



Luciano Athayde: A reforma administrativa e o Judiciário

Um recente destaque no noticiário nacional diz respeito à proposta de reforma administrativa, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, sendo um dos pontos de maior crítica a apontada exclusão de diversas carreiras de Estado, como a dos magistrados, da referida reforma. Representa uma síntese dessa crítica a [reportagem publicada pela Folha de S.Paulo](#) com o tema "Reforma por decisão política, dizem especialistas".



Na avaliação dos personagens ouvidos pela reportagem, o

argumento utilizado pelo governo teria relação com a autonomia constitucional do Judiciário para dispor sobre sua organização, considerado por alguns como insubsistente, uma vez que essa autonomia não estaria garantida na hipótese de reformas levadas a efeito por meio de emendas constitucionais. Assim, por exemplo, o artigo 93 da Constituição, ao dispor sobre a iniciativa do Supremo Tribunal Federal, para propor o Estatuto da Magistratura, apenas limitaria a atuação direta do Congresso para a lei complementar, mas não o impediria de tratar de temas próprios do estatuto por meio de emendas constitucionais.

O tema, além de ser de alta voltagem na relação entre os poderes, é principalmente dos mais complexos do ponto de vista constitucional, em especial se voltarmos nosso olhar a episódios recentes do nosso regime constitucional.

A questão da repartição dos poderes como problema constitucional, em especial no que se refere ao Judiciário, ainda desperta muitas dúvidas e inquietações, ainda que não se afaste, em tese, de que a independência do Judiciário é aspecto nuclear de uma democracia de alta densidade. No entanto, independência e autonomia não podem significar isolamento. Daí a importância de estudos sobre o tema do governo da Justiça, ou seja, sobre como o Judiciário exerce suas autonomias constitucionais. Empreendi um esforço nesse sentido na [minha tese de doutorado](#).



Em amplo estudo sobre a independência judicial, Peter H. Russel (*Toward a general theory of judicial Independence. In: RUSSEL, Peter H.; O'BRIEN, David M. Judicial independence in the age of democracy: critical perspective from around the world. Charlottesville/London: University Press of Virginia, p. 1-24, 2001*) relaciona diversas dimensões das denominadas influências indevidas (*undue influences*) sobre os juízes e suas instituições, entre as quais as ameaças estruturais, no sentido de ações governamentais visando criar ou modificar instituições judiciais.

Essas ameaças, em geral, são neutralizadas por meio de algumas restrições constitucionais sobre o controle do Legislativo sobre o Judiciário, ainda que alguma flexibilidade deva ser considerada, diante da necessidade de mudanças das sociedades a que servem os juízes.

Em países de democracias mais frágeis, como sucede na América Latina, essas proteções e anteparos que visam a assegurar a independência judicial são ainda mais relevantes, como enfatiza Eugenio R. Zaffaroni (*Poder Judiciário. São Paulo: RT, 1995*).

Com o olhar voltado para a Constituição Federal de 1988, bem como a par de nossa experiência constitucional, parece-me frágil o argumento de que a atuação do Legislativo, por iniciativa ou não do Executivo, estaria livre para invadir o espaço de autonomia e independência do Judiciário por meio de emendas constitucionais. Isso porque esse argumento não encontra limites e poderia, a rigor, contradizer e esvaziar as regras dos artigos 93, 96 e 99 da Constituição Federal, que cuidam das dimensões de autonomia dos tribunais.

Essa discussão, por exemplo, constituiu o núcleo da decisão do Supremo Tribunal Federal, ainda que monocrática, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5017, que suspendeu os efeitos da [Emenda Constitucional nº 73/2013](#).

Nada obstante, não são raros os exemplos de emendas constitucionais que versaram sobre temas judiciários sem qualquer contestação. Isso pode ser observado nas Emendas Constitucionais nº 24, de 1999, e nº 45, de 2004, esta última representativa de ampla reforma do Judiciário, com extinção de tribunais e alteração de diversos pontos do estatuto constitucional da magistratura.

Trata-se, portanto, de uma questão constitucional sensível, importante e em aberto.

Independentemente da urgência ou da necessidade de uma reforma administrativa, talvez seja fundamental — em termos de equilíbrio da relação entre os poderes — pensar que grandes reformas precisam contar com prévio debate entre eles, na linha da harmonia reclamada pela própria Constituição (artigo 2º). Assim como sucedeu com os [pactos republicanos dos anos 2000](#), as mudanças legislativas levadas a efeito no interesse dos poderes devem ser previamente discutidas por todos eles, construindo-se os consensos possível em cada momento da vida pública.



No que se refere à magistratura, a questão do seu estatuto é ainda mais grave, como procuramos apontar na pesquisa de doutorado. São mais de trinta anos de espera por um novo estatuto. A discussão da reforma administrativa, com efeitos ou não sobre os juízes, apenas serve como mais um capítulo de nossa trajetória constitucional que destaca e ilumina a necessidade de se retomar o debate em torno de um novo estatuto para a magistratura nacional.

Mas deve ser um debate que considere o estágio atual de fragmentação da Lei Orgânica de 1979 e a profusão e difusidade de regras dispostas sobre temas estatutários dos juízes em leis federais e estaduais, assim como em resoluções e outras fontes normativas, tornando quase que incognoscível as fronteiras do estatuto dos juízes, ainda que este não seja um problema apenas da magistratura, envolvendo igualmente outras carreiras públicas.

Date Created

22/09/2020