

A Reforma do Sistema Judiciário no Brasil: elemento fundamental para garantir segurança jurídica ao investimento estrangeiro no País

GILMAR MENDES*

I. Introdução.

II. A Reforma do Sistema Judiciário

II.1 .Conselho Nacional de Justiça

II.2. Súmula Vinculante

II.3. Repercussão Geral

III. Conclusões

I. Introdução

O mercado é uma instituição jurídica. Apesar das discussões existentes sobre o nível adequado de regulação jurídica do mercado para que seja mais eficiente, é inegável a necessidade, mesmo no mais simples dos

*Presidente do Supremo Tribunal Federal do Brasil; Presidente do Conselho Nacional de Justiça do Brasil; Professor de Direito Constitucional nos cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília-UnB; Mestre em Direito pela Universidade de Brasília - UnB (1988), com a dissertação *Controle de Constitucionalidade: Aspectos Políticos e Jurídicos*; Mestre em Direito pela Universidade de Münster, República Federal da Alemanha - RFA (1989), com a dissertação *Die Zulässigkeitsvoraussetzungen der abstrakten Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht* (Pressupostos de admissibilidade do Controle Abstrato de Normas perante a Corte Constitucional Alemã); Doutor em Direito pela Universidade de Münster, República Federal da Alemanha - RFA (1990), com a tese *Die abstrakte Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht und vor dem brasilianischen Supremo Tribunal Federal*, publicada na série *Schriften zum Öffentlichen Recht*, da Editora Duncker & Humblot, Berlim, 1991 (a tradução para o português foi publicada sob o título *Jurisdição Constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, 395 p.). Membro Fundador do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Membro do Conselho Assessor do “Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional” – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales - Madri, Espanha. Membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Membro da Academia Internacional de Direito e Economia – AIDE.

mercados, de regras que regulem, no mínimo, a propriedade e a transferência dos bens e as formas de resolução de conflitos.

Em verdade, a segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, assume valor ímpar na realização da própria idéia de justiça. Além disso, diante da imprevisibilidade natural, ínsita a negócios de maior ou menor risco, a segurança das regras do jogo é garantia fundamental para aqueles que investem seu capital em diferentes empreendimentos.

Nesse contexto, a Reforma do Judiciário, implementada pela Emenda Constitucional nº 45, de dezembro de 2004, trouxe importantes inovações no âmbito do sistema judiciário brasileiro, voltadas ao aumento da transparência e da eficiência bem como à realização do princípio da segurança jurídica em um maior grau.

Dentre essas inovações destaca-se a criação: (i) do Conselho Nacional de Justiça, (ii) do instituto da súmula vinculante, e (iii) do requisito de repercussão geral dos recursos extraordinários.

II. A Reforma do Sistema Judiciário

II.1. O Conselho Nacional de Justiça

Uma justiça célere e eficiente é pressuposto necessário à concretização do princípio da segurança jurídica. Nesse sentido, é possível afirmar que a ausência de decisão pode ser pior do que qualquer decisão.

De outra parte, o aperfeiçoamento do serviço público de prestação da justiça passa pela busca incessante de melhoria da gestão administrativa, com a diminuição de custos e maximização da eficiência dos

recursos. Essa é a razão pela qual a criação do Conselho Nacional de Justiça significou tanto para a definitiva modernização do Judiciário brasileiro..

Órgão de controle do Poder Judiciário, o Conselho é composto por representantes da magistratura, do ministério público, da advocacia e da sociedade civil e tem por tarefa supervisionar a atuação administrativa e financeira do Judiciário.

Em outras palavras, no Brasil, como a autonomia e a independência do Poder Judiciário já são amplamente asseguradas desde a Constituição de 1988, a instituição do Conselho Nacional de Justiça visou, sobretudo, à adoção de mecanismos de controle eficaz da atividade administrativa dos vários órgãos jurisdicionais. Constitui-se, pois, o Conselho mais como órgão de coordenação e planejamento das atividades administrativas do Poder Judiciário do que propriamente como órgão disciplinador.

Apesar do pouco tempo de atuação efetiva, o Conselho Nacional de Justiça já demonstrou estar respondendo inteiramente aos desafios da modernização, corrigindo, no âmbito do Poder Judiciário, deficiências oriundas de práticas administrativas ultrapassadas. Cabe destacar, nesse sentido, o esforço de informatização plena de todos os órgãos da Justiça no País.

Em apertada síntese, é possível dizer que a atividade do Conselho Nacional de Justiça centra-se na formulação da política estratégica do Poder Judiciário como instrumento essencial para aumentar o grau de correção e eficiência da justiça brasileira. Por sua vez, é essa maior eficiência, obtida principalmente com a redução da morosidade processual, que garantirá

cada vez mais a segurança jurídica demandada no mundo de negócios, em que transparência é quase sinônimo de credibilidade.

II.2. Súmula Vinculante

Outra inovação trazida pela Reforma do Judiciário foi a autorização concedida ao Supremo Tribunal Federal para editar a denominada “súmula vinculante”, precedente vinculativo que torna obrigatória, como norma, determinada decisão de um tribunal, a exemplo do que ocorre no direito anglo-americano.

A súmula vinculante tem o condão de vincular diretamente os órgãos judiciais e os órgãos da administração pública, possibilitando que qualquer interessado faça valer a orientação do Supremo Tribunal Federal.

Tal instituto preenche evidente função de estabilização de expectativas e de desafogamento do Poder Judiciário em geral e, especificamente, do Supremo Tribunal Federal.

A afirmação da obrigatoriedade do respeito às decisões sumuladas pelo Supremo Tribunal Federal por todos os demais juízos e tribunais, bem como pelos órgãos da administração pública, resulta em desincentivo à judicialização de conflitos referentes a temas sumulados, cuja decisão final seja previsível com grau máximo de certeza.

Nos termos da Constituição, a súmula vinculante deverá ser aprovada por maioria de dois terços dos votos do Supremo Tribunal Federal (oito votos), havendo de incidir sobre matéria constitucional que tenha sido objeto de decisões reiteradas do Tribunal. Terá por objetivo superar controvérsia atual sobre a validade, a interpretação, e a eficácia de normas que

possam gerar insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos. Estão abrangidas, portanto, as questões atuais sobre interpretação de normas constitucionais ou destas em face de normas infraconstitucionais.

É requisito para edição da súmula vinculante a preexistência de reiteradas decisões sobre matéria constitucional. Exige-se aqui, de um lado, que a matéria a ser versada na súmula tenha sido objeto de debate no Supremo Tribunal Federal; de outro, busca-se obter a maturação da questão controvertida por meio da reiteração de decisões.

A aprovação, bem como a revisão e o cancelamento de súmula, poderá ser provocada pelos legitimados para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade.

Importante ainda ressaltar que, quanto à relação entre a súmula vinculante e o princípio da segurança jurídica, o Supremo Tribunal, por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse público, pode restringir ou postergar os efeitos vinculantes da súmula.

Alem disso, para garantir a eficácia da súmula vinculante, prevê-se que cabe reclamação ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo de recursos ou outros meios admissíveis de impugnação, contra decisão judicial ou ato administrativo que a contrarie, lhe negue vigência ou a aplique indevidamente.

Em síntese, a preocupação com a segurança jurídica permeia o instituto da súmula vinculante como um todo. Não só existe evidente relação natural entre a edição de uma súmula vinculante e o grau de segurança relativo à matéria sumulada, como também o princípio da segurança jurídica é

garantido pela própria forma do instituto: ao determinar que a edição de súmula pressuponha a existência de reiteradas decisões sobre certo tema, ao exigir quórum qualificado para a sua edição; ao prever procedimento rígido para a sua revisão e ao fixar mecanismos céleres e eficientes para a sua efetivação.

II.3. Repercussão Geral

A Reforma do Judiciário realizou também mudança significativa no instituto do recurso extraordinário, cuja admissão passou a ser examinada à luz da repercussão geral da questão constitucional nele versada.

De acordo com a inovação legal, para efeito de repercussão geral considera-se a existência, ou não, de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos da causa. Presume-se a repercussão geral sempre que o recurso impugnar decisão contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal. A adoção desse instituto confirmou a feição objetiva do recurso extraordinário.

Se o Tribunal negar a existência da repercussão geral, a decisão valerá para todos os recursos sobre matéria idêntica, os quais serão indeferidos liminarmente. Em termos práticos, a aplicação desse instituto resultou, em 2008, na redução em 41.9% dos processos no Supremo Tribunal.

Na medida em que contribui para reduzir o número de processos que chegam à Corte e para limitar o objeto dos julgamentos a questões constitucionais de índole objetiva, a nova exigência da repercussão geral no recurso extraordinário abre promissoras perspectivas para a jurisdição constitucional no Brasil, especialmente quanto à assunção, pelo Supremo Tribunal Federal, do típico papel de verdadeiro tribunal constitucional.

Dessa forma, o instituto da repercussão geral tem duplo intuito: tanto o de assegurar que ações sobre questões constitucionais incidentais – que, por sua irrelevância, não devem ser analisadas pelo Supremo Tribunal –, efetivamente não sejam admitidas nesse tribunal e alcancem um término mais rápido, quanto o de propiciar o desafogamento do Tribunal dos inúmeros processos que são levados a ele inutilmente, permitindo que julgue, mais celeremente, as questões sobre as quais efetivamente deva se pronunciar., tal como vem aconteceu em 2008, a exemplo da controvérsia sobre as pesquisas científicas com as células-tronco embrionárias, a inconstitucionalidade do nepotismo, a limitação do uso de algemas, a impossibilidade de execução provisória da sentença penal condenatória e a demarcação de terras indígenas.

São evidentes, portanto, os benefícios deste instituto para a celeridade e efetividade da justiça e, conseqüentemente, para o fomento da segurança jurídica no Brasil.

III. Conclusões

As inovações trazidas para o sistema judiciário brasileiro pela Reforma realizada por meio da Emenda Constitucional nº 45 vêm possibilitando a concretização da promessa constitucional de um Judiciário a um só tempo célere e efetivo, fortalecendo o princípio da segurança jurídica no País.

É o que se verifica nas três dimensões em que se desdobra a Reforma do Judiciário: a) a modernização da administração judicial; b) o respeito aos precedentes firmados de maneira vinculante pela corte mais alta do País por todos os órgãos do Judiciário e da administração pública; e c) a

garantia de que os processos que alcançariam inutilmente o Supremo Tribunal Federal, sobrecarregando-o, tenham decisão definitiva antes disso.

A concretização de um Judiciário célere e eficiente é não apenas um imperativo reclamado pelo preceito constitucional de efetividade da justiça, mas também pressuposto para o próprio desenvolvimento econômico do Brasil.

A segurança da resolução célere de conflitos é requisito necessário para o processo de desenvolvimento e estímulo inegável para investimentos externos no País.

Espera-se, assim, que os constantes esforços desenvolvidos para modernizar o sistema de justiça brasileiro sirvam não só para garantir a concretização do direito constitucional de acesso à justiça, mas representem também um incentivo ao desenvolvimento econômico do País.

Por fim, como breve adendo, caberia lembrar as diversas iniciativas propostas no Brasil para promover a resolução extrajudicial de conflitos. Se a construção de um Judiciário eficiente é inegável pressuposto para o desenvolvimento, não podemos deixar de, ao mesmo tempo, enfrentar os excessos da cultura “judicialista” que se estabeleceu fortemente no País. Segundo essa cultura, todas as questões precisam passar pelo crivo judicial para serem resolvidas, o que sobrecarrega indevidamente o Judiciário, chamando-o a atuar na solução de questões sobre as quais seu pronunciamento poderia ser dispensado.

Somente dessa maneira poderá o Judiciário deixar de funcionar como único escoadouro dos reclamos mais urgentes da cidadania e realizar plenamente o seu mandato constitucional.