

**PARECER SOBRE O SUBSTITUTIVO DA RELATORA (Deputada Zulaiê
Cobra) À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 96/92
(Análise realizada antes da votação dos destaques)**

***Paulo R. B. Oliveira
Assessor Técnico da Bancada do PT***

I - RELATÓRIO

O Deputado ALOYSIO FERREIRA NUNES, ex-Relator da Proposta de Emenda à Constituição nº 96/92, formulou parecer em que analisou as Propostas apensadas e as emendas apresentadas. O parecer também sintetizou o conteúdo dos Relatórios-Parciais elaborados pelos Deputados NAIR XAVIER LOBO (Justiças Especiais), RENATO VIANA (Estrutura e Competência do Supremo Tribunal Federal e da Justiça Federal), MARCELO DÉDA (Controle e Fiscalização), LUIZ ANTÔNIO FLEURY (Súmula Vinculante), JOSÉ ROBERTO BATOCHIO (Acesso à Justiça e o Direito à Sentença) e IBRAHIM ABI-ACKEL (Direitos, Garantias e Disciplina dos Magistrados; Tribunais e Juízes Estaduais), bem como explicitou as razões que fundamentaram o Substitutivo. Ao término de seu parecer, o Relator manifestou-se “pela admissibilidade das emendas apresentadas perante esta Comissão Especial, bem como, no mérito, pela aprovação, na forma do Substitutivo, da Proposta de Emenda à Constituição nº 96-A, de 1992, e das proposições apensadas PECs nº 112-A, de 1995, 500-A, de 1997, e 368-A, de 1996.”

Tendo sido designada Relatora em substituição ao Deputado Aloysio Ferreira Nunes, a Deputada ZULAIÊ COBRA apresentou novo parecer em que formulou novo Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 96/92.

Pelo seu parecer, foram aprovadas, no mérito, na forma do Substitutivo, as Emendas nº 01, 02, 03, 05, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 21, 24, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 35, 36, 37, 39, 40, 42, 43, 44, 45 e as Emendas nº 01/95, 02/95 e 04/95, apresentadas na legislatura passada. Ao seu tempo, foram rejeitadas, quanto ao mérito, as Propostas de Emenda à Constituição nº 127-A, de 1995, e 215, de 1995, bem como as Emendas nº 04, 06, 15, 17, 20, 22, 23, 25, 30, 32, 34, 38 e 41. Foi igualmente rejeitada a Emenda nº 03/95, apresentada na legislatura passada.

Após encerrada as discussões, a Relatora, acolhendo sugestões oferecidas pelos membros da Comissão, apresentou complementação de voto, alterando o Substitutivo anteriormente apresentado

O Substitutivo, com a complementação, pode ser sintetizado nos seguintes termos:

- concessão de provimento judicial no mandado de injunção, tornando viável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania (art. 1º do Substitutivo, que modifica o inciso LXXI do art. 5º da C.F.);
- introduz o princípio da razoável duração do processo, no âmbito judicial e administrativo, como um direito e garantia fundamental (art. 1º do Substitutivo, que introduz o inciso LXXVIII no art. 5º na C.F.);
- estabelecimento de eficácia, equivalente às emendas constitucionais, para os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos desde que aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros (art. 1º do Substitutivo, que introduz o parágrafo 3º no art. 5º da C.F.);
- dispõe que o Prefeito será julgado, enquanto no exercício do cargo, pelo Tribunal de Justiça (art. 2º do Substitutivo);
- confere competência ao Supremo Tribunal Federal para apreciar a hipótese de intervenção nos Estados no caso de recusa à execução de lei federal, suprimindo competência do Superior Tribunal de Justiça (art. 3º do Substitutivo, que revoga o inciso IV do art. 36 da Constituição, fundindo-o com o inciso III);
- coibe o nepotismo no âmbito dos três Poderes (art. 4º do Substitutivo, que acrescenta o parágrafo 11 ao art. 37 da C.F.);
- inclui no rol de autoridades sujeitas ao julgamento do Senado Federal, por crimes de responsabilidade, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 5º do Substitutivo, que modifica o inciso II do art. 52 da C.F.);
- cria o Conselho Nacional de Justiça, integrado por um Ministro do STF, um do STJ, um do TST, um desembargador de Tribunal de Justiça, um juiz estadual, um juiz do Tribunal Regional Federal e um juiz federal, os quatro últimos indicados pelo STJ, bem como um membro do Ministério Público da União e um membro do Ministério Público estadual, indicados pelo Procurador-Geral da

República, dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da OAB, e dois cidadãos, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal, com competência jurisdicional, administrativa e correicional sobre os magistrados e funcionários, inclusive para decidir sobre perda de cargo (art. 6º, 9º e 17 do Substitutivo);

- estabelece a idade mínima para ingresso na magistratura e no Ministério Público em 25 anos, com comprovação de, no mínimo, 3 anos de atividade privativa de bacharel em direito (art. 7º do Substitutivo, que modifica o art. 93, I, da Constituição, e o art. 39 do Substitutivo, que modifica o parágrafo 3º do art. 129 da C.F.);
- limita a possibilidade de recusa de promoção, pelo juiz e membro do Ministério Público, a uma vez, estabelecendo novos critérios (art. 7º do Substitutivo, que modifica o art. 93, II, a, b e c, da Constituição, e o art. 38 do Substitutivo, que modifica o parágrafo 4º do art. 129 da C.F.);
- coíbe a promoção de juiz e membro do Ministério Público que, injustificadamente, detiverem autos em seu poder além do prazo legal, vedada a alegação de acúmulo de serviço (art. 7º do Substitutivo, que modifica o art. 93, II, e, da Constituição, e o art. 39 do Substitutivo, que modifica o parágrafo 4º do art. 129 da C.F.);
- estabelece a criação de cursos oficiais de preparação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados, "constituindo etapa obrigatória do processo de vitaliciamento a aprovação em curso oficial ou reconhecido" (art. 7º do Substitutivo, que modifica o art. 93, IV, da Constituição);
- institui a perda de cargo para juiz e membro do Ministério Público que não residirem na comarca, salvo autorização do tribunal ou do chefe da instituição (art. 7º do Substitutivo, que modifica o art. 93, VII, da Constituição, e o art. 39 do Substitutivo, que modifica o parágrafo 2º do art. 129 da C.F.);
- estipula que o ato de remoção, disponibilidade e aposentadoria do magistrado e do membro do Ministério Público, por interesse público, fundar-se-á em decisão da maioria absoluta do tribunal, do Conselho Nacional de Justiça ou do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 7º do Substitutivo, que modifica o inciso VIII do art. 93 da C.F., e o art. art. 39 do Substitutivo, que modifica o parágrafo 4º do art. 129 da C.F.);
- torna público todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário, inclusive as decisões disciplinares, altera o critério de escolha do órgão especial e dos órgãos diretivos, determina que a atividade jurisdicional será permanente, estabelece relação de

proporcionalidade entre o número de juízes, a demanda judicial e a população, e limita a delegação de atos de administração para os servidores (art. 7º do Substitutivo, que altera os incisos IX, X, XI, XII, XIII, XIV e XV do art. 93 da C.F.);

- veda a nomeação para cargo em qualquer tribunal, no Conselho Nacional da Magistratura e no Conselho Nacional do Ministério Público, de todos aqueles que tenham exercido, no três anos anteriores, mandato eletivo ou ocupado cargo de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Procurador-Geral da República, Procurador-Geral de Justiça, Advogado-Geral da União, Presidente dos Conselhos da OAB e seus respectivos Conselheiros (art. 7º do Substitutivo, que introduz o inciso XVI no art. 39 da Constituição, e art. 40 do Substitutivo, que introduz o art. 130-A, parágrafo 2º, na C.F.);
- estabelece que a indicação para o quinto constitucional, correspondente aos advogados e membros do Ministério Público, com mais de dez anos de efetivo exercício, será feita por lista tríplice do respectivo órgão de representação da classe, sendo que a nomeação será realizada pelo Poder Executivo, com exceção do S.T.J., que em relação ao Ministério Público formará a lista tríplice (art. 8º do Substitutivo, que modifica o art. 94 da Constituição);
- estabelece, para os magistrados e membros do Ministério Público, o prazo de três anos para a aquisição da vitaliciedade e a possibilidade de suspensão dos subsídios no caso de descumprimento dos prazos processuais (art. 9º do Substitutivo, que modifica o art. 95, I e III, da C.F., e art. 38 do Substitutivo, que altera o art. 128, § 5º, I, a e c, da Constituição);
- estabelece vedações para magistrados e membros do Ministério Público, que não poderão: **a)** divulgar fatos ou informações de que tenham ciência em razão do cargo; **b)** receber auxílios ou contribuições de entidades públicas ou privadas; e **c)** exercer a advocacia, no âmbito da respectiva jurisdição, após três anos de afastamento do cargo por aposentadoria, exoneração ou disponibilidade (art. 9º do Substitutivo, que introduz os incisos IV, V e VI no art. 95 da C.F., e art. 38 do Substitutivo, que modifica o parágrafo 5º, II, alíneas *f, g e h*, da C.F.);
- limita a competência do juiz em estágio probatório (art. 9º do Substitutivo, que introduz o § 3º no art. 95 da C.F.);
- responsabiliza a União e os Estados pelos danos que os juízes causarem no exercício de suas funções, assegurando o direito de regresso nos casos de dolo ou culpa (art. 9º do Substitutivo, que introduz o § 4º no art. 95 da C.F.);

- estabelece que os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, quando cometem crime comum, serão julgados pelos Tribunais de Justiça somente enquanto no exercício do cargo (art. 10 do Substitutivo, que modifica o inciso III do art. 96 da C.F.);
- estabelece a possibilidade de criação de juzados especiais na Justiça Federal, providos por juízes togados, ou togados e leigos, esses exercendo a função a título honorífico, para o julgamento de causas civis de pequeno valor e infrações penais de menor potencial ofensivo, com a presença indispensável do advogado (art. 11 do Substitutivo, que modifica o inciso I do art. 98 da C.F.);
- estipula que os integrantes da justiça de paz serão remunerados e nomeados pelo Presidente do Tribunal de Justiça, podendo exercer atribuições conciliatórias nas varas de família, nos juzados especiais ou fora deles (art. 11 do Substitutivo, que modifica o inciso II do art. 98 da C.F.);
- estabelece que lei federal disporá sobre a criação de juzados especiais na Justiça Federal e na Justiça do Trabalho (art. 11 do Substitutivo, que introduz o parágrafo 1º no art. 98 da C.F.);
- determina que lei estabelecerá as hipóteses de conciliação e transação penal para os casos de infrações que não sejam consideradas de menor potencial ofensivo (art. 11 do Substitutivo, que altera o art. 98, II, § 2º da C.F.);
- estabelece que: **a)** as custas e emolumentos serão destinados às atividades da Justiça; **b)** a distribuição dos processos será automática; e **c)** ressalvado as entidades de direito público, os interessados poderão resolver os seus conflitos no juízo arbitral (art. 11 do Substitutivo, que introduz os §§ 3º, 4º e 5º no art. 98 da C.F.);
- estabelece normas mais rigorosas para a elaboração do orçamento dos órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público (art. 12 do Substitutivo, que introduz os parágrafos 3º, 4º e 5º no art. 99 da Constituição, e art. 37 do Substitutivo);
- altera as regras sobre o pagamento dos precatórios, estabelecendo: **a)** pagamento, em até noventa dias, para os créditos de natureza alimentícia; **b)** possibilidade de parcelamento, em até vinte e quatro parcelas mensais, sendo a primeira em 30 de janeiro do exercício seguinte, dos precatórios judiciais; e **c)** possibilidade dos precatórios judiciais serem liquidados por meio de títulos ou certificados da dívida pública equivalentes à moeda (art. 13 do Substitutivo, que modifica o art. 100 da Constituição, e art. 55 do Substitutivo);

- aumenta o número de ministros do S.T.F. para 12, do S.T.J. para 45, diminui o número de ministros do T.S.T. para 17 e do S.T.M. para 9, reduzindo para 60 anos a idade máxima de nomeação para os tribunais superiores, para os T.R.F.s e para os T.R.T.s (arts. 14, 18, 20, 23, 24 e 33 do Substitutivo);
- extingue a ação declaratória de constitucionalidade (art. 15 do Substitutivo, que altera o art. 102, I, a, da C.F.);
- limita o fórum especial, perante o S.T.F., nas infrações penais comuns, apenas ao período correspondente ao exercício do cargo, para o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, os Ministros do Supremo e o Procurador-Geral da República (art. 15 do Substitutivo, que altera o art. 102, I, b, da C.F.);
- altera a competência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça (art. 15 e 19 do Substitutivo);
- estabelece o efeito vinculante para as decisões de mérito, proferidas pelo S.T.F., nas ações diretas de inconstitucionalidade, em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta (art. 15 do Substitutivo, que altera o art. 102 da C.F.);
- limita a eficácia das cautelares concedidas nas ações diretas de inconstitucionalidade em 120 dias, salvo se confirmada pela maioria absoluta dos membros do tribunal (art. 15 do Substitutivo, que altera o parágrafo único do art. 102 da C.F.);
- cria a arguição de relevância para o recurso extraordinário, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, para o recurso especial, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, e para o recurso de revista, no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho, não sendo admitido qualquer um dos três recursos contra decisão de cada um dos tribunais Superiores que tenha decidido com fundamento em súmula, aprovada por dois terços do Tribunal, depois de reiteradas decisões no mesmo sentido e, no caso do S.T.F. e do S.T.J., sobre matéria constitucional, previdenciária, acidentária, tributária e econômica (art. 15, 19 e 23 do Substitutivo, que introduzem, respetivamente, os parágrafos 4º e 5º no art. 120, os parágrafos 2º e 3º no art. 105 e os parágrafos 3º e 4º no art. 112);
- amplia a capacidade de postulação dos entes legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade (art. 16 do Substitutivo);
- estipula que o Procurador-Geral da República, no âmbito do S.T.F., será ouvido nas ações diretas de inconstitucionalidade

(art. 16 do Substitutivo, que altera o parágrafo 1º do art. 103 da C.F.);

- cria a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados e a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (art. 19 e 24 do Substitutivo);
- estabelece a justiça itinerante e as Câmaras regionais nos Tribunais Regionais Federais, nos Tribunais Regionais do Trabalho e nos Tribunais de Justiça (art. 20, 25 e 35 do Substitutivo);
- determina que a Justiça Federal será competente para julgar os juízes federais, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, nos crimes comuns, enquanto no exercício do cargo (art. 21, que modifica a alínea a do inciso I do art. 108);
- desloca a competência, para a Justiça Federal, dos crimes impropriamente limitares e dos processos relativos aos direitos humanos, a serem suscitados perante o S.T.J. (art. 22 do Substitutivo);
- estabelece que as decisões do Conselho da Justiça Federal terão efeito vinculante e cria o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, com os mesmos poderes (art. 19 e 24 do Substitutivo);
- amplia a competência da Justiça do Trabalho e mantém o poder normativo em relação à greve em atividade essencial (art. 27 do Substitutivo);
- determina que lei criará órgãos de conciliação, mediação e arbitragem, sem caráter jurisdicional, integrado por trabalhadores e empregadores, para conhecer de conflitos individuais (art. 26 do Substitutivo);
- extingue os juízes classistas (art. 23, 29 e 50 do Substitutivo);
- reduz a participação dos ministros do S.T.F., no T.S.E., para uma vaga, e amplia a dos ministros do S.T.J para quatro vagas, estabelecendo a nomeação de dois juízes, em lista tripla para cada vaga, indicados pela OAB, sendo que o T.S.E será presidido pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal (art. 30 do Substitutivo);
- estipula que os T.R.E.s serão compostos por: **a)** um juiz dentre os desembargadores do T.J.; **b)** um juiz dentre juízes de direito escolhidos pelo T.J.; **c)** dois juízes do T.R.F.; **d)** um juiz federal escolhido pelo T.R.F; e **e)** dois juízes escolhidos, pelo Presidente

da República, em lista tríplice para cada vaga, indicados pela OAB (art. 31 do Substitutivo);

- veda a percepção de gratificação ou quaisquer outros acréscimos pelo exercício de função junto à Justiça Eleitoral pelos membros dos Tribunais e do Ministério Público, pelo juízes de direito e pelos membros das Juntas Eleitorais (arts. 32 e 39 do Substitutivo);
- extingue a Justiça Militar Estadual e transfere para a Justiça Federal a competência para o julgamento dos crimes impropriamente militares, ficando a Justiça Militar da União responsável pelos crimes propriamente militares (art. 34, 35 e 53 do Substitutivo);
- estabelece a criação de ouvidorias, pela União e pelos Estados, perante a Justiça Federal e Estadual, bem como perante o Ministério Público Federal e dos Estados (art. 17, 35 e 40 do Substitutivo);
- determina que o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas com competência para questões agrárias (art. 36 do Substitutivo);
- institui a lista tríplice, a ser elaborada pelo Ministério Público da União, para a escolha do Procurador-Geral da República, permitida uma recondução (art. 38 do Substitutivo);
- estabelece que o Ministério Público será responsável pela fiscalização da atividade policial, e não mais pelo controle (art. 39 do Substitutivo);
- cria o Conselho Nacional do Ministério Público, integrado pelo Procurador-Geral da República, por três membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma das carreiras, por três membros do Ministério Público dos Estados, dois juízes, um indicado pelo S.T.F. e outro pelo S.T.J., dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da OAB, e dois cidadãos, um indicado pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal, com competência administrativa e correicional sobre os membros do Ministério Público e funcionários, inclusive para decidir sobre perda de cargo, sendo que o mandato será de dois anos, permitida uma recondução, e a nomeação será feita pelo Presidente da República, após aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal (art. 40 do Substitutivo);
- institui as Defensorias Públicas, onde não houver, concedendo-lhes autonomia funcional e administrativa (art. 42 e 45 do Substitutivo);

- cria o Fundo de Garantia das Execuções Trabalhistas (art. 44 do Substitutivo);
- extingue os Tribunais de Alçada (art. 46 do Substitutivo);
- transforma as Varas da Justiça do Trabalho em Juntas de Conciliação e Julgamento (art. 48 do Substitutivo).

II - PARECER

1 - AS GARANTIAS DA MAGISTRATURA E DO MINISTÉRIO PÚBLICO

As garantias funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público, consubstanciadas na vitaliciedade, na inamovibilidade e na irredutibilidade de vencimentos, são pressupostos para a existência de uma magistratura e de um Ministério Público independentes, capazes de exercerem as suas atribuições constitucionais com eficiência e imparcialidade.

O Substitutivo, entretanto, desconsidera essa realidade, como veremos a seguir.

A alínea a do inciso II do art. 93 (aplicável ao Ministério Público pelo art. 39 do Substitutivo, que modifica o § 4º do art. 129 da C.F.) limita a possibilidade de recusa da promoção a uma única vez. A inovação introduzida fere a garantia constitucional da inamovibilidade, criando as condições para o afastamento do magistrado e do membro do Ministério Público de determinado juízo ou processo.

A modificação proposta para a alínea e do inciso II do art. 93 (aplicável ao Ministério Público pelo art. 39 do Substitutivo) estabelece que não poderá ser promovido o juiz ou membro do Ministério Público que, injustificadamente, retiver os autos em seu poder além do prazo legal. A modificação desconsidera o acúmulo de serviço como razão insuperável para a análise dos autos processuais, constitucionalizando uma punição que tem como causa, na maioria das vezes, a falta de estrutura material e humana do Poder Judiciário e do Ministério Público. Trata-se, na verdade, de matéria que seria melhor disciplinada na legislação infraconstitucional.

O inciso IV do art. 93 estabelece a aprovação do magistrado em curso oficial, ou reconhecido por Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento, como **requisito para o seu vitaliciamento**, fragilizando a garantia da vitaliciedade, pois coloca no período de vitaliciamento um requisito que, no máximo, poderia vir a ser realizado com os candidatos em uma fase do concurso público para ingresso na magistratura. Essa compulsória passagem dos juízes por curso oficial descaracteriza o sistema de concurso público para ingresso na carreira, ensejando a possibilidade de utilização de critérios

subjetivos e arbitrários de avaliação e criando condições para que se desenvolvam perseguições políticas no plano interno do Poder.

Como muito bem asseverou EUGÊNIO RAUL ZAFFARONI (In *Poder Judiciário - Crise, Acertos e Desacertos*, São Paulo, Ed. RT, 1995, p. 147), **"em conclusão, pensamos que o método de recrutamento ou seleção dos juízes que até hoje é mais compatível com a democracia é o concurso público de títulos e provas. Não acreditamos na idoneidade formadora e mais ou menos seletiva de uma 'escola da magistratura', sem prejuízo de sua necessidade para os auxiliares e para os próprios magistrados nos aspectos práticos mais concretos de seu trabalho e eventualmente em alguma tarefa de atualização doutrinária."**

O inciso VII do art. 93 e o parágrafo 2º do art. 129 estabelecem a pena de perda do cargo, respectivamente, para o magistrado e para o membro do Ministério Público que não residirem na comarca, salvo autorização do tribunal ou do chefe da Instituição. Trata-se de evidente desproporcionalidade entre a sanção (perda do cargo) e o fato (não residir na comarca).

A alteração do inciso VIII do art. 93 (aplicável ao Ministério Público pelo art. 39 do Substitutivo, que modifica o § 4º do art. 129 da C.F.) reduz o quorum necessário, que atualmente é de dois terços para o de maioria absoluta, para a remoção, disponibilidade e aposentadoria de magistrado e de membro do Ministério Público, sendo que a decisão também poderá ser adotada, além do Tribunal, pelo Conselho Nacional de Justiça o pelo Conselho Nacional do Ministério Público. A aplicação de sanções graves, como a remoção, a disponibilidade e a aposentadoria por interesse público, não podem se tornar comuns, exigindo a manutenção de maioria qualificada de dois terços. A redução proposta só contribui para o incremento das perseguições políticas dos magistrados e de membros do Ministério Público, fragilizando a garantia da inamovibilidade.

O inciso I do art. 95 (art. 9º do Substitutivo) e a alínea a do inciso I do § 5º do art. 128 (art. 39 do Substitutivo) aumentam para três anos o período aquisitivo da vitaliciedade no primeiro grau, para juízes e membros do Ministério Público, sendo que a perda do cargo também se dará por decisão do Conselho Nacional de Justiça ou do Conselho Nacional do Ministério Público, e não mais apenas pela deliberação do Tribunal a que o juiz estiver vinculado. No mesmo sentido são as alterações introduzidas no parágrafo 2º do art. 95 e no § 6º do art. 128, que ampliam as hipóteses de perda do cargo de magistrado e de membro do Ministério Público por decisão do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, tomada pelo voto de três quintos de seus membros. São elas: **a)** revelação de fatos ou informações de que tenham conhecimento em função do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade e a honra das pessoas; **b)** recebimento, a qualquer título, de auxílios ou contribuições de entidades públicas ou privadas; **c)** exercício da advocacia; **d)** negligência contumaz no cumprimento dos deveres do cargo; e **e)** procedimento incompatível com o decoro de suas funções.

As modificações propostas vulnerabilizam a vitaliciedade ao ponto de sua extinção prática. Ela, a vitaliciedade, nada mais é do que a "vinculação do titular ao cargo para o qual fora nomeado" (José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 16ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 1999, pág. 578). *"Não se trata de um privilégio, mas de uma condição para o exercício da função judicante que exige garantias especiais de permanência e definitividade no cargo. É assim prerrogativa da instituição judiciária, não da pessoa do juiz. Uma vez tornado vitalício, isto é, titular do cargo por toda a vida, o juiz dele só pode ser afastado por vontade própria e somente perderá o cargo por sentença transitada em julgado"* (ob. cit., grifo nosso). Não é outro o entendimento de HELY LOPES MEIRELLES ao afirmar que *"para a demissão do vitalício o único meio é o processo judicial, geralmente o penal"* (Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo Brasileiro*, 18ª edição, São Paulo, Editora Malheiros, 1993, p. 391).

Na realidade, ao instituir uma outra instância capaz de decretar a perda do cargo de magistrado e de membro do Ministério Público, que não a judicial, o Substitutivo cria um hibridismo legal, fundindo a via administrativa com a via jurisdicional no processo administrativo disciplinar do juiz e do membro do Ministério Público - em uma mesclagem normativa que, pela sua "originalidade" e "inovação", não encontra paralelo em nosso ordenamento jurídico -, processando-os administrativamente, mas conferindo eficácia jurisdicional à decisão administrativa. Esse mesmo dispositivo já constava do Substitutivo do Deputado JAIRO CARNEIRO. Quando da sua discussão nesta Comissão Especial, o Ministro SEPÚLVEDA PERETENCE teve a oportunidade de tecer considerações sobre a mesma proposta que ainda guardam atualidade:

"Dispensamo-me, hoje, de quaisquer especulações e tentarei cingir-me a comentários objetivos sobre o substitutivo do nobre Deputado Jairo Carneiro às propostas dos ilustres Deputados Hélio Bicudo e José Genoíno que deram origem a esta Comissão (...).

Não obstante, permito-me começar - a fim de dar maior utilidade ao diálogo - por algumas observações de natureza crítica.

A primeira toca num ponto fundamental da armadura de garantias constitucionais da magistratura. Refiro-me à vitaliciedade, definida na Constituição vigente, na linha da nossa tradição constitucional, como a impossibilidade de perda do cargo de magistrado, uma vez superado o estágio inicial pela decisão positiva da vitaliciedade do juiz, senão exclusivamente mediante sentença judicial transitada em julgado.

No substitutivo, além da introdução da perda de cargo por deliberação do Conselho Nacional de Justiça, - órgão que, no exercício de suas competências de controle disciplinar, não tem uma definição muito clara se é de ordem administrativa ou se é um novo órgão jurisdicional -, fica claro que a perda do cargo poderá ocorrer por decisão de natureza claramente administrativa, embora confiada a tribunais.

Assim, no art. 93, X, constante do substitutivo, está prescrito:
(...)

A natureza claramente administrativa desta decisão fica explícita no art. 95, I, no qual ela é posta como alternativa à solução clássica de sentença transitada em julgado. Com efeito, ali se define que a vitaliciedade, “no primeiro grau, será adquirida, após três anos de exercício, por deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, conforme procedimento de avaliação estabelecida em lei ...” Até aqui, de pleno acordo. Prossegue o texto: “dependendo a perda do cargo, nos demais casos, de sentença transitada em julgado” - primeiro caso -, “de decisão do Conselho Nacional de Justiça” - segunda hipótese -, “ou de deliberação do tribunal competente, nos termos do § 2º deste artigo”.

O § 2º prescreve: (...) - aí vem a especificação de determinadas hipóteses de perda do cargo, às quais voltarei.

O substitutivo mantém o velho escalonamento de competências para processar e julgar magistrados por crimes de responsabilidade. Assim, do Superior Tribunal de Justiça para julgar os juízes de segundo grau, da Justiça Federal e da Justiça dos Estados, quer dizer, os juízes dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais de Justiça. Dos Tribunais de Justiça para julgar os juízes de primeiro grau nos crimes de responsabilidade; dos tribunais regionais federais para julgar os tribunais, os juízes federais comuns ou do trabalho da respectiva área, e assim por diante.

Ora, infrações não-penais, de caráter funcional, que acarretam perda do cargo são exatamente o conceito no Direito brasileiro dos impropriamente ditos crimes de responsabilidade. As Constituições vêm repetindo essa previsão do julgamento de magistrados por crimes de responsabilidade: dos tribunais superiores, pelo Supremo; dos tribunais de segundo grau, hoje, pelo Superior Tribunal de Justiça; dos juízes de primeiro grau, pelo respectivo tribunal de segunda instância.

Criou-se, assim - é certo -, a idéia de que, salvo com relação ao Supremo Tribunal Federal, esses dispositivos têm sido letra morta, à falta de lei que defina quais são os crimes de responsabilidade submetidos a este processo de impeachment de magistrado previsto na Constituição. Mas, na verdade, ao repetir esta previsão e pôr ao lado dela outra - a de deliberação dos respectivos tribunais, inclusive tribunais sem jurisdição penal ou de crimes de responsabilidade, a exemplo do Tribunal Superior do Trabalho - o substitutivo criou uma dualidade desses temas para infrações da mesma natureza. Infrações funcionais que o nosso Direito, por um equívoco bem demonstrado por Paulo Brossard, continua a chamar de crimes de responsabilidade, mas que crimes não são.

Ademais, no Conselho Nacional de Justiça, prevê-se não só a possibilidade de avocação de processos disciplinares, como a da revisão de processos findos há menos de um ano. Tudo isso poderá gerar uma sobreposição de instâncias com o mesmo objetivo e gerar conflitos e contradições. Creio, assim, que se impõe rever a matéria, ou para eliminar a previsão dos crimes de responsabilidade ou para optar, salvo a competência sempre excepcional do Conselho Nacional de Justiça, ou utilizar essa previsão, até hoje morta nas Constituições, dos crimes de responsabilidade para a punição de magistrados com perda do cargo por infrações funcionais não-penais, não-criminais.” (In “Comissão Especial - PEC 96/92 - Estrutura do Poder Judiciário - Audiência Pública”, Câmara dos Deputados, 21/08/96, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 1.996, pp. 3/6)

Por outro lado, o hibridismo administrativo-jurisdicional que está se criando, ao restringir a possibilidade de contestação judicial das decisões do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público a uma única instância, o Supremo Tribunal Federal (art. 14 do Substitutivo, que introduz o regramento contido na alínea r do art. 102 da CF), faz tábula rasa dos direitos e garantias inerentes à atividade jurisdicional, notadamente em relação aos princípios do juízo natural, do devido processo legal de amplo conhecimento e do duplo grau de jurisdição. Portanto, para o julgamento da perda da vitaliciedade, o magistrado e o membro do Ministério Público não mais estarão sujeitos ao duplo grau de jurisdição, reduzindo uma garantia constitucional, que é funcional, a algo com menor valor do que a estabilidade dos servidores públicos, que estão sujeitos ao princípio do juízo natural, do devido processo legal de amplo conhecimento e do duplo grau de jurisdição.

O inciso III do art. 95 (art. 9º do Substitutivo) e o art. 128, § 5º, alínea c (art. 38 do Substitutivo) estabelecem a possibilidade de suspensão dos subsídios do magistrado e do membro do Ministério Público no caso de descumprimento dos prazos processuais, conforme dispuser a lei. Trata-se, mais uma vez, de proposta que afronta uma das garantias funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público, a irredutibilidade de subsídios, entendida como a impossibilidade de sua diminuição em qualquer hipótese. A irredutibilidade de vencimentos dos juízes e dos membros do Ministério Público objetiva garantir o seu padrão de vida, prevenindo coações, hostilizações e pressões oriundas dos demais Poderes, do próprio Judiciário e do próprio Ministério Público, ou de grupos economicamente fortes. Ora, se o subsídio até então era protegido por uma garantia constitucional e funcional que vedava a sua redução em qualquer hipótese, a partir da proposta da Relatora, ele poderá ser suspenso, o que, em termos práticos, significa, mais uma vez, a supressão de umas das garantias de independência dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público.

O inciso IV do parágrafo 1º do art. 95 e a alínea f do inciso II do § 5º do art. 128 introduzem a vedação para o magistrado e membro do Ministério Público, respectivamente, de revelarem ou permitirem "indevidamente que cheguem ao conhecimento de terceiros ou aos meios de comunicação fatos ou

informações de que tenham ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas". A utilização de conceito vago - como é a expressão indevidamente - pode ensejar múltiplas interpretações, ainda mais se considerada a sanção de perda do cargo. Assim sendo, "*como aferir, para fins de instauração de processo administrativo-disciplinar de perda do cargo de magistrado, a autoria da permissão para 'que cheguem ao conhecimento de terceiros fatos ou informações'? Será por presunção quanto ao juiz da causa? Quais serão os critérios preliminares de fixação dessa agência ativa? O dispositivo proposto deve condicionar as ações nele discriminadas à existência de dolo (...)*" (Comentários do Grupo Multidisciplinar de Magistrados do Rio Grande do Sul ao Substitutivo do Deputado Jairo Carneiro, texto mimeo, 5 de dezembro de 1995). Pela imprecisão dos conceitos utilizados, a proposta da Relatora fragiliza a garantia funcional da vitaliciedade.

Por outro lado, os dispositivos anteriormente indicados contrariam o princípio da publicidade, inviabilizando a divulgação de qualquer fato relacionado ao Poder Judiciário e ao Ministério Público. Em termos práticos, as restrições que se pretendem impor estabelecem o segredo de justiça como regra para todo e qualquer litispendência na medida em que qualquer processo poderá estar relacionado à invasão ou lesão à vida privada e à intimidade.

O parágrafo 3º do art. 95 estabelece a limitação da competência do juiz em estágio probatório, a ser disciplinada em lei. Trata-se de dispositivo que cria uma categoria subalterna e limitada de magistrado e, por conseguinte, de jurisdição, fazendo completo descaso com o concurso de ingresso na magistratura e com toda a sistemática já existente de acompanhamento e avaliação permanente do magistrado em estágio probatório. A limitação está a indicar a intenção de se estabelecer um controle político e ideológico mais rigoroso sobre o magistrado recém admitido, de tal sorte que aqueles que não exercerem a sua jurisdição, mesmo que limitada, de acordo com os parâmetros doutrinários dominantes, poderão ter a avaliação de seu estágio probatório comprometida por critérios fluídos e indefinidos, consoante o pensamento de plantão representado pela maioria do tribunal a que estiver vinculado.

O § 4º do art. 95 estabelece a possibilidade da União e dos Estados responderem pelos danos que os juízes causarem no exercício de suas funções jurisdicionais, assegurado o direito de regresso no caso de dolo ou culpa. A responsabilidade pessoal do juiz já está prevista no art. 133¹ do Código de Processo Civil. A inovação do dispositivo proposto encontra-se no direito de regresso no caso de culpa. Ora, um dos fundamentos da atividade jurisdicional

¹ Art. 133. Responderá por perdas e danos o juiz, quando:

I - no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude;

II - recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício, ou a requerimento da parte.

Parágrafo único. Repurta-se-ão verificadas as hipóteses previstas no inciso II só depois que a parte, por intermédio do escrivão, requerer ao juiz que determine a providência e este não lhe atender o pedido dentro de dez (10) dias.

reside no livre convencimento do magistrado frente ao ordenamento jurídico. Ao se estabelecer a culpa como hipótese que fundamenta o direito de regresso, limita-se sobremaneira a independência do magistrado, violando o princípio do livre convencimento, sem o qual a atividade jurisdicional não existe.

1.1. As Nossas Propostas de Fortalecimento das Garantias da Magistratura (e do Ministério Público)

A **Emenda nº 44-CE/99** teve a **preocupação** de, ao contrário do Substitutivo da Relatora, **fortalecer as garantias funcionais do Poder Judiciário**. Com o intuito de assegurar a máxima transparência das instâncias e dos critérios que norteiam a aquisição das garantias e das prerrogativas da magistratura, sem as quais a independência do Poder Judiciário deixa de existir, **propusemos**: **a)** a aferição do merecimento, para efeitos de promoção, em julgamento público e mediante votação individualmente fundamentada, sob pena de nulidade, por intermédio de metodologia científica de avaliação de desempenho funcional, regida por critérios objetivos (art. 93, II, c); **b)** necessidade de fundamentação de cada voto de recusa, para efeitos de promoção, na apuração de antigüidade (art. 93, II, d); **c)** que a recusa da promoção do juiz mais antigo constitua peça inicial de instauração de processo administrativo-disciplinar contra o juiz recusado, obrigando o Tribunal a apurar qualquer fato que tenha dado causa a sua decisão de não promover; **d)** fundamentação individual do voto a ser proferido no ato que decidir pela remoção, sob pena de nulidade (art. 93, VIII); e **e)** fundamentação individual das decisões de caráter disciplinar dos órgãos do Poder Judiciário, sob pena de nulidade (art. 93, X).

Por simetria e extensão, as propostas esboçadas em nossa **Emenda nº 44-CE/99** também são aplicáveis ao Ministério Público.

2 - DEMOCRATIZAÇÃO INTERNA DO PODER JUDICIÁRIO

O inciso XI do art. 93 estabelece a possibilidade de preenchimento de metade das vagas do órgão especial pelo critério de merecimento e a outra metade por eleição do tribunal pleno. Trata-se de inovação tímida e de eficácia limitada na busca da democratização interna do Poder Judiciário. Os magistrados de primeiro grau continuam alijados do poder de representatividade, sequer tendo possibilidade de exercício do voto. A votação por magistrados de primeiro grau é medida que, além de democratizar, se constitui em forma de avaliação das atividades dos integrantes do órgão especial. Nesse sentido, a proposta por nós apresentada, constante da **Emenda nº 44-CE/99** é muito mais avançada e inovadora, pois estabelece a possibilidade de que "*metade dos membros do órgão especial seja eleita pelo tribunal pleno e metade, mediante voto direto e secreto, pelos magistrados de carreira vitalícios, para um mandato de dois anos*" (art. 93, XII). Com isso o critério de antigüidade não valerá mais como elemento definidor da escolha dos membros do órgão especial.

O art. 93, inciso XII, estabelece que o órgão diretivo de tribunal será escolhido dentre seus membros ou, onde houver, dentre os integrantes do órgão especial. Ora, restringir a escolha dos órgãos diretivos aos integrantes do órgão especial traduz concepção limitante e concentracionista, reduzindo a participação de todos os membros do tribunal.

3 - O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Relatora está propondo (art. 16 do Substitutivo, que introduz o art. 103-A na C.F.) a criação do Conselho Nacional de Justiça integrado por: **a)** um Ministro do S.T.F.; **b)** um do S.T.J.; **c)** um do T.S.T.; **d)** um Desembargador de Tribunal de Justiça; **e)** um juiz estadual; **f)** um juiz do Tribunal Regional Federal; **g)** um juiz federal; **h)** um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República; **i)** um membro do Ministério Público Estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República; **j)** dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da O.A.B.; e **k)** dois cidadãos, um indicado pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. O Desembargador, o juiz estadual, o juiz do Tribunal Regional Federal e o juiz federal serão escolhidos pelo S.T.J. O órgão terá competência jurisdicional, administrativa e correicional sobre os magistrados e funcionários, inclusive para decidir sobre perda de cargo de magistrado (art. 5º, 6º, 9º e 17 do Substitutivo). A composição do Conselho privilegia a escolha de seus integrantes pelos membros dos Tribunais Superiores, em detrimento da **participação da sociedade civil e dos juízes de 1º grau.**

No que se refere ao caráter do Conselho proposto, o texto do Substitutivo (art. 6º, que modifica o art. 92 da C.F.) conceitua-o como órgão jurisdicional, criando um hibridismo administrativo-jurisdicional que desconsidera a garantia da vitaliciedade. Em realidade, o modelo que está sendo proposto, ao introduzir uma mescla de competências e atribuições até então estranhas ao nosso ordenamento jurídico, objetiva conferir atributo jurisdicional direto ao processo disciplinar contra o magistrado, terminando com a via administrativa e evitando a garantia constitucionalmente consagrada a todos de provocar a interferência do Poder Judiciário sempre que houver lesão ou ameaça de lesão a direito, conforme estabelece o art. 5º, XXXV, da Constituição. Trata-se, na verdade, de uma proposta **que concentra poder nas cúpulas dos Tribunais**, notadamente no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, que **indicarão a maioria dos integrantes do Conselho.** Na verdade, está sendo criado "*um Conselho à margem do sistema judiciário, travestido de órgão deste Poder, dele subtraindo competência - ora administrativa, ora jurisdicional -, sem se submeter ao sistema judiciário de equilíbrios internos, subvertendo a organização estrutural constitucionalizada do Poder e revogando direitos e garantias consistentes nos princípios do juízo natural, do devido processo legal e do duplo grau de jurisdição, constituindo, enfim, um SUPERPODER.*" (Comentários do Grupo Multidisciplinar de Magistrados do Rio Grande do Sul ao Substitutivo do Deputado Jairo Carneiro, texto mimeo, 5 de dezembro de 1995)

No que concerne à competência do Conselho Nacional de Justiça (e do Conselho Nacional do Ministério Público), a proposta da Relatora **ignorou as atividades de planejamento e avaliação do Poder Judiciário** contidas na **Emenda nº 44-CE/99** por nós apresentada.

O controle disciplinar e administrativo exercido pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, nos termos em que está sendo proposto pela Relatora, colide com os limites estabelecidos pelo art. 60, § 4º, incisos I e III, da Constituição Federal, na medida em que lhe conferem amplos poderes de intervenção nos Tribunais estaduais e regionais, cassando-lhes a autonomia administrativa. Isso se traduz por intermédio da avocatória de processos disciplinares, bem como a revisão de ofício de processos, abrangendo inclusive aqueles julgados há menos de um ano. Registre-se, nesse particular, que a regra proposta (art. 103-A, V, e art. 130-A, V), embora com verniz transitório, afigura-se como atribuição permanente, de tal sorte que ambos os Conselhos terão a competência para rever, a todo o momento, qualquer processo disciplinar de magistrado e membro do Ministério Público, gerando insegurança e instabilidade sobre os juízos inferiores e criando um poder de pressão e coação eterno das cúpulas dos Tribunais Superiores e do chefe da Instituição sobre toda a magistratura e o Ministério Público nacionais.

A proposta da Relatora, ao invés de propugnar por um órgão de garantia da magistratura, do Ministério Público e da cidadania, como propusemos em nossa **Emenda nº 44-CE/99**, cria uma estrutura de poder arbitrária que esvazia a eficácia do princípio da independência do juiz e do membro do Ministério Público, movimento característico de constituições conservadoras, "*que declara os direitos, mas retira-lhes condição de efetividade*". Nunca é demais lembrar, a esse respeito, a lição de J. J. GOMES CANOTILHO:

*"Os conselhos superiores de justiça apresentam-se, no figurino constitucional, como órgãos de defesa da independência externa dos magistrados relativamente aos outros poderes estranhos à organização judiciária. No entanto, a sua composição (pelo menos a daqueles que está plasmada na constituição) indicia que não se trata de órgãos de autogoverno da magistratura ou do Ministério Público. A composição mista - membros democraticamente eleitos pela AR e membros eleitos pela magistratura - aponta no sentido de órgãos independentes de administração da justiça, mas sem as características dos esquemas organizatórios da 'automovimentação corporativa' livres de qualquer ligação à representação democrática. Neste sentido se diz que eles 'legitimam' a independência da magistratura furtando-a à 'opacidade corporativa-institucional'. As funções dos conselhos superiores não podem perturbar, como é óbvio, a independência interna dos magistrados, isto é, o livre exercício da sua actividade sem quaisquer vínculos perante os órgãos dirigentes da magistratura e dos tribunais superiores (que não sejam os prescritos nas leis)." (In *Direito Constitucional*, Coimbra, Editora Almedina, 1992, p. 777).*

Em síntese, a criação do Conselho Nacional de Justiça, composto majoritariamente por membros indicados pelos Tribunais Superiores, provocará a verticalização completa do Poder Judiciário, com a cristalização dos grupos ideológicos que tendem à formação de consensos para manter a hegemonia, reproduzindo o que ocorre em escala maior no Estado. Atualmente, os órgãos superiores já têm controlado a base mediante **“a transformação em atividade administrativa daquilo que é, por natureza e constitucionalmente, jurisdicional”** (DYRCEU AGUIAR DIAS CINTRA JÚNIOR, *A Fiscalização do Judiciário por Órgão Externo*, Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 84, set. de 1995, vol. 719, pág. 335).

O art. 130-A criou o Conselho Nacional do Ministério Público composto por: **a)** Procurador-Geral da República; **b)** três membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras; **c)** três membros do Ministério Público dos Estados; **d)** dois juízes, um indicado pelo S.T.F. e outro pelo S.T.J.; **e)** dois advogados; e **f)** dois cidadãos indicados, um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal; todos com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo nomeados pelo Presidente da República depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal. Os membros do Conselho oriundos do Ministério Público serão indicados pelos respectivos Ministérios Públicos, sendo os advogados indicados pelo Conselho Federal da OAB. As críticas anteriormente expostas em relação ao Conselho Nacional de Justiça **aplicam-se, com as devidas adaptações, ao Conselho Nacional do Ministério Público.**

3.1. A Nossa Proposta de Fiscalização Externa do Poder Judiciário (e do Ministério Público)

A concepção por nós formulada em relação à fiscalização externa do Poder Judiciário vai muito além da constituição de um órgão como está sendo proposto pelo Relator. Pela proposta apresentada na **Emenda nº 44-CE/99**, estamos propugnando pela criação de um Sistema Nacional de Planejamento e Avaliação do Poder Judiciário composto por um Conselho Nacional do Poder Judiciário e por Conselhos Estaduais, instituídos em cada um dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal.

A **nossa proposta**, ao contrário da concepção do Relator, **não estabelece**: **a)** o caráter jurisdicional das decisões do órgão de controle; **b)** o fim dos princípios do juízo natural, do devido processo legal de amplo conhecimento e do duplo grau de jurisdição em relação as decisões do órgão de controle, obedecendo os direitos e garantias fundamentais dos magistrados, inerentes a qualquer cidadão; **c)** qualquer prejuízo ao princípio do pacto federativo, respeitando a autonomia dos tribunais; **d)** a possibilidade de perda de cargo de magistrado, preservando o princípio da vitaliciedade; e **e)** a possibilidade de escolha de parlamentares, ex-parlamentares e de cidadão que esteja exercendo cargo de confiança no âmbito de qualquer um dos três Poderes para compor qualquer um dos Conselhos, evitando a partidarização do órgão de fiscalização.

Pela nossa proposta, o Conselho Nacional do Poder Judiciário será integrado por vinte e um membros, todos eleitos para mandato de quatro anos, em regime de dedicação exclusiva, escolhidos dentre brasileiros com mais de trinta e cinco anos, sendo: **a)** sete eleitos pelos magistrados togados vitalícios, sendo dois dos Tribunais Superiores, um dos Tribunais Regionais, um dos Tribunais de Justiça e dois juízes do primeiro grau; **b)** seis eleitos pelo Congresso Nacional pelo voto de quatro quintos de seus membros, dentre brasileiros com mais de trinta e cinco anos e de notável saber jurídico e ilibada reputação moral, sendo três representantes do meio científico e acadêmico; **c)** quatro eleitos pelos membros do Ministério Público Federal, Estadual e do Distrito Federal e dos Territórios, com mais de quinze anos de carreira; e **d)** quatro eleitos pelos advogados com mais de quinze anos de efetiva atividade profissional.

Os Conselhos Estaduais do Poder Judiciário serão integrados por onze membros, sendo quatro eleitos pelos magistrados, três eleitos pelas Assembléias Legislativas, dois eleitos pelo Ministério Público Estadual ou Distrital e dois eleitos pelos advogados que atuam no Estado. O mandato será de quatro anos, em regime de dedicação exclusiva, salvo o exercício de cargo ou função de magistério superior, sendo vedada a reeleição.

Os membros dos Conselhos Nacional e Estaduais do Poder Judiciário serão eleitos em votação de âmbito nacional e estadual, mediante voto direto e secreto dos juízes togados vitalícios, dos membros do Ministério Público e dos advogados, vedados o voto por representação e a eleição proporcional, incumbindo ao Tribunal Superior Eleitoral a realização do pleito, na forma de resolução.

Os órgãos do Sistema Nacional de Planejamento e Avaliação do Poder Judiciário possuem **atribuições eminentemente administrativas**, sendo **vedada a sua interferência na atividade jurisdicional**. Dentre as atribuições do Conselho Nacional do Poder Judiciário, que possui atribuições em todo o território nacional, destacamos:

- desenvolvimento de **atividades de planejamento e avaliação administrativa** do Poder Judiciário, com poderes de coordenação, supervisão, fiscalização, correção e disciplina sobre as atividades administrativas dos órgãos, serviços auxiliares, membros e servidores judiciários dos Tribunais, incumbindo-lhe conhecer de reclamações, requisitar informações e diligências, determinar procedimentos e ordenar providências;
- processamento e julgamento, originariamente, no **âmbito administrativo-disciplinar**, dos membros dos Tribunais, podendo decidir, fundamentadamente, pela **representação de perda do cargo**, remoção, disponibilidade ou aposentadoria com proventos proporcionais ao tempo de serviço, e aplicar outras sanções administrativas cabíveis,

- julgamento, **em grau de recurso**, dos processos **administrativo-disciplinares** contra os juízes de primeiro grau de jurisdição e servidores dos Tribunais;
- **planejamento, desenvolvimento e avaliação de planos**, programas e projetos estruturais, bem como a **definição de diretrizes gerais** que viabilizem a implementação de **políticas de organização e prestação dos serviços judiciários**;
- desenvolvimento de ações institucionais que assegurem e efetivem a independência, autonomia, eficiência e eficácia administrativa, orçamentária e financeira do Poder Judiciário, zelando pela observância dos direitos, prerrogativas e garantias constitucionais da magistratura e dos direitos e garantias dos servidores judiciários;
- supervisão do cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares e recomendar providências, fiscalizar o cumprimento das normas constitucionais sobre administração, orçamento, finanças e vencimentos, bem como a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos dos Tribunais e seus servidores judiciários, podendo desconstituí-los, revê-los ou assinar prazo para que sejam adotadas as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;
- **representação**, ao Ministério Público, **para o ajuizamento de ação de perda do cargo**, bem assim no caso de crime contra a administração da Justiça ou de abuso de autoridade;
- **elaboração**, anualmente, **de relatório geral**, que integrará mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Constitucional ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa, no qual constem: a) a avaliação de desempenho, global e particularizada, do Poder Judiciário no País, inclusive dos Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Constitucional, com publicação de dados e estatísticas sobre cada uma das Justiças especializadas nas regiões, Estados e Distrito Federal, em cada um e todos os graus de jurisdição, discriminando dados quantitativos sobre execução orçamentária, processos e recursos humanos; e b) as atividades desenvolvidas pelo Conselho e os resultados obtidos, bem como as medidas e providências que julgar necessárias para o desenvolvimento do Poder Judiciário;
- julgamento administrativo, mediante reclamação ou em grau de recurso, dos regimentos internos e das instruções normativas dos Tribunais, do resultado, individual ou coletivo, dos concursos públicos para provimento de cargos de juízes de primeiro grau e de servidores dos Tribunais, bem como do preenchimento dos cargos de confiança;

- iniciativa para propor, no âmbito federal, projetos legislativos que disponham sobre estrutura, organização e funcionamento administrativo do Poder Judiciário; e
- elaboração do projeto do Estatuto da Magistratura e o Estatuto dos Servidores Judiciários, mediante prévia consulta a todos os Tribunais, associações de magistrados e de servidores judiciários de âmbito nacional.

Com o intuito de resguardar a composição dos órgãos do Sistema Nacional de Planejamento e Avaliação do Poder Judiciário da interferência indevida de parlamentares e ex-parlamentares, vedamos a eleição, pelo Congresso Nacional e pelas Assembléias Legislativas, de parlamentar, de ex-parlamentar e de cidadão que esteja **exercendo cargo de confiança no âmbito de qualquer um dos três Poderes** para compor qualquer um dos Conselhos. O Substitutivo da Relatora, não obstante ter limitado sensivelmente as vedações para a participação no Conselho (art. 7º do Substitutivo, que introduz o inciso XVI no art. 93 da C.F.), não coibiu a indicação de ocupantes de cargo de confiança de qualquer um dos três Poderes.

As observações anteriormente esboçadas em relação a nossa proposta de fiscalização externa do Poder Judiciário também **se aplicam ao Ministério Público**. Só não havíamos explicitado em nossa emenda em função do entendimento generalizado da Comissão Especial de não se alterar o capítulo do Ministério Público.

4 - O SISTEMA DE CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE

O Substitutivo da Relatora atribui eficácia contra todos e efeito vinculante às decisões do STF nas ações diretas de inconstitucionalidade, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (art. 15 do Substitutivo, que modifica o art. 102, III, § 2º).

A atribuição de eficácia contra todos para as decisões definitivas de mérito nas ações diretas de inconstitucionalidade, como está sendo proposta, não atribui o efeito de cassação da validade do dispositivo declarado inconstitucional. A adoção desse efeito, como propusemos na **Emenda nº 44-CE/99** (art. 103, parágrafos 1º e 2º), daria efeito concreto ao princípio da legalidade (art. 5º, II, C.F.). Essa abordagem vincularia, sem necessidade de súmula vinculante e sem tratamentos discrepantes, os órgãos do Poder Judiciário, a Administração Pública e as pessoas de direito privado, físicas ou jurídicas. Pela concepção do Substitutivo, a oponibilidade contra todos não tem efeito vinculante para as pessoas de direito privado, mas, apenas, para a Administração Pública e para o Poder Judiciário. Estamos diante de um paradoxo que introduz situação de desigualdade inconcebível em que um dispositivo legal pode ser considerado inválido para a esfera pública e válido para as relações privadas. Além do que, o

Substitutivo manteve a competência do Senado Federal (art. 52, X, da C.F.) para suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou ato normativo declarado inconstitucional.

5 - ARGÜIÇÃO DE RELEVÂNCIA

O Substitutivo da Relatora está introduzindo a argüição de relevância para a admissibilidade do recurso extraordinário, do recurso especial e do recurso de revista.

Em relação a cada um dos recursos referidos, a Relatora está propondo a necessidade de o recorrente demonstrar a "repercussão geral das questões constitucionais" discutidas no caso como condição de sua admissibilidade. A necessidade de se demonstrar a "repercussão geral" de matéria constitucional ignora os direitos e garantias individuais, inviabilizando a possibilidade de se recorrer com fundamento neles e violando frontalmente a cláusula pétreia inscrita no inciso IV do § 4º do art. 60 da C.F. Com isso, limita-se o acesso aos Tribunais, dificultando sobremaneira o reexame das causas decididas em última instância pelos tribunais inferiores.

Por outro lado, a Relatora suprimiu a prerrogativa expressa do Tribunal de definir em seu regimento, e não em lei processual ordinária aprovada pelo Congresso Nacional, as condições de admissibilidade dos recursos. Em nosso entendimento, a redação proposta é vaga ("o Tribunal examine a admissão do recurso"), podendo ensejar dúvidas sobre o seu alcance e a competência dos Tribunais em definirem as condições de admissibilidade em seus Regimentos Internos.

6 - JUSTIÇA DO TRABALHO

Em relação à Justiça do Trabalho, o Substitutivo da Relatora propõe: **a)** manutenção do Tribunal Superior do Trabalho; **b)** extinção dos juízes classistas; **c)** supressão do efeito normativo, com exceção da greve; **d)** ampliação da competência da Justiça do Trabalho; e **e)** criação da justiça itinerante e das Câmaras regionais nos T.R.T.s.

Além disso, a Relatora também está propondo: **a)** a criação de órgãos de conciliação, mediação e arbitragem, sem caráter jurisdicional, integrado por trabalhadores e empregadores, para conhecer de conflitos individuais; e **b)** criação, por lei federal, de juizados especiais na Justiça do trabalho.

Preliminarmente, queremos deixar registrado a nossa discordância com a não extinção do Tribunal Superior do Trabalho. Em nosso entendimento, o Tribunal tem atuado como um terceiro grau de jurisdição moroso, ineficaz e, como aduzimos na justificativa de nossa emenda, *"extremamente resistente aos direitos dos trabalhadores, já tendo, em diversas oportunidades, se subsumido aos*

ditames do Poder Executivo ou do empresariado, restringindo direitos e retirando conquistas históricas dos menos favorecidos". O exemplo da greve dos petroleiros, onde a ilegalidade do movimento foi decretada e os sindicatos foram condenados ao pagamento de vultosas multas, é o caso - não o único - paradigmático. Ao analisar a atuação do Tribunal naquela ocasião, ROGÉRIO VIOLA COELHO teceu considerações irrespondíveis, verbis:

*"(...) Assistimos resignados ao massacre da categoria profissional insubordinada, recusando-nos a perceber o significado maior que assumem as decisões da Corte Trabalhista, como ponto culminante de um processo de repressão crescente à atividade sindical e às organizações sindicais. Processo que, fazendo tábula rasa das garantias constitucionais dos trabalhadores, tem sentido o sentido de uma escalada autoritária, já que a Corte vem se investindo gradativamente de um poder absoluto, que lhe permite **julgar cada vez mais em desconformidade com o direito ou abertamente contra o Direito**, reduzindo o sistema jurídico a um aparato formal sem efetividade, naquilo que ele tem de mais relevante para os trabalhadores.*

*Diante desse dogma, e dos juízos de conveniência e oportunidade política por ele balizados, repita-se, talvez esteja passando despercebido para os democratas deste País que a destruição punitiva das entidades dos petroleiros, decretada e celeremente implementada pelo TST, pode se constituir no ponto de **ruptura da ordem jurídica laboral** instituída pela Constituição de 1988, inibindo grave e irremediavelmente as manifestações da autonomia coletiva das categorias profissionais, essencial para a caracterização de um regime como democrático no final do século XX. Na medida em que expressa uma **hostilidade feroz contra o livre exercício da atividade sindical**, consagrada pela Carta Política entre os direitos fundamentais, a Suprema Corte Trabalhista sinaliza a **exacerbação do autoritarismo e a degradação do Estado de Direito**, que já vinha sendo progressivamente vulnerado em prejuízo das maiorias obreiras".*

(...)

*"Ironicamente, os atos atentatórios à liberdade sindical partem em nosso País da Corte que tem por missão constitucional a sua proteção. A exacerbação do abuso de poder praticado pelo órgão situado no topo do Judiciário Trabalhista instaurou um processo de **degradação acelerada do sistema de solução de conflitos trabalhistas**. Passando progressivamente a funcionar com uma verdadeira **gendarmaria do capital**, o TST vai deixando gradativamente de dirimir os conflitos conforme a competência que lhe é conferida pelo art. 114 da Constituição, para funcionar como um **agente perturbador da ordem social**, na medida que os reprime e sufoca, **estimulando a insurgência**. Agindo desta forma autoritária, destoa do propósito declarado no preâmbulo da Carta*

Política, que considera a solução pacífica das controvérsias essencial à construção do Estado Democrático de Direito" (grifo nosso) (In TST - Um Tribunal acima da Lei, texto inédito, sem data, p. 5, 6 e 18).

No que se refere aos demais dispositivos propostos, com exceção da extinção dos juízes classistas e do efeito normativo, temos discordâncias.

A Relatora alterou (art. 115, inciso I, constante do art. 27 do Substitutivo) o alcance da competência jurisdicional da Justiça do Trabalho ao introduzir o conceito de relação de emprego no lugar de relação de trabalho. Não se trata de mera diferença semântica. Relação de trabalho refere-se a toda relação jurídica que tenha por objeto a prestação de serviços, remunerados ou não, envolvendo tanto a prestação de serviço de trabalhador autônomo ou eventual, como de trabalhador subordinado. Por sua vez, a relação de emprego caracteriza-se pelo *"vínculo obrigacional existente entre o empregado e o empregador. O que caracteriza a relação de emprego é a dependência em que o prestador fica em face do receptor de serviços. Esse vínculo de dependência ou subordinação distingue a relação de emprego de outras relações de trabalho"* (Aluysio Mendonça Sampaio, *in Dicionário de Direito do Trabalho*, São Paulo, 4ª edição, LTr, p. 319). Da diferença entre ambos os conceitos depreende-se que relação de trabalho encerra concepção mais ampla e genérica, envolvendo todas as relações jurídicas decorrentes da prestação de serviço remunerado, independentemente do grau de subordinação ou de formalidade existente entre as partes. Relação de emprego, ao contrário, pressupõe a dependência, a subordinação, do prestador em relação ao receptor de serviços. Trata-se de conceituação mais limitante, que não alcança todas as relações laborais que não apresentam subordinação entre os seus participantes. Em prevalecendo a concepção esboçada no Substitutivo da Relatora, a consequência imediata será a limitação da atuação da Justiça do Trabalho para apreciar as relações laborais não formalizadas e que não apresentam vínculos de subordinação.

A instituição de órgãos de conciliação, mediação e arbitragem, sem caráter jurisdicional, integrado por trabalhadores e empregadores, para conhecer de conflitos individuais, esvazia e enfraquece a representação sindical na medida em que não faz menção à participação das entidades sindicais, notadamente da dos trabalhadores. Com isso, o pretendido órgão de conciliação tornar-se-á um obstáculo à livre organização sindical, posto que seus integrantes não terão estabilidade e a sua instituição colidirá com as Comissões de Fábrica já existentes. Em uma conjuntura de desregulamentação e flexibilização generalizada da legislação social, a não participação das entidades sindicais poderá ensejar a manipulação das instâncias negociais, que se pretendem instituir, pelos interesses do capital.

As alterações introduzidas pela Relatora (art. 28 do Substitutivo, que introduz o § 2º no art. 115 da C.F.) na Complementação de seu voto, no que se refere à greve em atividade essencial, representa **grave e inaceitável retrocesso em relação à versão anterior**. Para todos os efeitos, pretende-se extinguir o poder normativo, mantendo-o, apenas, para a hipótese de greve em atividade essencial, com possibilidade de lesão do interesse público, caso em que o

Mistério Público poderá ajuizar dissídio coletivo, competindo à Justiça do Trabalho decidir o conflito. O que se pretende, em última instância, é manietar a livre organização sindical, conferindo poderes aos tribunais do trabalho, notadamente ao Tribunal Superior do Trabalho, para coibirem o livre exercício do direito de greve.

Não obstante a extinção do Tribunal Superior do Trabalho, estamos convencidos da necessidade de estabelecermos **novas formas de tutela dos direitos sociais**, mais vigorosas e eficazes das que as atuais e que sejam capazes de corresponder às transformações do processo produtivo. Entendemos, como TARSO GENRO, que "o velho Direito do Trabalho não responde e não poderá responder" a todas as modificações sociais e econômicas em curso. "O seu caráter protecionista surgiu para envolver relações com uma certa estabilidade (princípio da continuidade) e subordinação fiscalizada (que informa o seu caráter tutelar), categorias que tendem a ser desagregadas por outras de exploração e subordinação. Estas, ao mesmo tempo, incentivarão a autonomia e apertarão o cerco sobre a qualidade do trabalho, em função da possibilidade de controles mais rigorosos do resultado, sem o exercício da subordinação jurídica direta, conformadora do contrato de trabalho típico." (*Crise Terminal do Velho Direito do Trabalho*, Revista da Procuradoria do Município de Porto Alegre, vol. 8, Porto Alegre, 1996). E arremata o citado autor:

"Um novo Direito do Trabalho, portanto, e uma nova tutela, devem emergir gradativamente ao lado do atual Direito do Trabalho, cuja crise terminal será de longo curso. Não só porque a revolução na produção, em andamento, precisa conviver por um longo período com o sistema originário da 2ª revolução industrial, mas também porque a defesa 'conservadora' dos seus princípios também tensiona para que, na 'ponta' moderna do capitalismo, surja um novo sistema protetivo" (in ob. cit.)

Em seu Substitutivo, a Relatora propõe algumas tutelas novas, mas, em nosso entendimento, ainda não suficientes para englobar o maior número de situações fáticas possíveis. A nossa proposta foi além.

6.1. A Nossa Proposta de Ampliação da Tutela da Justiça do Trabalho

A **Emenda nº 44-CE/99**, por nós apresentada, na tentativa de explicitar e definir novas formas de tutela dos direitos sociais, contemplou a ampliação da competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar os litígios: **a)** individuais entre trabalhadores e empregadores, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União; **b)** que envolvam a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos de categoria de trabalhadores; **c)** entre os trabalhadores avulsos e os respectivos tomadores de serviço; **d)** entre os trabalhadores avulsos e os seus sindicatos; **e)** entre os trabalhadores cooperativados e os respectivos tomadores de serviços; **f)** entre os

trabalhadores cooperativados e as respectivas cooperativas; **g)** decorrentes dos contratos de prestação de serviços autônomo em que o executor do trabalho for operário ou artífice; **h)** decorrentes de contrato de representação comercial em que o representante executar pessoalmente o trabalho; **i)** sobre representação e organização sindical; **j)** decorrentes de acidente do trabalho; **k)** intercategoriais, entre sindicatos e entre sindicato e os integrantes da categoria profissional; **l)** individuais decorrentes do exercício do direito de greve; **m)** que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças; **n)** relativos à aplicação de multas decorrentes de infração às normas de proteção do trabalho, e a sua respectiva execução; **o)** relativos à incidência de contribuições previdenciárias sobre os valores decorrentes de suas decisões, inclusive de acordos homologados, e a sua respectiva execução; e **p)** decorrentes dos contratos agrários em que o parceiro não-proprietário exerce a exploração direta e pessoal.

Propusemos também a ampliação da competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar: **a)** os crimes contra a organização do trabalho e contra a administração da Justiça do Trabalho; **b)** os habeas corpus e demais ações especiais em matéria de sua competência; e **c)** os mandados de segurança contra atos de autoridade federal, estadual ou municipal em matéria trabalhista.

7 - CRITÉRIO DE ESCOLHA DOS MINISTROS DOS TRIBUNAIS SUPERIORES E DO QUINTO CONSTITUCIONAL

O atual critério de escolha dos Ministros do Tribunais Superiores confere ao Chefe do Poder Executivo um poder desmedido para influir na composição dos Tribunais, gerando distorções e comprometendo a independência do Poder. A importância de alterarmos os critérios de escolha dos Ministros dos Tribunais Superiores avulta quando nos defrontamos com o aumento do número de Ministros do Superior Tribunal de Justiça de 33 para 45. Em decorrência, caso a proposta seja aprovada, temos que o atual Presidente da República poderá nomear, de uma única vez, 30 Ministros para o Superior Tribunal de Justiça.

O Substitutivo da Relatora, com exceção dos critérios de escolha dos membros dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Tribunal Superior Eleitoral, não trouxe nenhuma inovação no que concerne aos critérios de escolha dos Ministros dos Tribunais Superiores.

As mudanças em relação à Justiça Eleitoral são meritórias e merecem o nosso apoio. Entretanto, a manutenção dos mesmos critérios de escolha dos Ministros dos Tribunais Superiores e do quinto constitucional não contribuem para a democratização do Poder Judiciário.

7.1. As Nossas Propostas de Escolha dos Ministros dos Tribunais Superiores e do Quinto Constitucional

A nossa proposta, consubstanciada na **Emenda nº 44-CE/99**, propõe algumas medidas tendentes a democratizar o critério de escolha dos Ministros dos Tribunais Superiores e do quinto constitucional.

Em relação ao Supremo Tribunal Constitucional (proposto por nós em substituição ao S.T.F.), estamos propondo: **a)** a fixação de mandato de nove anos para os Ministros, vedada a recondução, e renovando-se a sua composição por um terço a cada quatro anos; e **b)** nomeação pelo Presidente da República depois de aprovada a escolha por três quintos de cada uma das Casas do Congresso Nacional, reunido em sessão conjunta.

No que concerne às vagas dos Ministros dos Tribunais Superiores pertencentes aos magistrados de carreira, estamos propondo o seguinte: **a)** eleição dos magistrados de carreira pela composição plena do Tribunal de segundo grau de origem, para compor lista tríplex; **b)** elaboradas, as listas serão remetidas ao Tribunal Superior pertinente, o qual, por sua composição plena, em tantas votações quantas se fizerem necessárias, comporá lista tríplex; e **c)** aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, o Presidente da República fará a sua nomeação.

Para a escolha dos membros do Ministério Público e dos advogados que integrarão os Tribunais Superiores, os Tribunais Regionais Federais, os Tribunais Regionais do Trabalho, e os Tribunais dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, estamos propondo eleição de âmbito nacional, regional, estadual e distrital, mediante voto secreto e direto dos integrantes de cada uma das categorias, com a formação de chapas, vedado o voto por representação e a eleição proporcional, com a formação de lista tríplex. Após a formação da lista, o Tribunal enviará a indicação para o Poder Executivo, que, nos vinte dias subseqüentes, escolherá um de seus integrantes para a nomeação.

Com o intuito de coirmos o uso de cargo ou mandato, estamos limitando a elegibilidade do Procurador-Geral da República, dos Procuradores-Gerais de Justiça e do Presidente e dos Conselheiros da Ordem dos Advogados do Brasil, que não poderão concorrer ao quinto enquanto estiverem no exercício do cargo e dos mandatos, até três anos após deixarem os mesmos.

8 - COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

O art. 22 do Substitutivo ampliou, ainda que de forma limitada, a competência da Justiça Federal. Por ele, a Justiça Federal ficará responsável pelos crimes impropriamente militares e pelos processos relativos aos direitos humanos em relação aos quais tenha sido suscitada, perante o STJ, o conflito de deslocamento de competência. Os processos decorrentes dos conflitos fundiários permanecerão na Justiça Estadual, que poderá criar varas especializadas com competência exclusiva para as questões agrárias (art. 35 do Substitutivo). A nossa proposta de ampliação da competência da Justiça Federal foi mais além.

8.1 - A Nossa Proposta de Ampliação da Competência da Justiça Federal

Na **Emenda nº 44-CE/99** estamos propondo a ampliação da competência da Justiça Federal, incluindo dentre as suas atribuições a de processar e julgar os crimes contra os direitos humanos, os conflitos decorrentes da demarcação e titulação de terras devolutas do Município, do Estado e da União e os conflitos fundiários de massa, seja individual, difuso ou coletivo o direito controvertido, ou de relevante interesse social. Com isso, objetivamos federalizar a competência jurisdicional, retirando do escopo de atribuições da Justiça Estadual aquelas relacionadas a esses conflitos. Tal iniciativa urge em decorrência da desmedida influência do poder político local, estadual e regional sobre a Justiça Estadual.

Para agilizar a solução dos conflitos fundiários e dos litígios decorrentes de violação dos direitos humanos, estamos propondo que os Tribunais Regionais Federais especializem juizados itinerantes, cíveis e criminais, sendo que na apreciação de tais matérias, a concessão de liminar, a ordem de desocupação ou despejo, bem como o julgamento do processo, serão precedidos, tanto pelo Tribunal como pelo juiz de primeiro grau, de obrigatória diligência judicial no local do conflito.

Como já asseveramos na justificativa de nossa emenda, no caso específico dos conflitos fundiários, tais medidas avultam em importância quando se tem a percepção de que *"a propriedade latifundista da terra se propõe como sólida base de uma orientação social e política que freia, firmemente, as possibilidades de transformação social profunda e de democratização do país. É um sério erro supor, como fazem muitos, que a questão fundiária deva ser isolada do conjunto dos processos sociais e históricos de que é mediação, para no fragmento de um isolamento postiço ser analisada como mero problema social, circunscrito a algumas regiões e alguns grupos sociais. Na verdade a questão agrária engole a todos e a tudo, quem sabe e quem não sabe, quem vê e quem não vê, quem quer e quem não quer."* (Martins, José de Souza: *O Poder do Atraso - Ensaios de Sociologia da História Lenta*, 1ª edição, Editora Hucitec, São Paulo, 1994, 12 e 13).

9 - ACESSO À JUSTIÇA

No que concerne ao acesso à justiça, a relatora limitou-se a: **a)** criar os órgãos de conciliação e arbitragem no âmbito da Justiça do Trabalho; e **b)** conceder autonomia funcional e administrativa para a Defensoria Pública (art. 42 do Substitutivo), fixando prazo para a sua instalação, onde não houver (art. 45 do Substitutivo). Lamentavelmente, o Substitutivo não inovou em relação à legitimação ampla, judicial e extrajudicial, dos partidos políticos, organizações sindicais, entidades de classe ou associações legalmente constituídas. Em nosso entendimento, isso, por si só, já justificaria uma reforma constitucional. Como muito bem assinalou MARCIANE BONZANINI, verbis:

"Em meio a uma avalanche de propostas milagrosas e inservíveis, emergem quatro institutos de capital importância e validade constitucional inquestionável, mostrando-se como uma das eficazes e necessárias formas de enfrentamento do problema. São eles as ações coletivas, o mecanismo da substituição processual no seu conceito doutrinário o que se diz em contraposição à interpretação jurisprudencial dada pelo Tribunal Superior do Trabalho, que negou a própria existência do instituto -; o mandado de segurança coletivo e a modificação do conceito de coisa julgada no plano do reconhecimento da inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, bem assim da ilegalidade pelos Tribunais Superiores no âmbito de sua competência. O problema das lesões massivas e de seu exame pelo Judiciário deve ser resolvido na origem, fazendo com que todos aqueles que tenham tido direito violados, independentemente de haverem ou não buscado pessoalmente socorro na prestação jurisdicional, vejam concretizada a realização de justiça. De nada adianta a criação de mecanismos coativos de uniformização das decisões sem que se pense em agastar a possibilidade de surgimento de renovadas séries de processos a cada lesão que venha a ser praticada e que atinja um grupo social como um todo. São causas em que, pela extensão do rol dos lesados e pela garantia constitucional básica e geral de quebra de inércia na prestação jurisdicional, com certeza envolvem interesse público ou, no mínimo interesse de uma coletividade, legitimando e eticamente obrigando o Ministério Público e as entidades representativas a agir, assim resgatando a confiança dos jurisdicionados nas instituições do próprio Poder Judiciário. Na esteira dessa evolução, a postura privatista e burocrática em relação ao processo deve ser abandonada, tomando-o como mero instrumento necessário à realização da justiça e não como forma de sua negação. Institutos obsoletos, como o reexame necessário em grande número de causas, a rígida restrição à legitimação processual extraordinária, a tradicional interpretação do conceito de coisa julgada em desfavor de milhares de lesados e quase infindável possibilidade de interposição de recursos, devem ser modificados. As portas de acesso ao Judiciário e a sua estruturação orgânica devem ser simplificadas, garantido transparência, menor onerosidade e maior celeridade efetividade de sua função manifesta principal, que é a prestação jurisdicional" (In As Ações Coletivas e a Democratização do Acesso à Justiça. Jornal da AJURIS, nov/95, ano IX, nº 46, p. 10).

Estamos convencidos de que um dos objetivos centrais da reforma do Poder Judiciário é a universalização da jurisdição, criando condições para que todos, notadamente os excluídos, tenham acesso à justiça. Pela **Emenda nº 44-CE/99**, estamos propondo que: **a) o partido político com representação no Congresso Nacional, a organização sindical, a entidade de classe ou a associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, detenham legitimação judicial e extrajudicial extraordinária para a defesa dos**

interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, ou de relevante interesse social, independentemente de filiação, autorização ou mandato individual; nesta hipótese a decisão definitiva de mérito, quando procedente, produzirá efeito geral e subordinante em relação aos direitos reconhecidos; b) a lei federal fixe o limite máximo para as taxas, custas e emolumentos dos serviços judiciais, notariais e de registros extrajudiciais de qualquer natureza; *c)* a lei não poderá criar restrições econômicas de acesso à jurisdição, nem coibir ou limitar a apreciação de medidas cautelares, liminares ou antecipatórias; *d)* é direito da parte litigante ser pessoalmente cientificada das sentenças e acórdãos, bem como de todos os atos processuais que importem na concretização do direito postulado; e *e)* as pessoas jurídicas de direito público, em processo judicial ou administrativo, não disporão de prerrogativas especiais, inclusive de prazo para manifestação ou duplo grau de jurisdição obrigatório.

10 - OUTROS ASPECTOS CONTROVERSOS DO SUBSTITUTIVO

O Substitutivo está propondo a criação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (art. 19 do Substitutivo, que altera o § 1º inciso I do art 125 da C.F.), junto ao Superior Tribunal de Justiça, e da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (art. 24 do Substitutivo, que altera o art. 112, § 2º, inciso I, da C.F.), junto ao Tribunal Superior do Trabalho. Ambas terão a atribuição de **regulamentar os cursos oficiais para o ingresso e promoção na carreira**. A gravidade da proposta avulta quando percebemos que a frequência e a aprovação em cursos oficiais é condição para: **a)** aferição do merecimento para efeitos de promoção (art. 7º do Substitutivo, que altera o art. 93, II, c, da CF); e **b)** o vitaliciamento (art. 7º do Substitutivo, que altera o art. 93, IV, da CF). Trata-se de concepção nitidamente concentracionista de poder que submeterá toda a magistratura nacional ao controle ideológico e doutrinário das cúpulas do S.T.J. e do T.S.T., inclusive influenciando, ainda que de forma indireta, na promoção por merecimento, no ingresso e no vitaliciamento.

O art. 11 do Substitutivo, que introduz o § 2º no inciso II do art. 98 da C.F., estabelece a possibilidade de "conciliação e transação penal para os casos de infrações que não sejam consideradas de menor potencial ofensivo", inovando em relação ao atual texto constitucional (art. 98), que somente nessas infrações admite a transação. Tal inovação enfraquece o princípio da ação penal pública nos crimes de maior gravidade. Entendemos que, pelas suas implicações, e pela falta de dados estatísticos confiáveis e de estudos de maior profundidade sobre as consequências de sua adoção, a proposta não deva ser aprovada agora.

O art. 11 do Substitutivo, que introduz o § 5º no inciso II do art. 98 da C.F., objetiva constitucionalizar a utilização do juízo arbitral para a resolução de conflitos de interesse. Com isso, tenta-se elidir o óbice contido no inciso XXXV da Constituição, que determina que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito", em relação à Lei nº 9.307/96, que dispõe sobre a arbitragem. Referida lei ainda não teve a sua constitucionalidade julgada pelo STF.

O Substitutivo da Relatora (art. 35 e 53), ao extinguir a Justiça Militar dos Estados, manteve a Justiça Militar da União. Em nosso entendimento, a iniciativa deveria ter alcançado toda a Justiça Militar, sem exceção.

Na complementação de seu voto (art. 56 do Substitutivo, que extingue o inciso VII do art. 129 da C.F.), a Relatora propôs a extinção de uma das mais importantes funções institucionais do Ministério Público, a saber, o controle externo da atividade policial. Em seu lugar, ela está propondo a fiscalização externa da atividade policial, o que torna ineficaz qualquer controle finalístico dessa atividade, notadamente qualquer trabalho de investigação por parte do Ministério Público. O controle externo foi introduzido pela Constituição de 1988 com a finalidade de coibir os abusos praticados pelas autoridades policiais. A introdução da fiscalização configura-se como **grave e inaceitável retrocesso** que desconsidera todo o esforço e a atuação do Ministério Público na defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

11 - CONCLUSÃO

O Substitutivo da Relatora apresenta melhorias em relação ao Substitutivo do Deputado Aloysio Ferreira Nunes. Entretanto, mecanismos de concentração de poder administrativo, correicional e jurisdicional ainda permanecem nas cúpulas dos Tribunais Superiores. Por outro lado, a complementação de voto da Relatora introduziu duas modificações no Substitutivo com as quais não podemos concordar, a saber: a) manutenção do poder normativo para a hipótese de greve em atividade essencial, caso em que o Ministério Público poderá ajuizar dissídio coletivo, competindo à Justiça do Trabalho decidir o conflito; e b) a instituição da fiscalização externa da atividade policial, ao invés do controle.

Brasília, 18 de outubro de 1999.

Paulo Ricardo Brinckmann Oliveira
Assessor Técnico da Bancada