judiciário e da administração pública direta e indireta federal, estaduais, distrital e municipais. Essa vinculação, que depende expressamente de reiteradas decisões sobre a matéria, poderá ser revista ou cancelada pelo STF.

No Senado, em face do acúmulo de processos que compromete os trabalhos do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Superior do Trabalho, foi aprovado texto que estende os benefícios da súmula vinculante também a essas duas Cortes.

As súmulas vinculantes poderão trazer benefícios para o andamento dos processos no Judiciário, mas não há unanimidade quanto ao tema.

### **6.1. SÚMULA IMPEDITIVA DE RECURSOS**

Na Câmara dos Deputados, a idéia foi acolhida pela Relatora Zulaiê Cobra. Consistia na inadmissibilidade de recurso interposto contra decisão que tenha como fundamento principal ou que tenha dirimido o conflito de acordo com súmula de tribunal (STF, STJ ou TST).

O texto sugerido não foi aprovado na Comissão Especial, que optou pela súmula vinculante.

## **7. ARGÜIÇÃO DE RELEVÂNCIA**

Na Câmara dos Deputados, a idéia da “relevância”, “repercussão geral”, ou como dizem os argentinos, “transcendencia”, ressurgiu da necessidade de criar filtro para os recursos de natureza extraordinária.

Na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello manifestou-se favorável ao retorno do requisito da relevância, no sentido de permitir ao STF o exercício do poder de selecionar com prudente discricção as causas suscetíveis de exame jurisdicional, à semelhança do que já ocorreu sob o domínio da Carta anterior e do que se verifica no sistema argentino.

Nessa linha, os textos aprovados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal prevêm que, no recurso extraordinário, o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.

A sugestão de extensão da “repercussão geral” para os recursos especial e de revista não foi acolhida em ambas as Casas.

## **8. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

A Proposta de criação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados funcionando junto ao Tribunal foi mantida no Senado Federal.

O Senado também acolheu dispositivo da Câmara que dá mais poderes ao Conselho da Justiça Federal, cabendo-lhe a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema e com poderes correicionais, cujas decisões terão caráter vinculante.

No Senado, acatando sugestões formuladas pelo Superior Tribunal de Justiça, no sentido de agilizar a prestação jurisdicional relativa ao Direito Federal, foram previstas as súmulas vinculantes de interpretação desse Direito.

Deixou-se, também, ao Tribunal, a definição de competência e de extensão territorial da aplicação de decisão judicial, no caso de julgamentos cujo interesse ultrapasse a área de jurisdição do Tribunal de segundo grau que o profira (“Nas ações civis públicas e nas propostas por entidades associativas na defesa dos direitos de seus associados, representados ou substituídos, quando a abrangência da lesão ultrapassar a jurisdição de diferentes Tribunais Regionais Federais ou de Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, cabe ao Superior Tribunal de Justiça, ressalvada a competência da Justiça do Trabalho e da Justiça Eleitoral, definir a competência do foro e a extensão territorial da decisão”).

Não foi incluída a demonstração da repercussão geral da questão federal como critério de admissibilidade do recurso especial. O Relator, no Senado, concluiu pela necessidade de enfrentamento, pelo Superior Tribunal de Justiça, de todas as questões de Direito Federal controvertidas, com vistas à unidade e à harmonia do Direito.

## 9. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

A reforma do Judiciário aprovada na Câmara dos Deputados manteve o foro especial por prerrogativa de função, mas sempre com a partícula *enquanto no exercício da função* ou *enquanto no exercício do cargo*. Tal redação está em harmonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que decidiu pelo cancelamento da Súmula 394. Entendeu o STF que o foro especial não é privilégio da pessoa, mas do exercente de função pública, e, obviamente, não pode ser personalizado para acompanhar a pessoa após o fim desse exercício.

No Senado Federal, após acolhimento de texto contrário ao aprovado na Câmara dos Deputados, a Comissão de Constituição e Justiça acabou por aprovar texto que mantém o foro especial apenas durante o exercício do cargo.

## 10. MINISTÉRIO PÚBLICO

Os textos aprovados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal não alteram os princípios basilares da instituição.

No Senado, foi suprimida possibilidade de perda do cargo de membro do *Parquet* por decisão do Conselho Nacional do Ministério Público, em simetria com o que foi definido para os magistrados.

Inovação relevante, no Senado, foi a alteração do § 1º do art. 128, para prescrever que a escolha do Procurador-Geral da República se faça sobre lista tríplice elaborada pelos membros do *Parquet* federal, composta por eleição dentre seus membros maiores de 35 anos e com mais de dez anos de carreira.

A vedação do exercício de atividade político-partidária não admitirá mais nenhuma exceção, de acordo com a redação dada pela Câmara e acolhida pelo Senado Federal.

No que concerne à quarentena posterior, a Câmara dos Deputados aprovou, para o Ministério Público, dispositivo semelhante ao previsto para a magistratura. No Senado, o dispositivo foi alterado para vedar o exercício da advocacia, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria, exoneração ou demissão, restringindo-se o impedimento, nos dois últimos casos, à área correspondente à jurisdição territorial do juízo ou tribunal perante o qual tenha atuado.

### 10.1 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Num paralelo com o Conselho Nacional de Justiça, o órgão deverá zelar pela autonomia do Ministério Público, garantindo a observância do art. 37, com competências disciplinares e correicionais.

No Senado Federal, a composição do Conselho Nacional do Ministério Público passa a ser de dez membros, com aumento para quatro na representação do Ministério Público da União, de forma a garantir a representação de todas as carreiras, e com a supressão dos dispositivos que permitiam a participação de cidadãos e de juízes no Conselho.

## 11. ACESSO À JUSTIÇA

A autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública, nos níveis federal e estadual, deflui do disposto no art. 134 da Constituição Federal. A possibilidade de elaboração da proposta orçamentária decorre do tratamento assegurado pelo Constituinte.

O texto do Senado Federal, mais amplo que o da Câmara, assegura às Defensorias Públicas autonomia funcional e administrativa, e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos pela lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º, da Constituição Federal.

A criação de Câmaras regionais e da justiça itinerante foi sugerida no texto da Câmara e acolhida no Senado. Nos termos da Proposta aprovada, os Tribunais Regionais Federais e os Tribunais de Justiça deverão instalar a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções de atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários. Além disso, poderão funcionar descentralizadamente, constituindo Câmaras regionais, a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo.

A busca de pleno acesso à justiça exige o funcionamento ininterrupto dos órgãos judiciais. A idéia do plantão 24 horas foi acolhida na Câmara. Como já mencionado, o princípio da não interrupção da atividade jurisdicional era previsto no texto da Câmara, com vedação de férias coletivas ou recesso nos juízos e tribunais, exceto nos Tribunais Superiores, funcionando em dias em que não houvesse expediente forense normal, juízes em plantão permanente. O Senado suprimiu esse dispositivo, optando pelo disciplinamento da matéria no Estatuto da Magistratura.

O aumento do número de juízes é medida reclamada por todas as autoridades ouvidas nas Comissões Especiais sobre o tema. O número atual fica muito

aquém daquele de países como a Alemanha ou os Estados Unidos da América. Os textos da Câmara e do Senado contemplam o princípio segundo o qual a litigiosidade na unidade jurisdicional e a respectiva população venham a determinar a necessidade de aumento do número de magistrados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No início desta Legislatura, a Presidência do Senado Federal determinou o retorno da PEC 29/00 à Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa para reexame, onde, em 26.6.03, foi designado Relator o Senador José Jorge. Dependerá do novo Relator o aproveitamento das emendas do Senado aprovadas até o momento.

Na Câmara dos Deputados, foi instalada, em 4.6.03, Comissão Especial destinada ao estudo de proposições constitucionais e infraconstitucionais sobre o tema. Tal Comissão, portanto, não se debruça sobre uma proposição específica, mas sobre subtemas da Reforma, no aguardo do retorno da PEC 29/00 à Câmara ou do envio de nova Proposta pelo Poder Executivo.

Esses, em breves linhas, os pontos nucleares da Reforma do Poder Judiciário em tramitação no Congresso Nacional.

