

# **Reforma do Judiciário no Brasil: o jogo político e a tramitação da Emenda 45**

Grazielle de Albuquerque Moura Paiva<sup>1</sup>

## **1 Introdução: A Reforma do Judiciário no Brasil**

A Reforma do Judiciário esta inserida em um período representativo de mudanças no Estado e na sociedade brasileira. Ocorrida entre o início da década de 1990 e a metade dos anos 2000, a tramitação da Emenda Constitucional n° 45 serve de esteio para pensar não apenas as alterações no Sistema de Justiça causadas pela lei, mas também as transformações de um país que caminhava rumo à solidificação da democracia. Portanto, é preciso compreender a Reforma em dois planos – no trâmite legislativo e no processo político mais amplo – o jogo de forças e o papel de instituições e personagens na formatação das alterações no Sistema de Justiça.

No Brasil, em um contexto mais amplo, a Reforma pode ser considerada um processo cujo objetivo é modernizar o Sistema de Justiça. Porém, no que concerne a este trabalho, ela foi pontuada como sendo aquela instituída pela Emenda Constitucional n° 45. Nesta investigação, a Reforma foi vista sob a ótica dos profissionais do Direito e também daqueles que produzem o discurso da imprensa. Foram delimitados dois grupos de fontes, observadores privilegiados deste processo: os operadores do Sistema de Justiça (magistrados, defensores, membros do Ministério Público e advogados) e os jornalistas especializados na cobertura do Judiciário. Assim, tendo como base uma análise de cunho qualitativo, amparada em entrevistas feitas por um questionário semi-aberto com os dois grupos de fontes, observou-se o jogo de forças (instituições, personagens, Poderes da República) em torno da Reforma. Infelizmente, pela extensão do recorte dado ao presente artigo, subtraiu-se o aporte teórico do neoinstitucionalismo e da história política que na dissertação, da qual o trabalho se origina, pode-se ver na íntegra. Desta maneira, nos detivemos a análise do campo.

### **1.2. O longo caminho legislativo até a Emenda 45**

Houve um longo caminho legislativo e de discussão política para que o plano de se reformar a Justiça brasileira ganhasse o escopo final promulgado sob o título de Emenda 45, no

---

<sup>1</sup> Jornalista, assessora de comunicação do Ministério Público do Estado do Ceará, membro do Conselho Editorial da Revista Tensões Mundiais e mestre em Políticas Públicas e Sociedade.

final de 2004. O projeto inicial da Reforma chegou ao Congresso Nacional em março de 1992, por iniciativa do então deputado pelo PT de São Paulo, Hélio Bicudo. Após ingressar no trâmite legislativo, o projeto passa a chamar-se PEC nº 96, que pretendia introduzir diversas modificações na estrutura do Poder Judiciário como, dentre outras, a criação de critérios específicos para a promoção na magistratura, a estipulação de mandatos e a alteração na forma de escolha dos ministros do STJ e do STF. A proposta instituía que ambos os Tribunais tivessem um terço de sua composição escolhida por meio de lista tríplice e fixava o tempo máximo de permanência para cada um dos ministros em 18 anos, organizados em mandatos de 9 anos com direito a uma recondução por igual período.

Os ex-secretários da Reforma do Judiciário, Sérgio Renault e Pierpaolo Bottini (2005), detalham alguns pontos da PEC nº 96/92:

Seu objetivo era alterar as regras de promoção e de organização interna do Poder Judiciário, conferindo maior segurança e transparência às decisões administrativas, especialmente aquelas relacionadas com as carreiras dos magistrados. Para tal, previa a participação institucional do Ministério Público nos concursos de ingresso para a magistratura, detalhava os critérios e as exigências para a promoção de juizes por merecimento ou antiguidade e impunha que a aquisição de vitaliciedade fosse auferida por um conselho especial, integrado por membros da magistratura, da OAB e do Ministério Público. A proposta original estabelecia, ainda, mandato de nove anos para os ministros do STF, extinguiu a aposentadoria compulsória para os ocupantes desses cargos e previa que a nomeação deles seria feita mediante lista tríplice, apresentada, ora pelo STJ, ora pela OAB, ora pelo Ministério Público. Regras similares deveriam valer para a escolha dos ministros do STJ. (RENAULT; BOTTINI, 2005, p. 2).

Como se pode ver, a Reforma proposta em 1992 não tocava em questões célebres elencadas na Emenda 45, como a criação de um órgão de controle do Judiciário, o CNJ, ou mecanismos de natureza processual como a súmula vinculante. Neste percurso, a Reforma não seguiu um trajeto linear, ao contrário, esteve repleta de sinuosidades.

Em um pequeno retrospecto vamos acompanhar alguns momentos importantes para compreender como a Reforma chegou ao estágio final nos anos de 2003 e 2004. Após a tramitação inicial, a PEC 96/92 foi convertida, em dezembro de 1993, em Proposta de Emenda Revisional. Nesse período, assume a relatoria da matéria o então deputado federal pelo PMDB do Rio Grande do Sul, Nelson Jobim, e começam a serem discutidos pontos como a súmula de efeito vinculante e a criação de órgão de controle do Poder Judiciário. Embora estes temas acabem recebendo um simples registro no relatório final, passam a compor a agenda de debates a partir de então. Não apenas a súmula como a proposta de criação de um CNJ voltam à tona, em agosto de 1995, quando da criação de uma Comissão Especial para o exame da PEC nº96/92, sob a relatoria do deputado

federal Jairo Carneiro, do PFL da Bahia. José Adércio Leite Sampaio (2007) refere-se à inserção da Súmula e do CNJ na proposta de Reforma:

Entre os congressistas simpáticos à ideia [de centralização das decisões do Poder Judiciário] estava ninguém menos que o relator da Revisão Constitucional, o então deputado Nelson Jobim. Foi ele quem terminou por balizar as discussões que se seguiram sobre a proposta. Na verdade, ele tentou introduzir nos debates a centralização e o que chamava de racionalização democrática do Sistema de Justiça, por meio das súmulas de efeito vinculante a serem editadas pelos tribunais, do reconhecimento do mesmo efeito às Ações Diretas de Inconstitucionalidade e de formas de responsabilização da magistratura. Se é verdade que a iniciativa não passou de registro no relatório final, a agenda estava lançada, sendo retomada pela Câmara com a instituição da Comissão Especial para o exame da PEC nº96/1992. A ela logo foi apensada a PEC nº112/1995, de autoria do deputado José Genuíno, instituindo o controle externo do Poder Judiciário. Seguiram-se audiências públicas e sessões de discussão que culminaram com o relatório propondo a criação das súmulas vinculantes, do Conselho Nacional de Justiça, bem como da extinção do poder normativo da Justiça do Trabalho, promovendo-se mudanças no regime dos precatórios judiciais. (SAMPAIO, 2007, p. 107).

A pesquisadora Cláudia Rosane Roesler (2007) cita Sadek (2001) para lembrar que a proposta apresentada por Jairo Carneiro recebeu duras críticas, não conseguindo o consenso necessário para a aprovação. Sem conseguir realizar um acordo sobre o modelo de Reforma, a Comissão encerra seus trabalhos em 1998. A proposta chega a ser até mesmo arquivada em 2 de fevereiro de 1999, de acordo com o artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), e desarquivada 20 dias depois (SAMPAIO, 2007). Nesse período, o assunto ressurgiu com ainda maior destaque. Em 1999, sob a articulação do senador Antônio Carlos Magalhães, a Reforma volta à berlinda extrapolando as discussões políticas e legislativas e ganhando as ruas a reboque da criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre o Poder Judiciário.

Durante o mês de março de 1999, Magalhães empenhou-se em buscar indícios de corrupção no Judiciário e em 08 de abril, apesar da opinião contrária de boa parte da comunidade jurídica, iniciaram-se os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito por ele proposta cujo objetivo era apurar os indícios de corrupção no Poder Judiciário brasileiro. Diante da controvérsia gerada pelas denúncias de corrupção que estavam sendo apuradas pela Comissão Parlamentar de Inquérito decidiu-se retornar à discussão da PEC 96/92. (ROESLER, 2007, p. 11).

Em 1999, sob a relatoria do deputado Aloysio Nunes Ferreira, do PSDB de São Paulo, a Reforma volta a ganhar fôlego. Desta vez, o projeto recebe algumas sub-relatorias como forma de ajudar a criar um consenso sobre os temas. Além disso, para debater as propostas ocorreu uma nova rodada de audiências públicas com a presença de estudiosos, representantes das entidades de classe do Sistema de Justiça etc.

Ao projeto original foram apenas outras PECs como as de nº 112-A/95, nº 127-A/95, nº 215-A/95, nº 368-A/96 e nº 500-A/97<sup>2</sup>.

Dentre os vários pontos do relatório, o mais polêmico, que contou como uma forte rejeição de vários setores, foi o que versava sobre a extinção da Justiça do Trabalho. Também polêmico, o controle do Poder Judiciário foi um dos que mais suscitou propostas no plenário. Segundo Sampaio (2007), mesmo sem constar no relatório final, foram apresentadas nada menos que 45 emendas sobre o assunto. A súmula vinculante era outra questão controversa presente no relatório que contemplou ainda a chamada “federalização” dos crimes contra os Direitos Humanos.

Para Sampaio (2007), outras medidas além da criação de um órgão de controle indicavam um modelo centralizado e vertical para a Reforma:

Mal começara junho, e o relator apresentou seu relatório com forte teor centralizante, pois não apenas criava um órgão de controle externo do Poder Judiciário, como previa a Súmula Vinculante, o incidente de constitucionalidade, a arguição de relevância no Recurso Extraordinário e o fim da Justiça do Trabalho. Quando agosto começou, Aloysio Nunes era Secretário Geral da Presidência da República, tendo-se nomeado em seu lugar a igualmente peessedebista, Zulaiê Cobra. (SAMPAIO, 2007, p. 108).

Roesler (2007) lembra o caminho até a aprovação do relatório de Zulaiê Cobra Ribeiro:

Este projeto não chegou a ser discutido, pois Nunes Ferreira se afastou para integrar o governo federal, assumindo a relatoria a deputada Zulaiê Cobra Ribeiro (PSDB-SP) que, apesar de ser do mesmo partido, modificou bastante a proposta antes apresentada, dando destaque à reivindicação por mecanismos mais duros de Controle do Judiciário. Em 19/10/1999 o substitutivo de Cobra sofreu ajustes e foi aprovado, encerrando-se os trabalhos da Comissão em meados de novembro. (ROESLER, 2007, p. 12).

Sampaio (2007) detalha a incursão das medidas de centralização e controle nos relatórios:

O primeiro relatório, apresentado em setembro, concentrava-se mais no controle e na responsabilização dos juízes e membros do Ministério Público, até então não contemplados pela Reforma, recebendo ataques dos governistas e da oposição, inclusive do próprio Hélio

---

<sup>2</sup> PEC nº 112-A, de 1995, tendo como primeiro subscritor o nobre deputado José Gunoíno, institui o sistema de controle do Poder Judiciário", tendo parecer da CCJR pela admissibilidade, com emenda. PEC nº 127-A, de 1995, tendo como primeiro subscritor o nobre Deputado Ricardo Barros, que ‘dá nova redação ao inciso VI do artigo 93 da Constituição Federal’, aumentando de setenta para setenta e cinco anos a idade para aposentadoria compulsória dos magistrados. PEC nº 368-A, de 1996, do Poder Executivo, que ‘atribui competência à Justiça Federal para julgar os crimes praticados contra os Direitos Humanos’, tendo parecer da CCJR pela admissibilidade, com substitutivo. PEC nº 500-A, de 1997, do Senado Federal, que atribui ‘eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e da Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios’ às decisões proferidas pelo STF, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo, e às definitivas de mérito, se aquele tribunal ‘assim o declarar, pelo voto de dois terços de seus membros’. A proposição recebeu parecer pela admissibilidade na CCJR, com emenda. (COMISSÃO..., 1999, *online*).

Bicudo (1999), que negava a paternidade do que se transformara a Reforma, fazendo com que a relatora recuasse e, no mês seguinte, apresentasse outro mais palatável, ao incluir o efeito vinculante apenas para a ação direta de inconstitucionalidade, substituindo a súmula vinculante por outra impeditiva de recurso, mantendo a arguição de relevância, o Conselho de Justiça, mais outro do Ministério Público, e nada falando do incidente de constitucionalidade. Com a emenda de Fleury Filho trazendo de volta a súmula vinculante, bem assim o incidente de constitucionalidade, o relatório acabou sendo aprovado no âmbito da Comissão, seguindo-se, em janeiro, com a votação de primeiro turno. (SAMPAIO, 2007, p. 108-109).

Em meio aos numerosos e imbricados termos técnicos, estava se discutindo a possibilidade de centralização das decisões na cúpula do Poder Judiciário como alternativa para promover certa celeridade processual e segurança jurídica. Assunto polêmico, muitos defendem que esses mecanismos restringiriam a liberdade de atuação do juiz singular. Outros apostam nessas ferramentas como maneira de desafogar a quantidade de processos em tramitação, garantir certa previsibilidade de decisões e redução de custos do processo. Em todo caso, enxergando mais benesses ou reveses, quanto maior o número desses mecanismos mais se concentraria nas instâncias superiores o poder decisório.

Por isso, diante da polêmica, ao se diminuir o quantitativo desses instrumentos nas propostas deixa-se o relatório mais palatável. Ao se falar que a súmula vinculante estaria restrita à ADI, diz-se que o STF só poderia vincular as decisões das instâncias inferiores à sua no caso específico de uma ADI. Ou seja, se restringe as possibilidades do Supremo fazer o mesmo em outras ações. De maneira explicativa, podemos dizer que, se a súmula vinculante age de cima para baixo, em um efeito cascata, a súmula impeditiva de recurso<sup>3</sup>, como o nome aduz, se coloca em sentido inverso, de baixo para cima, ao impedir que determinadas ações cheguem às cortes superiores. Por conta de não obrigar que a decisão do magistrado esteja em conformidade com as teses do STJ ou STF, a súmula impeditiva de recurso sempre foi considerada mais branda do que a vinculante.

No caso da “arguição de relevância<sup>4</sup>,” também se cria um anteparo para que os processos possam chegar ao Supremo. Já o “incidente de constitucionalidade<sup>5</sup>” consiste numa

---

<sup>3</sup> Instituída pela Lei nº 11.276/06, a súmula impede qualquer recurso contra a decisão de juiz que estiver em conformidade com matéria sumulada no STJ ou no STF. Vale ressaltar que a decisão do juiz pode ou não estar em conformidade com alguma súmula do STJ ou STF. Mas, caso esteja em conformidade com alguma súmula destes tribunais, a parte está impedida de recorrer.

<sup>4</sup> A partir da Emenda 45, passou a se exigir a arguição de relevância da questão federal para a interposição do recurso extraordinário inserindo um terceiro 3º parágrafo ao artigo 102 da Constituição de 1988, com o seguinte teor: "§ 3º 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".

<sup>5</sup> O advogado e professor da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Arnoldo Wald, explica o incidente de constitucionalidade: “Na reforma judiciária foi proposta a introdução, em nosso direito, de uma nova forma de apreciação do problema constitucional, sem que se devesse aguardar a decisão do recurso extraordinário ou a propositura de uma ADIN ou de uma ação declaratória de constitucionalidade. Trata-se do incidente de constitucionalidade, inspirado no direito alemão, que permite seja antecipada a posição do Supremo Tribunal Federal sempre que for suscitado, em qualquer processo, o problema da constitucionalidade, com fundamentos relevantes. No caso, a Corte Suprema se limitaria a decidir a matéria constitucional, prosseguindo, em seguida, normalmente o feito na instância em que se encontrava. (...) Trata-se, no fundo, de uma espécie de tutela antecipada de caráter constitucional, em virtude da qual ocorre, no processo, uma cisão entre a questão constitucional e as demais

ferramenta segundo a qual as ações judiciais envolvendo matéria constitucional podem ser encaminhadas diretamente ao Supremo, antes mesmo de serem apreciadas por outra instância. Em todos os casos abordados, mesmo diante da necessidade de se criar ferramentas que garantissem a celeridade processual, vale a máxima de que um relatório com mecanismos de controle mais brandos ou em menor número teria mais chance de passar. Usando esta lógica, o relatório da deputada Zulaiê Cobra, apresentado em setembro de 1999, considerado muito duro, foi rejeitado e teve que ser refeito para, finalmente, em outubro de 1999, ser aprovado.

Em janeiro de 2000, o texto segue para o Plenário da Câmara, onde é modificado e aprovado em primeiro turno. Em junho de 2000, o projeto é aprovado em segundo turno na Câmara e segue para o Senado com a nova nomenclatura de PEC nº29/2000. Dentre os vários pontos elencados pela Câmara ao enviar o projeto ao Senado, destacam-se alguns que constam na Emenda 45, a saber: criação do CNJ e CNMP; a dita quarentena para os membros da Magistratura e do Ministério Público; a figura da súmula impeditiva de recursos para os tribunais superiores e da súmula vinculante para o STF; a proibição de nomear parentes; federalização dos crimes contra os direitos humanos; a autonomia para as Defensorias Públicas estaduais e a possibilidade de os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos serem recepcionados como equivalentes às emendas constitucionais.

Há aqui uma questão peculiar do processo legislativo no tocante à matéria constitucional que deve ser observada. Para que uma PEC seja válida, ela deve ser aprovada em dois turnos por ambas as Casas Legislativas. Na prática, isto equivale a dizer que só podem compor uma EC os mesmos itens que foram aprovados na Câmara e no Senado. Ou seja, para garantir uma aprovação rápida, o trajeto de uma PEC, após sair da Câmara, deveria ser muito mais no sentido de designar os pontos de concordância do que alterá-los. As modificações feitas no Senado implicariam no retorno destes pontos à Câmara para nova votação em dois turnos. Desta maneira, a movimentação política em torno da PEC nº29/2000 concentrava-se em pinçar, dentre itens elencados, aqueles que teriam a anuência dos senadores.

Enviada ao Senado em junho de 2000, a agora intitulada PEC nº29/2000, só foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado, de acordo com os pareceres nº 538 e nº 1035, mais de um ano depois, em 28 de novembro de 2001. O relator da proposta era o então senador Bernardo Cabral, do PMDB do Amazonas. Em novembro de 2002, a matéria entrou em pauta na votação do Senado Federal.

Em artigo sobre a ADI nº 3684, Mattos; *et al* (2006) esclarecem detalhes da tramitação:

---

suscitadas pelas partes. Quando a primeira é relevante, pode desde logo ser levada à Corte Suprema, evitando-se que somente longos anos depois venha a matéria, já totalmente resolvida quanto aos seus aspectos infraconstitucionais, a ser reexaminada e a solução modificada por se considerar que as disposições aplicadas não se coadunam com a Magna Carta” (O INCIDENTE..., 1999, *online*).

Naquele mesmo ano, contudo, a legislatura se encerrou sem a apreciação da matéria em 2º turno, apesar do enorme esforço do Senador Bernardo Cabral, não reeleito. Iniciada a nova legislatura, além do expressivo número de emendas apresentadas no 1.º turno durante a legislatura anterior, a grande renovação da Casa, mais de 50% de sua composição fizeram com que o Presidente do Senado Federal, José Sarney, com o aval absoluto do Plenário, determinasse o retorno da matéria à CCJ para um novo parecer, tendo sido designado, então, em 26 de junho de 2003, o Senador José Jorge como o novo relator da Reforma do Judiciário. No Senado, a partir do ano de 2000, 17 PECs sobre o Judiciário tramitaram em conjunto. Foram realizadas 14 audiências públicas com a participação de Ministros do STF, Tribunais Superiores, OAB, MP, institutos, como o Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP) etc. Diante dessa multiplicidade de projetos, opinou o Relator, Senador José Jorge, nos termos do Parecer n. 451/2004 (DSF de 8 de maio de 2004, p. 12728-12912) e Emenda n. 240 da CCJ, transformar as 17 PECs em 4:

- a) A de n. 29/2000, contendo o texto básico da PEC 96/92;
- b) Uma segunda, desmembrando-se da anterior, levou o n. 29-A/2000, na medida em que modificou a redação de artigos da originária PEC n. 96/92 da Câmara dos Deputados, precisando retornar àquela Casa em prestígio ao *princípio do bicameralismo*. Na Câmara dos Deputados, foi reapresentada, em 10 de janeiro de 2005, com o n. 358/2005, para ser discutida e votada em dois turnos, buscando alterar os seguintes dispositivos da Constituição Federal (CF) de 88: arts. 21, 22, 29, 48, 93, 95, 96, 98, 102, 103-B, 104, 105, 107, 111-A, 114, 115, 120, 123, 124, 125, 128, 129, 130-A e 134. Acrescenta, ainda, os arts. 97-A, 105-A, 111-B e 116-A e dá outras providências. Dentre tantas novidades, a referida PEC n. 29-A/2000 do Senado Federal (n. 358/2005 da Câmara dos Deputados): modifica, novamente, a competência da Justiça Trabalhista, referida no inciso I, do art. 114 da CF.
- c) Uma terceira PEC, nova, foi apresentada ao próprio Senado Federal, levando o n. 26/2004, que altera o art. 100 da CF/88, permitindo o parcelamento de precatórios (chamados de *títulos sentenciados*) em até 60 parcelas. Como se trata de matéria nova, ainda deverá ser apreciada pelo Senado Federal (em dois turnos) para, se aprovada, ir para a Câmara dos Deputados;
- d) Nessa mesma situação está uma quarta PEC n. 27/2004 do Senado Federal, que autoriza a lei a instituir juizados de instrução criminal para as infrações penais nela definidas. (MATTOS, 2006, *online*).

Conforme a citação acima, após a aprovação da Emenda 45, em dezembro de 2004, as propostas que sofreram alteração pelo Senado retornaram à Câmara num bloco chamado de PEC nº 358/2005. Ou seja, a Reforma do Judiciário foi separada em duas partes. A que foi aprovada em 2004 é relativa aos pontos conscienciosos que passaram pelas duas Casas. Há outra Reforma que ainda tramita no Congresso sem, contudo, ter o andamento veloz que a Emenda 45 teve em seus últimos anos. Prova disso é que a última movimentação da PEC nº 358/2005 é de março de 2010.

Pelo exposto, no lapso temporal de 12 anos, a proposta foi rebatizada algumas vezes, ganhando não apenas novas siglas como também formatos diversos até chegar aos pontos promulgados na Emenda 45. Não existiram apenas dois momentos estanques, o início e o fim, mas uma série de fases em que a proposta foi moldada. Distante de um trajeto linear, não se pode observar a tramitação da Reforma do Judiciário apenas sob os parâmetros legislativos. Ao lado do processo de formatação da lei, acontece, *pari passu*, uma dinâmica política, influenciada pela opinião pública e pela pressão de grupos de interesse e pela posição dos Poderes da República. É no amálgama dessas relações que se formam as condições para que uma determinada lei seja criada.

A partir do contexto histórico, observamos como a relação entre Executivo, Legislativo, Judiciário e as associações de classe do Sistema de Justiça influenciou o modelo de Reforma do Judiciário aprovado em 2004. João de Deus Duarte Rocha<sup>6</sup> fala sobre a movimentação de interesses nos bastidores da Reforma do Judiciário:

O Bernardo Cabral era só um relator. De fato, o que chancela são os grandes interesses, também os interesses corporativos, porque aí tinha Conamp, que defendia os pontos que interessavam ao Ministério Público, tinha a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), que estava muito vigilante na questão da magistratura, que, a princípio, alguns pontos poderiam ser desfavoráveis, mas eles tinham a intenção de acabar com algumas prerrogativas; tinha a Ajufe (Associação dos Juizes Federais), que acompanhava isso. E eu acho que eram muitas corporações atentas, mas também outros grupos econômicos interessados em alguns pontos e vários outros setores, além das próprias casas legislativas, o próprio parlamento, tudo acontece nos bastidores, muitas emendas que são apresentadas vão depender da conveniência e da necessidade de sobrevivência de cada um. E, no final, tentando acomodar todos os interesses, acho que a reforma saiu agradando, mais ou menos, a cada um, tanto os econômicos como as corporações, o governo. Então, no final, foi um “jogo de comadre” que veio para todos saírem, mais ou menos, tranquilos quanto a isso (informação verbal)<sup>7</sup>.

Outro fato relevante foi a agenda de reformas do Estado, nas quais a Reforma do Judiciário esta inserida. Além das instituições, devemos observar a importância de determinados personagens, como o ex-ministro do STF, Nelson Jobim, que atua ao longo da tramitação da Emenda 45 em diferentes momentos e ocupando cargos no Legislativo, Executivo e Judiciário. O envolvimento de Jobim com questões relativas à estrutura e organização do Judiciário é anterior à Reforma, remonta aos trabalhos de composição da Assembleia Nacional Constituinte de 1988. Na época, Jobim era deputado (PMBD-RS) e contou com o apoio do então Presidente do Conselho Federal da OAB, Márcio Thomaz Bastos, para a implantação de uma ideia embrionária de controle externo do Judiciário. O próprio Thomaz Bastos retomaria a questão da Reforma quase duas décadas depois, quando se tornou ministro da Justiça no primeiro mandato do Governo Lula.

Antes mesmo da Assembleia Nacional Constituinte e durante os seus debates, a tese de criação de um conselho esteve presente. A “Comissão de Notáveis”, também conhecida por “Comissão Afonso Arinos”, em homenagem ao seu presidente, previra o controle externo da atividade judiciária. O apoio de alguns segmentos, inclusive da Ordem dos Advogados do Brasil, e de nomes como Nelson Jobim, Nilo Batista e Márcio Thomaz Bastos, levou à inclusão do artigo 151 do Projeto A de Constituição, elaborado pela Comissão de Sistematização, do Conselho Nacional de Justiça como órgão de controle da atividade administrativa e do desempenho de deveres funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público, cabendo à lei complementar definir sua organização e funcionamento. (SAMPAIO, 2007, p. 241).

---

<sup>6</sup> João de Deus Duarte Rocha foi presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) de 2004 a 2006 e atualmente é titular da 14ª Promotoria dos Juizados Especiais em Fortaleza, Ceará.

<sup>7</sup> Trecho da entrevista de João de Deus Duarte Rocha.



Ainda que a Emenda 45 tenha outras proposições além do Conselho Nacional de Justiça, e que a formatação do Conselho tenha variado durante os anos, é relevante percebermos que estes personagens se repetem ao longo da história, influenciando-a de maneira particular por terem ocupado cargos com poder para afetar decisões. Não podemos imaginar que, embora haja uma posição institucional, esses personagens não sejam responsáveis por influenciar determinados pontos do processo, como observam os estudos de história política.

Se na biografia de Márcio Thomaz Bastos consta como único cargo público o de Ministro da Justiça, a trajetória de Nelson Jobim ocupa um espaço bem maior no âmbito estatal. Além de deputado constituinte, em 1988, e relator da Revisão Constitucional (que incorporou à proposta inicial de Reforma do Judiciário - PEC 96/1992), anos depois Jobim voltará a participar deste processo, interferindo nos rumos da Reforma, como Ministro da Justiça (1995 a 1997) e como Ministro do STF (1997 a 2006). Uma questão a se ressaltar é que o período no qual Jobim chega à presidência do STF, de junho de 2004 a março de 2006, é coincidente com o momento crucial de tramitação da Emenda 45 e com a sua implantação, sobretudo no que diz respeito à instalação do CNJ. A figura de Jobim como presidente do Supremo foi extremamente significativa para a que a Emenda 45 fosse aprovada no final de 2004 porque, ao contrário do seu antecessor no comando do STF, ministro Maurício Corrêa, Jobim era favorável à Reforma.

Juliano Basile<sup>8</sup> observa a questão:

A Reforma foi colocada pelo Lula, quem coordenou foi o Márcio Thomaz Bastos, que criou uma secretaria para tanto. Na época, desagradou o presidente do Supremo, Maurício Correia, que criticou muito a criação dessa secretaria e essa iniciativa de reformar a justiça. Houve alguns entendimentos, um deles foi marcado por aquela fala do Lula, que tinha que abrir a caixa preta do Judiciário. Então ela começou sobre quase que um conflito entre poderes. Mas, a partir da presidência do ministro Nelson Jobim no Supremo, ela andou mais rapidamente. Pois a partir de 2004, o Jobim concordou que era preciso reformar o Judiciário. Então, foi possível chegar a acordos (Informação verbal)<sup>9</sup>.

Percebe-se que uma observação histórica deve passar pelo papel desempenhado por instituições e personagens e pela relação construída entre eles. Este cenário da tramitação da Reforma até sua chegada ao Senado é fundamental para uma melhor compreensão do jogo político nos anos 2003 e 2004, lapso temporal em que nosso estudo se centra. Escolhemos esse recorte porque ele é significativo de uma conjuntura política ímpar que impulsiona a promulgação da Emenda 45.

---

<sup>8</sup> Em 2003 e 2004, Juliano Basile era Repórter do Valor Econômico, jornal no qual trabalha até hoje na cobertura especializada do Sistema de Justiça.

<sup>9</sup> Entrevista concedida à autora para fins desta pesquisa por Juliano Basile, por telefone, em 27 de junho de 2011.

Não é demais lembrar que a Reforma passou oito anos na Câmara e quatro anos no Senado, sendo que, neste último período, de 2000 a 2004, no primeiro biênio, as movimentações relativas à Reforma foram meramente burocráticas. O então relator Bernardo Cabral até tentou colocar a matéria em votação, mas seus esforços não surtiram efeito e ele não se reelegeu em 2002. Com as eleições daquele ano, não apenas o Senado teve uma renovação de 2/3 de sua composição como findaram os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso. Em outubro de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente da República. Um mês depois, a Reforma entra em votação no Senado Federal, ou seja, é a partir de 2003, diante de uma nova conjuntura de fatores, que a Reforma do Judiciário, na época intitulada PEC nº29/2000, passa por período decisivo. Dos 12 anos de tramitação da proposta, estes últimos dois foram cruciais na movimentação das forças políticas para a escolha dos pontos que, aprovados na Câmara e no Senado, se constituiriam no modelo de Reforma do Judiciário no Brasil. A seguir analisaremos a tramitação da Emenda 45, na perspectiva da relação de forças entre os atores desse processo e o que isto representou para a democracia brasileira.

## **2 Contexto histórico e o jogo de forças**

Desta maneira, observam-se as peculiaridades do contexto histórico da promulgação da Emenda 45 (2003/2004) em relação ao início de sua tramitação, em 1992. Que condições estavam presentes em um momento e no outro? Como essas condições influenciaram o andamento da Reforma e sua promulgação?

Para responder estas questões, deve-se perceber que a Reforma aconteceu inserida em um contexto de reestruturação do Estado, o que ainda não havia se estabelecido plenamente em meados da década de 1990. Por outro lado, o Poder Judiciário guardava consigo problemas históricos oriundos do seu formalismo e de sua estrutura hermética. Soma-se a este contexto macro uma conjuntura política extremamente favorável entre os anos de 2003 e 2004, com o início do Governo Lula, a criação da Secretaria da Reforma do Judiciário e a mudança na cúpula do Poder Judiciário. Neste quadro, ressaltamos não apenas a questão institucional, mas a presença marcante de personagens como: Márcio Thomaz Bastos no Executivo, Aloísio Mercadante no Legislativo e Nelson Jobim no Judiciário. Mesmo com pontos conflitantes, todos estavam de acordo com a necessidade de se executar a Reforma do Judiciário e foi esse entendimento que, em grande parte, garantiu a promulgação da Emenda 45.

Rodrigo Haidar<sup>10</sup> faz a seguinte avaliação:

O Judiciário só ganhou a importância que ele tem hoje junto às instituições do país depois de 1988, com a Constituição. Até então ele não era demandado como é, isso é provado pelo número de processos [...]. Quando foi apresentada (a PEC 96), em 1992, ainda não se tinha ideia do que se queria. Eu acho que faltava ainda uma discussão, faltava conhecimento do Judiciário para conseguir aprovar uma proposta que se chamava 'Reforma do Judiciário' pouquíssimo tempo depois de 1988. Com o tempo, e com as demandas de massa, e com a abertura do Judiciário que a Constituição de 1988 propiciou, começou a se fazer um diagnóstico um pouco melhor dos problemas e do que precisava ser feito na Justiça pra que ela funcionasse a contento. (informação verbal)<sup>11</sup>

Em resumo, dentre os fatores que não levaram à promulgação da Reforma do Judiciário em um momento mais próximo ao seu ingresso na Câmara dos Deputados, em 1992, podemos destacar dois: o curto espaço de tempo para se sentir os impactos oriundos das garantias e dos direitos consagrados pela Constituição de 1988 e a atenção política que no início dos anos 1990 estava voltada para o Legislativo e para o Executivo. Dentro deste quadro, vale lembrar que o impeachment de Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito de forma direta após quase 30 anos de Ditadura Militar, ocorreu em 1992.

Por outro lado, os anos 2000 abriram espaço para as Reformas de Estado propagadas pelo Banco Mundial, dentre as quais a Reforma do Judiciário. O pacote de Reformas do Estado que começou com o Governo Collor e teve sequência nos Governos FHC e Lula (2003-2010) - no qual se destaca a Reforma da Previdência, em 2003 – não apenas criou condições apropriadas para a promulgação da Emenda 45 como também influenciou no seu formato. Isto se refletiu no desenho centralizado de controle das instituições do Sistema de Justiça<sup>12</sup> e na criação de instrumentos que visassem tanto a redução da carga processual como a previsibilidade das decisões.

Além da nova demanda voltada ao Sistema de Justiça, diante de busca pela previsibilidade e segurança para o mercado, a agenda de Reformas do Estado criou as condições propícias para que a crise de credibilidade do Judiciário, seja ela histórica ou oriunda de fatores conjunturais – como a vinculada à CPI do Judiciário –, fosse colocada como uma questão pública e política. Os problemas de gestão e morosidade do Judiciário se refletiam não apenas na vida do cidadão comum como também no sistema financeiro. Diante desse quadro, a busca por segurança

---

<sup>10</sup> Rodrigo Haidar é jornalista do site Consultor Jurídico ([www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)) em Brasília e há vários anos cobre o Sistema de Justiça. Atua como jornalista desde 1997 e, além do Conjur, também trabalhou na revista Carta Capital e no Portal iG.

<sup>11</sup> Trecho da entrevista concedida à autora por Rodrigo Haidar por telefone em 26 de novembro de 2011.

<sup>12</sup> “Entendemos por Sistema de Justiça o conjunto de instituições estatais encarregadas de garantir os preceitos constitucionais, de aplicar a lei e de distribuir justiça. [...] [A] o se constituir como uma área relativamente autônoma, tem invocado e chamado para si questões anteriormente tratadas por outras sociologias especializadas e outras disciplinas, quer do Direito quer das Ciências Sociais e da História. Mas, ao incorporar essas questões, transforma-as, examinando-as sob uma ótica distinta. Isto é, propõe que as análises sobre aqueles temas tenham por eixo ou fio condutor as instituições judiciais”. (SADEK *apud* ALMEIDA, 2010, p. 31). Vale lembrar que a construção sistêmica para as instituições ligadas à prestação jurisdicional é relativa ao desenho brasileiro, não se aplicando indistintamente nos outros países da América do Sul.

jurídica era comum aos governos do PSDB e do PT, que do ponto de vista político nos faz entender melhor o consenso político em relação aos pontos da Reforma. Consenso este visto nos pontos elencados no Senado, durante o Governo Lula, em relação ao conjunto de propostas urdidas na Câmara, durante o Governo FHC.

## **2.1 O papel do Executivo na Reforma do Judiciário**

A agenda comum ao governo do PSDB e do PT, sobretudo no tocante a garantir ao mercado o compromisso com a estabilidade da economia, o cumprimento de contratos e acordos internacionais e a segurança jurídica, manifesta-se no escopo das Reformas de Estado, como já mencionamos. Havia uma grande pressão externa para que os possíveis ocupantes do Executivo em 2003 se comprometessem com estas medidas.

No caso do PT, já no período eleitoral, havia uma preocupação do partido e de seu candidato não apenas com a “calmaria” do mercado, mas com seus reflexos numa campanha que tentava, pela quarta vez, eleger Lula presidente. Com uma base consolidada de eleitores, o PT tinha o desafio de conseguir penetrar em outra fatia do eleitorado, que representava cerca de 30% dos votos válidos e que englobava a classe média, empresários e outras categorias não tão simpáticas a Lula.

Devemos lembrar a famosa “Carta aos Brasileiros”, assinada por Lula em junho de 2002. Nas entrelinhas da Carta, havia a mensagem de que o seu governo daria continuidade, em certa medida, à política econômica de Fernando Henrique Cardoso; ou seja, a despeito das diferenças ideológicas históricas, o Governo do PT se comprometeu, em parte, com a agenda de Reformas do Estado praticada pelo PSDB. Esta dedução pode ser ratificada com o empenho do Executivo, desde o início do primeiro mandato de Lula, na aprovação das Reformas da Previdência (Emenda Constitucional nº 41) e Tributária (Emenda Constitucional nº 42). Ambas, acabaram sendo promulgadas com o apoio da base aliada e do presidente do Senado, José Sarney (PMDB-AP), em 19 de dezembro de 2003. As duas foram aprovadas em bloco, como ocorreria um ano depois, também com a ajuda de José Sarney, na Reforma do Judiciário.

Não foi possível verificar se na campanha do então candidato Lula havia alguma menção explícita à Reforma do Judiciário. Contudo, para alguns entrevistados, o empenho do novo governo em aprovar a Emenda 45 tinha relação com o fato de que, diante da crise de confiança na capacidade do PT em gerir a estabilidade política e econômica do Brasil, era preciso dar provas de seu esforço em promover o pacote de Reformas, dentre as quais a do Judiciário se encontrava:

Naquele momento, eu acho que foi muito interessante se colocar em pauta principalmente a Reforma do Judiciário, não para atender os interesses desses grupos e dessa elite, mas para

se devolver ao país a credibilidade que é necessária em todos os setores, inclusive no econômico. Tanto que eu lembro que quando o Lula assumiu o País o “risco Brasil” era muito alto, não tinha a credibilidade para ninguém de fora investir, a questão da dívida externa absurda, da dívida interna também insuportável. Havia ainda a falta de estabilidade política. Então, aquele momento tinha que ser trabalhado com muito cuidado. E, na questão filosófica do Sistema de Justiça funcionar para garantir o equilíbrio, era preciso dizer que existia sim uma forma capaz de dar essa garantia. Isto, tanto do ponto de vista macroeconômico das relações do Brasil com a comunidade internacional como aqui dentro do país para ter a garantia de uma segurança jurídica. Para isso, veio a Reforma do Judiciário, com a criação, principalmente, do CNJ, que seria o grande órgão de controle externo do Judiciário para garantir que não se saísse de uma linha uniforme. Então, o momento político que foi propício para se implementar e levar efeito aquela reforma foi exatamente esse: a chegada de um torneiro mecânico ao comando do destino da nação, mas sem segurança nenhuma, em que todos apostavam no fracasso e no risco de total descontrole, que aí se viu a necessidade de se ter um Sistema de Justiça garantidor de todas as relações e situações, para que uma nação possa sobreviver e manter o respeito com as outras nações em suas relações internacionais. (Informação verbal)<sup>13</sup>.

Juliano Basile tem outra visão do processo e aponta a importância de personagens como Nelson Jobim, que durante sua trajetória como deputado foi filiado ao PMDB, além de manter fortes ligações com o PSDB. Vale ressaltar que Jobim foi ministro da Justiça de Fernando Henrique Cardoso e por ele indicado a ministro do Supremo. A colocação de Basile mostra que houve um quadro favorável de condições e personagens para que a Reforma saísse. Este quadro, em muitos aspectos, fazia parte de uma dinâmica política que independe da vontade exclusiva de um partido ou governante.

Não, eu não vejo ela (a Reforma) como uma reforma de partido, eu vejo mais como uma reforma de personagens importantes que trabalharam para que ela saísse. E os personagens foram esses: o Thomaz Bastos, que fez uma coordenação mais técnica dos temas, e o Jobim, que foi fundamental, pois ele aceitou discutir a reforma, algo que seu antecessor não queria, e levou essa discussão para o Congresso, participou desses debates, etc. Eu acho que foram mais esses atores. O Lula deu só o aval para que fosse feita. Ele manifestou a vontade do presidente para que fosse feita. Eu acho que ela (a Reforma) saiu mais nesse contexto. (Informação verbal)<sup>14</sup>.

Vale ressaltar que o pensamento de Basile em relação ao papel do Executivo na Reforma do Judiciário não foi compartilhado pela maioria dos entrevistados que vieram, sim, de maneira determinada, uma função decisiva do Governo em garantir a promulgação da Emenda 45. No entanto, é importante atentar para a formação de um processo político que ocorre mais amiúde, como o jornalista do Valor Econômico coloca. É preciso, então, ponderar os fatores e perceber que embora houvesse uma ação clara do Executivo em tocar a Reforma do Judiciário isto seria insuficiente se não houvesse uma confluência de outros fatores, de uma conjuntura mais ordinária em que se sobressalta a atitude de personagens como Maurício Correia, Nelson Jobim e outros.

No tocante à verificação do papel do Executivo na tramitação da Emenda 45, nos anos de 2003 e 2004, a análise encontrou elementos que reafirmam seu papel preponderante como agente

---

<sup>13</sup> Trecho da entrevista concedida por João de Deus Duarte da Rocha.

<sup>14</sup> Trecho da entrevista concedida por Juliano Basile.

da Reforma. Embora não coubesse a ele o controle de todas as peças, digamos que foi o Executivo quem movimentou o jogo, motivando uma reação de outros agentes interessados como as associações de classe, o Legislativo e o próprio Judiciário. Isto pode ser afirmado por diversos argumentos, sendo o primeiro deles temporal: mesmo estando no Senado desde o ano 2000, foi apenas depois de 2003, no início do Governo Lula, que a tramitação da Emenda 45 começou a avançar. É a partir daí que se pode elencar os outros argumentos que destacam a deliberação do Executivo em tocar a Reforma.

A missão de efetivar a Reforma do Judiciário estava clara desde o discurso de posse de Márcio Thomaz Bastos:

Vejo pela frente, as grandes missões e os grandes desafios do ministério da Justiça que eu quis sintetizar em dois: o desafio da segurança pública, que não é possível que deixemos como está, que não é possível que aceitemos pacificamente o fato de as pessoas não poderem mais sair às ruas. Em que o Estado é substituído pelo toque de recolher dos traficantes e de outro lado o grande desafio, o desafio fundamental da reconstrução das instituições republicanas que é uma reforma radical do Poder Judiciário, ao qual eu pretendo focar, ao qual eu pretendo dirigir grande parte dos esforços deste Ministério da Justiça que é o ministério da cidadania. (LEIA... 2003, *online*)

Outro ponto que demonstra a diligência do Executivo é a criação, em abril de 2003, de uma Secretaria de Reforma do Judiciário ligada ao Ministério da Justiça e sob o comando do advogado Sergio Renault que tinha a função específica de tocar o projeto. Pierpaolo Bottini<sup>15</sup>, que foi secretário logo após a saída de Renault, lembra:

A Secretaria foi criada no começo de 2003 e uma das bandeiras era justamente aprovar a Emenda Constitucional 45. Naquele mesmo momento, o Sarney, que era o presidente do Senado, designou um relator porque até então não tinha relator no Senado. Ele designou o José Jorge como relator e aí a gente começou a fazer uma interlocução muito próxima junto ao José Jorge, no primeiro ano isso ainda andou muito pouco porque o presidente do Supremo, em 2003, era o Maurício Correia, que era mais refratário à Reforma. Mas, no final de 2003, assume o Jobim. Aí facilitou muito porque no Senado você tinha uma condição favorável à Reforma, no Supremo tinha o Jobim e no Ministério da Justiça tinha o Márcio Thomaz Bastos. Então, acabou que tinha uma constelação de pessoas favoráveis a Reforma e ela foi aprovada no final de 2004. (Informação verbal)<sup>16</sup>.

Dois pontos de atuação do Executivo merecem destaque no sentido de fomentar condições para que a Reforma ganhasse apoio popular. O primeiro, de cunho técnico, foi a divulgação por parte da Secretaria da Reforma, em agosto de 2004, do “I Diagnóstico do Poder

---

<sup>15</sup> De 2003 a 2005 Pierpaolo Bottini foi diretor de Modernização do Ministério da Justiça. De 2005 a 2007 ficou à frente da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. É Professor-doutor do Departamento de Direito Penal, Criminologia e Medicina Forense da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

<sup>16</sup> Entrevista concedida à autora para fins desta pesquisa por Pierpaolo Bottini, por telefone, no dia 19 de dezembro de 2011.

Judiciário” (BRASIL, 2004) que colheu informações de questionários enviados a 96 tribunais do país, além de dados do Banco Mundial, da Secretaria do Tesouro Nacional e do Conselho de Justiça Federal. Antes deste levantamento, o último estudo semelhante realizado no Brasil datava de 1975<sup>17</sup>, durante o Governo Geisel, demonstrando a imensa lacuna de informações sobre a Justiça brasileira.

O debate alavancado pela divulgação do primeiro “Diagnóstico do Poder Judiciário” (BRASIL, 2004) tinha a primazia de sair das repetitivas discussões legalistas, sobre os aspectos da norma, e ser justificada ou motivada pela primeira análise quantitativa e qualitativa sobre o Poder Judiciário e a efetividade do seu alcance. A exposição destes dados era ímpar pelo seu ineditismo e pelo controle social que sua apresentação passou a estimular. Claro que as especificidades e o caráter técnico das informações as deixam bem distantes de ser algo palatável ao senso comum. Porém, sua repercussão na imprensa e em Organizações Não-Governamentais, como a Transparência Brasil, compunham o primeiro rastilho de pólvora, embasado de forma científica, para que o Poder Judiciário fosse colocado na berlinda das discussões nacionais. Posteriormente, com a implantação do CNJ, a cada ano há a divulgação de um estudo semelhante chamado “Justiça em Números”, com um grande demonstrativo de informações sobre o funcionamento dos diversos ramos da Justiça. Contudo, em 2004, a divulgação do “Diagnóstico do Poder Judiciário” (BRASIL, 2004) foi impactante por revelar o desconhecimento que o próprio Judiciário tinha sobre si.

Outro ponto ligado ao Executivo que ajudou a fomentar a Reforma pela ampla repercussão popular foi a emblemática declaração do presidente Lula que comparava o Judiciário a uma “caixa-preta”. No dia 22 de abril de 2003, em discurso durante a assinatura de um convênio entre o governo federal e o governo do Espírito Santo para um programa de Segurança Pública, Lula declarou que era preciso saber como funciona a “caixa preta” desse Poder que se considera intocável. O presidente ainda afirmou que as instituições foram feitas para servir às pessoas e não se servir das pessoas. As palavras contundentes de Lula causaram reação em todos os setores do Judiciário, mas seu efeito sobre a opinião pública foi devastador no sentido de expor um Poder há muito resguardado sob o manto da neutralidade e da imparcialidade.

Nas entrevistas, a frase de Lula foi mencionada pela maioria das fontes como algo de imensa expressividade. Em termos de comunicação, pode-se dizer que o presidente criou uma espécie de *slogan* ou bordão que teve imensa aderência pelo processo de exposição e desgaste da imagem que o Judiciário passou a ter, principalmente, após a CPI do Judiciário, em 1999.

---

<sup>17</sup> Em 1975, o Governo Geisel elaborou um diagnóstico sobre o Judiciário como forma de embasar um projeto de Reforma do Judiciário que, em 1977, foi enviado ao Congresso Nacional e acabou não obtendo os 2/3 de votos necessários à aprovação. O relator da Comissão que elaborou o diagnóstico foi o ministro do STF, Rodrigues Alckmin.

Fato é que o termo usado pelo presidente Lula teve grande aderência popular e, inclusive, serviu de mote para a cobertura da imprensa. Isto porque a frase de efeito, mesmo dando espaço a diversas interpretações, em termos gerais, serviu para expressar sinteticamente a gama de insatisfações relativas ao Poder Judiciário. Ao se tornar um bordão, a frase de Lula ganhou ressonância e, de alguma maneira, homogeneizou o discurso de vários setores. No entanto, mesmo no Executivo, havia discordância em alguns pontos como, por exemplo, em relação à Súmula Vinculante. A possibilidade de criar entre as decisões uma conexão vertical, de cima para baixo, gerava polêmica em diversos setores. Isto porque a Súmula colocava-se como um remédio de danoso efeito colateral, pois ao mesmo tempo em que prometia celeridade nos processos, também causava um engessamento na capacidade de decidir da primeira instância.

Ainda que não nos caiba detalhar os pontos aprovados pela Emenda 45, é interessante usá-los como referência para entender a posição dos atores e instituições neste jogo político de formatação da Reforma do Judiciário. A Súmula Vinculante serve como um “ponteiro” que nos mostra as diferentes posições adotadas pelos grupos até a construção de um consenso. No que toca ao Executivo, a Súmula demonstrou uma certa incongruência em seu discurso e também serviu para corroborar a ideia de que havia uma agenda de reformas maior a qual o PT passou a aderir desde a eleição de 2002. Antes de se tornar Governo, o partido era contra a adoção da Súmula, mas depois, enquanto Executivo, passou a defendê-la. Diversos grupos, como a OAB, que cobravam publicamente uma posição diferente do Executivo.

O presidente nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, Roberto Busato, afirmou nesta segunda-feira (22/3) que espera que o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, oriente a bancada governista, especialmente líderes do governo como Aloizio Mercadante, a votar contra a adoção da súmula vinculante. Busato pede que o PT seja coerente com o compromisso firmado em 1998, quando o então candidato à Presidência da República assumiu lutar pelo fim da proposta de adoção da súmula. O compromisso do presidente Lula é parte de um documento que contém nove itens firmados com a entidade em julho de 1998, quando Lula apresentou, na sede da OAB, vários pontos de seu programa de governo. Na época, o atual presidente concorreu ao cargo pela chapa Muda Brasil, contra Fernando Henrique Cardoso. Para uma plateia de advogados, conselheiros federais da OAB, juizes e ministros convidados, Lula pregou o compromisso de "contribuir para a independência e fortalecimento do Poder Judiciário, fazendo com que seu governo interrompesse toda e qualquer iniciativa para a adoção da súmula vinculante". (OAB... 2004, *online*).

Por outro lado, dentro do próprio Executivo não havia uma posição fechada de todos os atores sobre a integralidade das propostas. A Súmula Vinculante é um exemplo típico de ponto que gerava divergências. Silvana de Freitas aponta<sup>18</sup>: “Dentro do governo havia uma divergência sobre a súmula. O ministro Márcio Thomaz Bastos era contrário, até pela sua condição de advogado, mas

---

<sup>18</sup> Desde 2008 Silvana de Freitas é assessora de Imprensa e Comunicação Social do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Em 2003 e 2004 era repórter da Folha de São Paulo na Sucursal de Brasília onde fazia cobertura do Poder Judiciário.



essa não era uma posição do governo. No Senado, o Mercadante convenceu-se da necessidade de adoção da súmula.” (Informação verbal)<sup>19</sup>.

Levantar estes pontos de discordâncias é salutar para percebermos que nem tudo ocorre de maneira linear e uníssona. Há mais “zonas cinzas” na construção de um entendimento político do que se pode supor a partir da visão superficial de uma lista de propostas governamentais e da própria letra da lei. Fato é que, a despeito das divergências internas, a Súmula Vinculante passou a ser defendida pelo Executivo junto ao Senado na fase final de tramitação da Emenda 45 no Senado.

Diante disso, verificamos um duplo papel do Executivo: junto à opinião pública, através de declarações, relatórios e uma série de medidas criava um ambiente favorável à Reforma; no âmbito político pressionava o Senado amparando as arestas até chegar a um denominador comum com o Legislativo, o Judiciário e as associações de classe. É nesta dinâmica política que, além do peso institucional, observamos a capacidade de negociação de certos personagens: Márcio Thomaz Bastos no Executivo, Aloizio Mercadante no Legislativo e Nelson Jobim no Judiciário. Mesmo com pontos conflitantes, todos estavam de acordo com a necessidade de se executar a Reforma do Judiciário e foi esse entendimento que, em grande parte, garantiu a promulgação da Emenda 45.

## **2.2 Legislativo: O trâmite final e o papel dos parlamentares na composição da proposta**

Devemos atentar para verificar o papel do Legislativo na tramitação da Emenda 45, especificamente nos anos de 2003 e 2004. A própria redação deste enunciado parece redundante, já que, de acordo com a Teoria dos três Poderes, cabe ao Parlamento a elaboração das leis. No entanto, para além dos ditames teóricos, o comportamento do Legislativo está eivado de interferências múltiplas, como a pressão da opinião pública, a cobertura da imprensa, os interesses dos demais Poderes que interferem na instituição. Isto sem falar do próprio manejo político que institui uma lógica direta entre os que legislam e o Executivo, através da composição de uma bancada governista, da proposição de Medidas Provisórias e da possibilidade de “trancamento” de pauta, pela qual geralmente o Legislativo costuma interferir na votação de propostas de interesses do Executivo etc.

Enfim, há uma série de elementos que mostram que o fazer das leis não ocorre de maneira isolada. O processo decisório se dá de forma complexa. No caso brasileiro, a relação de *inputs* e *outputs* não é tão institucionalizada e que os arranjos são mais pessoais, o que valoriza a ótica da histórica política e dos personagens. Um exemplo patente é a abissal diferença entre os

---

<sup>19</sup> Entrevista concedida a autora para fins desta pesquisa por Silvana de Freitas, no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em Brasília-DF, no dia 14 de dezembro de 2011.

relatórios da Reforma do Judiciário apresentados pelos deputados Aloysio Nunes e Zulaiê Cobra Ribeiro na Câmara dos Deputados. Ambos os parlamentares eram do PSDB e apresentaram seus relatórios respectivamente nos meses de junho e outubro de 1999. Apesar da mesma filiação partidária, de compartilharem um escopo ideológico semelhante e de apresentarem suas posições sobre a mesma matéria, verifica-se que com um lapso temporal de apenas três meses o relatório dos dois parlamentares tinha vários pontos divergentes. O mais gritante deles era em relação à Justiça do Trabalho que oscilou da possibilidade de extinção ao aumento de suas atribuições.

A divergência entre os relatórios dos deputados Aloysio Nunes e Zulaiê Cobra Ribeiro mostra como não se pode pensar numa produção legislativa de uma maneira restrita. Diante das diversas interferências no processo decisório, nossa análise da Reforma do Judiciário versa sobre o comportamento do Legislativo enquanto arena de debates (arena esta com parlamentares que, é claro, também agiam como agentes de pressão defendendo seus próprios interesses) mais do que na simples atividade de redação das leis, função basilar do Parlamento. Em suma, nosso objetivo é examinar como o Legislativo atuou politicamente.

Voltando ao período em que a matéria retorna à CCJ do Senado, em fevereiro de 2003, e à escolha do senador José Jorge como novo relator, em junho de 2003, é possível ver o papel do parlamentar como articulador de um consenso sobre os pontos elencados. Um fato curioso: ao contrário de Aloysio Nunes, Zulaiê Cobra Ribeiro e Bernardo Cabral, antigos relatores da matéria e bacharéis em Direito, José Jorge é engenheiro civil com pós-graduação em Estatística. Isto foi citado por alguns entrevistados como algo que havia causado certo temor aos grupos de pressão envolvidos no assunto. No entanto, o distanciamento do senador em relação ao tema foi por fim avaliado como algo positivo, que conferiu objetividade às negociações, sobretudo nesta fase da tramitação em que cabia às partes interessadas mais um acordo sobre os pontos que seriam aprovados do que a proposição de novas ideias.

Durante os meses de março e abril de 2004, a CCJ do Senado analisou um total de 175 destaques ao relatório do senador José Jorge. No entanto, os pontos centrais que vieram da Câmara dos Deputados permaneceram no texto base, dentre eles a criação do CNJ e do CNMP, a federalização de crimes contra os direitos humanos, a autonomia da Defensoria Pública dos Estados e a Súmula Vinculante. Além desses pontos, José Jorge instituía medidas como uma quarentena para que juízes aposentados voltassem a advogar na mesma corte em que atuaram como magistrados. À época, José Jorge declarou:

Quase todos os pontos são de consenso. A súmula vinculante é um ponto polêmico, mas o líder Aloizio Mercadante (PT-SP) vai defendê-la, está no meu relatório e acho que não haverá dificuldade. Em relação ao Conselho Nacional de Justiça, o único aspecto ainda em

dúvida é a possibilidade de perda do cargo de juiz, que eu retirei do relatório e que o governo, através do líder Mercadante, vai apresentar num destaque para que volte ao texto. (CCJ..., 2004, *online*)

Mantidos os elementos básicos de maior impacto no Sistema de Justiça, na CCJ, os destaques dos senadores versavam sobre questões mais técnicas como a quarentena para juízes e a extinção dos tribunais de alçada. Na prática, ao longo da tramitação na Comissão foram aparadas questões acessórias que circundavam os pontos centrais vindos da Câmara. Por exemplo, manteve-se a composição do CNJ e do CNMP instituída pelos deputados, porém eliminando a possibilidade destes órgãos determinarem a perda de mandato de magistrados e membros do Ministério Público. Politicamente, o que ocorreu na CCJ foi um entendimento entre as bancadas para se preservar os pontos fundamentais e para que as discussões sobre as questões acessórias não alterassem os dispositivos em seu texto-base, o que implicaria em reenviar o mesmo à Câmara para uma nova apreciação.

No caso da Súmula Vinculante, pode se ver como ocorreu esta costura política através de um acordo entre as lideranças dos partidos da base governista que levou a senadora Serys Slhessarenko (PT-MT) a retirar um destaque que pedia a votação do dispositivo separadamente. Também se afastou a ideia de estender a Súmula ao Superior Tribunal de Justiça e Tribunal Superior do Trabalho. Com a restrição ao Supremo e dentro de um amplo bloco de destaques, com pontos consonantes à proposta oriunda da Câmara, foi possível conseguir sua aprovação. Esta estratégia também ajudou a achar um equilíbrio entre os interesses antagônicos externos ao Legislativo. Restringir a Súmula ao STF pareceu ser uma solução possível para a rixa entre o presidente do STJ, ministro Nilson Naves, que defendia sua extensão às outras cortes superiores, e o presidente da OAB, Roberto Busato, que era enfaticamente contra a medida em qualquer tribunal.

Reitera-se que este não foi um processo fácil. Havia divergências mesmo dentro dos que representavam o governo. Além das discordâncias entre Thomaz Bastos e Aloízio Mercadante, o senador Eduardo Suplicy, do PT de São Paulo, se posicionou contra a medida, embora tenha sido voto vencido em seu partido. Nesse processo de acomodação de interesses o Executivo fazia valer sua influência no Legislativo através do conjunto de votos da base aliada e da articulação do líder do governo, Aloizio Mercadante.

Os esforços da base aliada para passar a PEC nº 29/2000 pela CCJ terminaram no dia seis de abril, quando a votação dos 175 destaques apresentados ao relatório do senador José Jorge condensou a matéria que separadamente representava um total de 17 Propostas de Emendas Constitucionais em apenas quatro proposições: dois textos substitutivos e duas novas PECs. Os

substitutivos foram formatados com a seguinte lógica: em um bloco estavam os pontos consonantes com a proposta da Câmara, e em outro, os pontos alterados, que implicariam em uma apreciação pelos deputados. Já as duas PECs foram criadas com dispositivos novos versando sobre temas como o pagamento de precatórios e a criação de juizados de instrução criminal. Estas PECs, como foram criadas no Senado, deveriam ainda passar por todo o trâmite legislativo. Então, a estratégia foi fazer o refino da matéria ainda na Comissão, separando o que tinha condição de ser aprovado no Plenário do Senado do que deveria retornar à Câmara. Em relação a um dos substitutivos, o com os pontos consensuais, a base aliada trabalhou para que suas arestas fossem aparadas ainda na CCJ, na tentativa de que a matéria fosse ao Plenário apenas para as negociações gerais visando a aprovação. O segundo texto substitutivo que continha as mudanças nas propostas e as PECs voltaria à Câmara. Assim, o parecer da CCJ foi encaminhado para votação.

Desde abril, quando saiu da CCJ, a Reforma ficou parada pelo excesso de medidas provisórias trancando a pauta. Três meses depois, em sete de julho de 2004, o Plenário do Senado aprovou em primeiro turno, com 62 votos favoráveis e apenas dois contrários, o substitutivo da CCJ à proposta de emenda à Constituição ainda intitulada de PEC 29/00. Mesmo diante da aparente tranqüilidade e dos arremates técnicos e políticos feitos ainda na CCJ, a votação da Reforma não passou imune a protestos, sobretudo quando se aproximava a apreciação em segundo turno que garantiria sua aprovação. Mas, em 18 de novembro de 2004, a Reforma do Judiciário foi finalmente aprovada no Senado, em segundo turno, por 56 votos a 2. Em dezembro, a PEC foi publicada como Emenda Constitucional nº 45.

Ao observarmos os anos finais de tramitação da Reforma no Senado e o período maior em que o projeto caminhou na Câmara percebemos que, apesar da participação enfática de alguns parlamentares, sobretudo os relatores, seu escopo foi moldado por pressões externas. Nota-se claramente que foi uma composição de fatores alheios ao Congresso que formatou a PEC ao longo dos estágios legislativos. Não é possível encontrar, por exemplo, uma coerência partidária em relação ao tema. Os episódios dos relatórios distintos produzidos por Zulaiê Cobra Ribeiro e Aluysio Nunes, ambos do PSDB de São Paulo, são prova disso.

De forma ilustrativa, podemos dizer que durante o trâmite no Parlamento a Reforma foi desenhada basicamente por uma agenda de reestruturação do Estado e por outros elementos que exerciam sua influência no Legislativo de “fora para dentro”. Contudo, embora muitas vezes servindo mais como o tabuleiro do jogo, até pela natureza da sua função, o Legislativo também tinha interesses e pontuou algumas escolhas significativas da Reforma. Na questão conjuntural, a CPI do Judiciário criada pelo senador Antônio Carlos Magalhães (ACM), em 1999, foi de extrema importância para chamar atenção da opinião pública para o tema. Muitos entrevistados lembraram a

importância da CPI, falaram sobre sua posição contrária à Justiça do Trabalho e chegaram a levantar hipóteses sobre suas motivações.

Na visão de Marcelo Semer<sup>20</sup>, a CPI foi transformada em “espetáculo” público:

Acho que a CPI do Judiciário ajudou muito nessa ideia de que era preciso reformar, acredito que ela foi como um combustível para a Reforma, pois ela expôs as mazelas do Judiciário de forma genérica. Ela foi criada sem um fato determinado. Houve os problemas do juiz Nicolau, problemas de outros juizes, outros problemas e uma série de coisas, até que virou um palco de imprensa para quem queria falar mal do Judiciário, mesmo porque não faltavam coisas para falar mal. E aquilo criou uma sensação de “do jeito que está, não pode ficar”. E quando essa percepção chega à sociedade, via de regra, o parlamento é suscetível e achou que tinha que se fazer alguma coisa para por uma pedra nessa situação. Foi criada uma sensação de urgência e, nesse sentido, os partidos acabaram aderindo. Eles constataram essa percepção social de que “olha, tem que resolver mesmo esse problema”.

[...]

Um dos patronos da CPI era o Antônio Carlos Magalhães, que não era propriamente uma figura extremamente proba, idônea e que pudesse ser um porta-voz da probidade dentro do Judiciário. É difícil dizer isso, mas houve interesses contrariados, uma sensação de inoperância, essa ideia de que todas as instituições se abriram, mas o Judiciário ainda não. E vai acumulando coisas positivas e negativas. Mas criou-se um espetáculo. A CPI do Judiciário criou um espetáculo. A CPI do Judiciário foi um espetáculo, não trouxe nada efetivamente para o Judiciário, mas ela expôs uma situação de tal forma que se chegou ao ponto em que se falava “olha, tem que mudar, do jeito que tá não pode ficar”. (Informação verbal)<sup>21</sup>

O trabalho de campo e a análise documental revelam o papel da Comissão e do senador Antônio Carlos Magalhães para fustigar a opinião pública e fomentar um clima político favorável à aprovação da Reforma. Vale ressaltar que esta atuação vai repercutir mais no quadro geral, no sentido de retornar a Reforma do Judiciário à pauta da Câmara e agendá-la na mídia nacional. Do ponto de vista de conteúdo, dos pontos programáticos da PEC, esta influência foi diminuta porque, após a CPI, ainda ocorreu todo um processo de depuração dos pontos com os relatórios dos deputados Aluysio Nunes e Zulaiê Cobra, a costura fina das propostas feita no Senado etc. Mas, sem dúvida, este foi um momento marcante de atuação do Legislativo.

Apesar da atuação do Legislativo, na maioria das vezes, estar condicionada a influências externas, seria ingênuo supor que o Congresso Nacional fosse um mero cenário de disputas nas quais se comportasse como elemento neutro. Além do seu papel crucial no detalhamento da costura política das propostas, a influência da CPI para a retomada da PEC no Congresso e na agenda pública, devemos ressaltar os interesses da classe política na Reforma. Um dos pontos constantes na PEC era o fim do foro privilegiado, que acabou não passando na Emenda 45 e que é um bom indicativo de como esses interesses poderiam ser atingidos.

---

<sup>20</sup> Marcelo Semer é ex-presidente da Associação Juizes para a Democracia (AJD), tendo exercido o cargo entre os anos de 2005 e 2007. Atualmente é juiz da 15ª Vara Criminal de São Paulo, blogueiro e articulista do site Terra Magazine.

<sup>21</sup> Entrevista concedida à autora para fins desta pesquisa por Marcelo Semer, em Fortaleza, no Hotel Gran Marquise, em 05 de outubro de 2011.

Assim, pode-se dizer que o modelo de uma Reforma verticalizada, em que o poder se concentra nas cúpulas do Judiciário atinge o Legislativo, visto que é o Supremo o foro destinado às ações contra deputados federais e senadores. Com prós e contras, é inegável que este modelo centralizado facilita não apenas certa previsibilidade das decisões do Judiciário, como também o diálogo entre as instâncias superiores das instituições. Em relação ao CNJ e ao CNMP, a Câmara e o Senado participam da composição desses órgãos indicando, respectivamente, para cada Conselho, um cidadão de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Contudo, mesmo atento aos pontos da Reforma que tocassem seus interesses, o Legislativo comportou-se de maneira irregular ao longo da tramitação da Reforma. Isto se confirma pelas inúmeras alterações na PEC e reforça a influência dos fatores externos, sobretudo do Executivo, na atuação do Congresso. É possível ver, por exemplo, uma “coincidência” entre os períodos de maior andamento da PEC e uma agenda prioritária do Governo para a votação dos relatórios e propostas.

Esta descontinuidade na tramitação encontra outras explicações por parte dos entrevistados que, em falas recorrentes, mencionaram uma diferença significativa entre a Câmara e o Senado, apontando este último como a instituição de maior ciência sobre os pontos da Emenda. Outro ponto levantado pelos entrevistados foi o tratamento sem tantos vínculos partidários dado à costura política na tramitação da Reforma. Embora, em alguns momentos, determinados partidos votassem em bloco, não era possível identificar uma posição fechada e ideológica em relação à maioria das proposições. Até mesmo dentro dos partidos da base aliada do governo, como no caso do próprio PT em relação à Súmula Vinculante, foi possível ver posições divergentes. De maneira geral, os entrevistados apontam que não havia um corte partidário na atuação dos parlamentares sobre a matéria.

Muitos entrevistados também alegam que o tema, extremamente técnico, era estranho ao Legislativo. Além disso, ao contrário de grupos de pressão como os ruralistas e os evangélicos e outros, os participantes do Sistema de Justiça não contavam com uma bancada definida que demarcasse posição. As negociações seguiam dois caminhos: ou eram feitas pelas cúpulas dos Poderes, como se pode ver nos anos finais de tramitação da Reforma no Senado através de figuras como Nelson Jobim, Márcio Thomaz Bastos e Aloízio Mercadante (sem esquecer o apoio dado pelo presidente do Senado José Sarney) ou eram costuradas por baixo, pelas associações do Sistema de Justiça que faziam seu lobby em grupo ou individualmente, quando havia interesses conflitantes, junto a determinados parlamentares com os quais tinham afinidade.

Em resumo, pode-se dizer que apesar do interesse da classe política se sobressair em pontos como o do foro privilegiado e no apoio a um desenho centralizado de Reforma, com exceção

do episódio da CPI do Judiciário, o Legislativo teve um papel mais ligado às questões comezinhas, da costura política de bastidores em que alguns parlamentares se destacam, mas que, em grande parte, eram pautadas por pressões externas. No que concerne às influências sobre o processo Legislativo, reafirma-se o caminho duplo das negociações feitas pela cúpula e das pressões realizadas pelas associações do Sistema de Justiça. Diante deste quadro, embora as entidades classistas tenham conseguido interferir em alguns pontos, foi a agenda da cúpula do Judiciário e do Executivo que, apoiada no clima favorável da opinião pública, conseguiu não apenas aprovar a Reforma, mas dar a ela o modelo desejado.

### **2.3 Sistema de Justiça: o papel das associações de classe e da cúpula do Poder Judiciário**

Ao nos determos sobre o papel do Sistema de Justiça na tramitação da Emenda 45, é preciso distinguir dois pontos: a atuação das entidades classistas e do Poder Judiciário, aqui entendido em sua cúpula. As associações representam interesses próprios das diversas carreiras do Sistema como magistrados, defensores, membros do Ministério Público e mesmo advogados, que são função essencial à Justiça, porém não são servidores públicos<sup>22</sup>. Assim, embora haja pontos em comum, essas entidades devem ser vistas separadamente, com suas peculiaridades.

Poderíamos nos ater ao desempenho do Ministério Público ou da Defensoria Pública. Contudo, a peça-chave da Reforma, como seu nome indica, era o Judiciário. Somente ao longo do processo de tramitação da Emenda é que surgiu a ideia da criação do Conselho Nacional do Ministério Público e da delegação de autonomia à Defensoria Pública. Embora de extrema importância, esses pontos orbitaram em torno das questões centrais que tinham ênfase na magistratura.

Em uma análise institucional, o Judiciário ressalta-se como Poder da República. É dele que emergiam as maiores reações à PEC que se davam, basicamente, em duas frentes: pelo comando do Poder Judiciário e pelas entidades de classe. É nessa cisão que se fundamenta nosso recorte para a análise do Sistema de Justiça. Em primeiro lugar, procuramos examinar somente o comportamento das entidades classistas que representam a magistratura. Essa distinção deve ser feita, como lembramos, pelos interesses de cada categoria que, algumas vezes, eram antagônicos.

Outra ressalva diz respeito à dimensão e às características diversas dessas entidades, o que dificulta uma análise aprofundada. Mesmo restrita ao campo da magistratura, a observação detalhada de apenas uma entidade como a AMB, por exemplo, já seria suficiente para um estudo

---

<sup>22</sup> Excluindo-se os procuradores autárquicos, advogados gerais da União e demais que tenham esta atribuição no campo estatal, por não terem sido afetados no cerne da Reforma.

específico. Desta feita, nosso olhar se dá em um plano médio, percebendo a relação de forças, desmistificando o papel do Judiciário na Reforma como um ator único, sem divergências internas e ações díspares. Neste sentido, reforça-se a divisão entre a cúpula do Poder e as entidades representativas do seu corpo burocrático.

O que nos parece fundamental é, em termos gerais, é perceber como o quadro funcional do Sistema de Justiça constituía um grupo de pressão sobre o processo decisório da Emenda 45.

O papel (das entidades de classe) é super importante, como é o papel da participação social de modo geral, e claro como isso envolve a todos. Mas, no dia a dia, muito diretamente a quem atua na área. Então, todas as associações estavam em peso aqui em Brasília nessa época. Cada uma, é claro, defendendo os seus pontos de vista, e também os interesses das suas categorias, como é natural. E, em muitos casos, havia grandes polêmicas. Por exemplo, a resistência por grande parte das associações que representam magistrados na criação do Conselho, idem no Ministério Público, e a negociação de como seria isso. [...] O papel foi muito importante, o papel deles, de nós, estarmos aqui conversando com todos os senadores, conversando com o Governo, buscando máximo de entendimento possível, no caso da Associação Nacional de Defensores Públicos, é basicamente a nossa atuação aqui era para que realmente fosse aprovada a autonomia da Defensoria Pública e a articulação com o governo e o convencimento de cada um dos senadores. Isso é o papel que continua acontecendo, mas certamente aquele foi o momento especial porque era de enorme importância, e várias modificações seriam feitas ao mesmo tempo com a aprovação da PEC, mas é isso o papel democrático das categorias virem ao Parlamento para debateram com os seus representantes. (Informação verbal)<sup>23</sup>

Jorge Hélio Chaves<sup>24</sup> ratifica esse acompanhamento rotineiro dado pelas associações: “O que eu vi foi a Ajufe e a AMB que tiveram participação muito ativa. Mas é indiscutível que a Anamatra tinha um núcleo em Brasília acompanhando o dia a dia na Reforma” (Informação verbal)<sup>25</sup>.

Neste tópico, constatou-se que seria um erro observar o Poder Judiciário como um núcleo sem divergências, sendo necessário perceber as antíteses entre a cúpula da instituição e seu corpo burocrático. Também verificou-se ser equivocada a imagem de que, dentro de um mesmo grupo, a magistratura, todas as entidades representariam os mesmos interesses. Neste terreno corporativo há mais “zonas cinzas” do que se pode imaginar em um olhar superficial.

Em diversas ocasiões foi possível perceber uma posição divergente entre as associações. Um exemplo pode ser visto entre Ajufe e Anamatra, em 1999, quando o relatório do deputado

---

<sup>23</sup> Entrevista concedida à autora para fins desta pesquisa por André Luiz Machado de Castro, em Brasília, na Câmara dos Deputados, em 14 de dezembro de 2011. André Luiz Machado de Castro atualmente é Presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP), entre 2004 a 2006 foi vice-presidente da mesma entidade e, entre 2002 e 2004 foi presidente da Associação dos Defensores Públicos do Rio de Janeiro (ADEPERJ).

<sup>24</sup> Jorge Hélio Chaves é advogado, professor de Direito Constitucional e Membro no Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Seu primeiro mandato no CNJ foi entre 2009 e 2011, sendo recentemente reconduzido para um segundo mandato entre 2011 e 2013.

<sup>25</sup> Entrevista concedida à autora para fins desta pesquisa por Jorge Hélio Chaves, em Fortaleza, no Hotel Gran Marquise em 03 de outubro de 2011.



Aloysio Nunes propunha a incorporação das atribuições da Justiça do Trabalho pela Justiça Federal. Essa medida privilegiaria a última categoria em relação à primeira, colocando em campos opostos Anamatra e Ajufe.

Grijalbo Coutinho<sup>26</sup> fala sobre a reação da AMB e da Anamatra à época:

E aí eu posso dizer que as entidades reagiram, as entidades da magistratura, com destaque para a Anamatra e AMB, que soltaram vários pareceres, falaram com deputados [...]. E aí a gente percebia que o governo não tinha receptividade para aprovar essa proposta. Portanto, o relatório do Aloysio Nunes, quase 5 meses depois, foi jogado na lata do lixo, e aí veio, em substituição ao deputado Aloysio Nunes, outra deputada do PSDB de São Paulo, a deputada Zulaiê Cobra, que embora fosse toda naquele seu estilo, um estilo diferente no sentido de ser enfática, de bater, um pouco atrapalhada no encaminhamento das questões. Mas ela teve muito mais diálogo com várias entidades, com vários setores, durante o processo da Reforma do Judiciário. (Informação verbal)<sup>27</sup>

No entanto, a dissonância entre as entidades representativas da magistratura não se restringia ao campo da disputa de poder entre as atribuições funcionais. Podia ser vista entre as instâncias federal e estadual.

As associações de classe defenderam interesses específicos, muitas vezes conflitantes. Por exemplo, a Associação dos Juizes Federais fez lobby para alterar a composição dos Tribunais Regionais Eleitorais (aumentar de um para dois, o número de juizes federais), mas os juizes estaduais se opuseram à mudança e conseguiram barrá-la. Por outro lado, todas as entidades de classe se uniram pela adoção do subsídio salarial, por causa do efeito em cascata na remuneração de toda a magistratura, no que obtiveram êxito. Juizes e advogados se uniram contra a súmula vinculante, mas fracassaram na tentativa de impedi-la. (Informação verbal)<sup>28</sup>

A posição das associações sobre o Conselho Nacional de Justiça serve de parâmetro para observarmos faixas de divergências e perfis distintos de atuação, uns mais progressistas e outros mais conservadores. Grijalbo Coutinho faz um apanhado dos pontos que uniam e afastavam as entidades.

As associações de magistrados tiveram papel importante na definição de alguns pontos, mas é certo que havia entre elas divergências profundas a respeito de determinados temas. A Anamatra, por exemplo, ao contrário da AMB, defendeu a criação de órgão de controle do Judiciário com a participação da sociedade civil. A Ajufe também tinha posição favorável ao denominado "controle externo", mas não externou nem propagou essa proposta, como fez a Anamatra. A oposição à súmula vinculante foi uma das bandeiras mais agitadas durante a Reforma pela totalidade das associações de magistrados. A Anamatra elegeu como uma de suas prioridades a ampliação da competência da Justiça do Trabalho, com a total oposição da Ajufe. Em síntese, as entidades de classe da magistratura apresentaram propostas para o conjunto da Reforma, embora tenham centrado as suas

---

<sup>26</sup> Entre 2003 e 2005 Grijalbo Coutinho foi presidente da ANAMATRA (Associação Nacional de Magistrados do Trabalho). Atualmente, é juiz titular da 19ª Vara do Trabalho do Distrito Federal.

<sup>27</sup> Entrevista concedida à autora para fins desta pesquisa por Grijalbo Coutinho, por e-mail, no dia 20 de novembro de 2011.

<sup>28</sup> Trecho da entrevista concedida por Silvana de Freitas.

atenções para matérias como súmula vinculante, controle externo do Poder Judiciário e ampliação da competência da Justiça do Trabalho. (Informação verbal)<sup>29</sup>

Em relação ao CNJ, podemos ver como a AMB assumiu uma postura bastante refratária e, ao contrário, a Anamatra e a Associação dos Juizes para a Democracia (AJD) foram enfáticas na defesa de um Conselho, inclusive com uma maior participação da sociedade civil em seus quadros. A AJD também se destacava por uma posição mais progressista, embora fosse uma entidade pequena, sem muita influência sobre a Reforma:

Da nossa parte, a Associação de Juizes para a Democracia (AJD) defendia um controle externo. Nós tínhamos a ideia de que o Judiciário era impenetrável e, portanto, sendo um serviço público, ele deveria ter um controle social. Não saiu exatamente como a gente imaginava, nós pensávamos em um conselho basicamente de planejamento e que se espalhasse pelos estados, que tivesse, por exemplo, iniciativa legal. Hoje, por exemplo, o Supremo não quer mandar no estatuto da magistratura, não manda e pronto, não tem estatuto. O presidente do TJ-SP não quer mandar uma lei para mexer nas varas, não manda, não tem lei. A gente tinha uma visão um pouco diferente, que é de fazer a sociedade participar da administração do Poder Judiciário. E acho que o CNJ saiu pela negociação. Então, o ponto central da política para que o Supremo concordasse e as associações, não que concordassem, mas que não tivessem uma resistência tão severa, foi ter um número maior de membros do judiciário do que de membros que não fossem do judiciário. E o outro ponto era colocar o CNJ como um órgão do Poder Judiciário, e o Supremo está fora da análise do CNJ. Acho que esse aval que o Supremo deu acabou sendo importante para o CNJ passar. (Informação verbal)<sup>30</sup>

Os modelos mais progressistas de Conselho Nacional de Justiça defendidos pela Anamatra e ADJ nos remetem a duas outras questões: a primeira diz respeito à ampliação do controle social sobre a magistratura, que poderia ser efetivado com uma maior participação da sociedade civil no Conselho, hoje majoritariamente composto por membros do próprio Poder; a segunda diz respeito à democratização interna do Judiciário. A previsão de um Conselho que agisse sobre o STF, possibilidade hoje inexistente, ajudaria nesse sentido. O modelo atual verticaliza as decisões e coloca o Supremo fora da atuação do CNJ e de outra instância de controle. Como Semer coloca, este desenho dado ao Conselho nos ajuda a entender a posição favorável da cúpula, sobretudo do então presidente do STF, Nelson Jobim. Contudo, havia integrantes do STF, como ministro Marco Aurélio de Melo, que eram contrários ao CNJ. Ocorre que, no contexto histórico de 2004, a posição de Jobim se somou a um contexto favorável, com o apoio do Executivo e a pressão da opinião pública para a criação do Conselho e aprovação da Reforma.

Em diversos aspectos, sobretudo na Justiça estadual, o Judiciário sofre uma cisão entre primeira e segunda instâncias em que a última costuma ser uma esfera de concentração de poder. A

---

<sup>29</sup> Trecho da entrevista concedida por Grijalbo Coutinho.

<sup>30</sup> Trecho da entrevista concedida por Marcelo Semer.

inoperância das Corregedorias estaduais demonstra como as Cortes protegiam a si próprias. Se, por um lado, a Reforma do Judiciário não retirou poder das elites estaduais que compõem os Tribunais pela via de democratização interna, com a criação de canais de participação de juízes na administração da Justiça, por outro prisma, o desenho vertical das relações instituído pela Emenda 45 realizou essa tarefa ao transferir o poder das elites dos estados para um grupo nacional.

O ministro Antônio Dias Toffoli corrobora com essa percepção em entrevista à revista “Época”:

O CNJ foi criado para trazer para o âmbito da nação a análise do funcionamento dos Judiciários estaduais. Há duas grandes questões a serem decididas em razão das liminares proferidas (pelos ministros Marco Aurélio Mello e Ricardo Lewandowski). A primeira é se a gestão do Judiciário e a investigação de seus quadros devem ser feitas pelo Judiciário local ou, também, pelo CNJ. Sobre esse tema, fico à vontade para falar sem parecer que estou antecipando meu voto, porque já me manifestei na decisão de um mandado de segurança. Penso que o CNJ subtrai das elites judiciais locais a decisão final sobre a administração, a gestão e a correição do Poder Judiciário. O CNJ pode atuar se houver, por exemplo, suspeita de venda de voto. A outra decisão diz respeito ao acesso a informações de caráter sigiloso: se podem ser transferidas de uma instância pública para outra instância pública ou se elas só podem ser transferidas com a mediação de um juiz. (SILVA; ROCHA, 2012, *online*)

Diante do modelo vertical da Reforma do Judiciário, a defesa dos interesses da primeira ou da segunda instâncias em relação à atuação do CNJ ajuda a entender como o comportamento das entidades de classe sofre a influência de sua composição em um determinado momento. Assim, nem mesmo diante de uma única associação, como a AMB, pode-se pensar em uma atuação uníssona.

Tendo como mote a recente ação (ADIn nº 4.638) da AMB questionando a competência de investigação concorrente do CNJ, Frederico de Almeida analisa como a composição da associação interfere nas posições que ela defende:

A AMB, liderada pelo desembargador Nelson Calandra, defende perante o STF que o CNJ só possa atuar em caráter subsidiário aos das corregedorias dos tribunais. Calandra é desembargador, e, ao contrário de seus antecessores na presidência da AMB — juízes de 1ª instância alinhados com o discurso modernizante de Reforma da Justiça, apesar de críticos a vários pontos da Emenda Constitucional 45/2004, incluindo a própria criação do CNJ —, fez campanha, se elegeu e assumiu a liderança da entidade com um forte discurso corporativista, reativo à Reforma e valorizador da 2ª instância do Judiciário. [...] As relações entre primeira e 2ª instância são ponto sensível na política do Judiciário e no movimento associativo da magistratura. Embora essas associações respondam pela "classe", como um todo, elas são alvo de disputa intensa em seus períodos eleitorais, especialmente por parte dos magistrados de primeira instância, que veem nessas entidades um importante instrumento político nos conflitos corporativos com seus próprios superiores administrativos, os magistrados posicionados na 2ª instância. Uma vez no controle dessas entidades, os juízes de 1ª instância buscam representar a 2ª instância em suas diretorias e comissões, como forma habilidosa de composição política no interior da carreira. O movimento contrário, obviamente, também ocorre, quando um desembargador assume a presidência dessas entidades. Além disso, entre as várias entidades representativas da magistratura e seus segmentos, percebe-se uma clivagem significativa entre organizações mais próximas da 1ª instância e outras mais identificadas com a representação de interesses da 2ª instância. [...]. A própria história do CNJ, órgão atacado pela AMB, é exemplo disso.

Desde o início, os movimentos associativos da magistratura se manifestaram contrariamente à criação de um órgão de controle externo do Poder Judiciário, e foi graças ao lobby dessas entidades que o Conselho Nacional de Justiça nasceu como um órgão de controle praticamente interno, sendo composto por membros majoritariamente oriundos do próprio Judiciário. Mais do que isso, a indicação dos membros dos diversos segmentos da magistratura representados no CNJ — mesmo aqueles representantes da 1ª instância — é um processo fortemente controlado pelas cúpulas dos tribunais de 2ª instância e superiores. (QUEM [A]..., 2011, online)

Grijalbo Coutinho lembra o episódio de criação da Associação Nacional dos Desembargadores (Andes) e corrobora com análise sobre a interferência da composição da diretoria no perfil das entidades:

Com a gestão do Rodrigo Colaço (2005/2007), muitos desembargadores se afastaram da AMB, criticaram a AMB duramente, porque ela passou a ter uma posição de tentativa de maior aproximação com a sociedade, investiu muito nos canais de comunicação perante a mídia, contratou grande assessoria de imprensa e passou a ser bastante midiática a AMB depois de 2005-2006, por aí. Passou a ser muito midiática e tudo mais, então, isso incomodou bastante os desembargadores que chegaram, inclusive, a fundar uma Associação Nacional dos Desembargadores, na represália, porque sempre foram representados pela AMB. (Informação verbal)<sup>31</sup>

Diante do exposto, percebe-se que não é possível examinar o papel das associações sem ter em conta como está formada sua diretoria em um determinado período. Podemos observar também que, diante dessa disputa relativa às atribuições de determinado setor da magistratura e da clivagem existente entre primeira e segunda instância, que a atuação das entidades classistas ora era conjunta e ora era pulverizada. Mesmo quando estavam em bloco, as associações atuavam mais amiúde, nos corredores do Congresso, no trato direto com parlamentares com os quais tinham interlocução. Como não existem bancadas do Sistema de Justiça, tais quais a ruralista ou trabalhista, este trato com os parlamentares é mais disperso. Dessa maneira, as entidades tinham uma desvantagem em relação aos acordos costurados pela cúpula do Judiciário com o Executivo que garantiam, em muitos casos, o apoio da base aliada governista.

No que toca ao CNJ, a resistência das associações, sobretudo da AMB, também era rivalizada pela opinião pública, simpática ao Conselho. Isto se refletia na atuação Legislativa, mais susceptível à agenda pública de apoio à Reforma. Por esta soma de fatores, coube à cúpula do Judiciário um maior poder de negociação junto ao Legislativo e ao Executivo para aprovação da Emenda. Nesta negociação, como colocado, o então presidente do STF, Nelson Jobim, foi figura-chave. Em um modelo vertical de Reforma, dentre os pontos principais acordados entre a cúpula do Poder Judiciário e o Executivo estava a Súmula Vinculante e o CNJ, com uma composição majoritária de magistrados.

---

<sup>31</sup> Trecho da entrevista concedida por Grijalbo Coutinho.

Sem a participação efetiva da base da magistratura, com o trabalho das associações pulverizado, uma imagem desgastada e diante do apoio da opinião pública, a cúpula do Judiciário estava em condições favoráveis a um entendimento como o Executivo para a promulgação da Emenda 45 em termos que, relativamente, atendessem aos envolvidos.

Por mais que a Reforma tenha sido desenhada por um consenso institucional, um dos grandes achados da análise sobre o papel do Sistema de Justiça, em especial da magistratura, foi atestar que este processo não esteve restrito à sala de visita dos interessados. Quanto maior a repercussão da Reforma junto à opinião pública, menor foi a capacidade de o corpo burocrático tratar a questão como algo restrito à administração estatal. A prestação de contas que a sociedade passa a exigir do Judiciário é um todo, é um indicativo de maturidade democrática, maior controle social e republicanização das instituições.

### **3 Conclusão**

Diante de uma problematização que buscou não apenas examinar o trâmite legislativo, mas se debruçou sobre um processo político mais amplo, centrado na movimentação de forças em torno da Reforma do Judiciário, nossa observação ocorreu em um plano médio, não sendo possível fazer uma análise aprofundada de cada elemento que influenciou o projeto de reformulação do Sistema de Justiça.

Contudo, acreditamos que o achado mais relevante foi exatamente esta visão, em um plano aberto, de como ocorreu o jogo político. O primeiro resultado a ser destacado é conjuntural, demonstrando que a Reforma do Judiciário não tinha, em 1992, quando ingressou no Congresso, condições de ser promulgada. As próprias demandas resultantes do Sistema de Justiça, criado pela Constituição de 1988, e a ampliação do rol de direitos também assegurados por esta, são um dos motivos pelos quais a Reforma do Judiciário não ocorreu no início dos anos de 1990. Era necessário que tais demandas se solidificassem, fazendo com que, em 2004, fosse determinante a pressão para que o Sistema conseguisse dar melhor resolutividade aos litígios que a ele chegasse.

Além disso, a Reforma aconteceu inserida em um contexto de reestruturação do Estado, o que ainda não havia se estabelecido plenamente em meados da década de 1990. Por outro lado, o Poder Judiciário guardava consigo problemas históricos oriundos do seu formalismo e de sua estrutura hermética. Soma-se a este contexto macro, uma conjuntura política extremamente favorável entre os anos de 2003 e 2004, com o início do Governo Lula, a criação da Secretaria da Reforma do Judiciário e a mudança na cúpula do Poder Judiciário. Neste quadro, ressaltamos não apenas a questão institucional, mas a presença marcante de personagens como: Márcio Thomaz Bastos, no Executivo, Aloísio Mercadante, no Legislativo, e Nelson Jobim, no Judiciário. Mesmo

com pontos conflitantes, todos estavam de acordo com a necessidade de se executar a Reforma do Judiciário e foi esse entendimento que, em grande parte, garantiu a promulgação da Emenda 45.

No tocante às instituições, pode-se dizer que o Executivo foi um dos grandes motivadores da Reforma, em relação à qual atuou em duas frentes: junto à opinião pública, por meio de declarações, relatórios e uma série de medidas que criava um ambiente favorável à PEC e, no âmbito político, pressionava o Senado aparando as arestas até chegar a um denominador comum com o Legislativo, o Judiciário e as associações de classe.

Também concluiu-se que, apesar da atuação do Legislativo, na maioria das vezes, estar condicionada a influências externas (sobretudo do Executivo e do Judiciário), seria ingênuo supor que o Congresso Nacional fosse um mero cenário de uma Reforma verticalizada, em que o poder se concentra na cúpula da magistratura. Um indicativo de como esses interesses se manifestaram pode ser visto na manutenção do foro privilegiado. A proposição que punha fim a esta prerrogativa estava prevista e acabou não passando no projeto final.

Sobre o Sistema de Justiça, o grande achado da pesquisa foi perceber as clivagens internas de um Poder que, *a priori*, se mostrava unificado. Durante o trabalho de campo viu-se como a magistratura muitas vezes manifesta interesses antagônicos entre sua cúpula (que, por exemplo, era favorável à Súmula Vinculante e um modelo de Reforma vertical) e suas entidades classistas (que eram contrárias a Súmula e, na maioria das vezes, defendiam medidas democratizantes). As próprias associações não podem ser vistas como um conjunto de mesmos interesses. Embora algumas vezes elas defendessem pontos em comum, noutras estavam em lados opostos. Ao tentar identificar os motivos dessa diferenciação, foi possível detectar que não só elas eram relativas às atribuições de cada setor do Judiciário (trabalhista, justiça comum etc) como também ao âmbito de atuação (estadual e federal). A composição das entidades, com um maior número de membros da primeira ou da segunda instâncias, também se mostrou como um fator de interferência na atuação dessas entidades.

Ao se verificar o desenho vertical da Reforma também foi possível concluir como uma elite nacional começou um processo de substituição das elites estaduais do Judiciário. Embora, a Emenda 45 não tenha atendido às medidas democratizantes reivindicadas pelas associações, de certa forma, ao instituir o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ela criou uma instância a qual juízes se interpõem sobre as decisões dos Tribunais estaduais. Contudo, como demonstrado em episódios recentes, o papel institucional do CNJ ainda é discutido, mostrando que a Reforma do Judiciário é um processo que não está restrito à Emenda Constitucional.

Por fim, constatou-se que a reestruturação do Sistema de Justiça não pode ser considerada ideal, mas foi urdida por uma confluência de fatores ímpar que uniu condições históricas, conjunturais e subjetivas, ligadas à atuação de personagens. Suas propostas foram acordadas dentro de uma base “possível” e consensual, sem a predominância de um determinado ator político.

Mediatizada e contando com um ambiente favorável na opinião pública, ainda que com fundamentos técnicos, a Reforma não ficou restrita aos muros institucionais, em muitos aspectos demonstrou um avanço na transparência e no controle social das instituições jurídicas. Neste sentido, é possível analisar a Emenda 45 como um passo significativo na solidificação da democracia brasileira.

### **Referências bibliográficas:**

ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro. **A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da Justiça no Brasil**. 2010. Tese (Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas) – Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08102010-143600/es.php>>. Acesso em: 21 maio 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2007b.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico do Poder Judiciário**. Brasília: Ministério da Justiça, 2004.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.276, de 7 de fevereiro de 2006. Altera os arts. 504, 506, 515 e 518 da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, relativamente à forma de interposição de recursos, ao saneamento de nulidades processuais, ao recebimento de recurso de apelação e a outras questões. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. PEC nº 29 de 30 de junho de 2000. Introduce modificações na estrutura do Poder Judiciário. (Volume - XV). Disponível em: [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=44577](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=44577). Acesso em: 30 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. PEC nº 96-A de 26 de março de 1992. Introduce modificações na estrutura do Poder Judiciário. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 1º maio 1992, p. 7847-7853.

\_\_\_\_\_. PEC nº 358 de 1 de janeiro de 2005. Altera dispositivos dos arts. 21, 22, 29, 48, 93, 95, 96, 98, 102, 103-B, 104, 105, 107, 111-A, 114, 115, 120, 123, 124, 125, 128, 129, 130-A e 134 da

Constituição Federal, acrescenta os arts. 97-A, 105-A, 111-B e 116-A, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=274765>>. Acesso em: 30 dez. 2011.

CCJ do Senado começa a votar destaques à reforma do Judiciário. In: **Agência Brasil**: Notícias. 24 de março de 2004. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2004-03-24/ccj-do-senado-comeca-votar-destaques-reforma-do-judiciario>>. Acesso em: 27 mar. 2012.

COMISSÃO Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 96-A, de 1992, que "Introduz modificações na Estrutura do Poder Judiciário" E apensadas. (Estrutura do Poder Judiciário). **Revista Jurídica Virtual**. Brasília, vol. 1, n. 2, junho 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_02/parecer%20relator.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_02/parecer%20relator.htm)>. Acesso em: 24 dez. 2011.

LEIA íntegra do discurso de posse de Thomaz Bastos na Justiça. **Folha Online**: Poder [online]. 03 jan. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44397.shtml>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

MATTOS, Viviann Rodriguez; et al. Comentários à ADI nº 3684: em defesa da competência criminal da Justiça do Trabalho. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1020, 17 abr. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/8238/comentarios-a-adi-no-3684>>. Acesso em: 2 mar. 2012.

OAB cobra de Lula compromisso contra súmula vinculante. In: **Consultor Jurídico**: Notícias [online]. 22 mar. 2004. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2004-mar-22/oab\\_cobra\\_lula\\_compromisso\\_sumula\\_vinculante](http://www.conjur.com.br/2004-mar-22/oab_cobra_lula_compromisso_sumula_vinculante)>. Acesso em: 15 mar. 2012.

O INCIDENTE de constitucionalidade, instrumento de uma justiça rápida e eficiente. **Revista Jurídica Virtual**. Brasília, vol. 1, n. 7, dezembro 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_07/just\\_rapida.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_07/just_rapida.htm). Acesso em: 24 dez. 2011.

QUEM [A] interessa limitar o CNJ? In: **Política, Justiça, e a Política da Justiça** [Blogger]. 30 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://politicajustica.blogspot.com.br/2011/09/quem-interessa-limitar-o-cnj.html?spref=fb>>. Acesso em: 10 out. 2011.

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm; BOTTINI, Pierpaolo. Primeiro passo. In: \_\_\_\_\_. **Reforma do Judiciário**: Comentários à Emenda Constitucional nº45/2004. São Paulo: Saraiva, 2005.

ROESLER, Cláudia Rosane. A Reforma do Poder Judiciário no Brasil: análise preliminar da Emenda 45/2004. In: **Cadernos de Pesquisa em Direito**. Florianópolis: Cesus, 2007.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 18, n. 51, maio/ago. 2004, p. 84-10.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Poder Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007.



SILVA, Eumano; ROCHA, Leonel. O CNJ tira poderes das elites estaduais. [Entrevista com o ministro Dias Toffoli]. **Revista Época** [online]. 06 de janeiro de 2012. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/tempo/noticia/2012/01/o-cnj-tira-poderes-das-elites-estaduais.html>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

### **Relação de entrevistados citados:**

#### **GRUPO 1: OPERADORES DO SISTEMA DE JUSTIÇA**

1 – PIERPAOLO BOTTINI: de 2003 a 2005 foi diretor de Modernização do Ministério da Justiça. De 2005 a 2007 ficou à frente da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. É professor-doutor do Departamento de Direito Penal, Criminologia e Medicina Forense da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

2 - GRIJALBO COUTINHO: entre 2003 e 2005 foi presidente da Anamatra (Associação Nacional de Magistrados do Trabalho). Atualmente, é juiz titular da 19ª Vara do Trabalho do Distrito Federal.

3 - MARCELO SEMER: é ex-presidente da Associação Juízes para a Democracia (AJD), tendo exercido o cargo entre os anos de 2005 e 2007. Atualmente é juiz 15ª Vara Criminal de São Paulo, blogueiro e articulista do site Terra Magazine.

4 - JORGE HÉLIO CHAVES: é advogado, professor de Direito Constitucional e membro no Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Seu primeiro mandato no CNJ foi entre 2009 e 2011, sendo recentemente reconduzido para um segundo mandato entre 2011 e 2013.

5 - JOÃO DE DEUS DUARTE ROCHA: foi presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) de 2004 a 2006 e presidente da Associação Cearense do Ministério Público (ACMP) de 2000 a 2004. Atualmente é titular da 14ª Promotoria dos Juizados Especiais em Fortaleza, Ceará.

6 - ANDRÉ LUIZ MACHADO DE CASTRO: atualmente é presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep), entre 2004 a 2006 foi vice-presidente da mesma entidade e, entre 2002 e 2004 foi presidente da Associação dos Defensores Públicos do Rio de Janeiro (Adeperj).

#### **GRUPO 2: JORNALISTAS ESPECIALIZADOS NA COBERTURA DO PODER JUDICIÁRIO**

7 – SILVANA DE FREITAS: é assessora de Imprensa e Comunicação Social do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) desde 2008. Em 2003 e 2004 era repórter da Folha de São Paulo na Sucursal de Brasília onde, desde 1996, fazia a cobertura do Poder Judiciário.

8 - RODRIGO HAIDAR: é jornalista do site Consultor Jurídico ([www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)) e há vários anos cobre o Sistema de Justiça. Atua como jornalista desde 1997 e, além do Conjur, também trabalhou na revista Carta Capital e no Portal iG.

9 - JULIANO BASILE: desde 2002 é repórter do Valor Econômico, jornal no qual trabalha até hoje na cobertura especializada do Sistema de Justiça. Basile também foi jornalista na Gazeta Mercantil (1997 a 2000) e repórter na Folha de São Paulo (2000). É formado em Direito pela Universidade de São Paulo e em jornalismo pela Universidade de Brasília.