

OPINIAO TREVISAN: LEI DAS S.A. SE AJUSTA À ECONOMIA DE MERCADO

TREVISAN

OUTUBRO DE 1996 ANO 9

Nº 104 R\$ 4,00

A CRISE DO JUDICIÁRIO

Visite a Trevisan na Internet <http://www.trevisan.com.br>

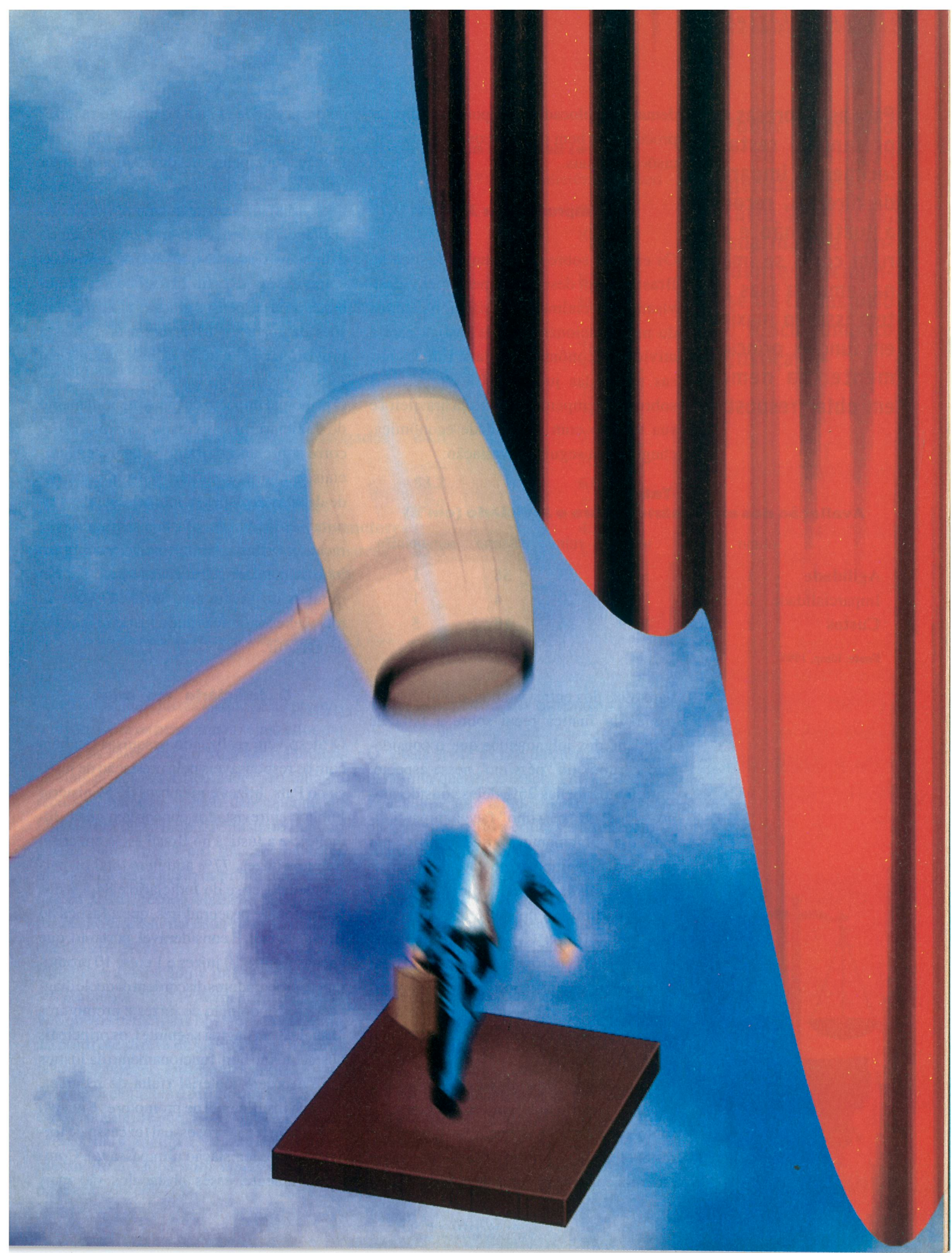


A CRISE DO JUDICIÁRIO

A reforma do Poder Judiciário é hoje um dos principais temas da agenda política nacional. A primeira razão disso e a mais aparente é que o Judiciário não está cumprindo de forma satisfatória sua função elementar de prestação da justiça nos conflitos entre particulares. A segunda razão, que exige uma análise mais específica e não menos importante, incide sobre o papel político do Poder Judiciário na separação constitucional de Poderes. O Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, Idesp, mediante pesquisas com integrantes do Judiciário e do Ministério Público - as duas instituições judiciais mais importantes - e com usuários dos serviços judiciais, particularmente as empresas, vem desenvolvendo estudos sobre o sistema da Justiça no Brasil. Resultados parciais desses estudos sugerem que o principal impacto do mau funcionamento do Judiciário na atividade econômica das empresas não é o conteúdo das decisões judiciais, mas talvez a falta delas. A morosidade do Judiciário afasta as empresas e incentiva a busca de alternativas no próprio jogo do mercado, com vistas a produzir um mínimo de "segurança jurídica" para as relações econômicas que a Justiça é incapaz de garantir

Rogério Bastos Arantes
cientista político, professor do depto. de
Política da PUC-SP e pesquisador do Idesp

Com a redemocratização política e o fim do regime militar, o Judiciário brasileiro foi redescoberto como arena de solução dos conflitos entre particulares, livre dos constrangimentos que dificultavam o acesso dos indivíduos à Justiça. A Justiça e seus órgãos principais, no entanto, não parecem estar preparados para responder satisfatoriamente ao número cada vez maior de ações judiciais. Os sinais da crise do Judiciário são bastante conhecidos. O déficit de justiça no Brasil está estampado no acúmulo de processos em todos os ramos e instâncias do Judiciário; na excessiva lentidão dos julgamentos; na insatisfação popular com o desempenho da Justiça; na quantidade de



Para as empresas que pretendem restabelecimento imparcial de direitos, recorrer à Justiça não é tão ruim como se imagina, embora elas evitem isso ao máximo, em função, principalmente, da demora em obter respostas

demandas colocadas, nas poucas respostas processadas bem com no conteúdo das decisões judiciais.

As empresas e a Justiça

Os estudos sobre o sistema de Justiça no Brasil ora em desenvolvimento pelo Idesp visam, especialmente, verificar os efeitos do mau funcionamento da Justiça para a atividade econômica no País. Em pesquisas realizadas junto a 601 empresários sobre o desempenho da Justiça brasileira e sua relação com a atividade econômica, chegou-se à seguinte avaliação:

empresas ainda evitam ao máximo recorrer ao Judiciário para solução de conflitos, em função, principalmente, da demora em obter respostas da instituição. “Justiça, mesmo que tardia” não é exatamente um princípio aceitável na esfera econômica, onde “tempo é dinheiro”. Tanto é que 29% das empresas entrevistadas tiveram investimentos prejudicados ou suspensos graças a atos ou omissões da Justiça e 81% foram obrigadas a provisionar recursos e fazer depósitos em juízo pelas mesmas razões.

O principal impacto do mau funcionamento do Judiciário na atividade econômica decorre sobretudo da falta de decisões judiciais. Embora se reconheça a imparcialidade de suas decisões, a morosidade das tramitações judiciais afasta as empresas e incentiva a busca de alternativas no próprio jogo do mercado, com vistas a produzir um mínimo de “segurança jurídica” para as relações econômicas que a Justiça é incapaz de garantir.

Tabela 1
Avaliação dos empresários sobre o Judiciário (em %)

	ótimo	bom	regular	ruim	péssimo	sem opinião
Agilidade	1	1	8	33	56	1
Imparcialidade	2	25	44	22	4	1
Custos	1	14	39	26	15	5

Fonte: Idesp, 1996

Para 89% dos entrevistados, o pior desempenho da Justiça recai sobre a falta de agilidade dos julgamentos que o consideram “ruim” ou “péssimo” nesse aspecto. Entretanto, apenas 26% deles consideram-no “ruim” ou “péssimo” face à imparcialidade dos julgamentos, o que significa um pequeno, mas importante voto de confiança na tão falada justiça tardia.

Ainda na opinião de 59% dos empresários, nos últimos 10 anos, os benefícios superaram os custos de recorrer à Justiça; 11% acham que os benefícios não superaram os custos; 13% apontam a relação custo/benefício equilibrada e 17% não souberam responder.

Pelos resultados preliminares da pesquisa, é possível sugerir que, para as empresas, o saldo de recurso à Justiça, no tocante ao restabelecimento imparcial de direitos, não é tão ruim como se imagina. Mesmo assim, as

O Judiciário em crise

O Idesp vem realizando pesquisas também com os responsáveis pela prestação de justiça no País. Juízes e membros do Ministério Público entrevistados concordam que o Judiciário e a Justiça no Brasil estão em crise. Entre os juízes, 77% admitem total ou parcialmente a crise do Judiciário e 84,5% dos promotores e procuradores, que a Justiça no Brasil vai mal. É considerável, portanto, que apenas 2 entre 10 juízes e 1 entre 10 promotores e procuradores discordem daquele diagnóstico. Na opinião de juízes e promotores (Tabela 2, na página seguinte), os principais obstáculos ao bom funcionamento da Justiça são de ordem material (falta de recursos, número insuficiente de promotores e juízes) e de ordem legal/processual (excesso de formalidades e legislação ultrapassada). Comparativamente, esses obstáculos são mais

Tabela 2
Obstáculos ao bom funcionamento da Justiça no Brasil (em %)

Importância atribuída pelos membros do:	Judiciário (*)	Ministério Público
a) Falta de recursos materiais na polícia	—	91.3
b) Mau desempenho da polícia	—	88.0
c) Falta de recursos materiais no Ministério Público	—	83.6
d) Falta de recursos materiais no Judiciário	85.6	80.6
e) Excesso de formalidades nos procedimentos judiciais	82.3	76.7
f) Número insuficiente de promotores	—	72.2
g) Número insuficiente de juízes	81.1	75.4
h) Legislação ultrapassada	67.4	78.4
i) Má formação profissional dos advogados	64.0	77.2
j) Mau desempenho dos cartórios	—	70.3
k) Instabilidade do quadro legal	53.2	61.6
l) Má formação profissional dos juízes	38.9	52.5
m) Má formação profissional dos promotores	—	45.4
n) Curta permanência dos juízes nas comarcas	25.3	47.6
o) Curta permanência dos promotores nas comarcas	—	49.0

Fonte: Iesp.

(*) Os juízes não foram questionados sobre os itens a, b, c, f, j, m e o

ressaltados pelos juízes do que pelos promotores, embora os percentuais sejam altos em ambos os casos. Para o Ministério Público, as duas principais dificuldades são falta de recursos materiais e mau desempenho da Polícia. Por outro lado, o Ministério Público parece mais crítico em relação a fatores internos da instituição; os promotores, mais que os juízes, responsabilizam sua própria formação profissional e sua curta permanência nas comarcas.

Embora a avaliação de juízes e promotores tenha um claro tom corporativo (uma vez que os principais obstáculos escapam ao controle direto desses agentes), é preciso reconhecer, entre outras coisas, que o número de juízes e promotores no Brasil é extremamente pequeno e que os códigos processuais podem e devem ser rapidamente atualizados com vistas a acelerar os julgamentos.

Inocentes ou culpados?

O debate sobre a crise da Justiça está mais para uma queda-de-braço. Por um lado, o Poder Judiciário tem se mostrado exageradamente refratário a críticas, na sua maioria contundentes, eximindo-se de culpas pelo mau funcionamento da Justiça. Essa postura sempre defensiva do Judiciário vem causando grande constrangimento entre os analistas e políticos envolvidos na discussão da reforma judiciária. Dentre estes, há quem veja nessa postura o primeiro e maior obstáculo à implementação das mudanças necessárias. Talvez por essa mesma razão, a proposta de criação de um órgão de controle externo ao Judiciário tenha ganhado tanta popularidade a ponto de se constituir na pedra-de-toque do projeto de reforma em tramitação no Congresso Nacional. Frequentemente, essa polarização pode ser

O Poder Judiciário tem se mostrado exageradamente refratário a críticas, na sua maioria contundentes, eximindo-se de culpas pelo mau funcionamento da Justiça



Tabela 3
Cargos, juizes, vacância e relação juiz/habitante na
Justiça comum de primeiro grau (out/1995)

Região	cargos	juizes	vacância (em %)	juiz/habitante
Norte	579	405	30,0	1/27 553
Nordeste	2006	1602	20.1	1/28 074
Centro-Oeste	3079	2384	22.5	1/27 805
Sudeste	1372	1010	26.4	1/22 899
Sul	743	494	33.5	1/20 795
Brasil	7779	5895	24.2	1/26 433

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário. STF, Brasília, DF., outubro de 1995.

A média de vacância de cargos já criados no Judiciário está em torno de 24,2% e os juizes alegam que há uma enorme deficiência de formação dos candidatos, que não conseguem preencher sequer metade das vagas dos concursos para a magistratura

prejudicial ao debate. De acordo com os dados da Tabela 3, a relação juiz/habitante é extremamente desequilibrada em todas as regiões do País.

No entanto, se o número insuficiente de juizes é apontado pelo Judiciário como uma das causas da lentidão da Justiça, os analistas e críticos vêem nisso uma tentativa dos magistrados de fugir à responsabilidade.

Dentre os ramos do Judiciário brasileiro, a Justiça Comum atende a maior parte da demanda por justiça e é a mais próxima dos cidadãos. A média nacional é de 1 juiz para 26.433 habitantes, ao passo que, na Alemanha, Itália e França, a relação é de 3.500 a 7.500 habitantes por juiz. Não se trata, contudo, de abrir novos cargos apenas, uma vez

que, dentre os já existentes, 24,2% continuam vagos, como revelam os dados.

Em outubro de 1995, dentre os 27 Estados da Federação, Alagoas apresentava o maior índice de vacância (61,17%); Pernambuco e Amapá tinham todos os cargos preenchidos; São Paulo, com 1.552 cargos e 1.256 juizes, apresentava vacância de 19,07%.

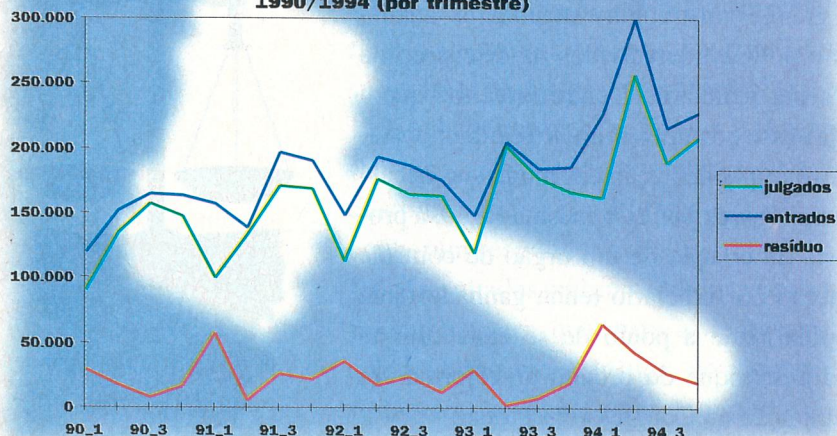
A relação mais desfavorável juiz/habitante está no Maranhão, onde há 1 juiz para cada 42.531 habitantes, e a mais favorável, no Amapá, onde há 1 juiz para cada 9.320 habitantes. São Paulo está próximo da média nacional, com 1 juiz para cada 26.831 habitantes.

O movimento processual é um outro flanco aberto do Judiciário. Os dados disponíveis sobre o número de processos acolhidos e julgados nas diversas instâncias do Poder Judiciário são ainda precários. Embora o Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, BNDPJ, do Supremo Tribunal Federal em Brasília, esteja correndo contra o tempo para atualizar esses números, seus assessores vêm enfrentando dificuldades que os impedem de montar quadros estatísticos completos sobre a movimentação processual. Não por acaso, a reforma em tramitação no Congresso Nacional conta com um dispositivo no artigo que cria o Conselho Nacional de Justiça (órgão que exercerá o controle externo), obrigando o Conselho a oferecer plenas condições de funcionamento ao BNDPJ, para que ele se constitua num efetivo instrumento de planejamento das atividades judiciárias.

Nos Gráficos de 1 a 5, observa-se o déficit de justiça se comparado o número de processos acolhidos com o de processos julgados na Justiça Comum de primeiro e segundo graus, ao longo dos trimestres de 1990 a 1994.

A falta de dados precisos não nos permitiu analisar o desempenho global das justicas estaduais nas Regiões Norte, Nordeste e Sudeste. Somente o Centro-Oeste e Sul contam com dados de todos os Estados e com os

Gráfico 1 - SUL (PR, RS, SC)
Processos entrados, julgados e resíduo
1990/1994 (por trimestre)



seus. Nas demais Regiões, selecionamos somente os Estados que dispunham informações completas sobre a movimentação processual, no período 1990-1994.

Os gráficos mostram que, exceto nos Estados selecionados da Região Nordeste, as oscilações na quantidade de processos iniciados nas Justiças estaduais tendem a ser semelhantes à de processos julgados. Entretanto, em todos esses casos, o aumento do número de julgamentos não faz frente aos processos iniciados, mantendo um resíduo permanente que se acumula no tempo.

No caso de Alagoas, Maranhão e Sergipe, a situação parece ainda pior, uma vez que o Judiciário sequer consegue reagir positivamente às oscilações na quantidade de processos entrados. A Região Sul (Gráfico 1) é, de longe, a que apresenta melhor desempenho, enquanto mantém na maior parte do tempo um resíduo de 24 mil processos frente a uma média de 183.700 iniciados por trimestre.

Nos Estados selecionados do Norte e principalmente do Nordeste (Gráficos 2 e 3), em vários momentos, o resíduo é maior que o número de processos julgados. Na média do período, os Estados do Norte julgaram 58% dos processos entrados e Alagoas, Maranhão e Sergipe, em conjunto, julgaram 47% dos processos entrados. Centro-Oeste e Sudeste (exceto Espírito Santo) apresentam desempenhos mais constantes (Gráficos 4 e 5 - pág.24), embora o Centro-Oeste tenha que administrar um resíduo da ordem de 23 mil processos, frente a uma média de 62 mil entrados, e Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, conjuntamente, um resíduo de 213.280 processos, frente a uma média de 727.700 entrados. No período, a Região Centro-Oeste julgou 62% dos processos entrados e os Estados selecionados do Sudeste, 71%.

O quadro, portanto, é desolador. Sobram cargos, faltam juízes e avolumam-se os processos em pilhas e pilhas de papéis empoeirados sem solução.

Gráfico 2 - NORTE (AC, PA, RO e TO)
Processos entrados, julgados e resíduo
1990/1994 (por trimestre)

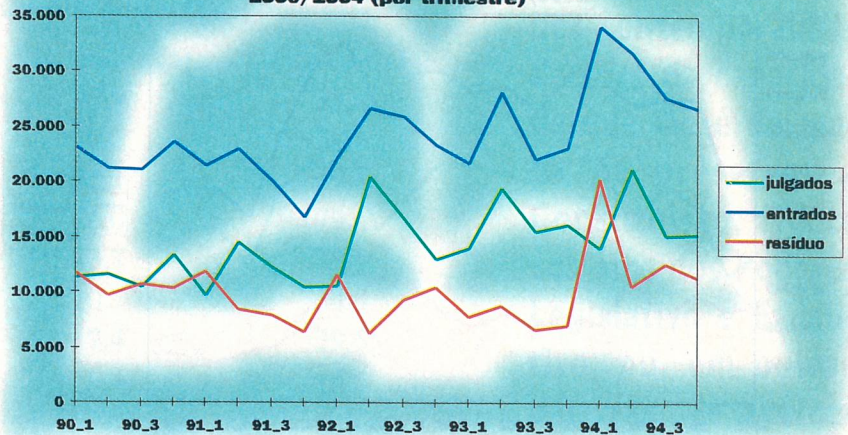


Gráfico 3 - NORDESTE (AL,MA,SE)
Processos entrados, julgados e resíduo
1990/1994 (por trimestre)

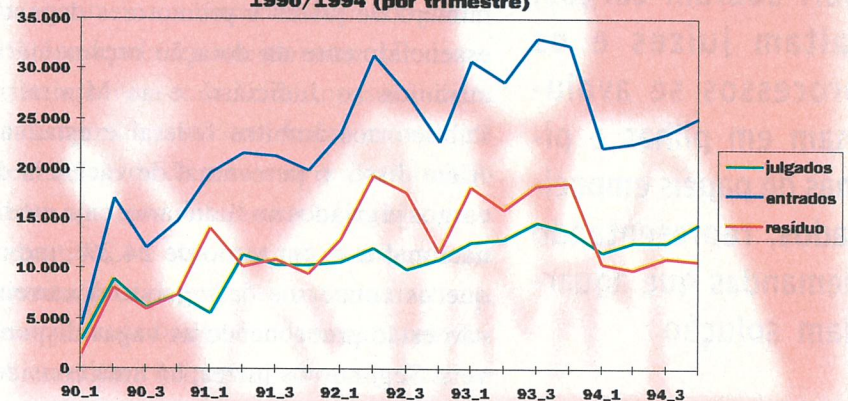


Gráfico 4 - CENTRO-OESTE (DF,GO,MS,MT)
Processos entrados, julgados e resíduo
1990/1994 (por trimestre)

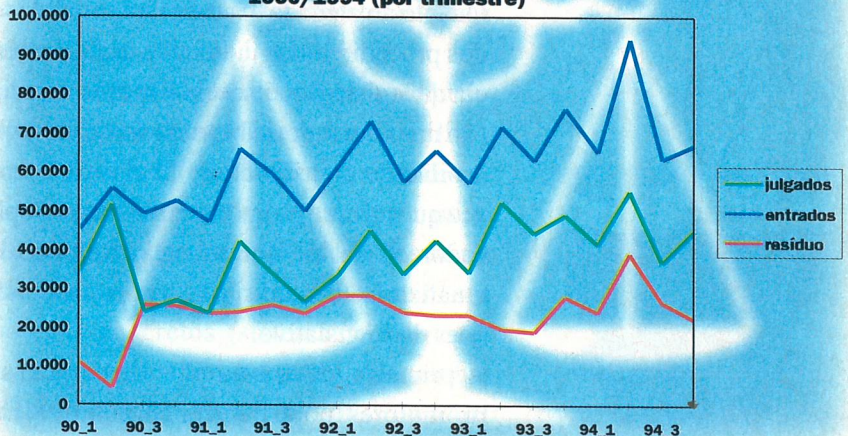
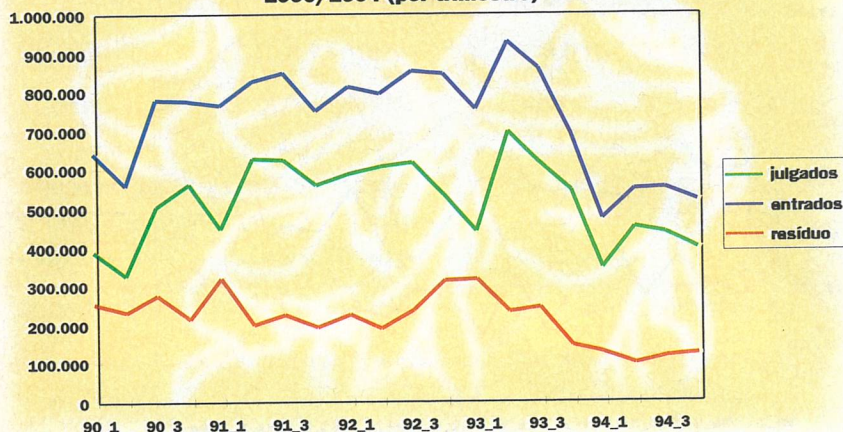


Gráfico 5 - SUDESTE (MG,RJ,SP)
Processos entrados, julgados e residuo
1990/1994 (por trimestre)



O quadro das justiças estaduais é desolador: sobram cargos, faltam juizes e os processos se avolumam em pilhas e pilhas de papéis empoeirados, representando demandas que aguardam solução

A magistratura em crise

O aumento de recursos materiais e do número de juizes e promotores depende essencialmente da dotação orçamentária atribuída ao Judiciário e ao Ministério Público nos âmbitos federal e estadual. Além disso, o percentual de vacância de cargos já criados no Judiciário, cuja média nacional está em torno de 24,2%, indica que os concursos de ingresso à carreira não estão preenchendo as vagas disponíveis. Segundo os juizes, há uma considerável deficiência na formação dos candidatos aos concursos para a magistratura. Por essa ou por outras razões, o fato é que há muito tempo não se preenche sequer metade das vagas à disposição. Quanto ao alegado excesso de formalidades dos procedimentos judiciais e à obsolescência da legislação, é necessária uma apreciação mais cuidadosa. Nesses casos, a responsabilidade é atribuída ao Legislativo, uma vez que juizes e promotores são meros "aplicadores" da lei que aí está. Reformá-la, atualizá-la, desobstruí-la, enfim, são funções do Legislativo. À primeira vista, essa postura de juizes e promotores pode parecer corporativa. Entretanto, é a legislação processual que tam-

bém define as respectivas competências, garantias e vedações desses agentes, delimitando seus círculos próprios de poder e status, razão pela qual eles são sempre os últimos a reconhecer a necessidade de se alterar a legislação processual, de remover os "formalismos", receosos de que eventuais reformas venham alterar sua posição e poder. Os elevados percentuais atribuídos a esse obstáculo além da mencionada tentativa de culpar o Legislativo revelam disposição dos juizes e promotores de mexer naquilo que lhes é bastante caro. Resta saber se tal consenso se sustentaria além das generalidades, no momento em que medidas concretas fossem propostas, a resistência a alterações na legislação processual acabaria reaparecendo.

Um órgão controlador da Justiça

Ainda sobre déficit de justiça, um dos seus pontos polêmicos tem sido a proposta de criação de um órgão de controle externo ao Judiciário. Sobre ela, apenas 6% dos juizes entrevistados mostraram-se favoráveis, enquanto 61,8% dos membros do Ministério Público mostraram-se total ou parcialmente a favor. Mas o Ministério Público não está exatamente fazendo cortesia com chapéu alheio: 19% dos promotores e procuradores são totalmente favoráveis e 32,8% parcialmente favoráveis à criação de um órgão de controle externo também do Ministério Público, totalizando os 51,8% dos membros da instituição ouvidos na pesquisa. Insistindo na idéia, pediu-se a juizes e promotores que opinassem sobre provável criação desse órgão de controle externo. Para os juizes, somente membros do próprio Judiciário e juristas deveriam integrá-lo. Para os promotores e procuradores, o controle externo poderia ser exercido por eles mesmos, juntamente com juizes, Ordem dos Advogados do Brasil e juristas. Nenhum

Tabela 4
Composição do órgão de controle externo do Judiciário

Porcentagem dos que admitem a presença num órgão de controle externo

Membros:	Judiciário (*)	Ministério Público
a) do Judiciário	77.9	79.2
b) Juristas	49.7	50.6
c) da Ordem dos Advogados do Brasil	32.1	69.6
d) do Ministério Público	26.0	79.4
e) Lideranças da Sociedade	23.7	39.6
f) do Legislativo	10.7	34.9
g) do Executivo	7.4	29.5
h) Serventuários da Justiça	-	15.5

Fonte: Idesp. (*) Os juízes não foram questionados sobre o item h.

deses agentes admite a participação de membros do Legislativo, do Executivo ou de lideranças da sociedade.

Em estreita sintonia com essa postura, a proposta em tramitação no Congresso Nacional estabelece a composição do Conselho Nacional de Justiça com 13 juízes, um representante do Ministério Público e um representante da OAB. Haveria, portanto, uma espécie de *ombudsman* da sociedade, embora com os ouvidos viciados, se respeitada a composição proposta; o Judiciário passaria a contar com um órgão de planejamento e definição de políticas administrativas mais amplas e de alocação de recursos para a instituição.

A idéia de que a criação do órgão de controle externo se torne o eixo da reforma judiciária ainda é discutível, uma vez que, apesar de necessário, ele não seria suficiente.

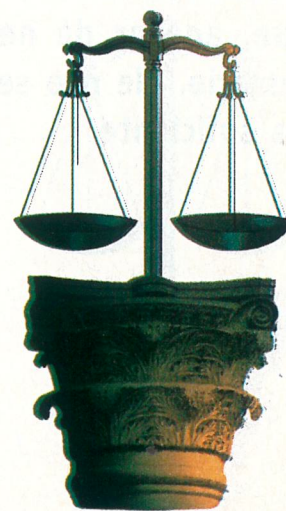
A força política do Judiciário

Com a democratização e a reorganização constitucional do País em 1988, o Judiciário foi redescoberto pela sociedade e pelos agentes políticos como instância de recurso contra arbitrariedades do governo. A Constituição de 1988 arremessou o Judiciário, e em particular seu órgão de cúpula - o STF,

ao jogo político. Desde então ele vem sendo interpelado a tomar decisões de forte impacto na vida política do País, desde conflitos que envolvem a política econômica do governo até os de relacionamento entre os Poderes. A força política do Judiciário nas sociedades contemporâneas decorre da capacidade que lhe é delegada de preservar a Constituição frente aos atos dos Poderes Legislativo e Executivo, ou seja, exercer o controle da constitucionalidade das leis e atos normativos. O conjunto de direitos fundamentais, previstos constitucionalmente, não pode ficar ao sabor de maiorias políticas eventuais, mesmo que elas sejam resultado de eleições democráticas. A Constituição deve prevalecer acima de tudo e de todos e a sociedade deve ter a possibilidade de recorrer contra eventuais arbitrariedades cometidas pelos Poderes Executivo ou Legislativo.

Nos países em que se reconhece esse princípio, dois modelos básicos foram utilizados. De um lado, marcadamente nos Estados Unidos, todo e qualquer juiz pode declarar a inconstitucionalidade das leis e atos normativos, no julgamento de casos judiciais concretos (sistema *difuso*); de outro, em países como Áustria, Alemanha, Itália e Espanha, o controle constitucional é monopólio de um tribunal especial, mais

A força política do Judiciário nas sociedades contemporâneas decorre da capacidade que lhe é delegada de preservar a Constituição, frente aos atos dos Poderes Legislativo e Executivo, ou, em outras palavras, de exercer o controle da constitucionalidade das leis e atos normativos



A Justiça e o governo brasileiro

Nos últimos dez anos, praticamente todas as intervenções econômicas do governo de maior impacto provocaram ações na Justiça. O hibridismo de nosso sistema, entretanto, levou a decisões judiciais demoradas, quando não, contraditórias. Por exemplo: os empréstimos compulsórios do Governo Sarney, o bloqueio dos cruzados novos e outras medidas de grande impacto do Plano Collor, a Cofins, o IPMF, as mensalidades escolares, todas essas questões deram origem a longas batalhas judiciais, fundadas em interpretações conflitantes da Constituição e em decisões de diferentes instâncias do Judiciário, que se traduziram em insegurança para a sociedade e para o governo.

A proposta de efeito vinculante das súmulas, além de outras alterações para reforçar ainda mais o papel de controle constitucional no STF, visam justamente superar o hibridismo do nosso sistema, na medida em que reduzem drasticamente a participação das instâncias inferiores do Judiciário perante questões constitucionais e macropolíticas. As decisões reiteradas dos tribunais superiores que demonstram interpretações recorrentes e consolidadas sobre um mesmo assunto serão "sumuladas" (como já ocorre no STF) e passarão a vincular as decisões dos órgãos inferiores do Poder Judiciário. Levantamento do STF, do final de 1995, constatou que mais de 80% das decisões tomadas pelo Tribunal já foram examinadas e decididas anteriormente, mas continuam inundando o Tribunal, justamente pela falta de força vinculante de suas decisões sobre as instâncias inferiores.

Em agosto de 1995, a incongruência do nosso sistema híbrido foi escancarada por um fato inusitado: um decreto dos ministros Pedro Malan, da Fazenda, e Nelson Jobim, da Justiça, dispensou a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional de interpor recursos



Ilustração: Silvio Gurgel

A idéia de que a criação do órgão de controle externo se torne o eixo da reforma judiciária ainda é discutível, uma vez que, apesar de necessário, ele não seria suficiente

conhecido como Corte Constitucional, que tem competência para julgar a lei em si, frente a algum tipo de ação direta de inconstitucionalidade (sistema *concentrado*). Graças a isso o judiciário americano e as Cortes Constitucionais européias são forças políticas de primeira grandeza. No Brasil, entretanto, os princípios difuso e concentrado convivem de maneira precária, num sistema sem similar no mundo contemporâneo. Aqui, ao mesmo tempo que qualquer juiz pode apreciar a constitucionalidade ou não da lei a ser aplicada nos casos sob seu julgamento, contamos também com mecanismos típicos do modelo concentrado - como as Ações Diretas de Constitucionalidade e Inconstitucionalidade - junto ao STF, que tornam nosso órgão de cúpula do Judiciário uma quase Corte Constitucional.

na Justiça nos casos em que houvesse manifestação jurisprudencial reiterada e uniforme e decisões definitivas do STF ou do Superior Tribunal de Justiça (STJ). O decreto listava os casos em que o governo já havia sido derrotado e continuava recorrendo até as instâncias superiores: empréstimos compulsórios (1986), Finsocial (1988-1990), Contribuição social sobre o lucro (1988-1989), IPMF (1993), ICMS na importação de mercadorias e outros casos menores. Nas palavras do ministro Nelson Jobim, o decreto, "que mostra a disposição do governo de respeitar as decisões da Justiça e iniciar a discussão sobre a reforma do Judiciário", eliminaria 120 mil processos na primeira leva e poderia facilmente chegar a 300 mil. Obviamente, com o fim da inflação, como bem registrou o presidente do Supremo, ministro Sepúlveda Pertence, o governo não mais se beneficia tanto dos recursos e da conseqüente morosidade da decisão judicial final, que antes atrasava convenientemente o acerto de contas em que se sabia derrotado. De qualquer forma, não deixa de ser ilustrativo o paroxismo a que pode chegar nosso sistema judicial: diante da falta de força vinculante de cima para baixo, o próprio governo abriu mão de recorrer de baixo para cima até o STF e o STJ.

Os críticos da proposta de súmulas vinculantes alegam que, se, de um lado, o sistema judicial ganhará em agilidade e uniformidade de decisões, de outro, perderá em "grau de justiça", uma vez que os órgãos inferiores estarão amarrados às interpretações dos tribunais superiores, o que poderá acarretar prejuízos ao cidadão comum que recorre à Justiça de primeira instância. É bom mesmo que se diga: está em jogo não somente a maior rapidez e uniformidade das decisões judiciais, mas o balanceamento entre os Poderes, hoje exageradamente inclinado a favor do Judiciário.

É razoável permitir que juízes obstruam políticas de governo definidas pelos órgãos representativos - Executivo e Legislativo - eleitos democraticamente? Talvez seja. Mas é razoável que as instâncias inferiores do judiciário tenham tanto poder quanto seu órgão de cúpula - o STF -, e mais, que não haja nenhuma espécie de vinculação entre as decisões judiciais? Parece que não. Mesmo nos Estados Unidos, cujo modelo judiciário é sempre invocado como ótimo exemplo, a força vinculante da jurisprudência da Suprema Corte sobre as instâncias inferiores, em vigor há muito tempo, evita os possíveis efeitos desastrosos do sistema difuso do País.

De fato, a proposta das súmulas vinculantes tem o agravante de torná-las extensivas a causas ordinárias e não exclusivamente constitucionais, uma vez que todos os Tribunais Superiores, e não apenas o STF, poderão editá-las.

Mudança mais adequada seria restringir o assunto a questões constitucionais e ao nosso sistema híbrido de controle constitucional. O mais acertado ainda seria retomar a proposta do relator da fracassada revisão constitucional de 1994, do então deputado Nelson Jobim, de criação do "incidente de inconstitucionalidade". Isso permitiria que processos de natureza constitucional relevante, em curso nas instâncias inferiores do Judiciário, pudessem ser transferidos diretamente para o STF (a pedido de agentes legitimados para isso), para julgamento em única e última instância.

Uma outra alternativa, mais econômica do ponto de vista institucional, embora de difícil aceitação, seria transformar de uma vez por todas o STF em Corte Constitucional, que instituiria o monopólio de declaração de inconstitucionalidade, suprimindo definitivamente o princípio difuso de controle constitucional. ▣

Em tramitação no Congresso Nacional, a proposta de criação do Conselho Nacional de Justiça, que atuaria como uma espécie de *ombudsman* do Judiciário, estabelece uma composição de 13 juízes, um representante do Ministério Público e um representante da OAB

