

Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

Comentários sobre a Reforma do Judiciário A Emenda Constitucional nº 45, de 2004

Regina Maria Groba Bandeira

Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados
Área de Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Direito
Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário

*“A Reforma em nível constitucional
avança em direção a uma nova forma
de se prestar Justiça no País, sem
prescindir das inovações que deverão ser
operadas por meio do aprimoramento da
legislação infraconstitucional.”*

INTRODUÇÃO

A Reforma do Poder Judiciário em nível constitucional, aprovada por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004¹, foi discutida no Congresso Nacional durante a tramitação da PEC 96/92, na Câmara dos Deputados (PEC 29/00, no Senado Federal).

Trata-se do resultado de mais de doze anos de debates parlamentares acerca do novo perfil do Poder Judiciário almejado pela sociedade brasileira. As relatorias da matéria no Congresso Nacional se

As relatorias da matéria se debruçaram sobre as contribuições encaminhadas, na busca de alcançar o aprimoramento da estrutura da Instituição, a ampliação do acesso à Justiça, o combate à morosidade dos processos e à impunidade.

debruçaram sobre as contribuições encaminhadas pelos órgãos representativos das funções essenciais da Justiça e pelos cidadãos, na busca de alcançar o aprimoramento da estrutura da Instituição, a ampliação do acesso à Justiça, o combate à morosidade dos processos e à impunidade, tanto interna quanto externamente ao Judiciário. Os pontos da Reforma em que houve acordo entre ambas as Casas Legislativas foram aprovados e entraram em vigor em 31 de dezembro de 2004.

Retorna à Câmara dos Deputados, a PEC nº 358, de 2005, da Câmara Alta, texto que não obteve consenso na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, sendo reaberta a discussão sobre os temas que não lograram aprovação no bojo da Reforma, podendo-se dizer, por essa razão, que seriam tais matérias as mais polêmicas ou, pelo menos, as que não alcançaram a superação do debate.

Neste trabalho, selecionamos e fazemos breve resumo sobre os pontos mais relevantes da Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Apontamos, outrossim, os temas da PEC 358, de 2005, que merecem destaque.²

¹ DOU 31.12.2004

² Sobre a Reforma, o artigo "Reforma do Judiciário – Aspectos Relevantes em Discussão no Congresso Nacional" de nossa autoria trata dos mesmos temas enfocando os debates congressuais. (Cadernos ASLEGIS, v. 6, n. 21, p.61 – 73, dez. 2003).

1. PRINCÍPIOS DO ESTATUTO DA MAGISTRATURA

1.1. INGRESSO NA CARREIRA

Após longos debates no Congresso Nacional sobre o tema, tendo sido, inclusive, ventilada a possibilidade de adoção da eleição para a escolha de juízes, prevaleceu o concurso público como método de recrutamento dos magistrados.

A participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases do concurso público de provas e títulos foi mantida. Já a idéia de acrescentar a participação do Ministério Público não logrou aprovação nem retorna à Câmara dos Deputados para discussão, no texto da PEC 358, de 2005.

O texto aprovado contempla a exigência de experiência em atividade jurídica por três anos, conforme proposta original da Câmara dos Deputados. O alcance da expressão “atividade jurídica” será determinado pelo Estatuto da Magistratura, cujo projeto de lei complementar ainda não foi apresentado pelo Supremo Tribunal Federal, conforme determina o *caput* do art. 93 da Constituição Federal.³

1.2. PROMOÇÃO NA CARREIRA

As alterações, nesse ponto, visaram deixar indubitosa a obrigatoriedade de observância dos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade no procedimento de promoção dos magistrados.

Na aferição do merecimento, o texto constitucional passa a exigir desempenho da atividade jurisdicional por critérios objetivos de produtividade e presteza, conforme previa dispositivo da PEC da Câmara dos Deputados acolhido pelo Senado Federal.

Assegura-se, expressamente, no procedimento de recusa de promoção de juiz mais antigo, que venha a ser proferida decisão por voto fundamentado e ampla defesa, buscando garantir a aplicação dos

³ Nesta Legislatura, o Supremo Tribunal Federal solicitou a retirada do Projeto de Lei Complementar nº 144, de 1992, visando a sua atualização e aperfeiçoamento, considerando que a proposição já tramitava há mais de uma década na Câmara dos Deputados e que a composição do Pretório Excelso já havia sofrido significativa alteração desde então.

princípios constitucionais insertos, respectivamente, nos arts. 93, IX, e 5º, inciso LV.

Não será promovido o juiz que, injustificadamente, reter autos em seu poder além do prazo legal. Proposta no sentido de que a decisão denegatória da promoção implicaria obrigatória instauração de processo administrativo-disciplinar contra o juiz recusado não logrou, ao final, aprovação.

A PEC que retorna à Câmara dos Deputados propõe alteração da alínea *b* do inciso II do art. 93 para determinar que, na promoção por merecimento, além da exigência de dois anos de exercício na respectiva entrância, deverá o juiz integrar a primeira metade da lista de antigüidade e, não mais, a primeira quinta parte desta lista, conforme prevê o texto constitucional em vigor. O novo requisito tem por escopo ampliar o número de candidatos à promoção por merecimento.

1.3 PREPARAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DOS MAGISTRADOS

A preparação de juízes não pode ficar somente a cargo dos cursos jurídicos, cabendo ao Poder Judiciário velar, não só pela escolha dos melhores candidatos nos concursos públicos para a magistratura, mas também pela preparação e adaptação dos aprovados à nova carreira.

A inovação, nesse tema, ocorre durante o processo de vitaliciamento, prevendo o novo texto que o juiz terá que participar de curso oficial ou reconhecido por escola nacional de formação e aperfeiçoamento de magistrados.

Trata-se do reconhecimento de que a preparação de juízes não pode ficar somente a cargo dos cursos jurídicos, cabendo ao Poder Judiciário velar, não só pela escolha dos melhores candidatos nos concursos públicos para a magistratura, mas também pela preparação e adaptação dos aprovados à nova carreira.

A criação da Escola Nacional junto ao Superior Tribunal de Justiça foi acolhida pelas Relatorias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O novo dispositivo estabelece que a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados funcionará junto ao STJ e será competente para regulamentar os cursos oficiais para o ingresso e promoção na carreira.

1.4. FÉRIAS DOS MAGISTRADOS

As férias estão previstas na Lei Orgânica da Magistratura (LOMAN). Segundo a Lei Orgânica, os magistrados têm direito a férias anuais, por sessenta dias, coletivas ou individuais. Os membros dos Tribunais, salvo os dos TRTs, que têm férias individuais, gozam de férias coletivas, nos períodos de 2 a 31 de janeiro e de 2 a 31 de julho. Os juízes de primeiro grau gozam de férias coletivas ou individuais, conforme dispuser a lei (art. 66, caput, e § 1º, da Lei Complementar nº 35, de 14.3.1979).

Na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei Complementar nº 144, de 1992, que dispunha sobre o Estatuto da Magistratura, tratava desta matéria, mantendo os sessenta dias de férias anuais.

A proposta de alteração constitucional inseriu o princípio da não-interrupção da atividade jurisdicional, sendo vedado férias coletivas nos juízes e tribunais, exceto nos Tribunais Superiores, funcionando em dias em que não houver expediente forense normal, juízes em plantão permanente (art. 93, XII, da Constituição Federal).

O Senado Federal manteve o dispositivo, suprimindo tão-somente a exigência, nos Tribunais Superiores, de Órgão Especial de Férias para julgar matérias urgentes. Outros aspectos atinentes à matéria serão objeto de disciplinamento pelo Estatuto da Magistratura, cujo projeto de lei complementar, será apresentado pelo Supremo Tribunal Federal.

1.5. NÚMERO DE JUÍZES

No Brasil, segundo dados do Banco Mundial, existia, em 2003, 7,7 juízes para cada 100.000 habitantes, o que está um pouco acima da média mundial, de 7,3 juízes para cada 100.000 habitantes.⁴

Não obstante, o número de juízes ainda está muito aquém de outros Estados democráticos em relação ao número de habitantes, tais como, na América Latina, a Argentina, a Costa Rica e a Colômbia. No contexto mundial, a maioria dos países desenvolvidos supera o Brasil em número de magistrados.

⁴ Gráfico do Banco Mundial constante do Diagnóstico da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (p. 68) acessado na página do MJ (www.mj.gov.br), em 23.3.05.

Princípio relevante previsto no texto da Câmara foi mantido no Senado: o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população.

Princípio relevante previsto no texto da Câmara foi mantido no Senado: o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população.

Essa medida atende ao princípio da proporcionalidade, baseado, principalmente, na adequação e na necessidade, pois não se pretende o aumento desmesurado e injustificável de magistrados, mas a existência de tantos magistrados quantos forem necessários ao atendimento adequado dos jurisdicionados.

Tal princípio constitucional, conjugado com as exigências de comprovação de três anos de atividade jurídica do candidato à magistratura e da participação em curso de formação durante o processo de vitaliciamento, além de contribuir definitivamente para o aumento do número de cargos na magistratura e de concursos públicos para seu preenchimento, pretende elevar a qualificação e capacidade dos juízes brasileiros.

1.6. PUBLICIDADE DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS

As decisões administrativas dos Tribunais passam a ser tomadas em sessão pública. O texto constitucional anterior somente obrigava a motivação de tais decisões.

Mantidas as condições anteriores, continuaria o Poder Judiciário sujeito a críticas contundentes pela realização de procedimentos sem o devido controle social, em detrimento da imagem institucional. A possibilidade de tomada de decisões sem a necessária publicidade vinha expondo o Poder Judiciário perante a opinião pública, que busca maior transparência dos órgãos estatais.

Quanto aos atos de administração, o texto aprovado permite a delegação aos servidores da prática de atos de administração e atos de mero expediente sem caráter decisório, com o escopo de aliviar a carga de trabalho dos magistrados, que, além das atividades vinculadas à prestação jurisdicional, têm que tomar várias medidas administrativas.

Procurou-se, desta forma, atacar algumas causas da morosidade do aparelho judicial: o acúmulo de serviço e a impossibilidade de distribuição de certas tarefas. Outras medidas complementares deverão ser previstas no Estatuto da Magistratura e na legislação infraconstitucional, com vistas ao aprimoramento da gestão dos cartórios judiciais.

1.7. REGIME DISCIPLINAR DOS MAGISTRADOS

Segundo o texto da Câmara dos Deputados, a perda de cargo poderia ser decidida pelo Conselho Nacional de Justiça. As hipóteses seriam a desobediência a qualquer das vedações (dedicar-se a atividade político-partidária, por exemplo); a negligência e desídia reiteradas no cumprimento dos deveres do cargo, arbitrariedade ou abuso de poder; e o procedimento incompatível com o decoro de suas funções.

A possibilidade de perda do cargo de juiz por decisão do Conselho Nacional de Justiça sempre foi considerada, pela Associação dos Magistrados Brasileiros e outras entidades representativas dos magistrados, uma perigosa fissura no instituto da vitaliciedade do magistrado, com possível desdobramento na autonomia do juiz.

O texto da Câmara dos Deputados foi suprimido no Senado Federal, que elaborou dispositivo visando a substituir a possibilidade de perda do cargo do magistrado por decisão do Conselho Nacional de Justiça pela admissão de que esse Conselho formulasse representação nesse sentido, concentrando no Judiciário a decisão final. Tal proposta retorna à Câmara dos Deputados, por meio da PEC 358, de 2005.

Buscando punir o juiz desidioso e evitar o acúmulo de processos, proposta da Câmara dos Deputados chegou a prever a suspensão do pagamento do subsídio, no caso de descumprimento de prazos processuais pelo juiz, na forma da lei, texto esse que foi suprimido no Senado Federal.

Duas novas vedações foram acrescentadas ao texto constitucional: a proibição aos juízes de receberem, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei, e de exercerem a advocacia em juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração.

Quanto à quarentena posterior, ou seja, a proibição de exercício da advocacia após a aposentadoria ou exoneração do magistrado, a proposta aprovada na Câmara dos Deputados vedava o exercício no juízo ou tribunal do qual tivesse o magistrado se afastado, antes de

decorridos três anos do afastamento. No Senado Federal, houve proposta no sentido de alterar o texto da Câmara, com vistas a impedir o exercício em qualquer juízo ou tribunal, no caso de aposentadoria ou exoneração, por três anos. Por fim, confirmou-se a posição anterior da Câmara dos Deputados.

1.8. ELEIÇÃO DOS ÓRGÃOS DIRETIVOS DOS TRIBUNAIS

O art. 96, I, *a*, da Constituição Federal, que estabelece a competência privativa dos tribunais para eleger seus órgãos diretivos, não sofreu alteração pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Já a PEC nº 358, de 2005, prevê a eleição dos órgãos diretivos por maioria absoluta e voto secreto, para mandato de dois anos, vedada a reeleição para mandato subsequente.

Busca-se, portanto, mais uma vez, trazer para o texto constitucional norma de caráter estatutário, para a previsão de *quorum*, voto secreto e duração de mandato dos órgãos diretivos dos tribunais.

Durante a tramitação da PEC nº 96/92, as entidades representativas dos magistrados reivindicaram a eleição para os cargos de direção dos Tribunais, como medida tendente à democratização interna das Cortes. As Relatorias também receberam várias sugestões no sentido de que o Presidente, o Vice-Presidente e o Corregedor fossem escolhidos por todos os magistrados de primeiro e segundo graus vinculados ao Tribunal.

Na Câmara dos Deputados, as Relatorias chegaram a propor a eleição dos órgãos diretivos dos Tribunais, mas o Plenário não aprovou alteração nesse sentido. O texto do Senado Federal previu a eleição dentre os membros mais antigos, por maioria absoluta e voto secreto, para mandato de dois anos, vedada a reeleição.

1.9. PROIBIÇÃO DO NEPOTISMO

A proibição do nepotismo foi longamente discutida na Câmara dos Deputados e não logrou aprovação. Apontou-se, como empecilho, a natureza estatutária da matéria, que não deveria ser inserida no texto constitucional, eis que já constava dos Regimentos Internos de vários tribunais e poderia ser prevista no Estatuto da Magistratura.

O fato de estar a proibição restrita ao âmbito do Poder Judiciário também provocou rejeição da Câmara dos Deputados, ao fundamento

de que o tratamento da matéria em relação aos demais Poderes do Estado deveria ser o mesmo, segundo o princípio basilar da igualdade.

No Senado Federal foi aprovado texto que determina, no âmbito da jurisdição de cada Tribunal ou Juízo, a vedação de nomeação ou designação, para os cargos em comissão e para as funções comissionadas, de cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau, inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados, salvo a de servidor ocupante de cargo de provimento efetivo das carreiras judiciárias, caso em que a vedação é restrita à nomeação ou designação para servir

O fato de a proibição do nepotismo estar restrita ao âmbito do Poder Judiciário também provocou rejeição da Câmara dos Deputados, ao fundamento de que o tratamento da matéria em relação aos demais Poderes do Estado deveria ser o mesmo, segundo o princípio basilar da igualdade.

junto ao magistrado determinante da incompatibilidade. Esse dispositivo retorna à Câmara dos Deputados, com acréscimo de inciso XVI ao art. 93 (PEC 358, de 2005).

2. QUINTO CONSTITUCIONAL

Nesse ponto, as discussões parlamentares revelaram especial preocupação com as atividades de candidatos e eventuais cooptações que pudessem ocorrer nos Poderes Judiciário e Executivo no momento da transformação das listas sêxtuplas dos órgãos de representação das classes dos Advogados e Ministério Público em listas tríplexes elaboradas pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais.

A extinção das listas tríplexes e sêxtuplas foi sugerida pela Câmara dos Deputados. Prevaleceu texto que determinava a indicação em lista tríplex pela entidade representativa da respectiva classe ou instituição, com extinção da lista sêxtupla.

O Senado Federal não manteve o texto aprovado na Câmara dos Deputados. Inovou no sentido de que se o Chefe do Poder Executivo não fizer escolha em vinte dias, caberá ao Presidente do Tribunal a nomeação, observada a ordem contida na lista.

Não havendo consenso entre as duas Casas Legislativas nessa

matéria, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, não inovou no tema. Tampouco a PEC 358, de 2005, trata do quinto constitucional, podendo vir a ser apresentada emenda parlamentar a esse respeito no curso da tramitação da proposta.

3. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Uma das competências mais polêmicas do Conselho Nacional de Justiça, a de decretar a perda do cargo do magistrado, foi suprimida no Senado Federal, restando preservada, assim, a garantia da vitaliciedade, prevista no inciso I do art. 95.

A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, cria o Conselho Nacional de Justiça, órgão que integra a estrutura do Poder Judiciário, composto de quinze membros, com mandato de dois anos, admitida uma recondução. O novo órgão é integrado por magistrados, membros do Ministério Público, dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da OAB, e dois cidadãos, um indicado pela Câmara dos Deputados e outro, pelo Senado Federal.

O Relator da matéria no Senado Federal optou pela criação do Conselho Nacional de Justiça com adequações à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. De fato, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal afasta do Conselho membros estranhos ao Judiciário, com fundamento na inconstitucionalidade material por desrespeito a limitação material expressa ao poder reformador (art. 60, § 4º, III, da Constituição Federal). A idéia seria manter os advogados na composição do Conselho, suprimindo-se a participação de dois cidadãos, ao argumento de que a advocacia é função essencial à justiça, nos termos constitucionais.

O texto aprovado no Senado Federal não alterou a composição do Conselho, prevista na proposta da Câmara dos Deputados, nem suas competências, decorrentes de sua natureza de órgão de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.

Contudo, uma das competências mais polêmicas do Conselho Nacional de Justiça, a de decretar a perda do cargo do magistrado, foi suprimida no Senado Federal, restando preservada, assim, a garantia da vitaliciedade, prevista no inciso I do art. 95.

Na mesma linha, a PEC 358, de 2005, não prevê a perda do cargo de juiz por decisão do Conselho Nacional de Justiça, mas admite, tão-somente, a possibilidade de representação do Conselho, por voto de três quintos, ao Ministério Público, que poderá dar início a processo visando a perda do cargo do magistrado, por meio de sentença judicial transitada em julgado.

4. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIAS

A composição e forma de investidura dos integrantes do Supremo Tribunal Federal não sofreu alterações. Foram também rejeitadas propostas que pretendiam fixar período de quarentena para ingresso de ex-detentores de mandatos eletivos e seus parentes.

A PEC 358, de 2005, seguindo a mesma linha, não pretende alterar o art. 101 da Constituição Federal, mantendo a composição de onze membros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Em observância ao princípio do duplo grau de jurisdição, a competência recursal ordinária do STF foi mantida no que concerne ao julgamento de *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data* e mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão.

Na competência extraordinária, outorgou-se ao STF a competência para julgar recurso extraordinário quando a decisão recorrida julgar válida lei local contestada em face de lei federal, por tratar-se de controvérsia de índole constitucional, decorrente da competência legislativa dos entes federados.

No tópico intervenção federal, transfere-se para o STF o conhecimento da representação interventiva fundada na recusa da execução de lei federal, em decorrência da natureza federativa do conflito.

5. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE

5.1. LEGITIMIDADE ATIVA

Na linha do que prevê a Lei nº 9.868/99, o novo texto unificou a legitimação ativa da ADI e da ADC e incorporou a jurisprudência do

STF, quanto à legitimação do Governador e da Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

A PEC 358, de 2005, pretende conferir à ADC a amplitude da ADI, que serve à impugnação de lei ou ato normativo federal ou estadual. Trata-se de mais um reforço para o controle abstrato no sistema adotado pelo ordenamento jurídico pátrio, que mescla o controle abstrato e o difuso de constitucionalidade, esse último realizado pelos juízos singulares e tribunais de apelação.

A legitimidade ativa do Prefeito Municipal foi acrescentada, por meio de emenda de Plenário, no Senado Federal, mas não conseguiu aprovação. Não retorna, portanto, à Câmara dos Deputados, no texto da PEC 358, de 2005.

5.2. EFEITO VINCULANTE

Confirmando o caráter dúplice das ações diretas de inconstitucionalidade e declaratórias de constitucionalidade, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, estabelece que as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo STF, nas ADIs e ADCs, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

Nesse ponto, a única novidade trazida pela PEC 358, de 2005, é a extensão das ADCs para permitir o exame de constitucionalidade em tese de lei ou ato normativo estadual pelo Supremo Tribunal Federal.

6. SÚMULA VINCULANTE

A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, outorga competência ao STF para, de ofício ou por provocação de qualquer de seus membros, e mediante decisão de dois terços, aprovar súmula vinculante em relação a todos os demais órgãos do Poder Judiciário e da administração pública direta e indireta federal, estaduais, distrital e municipais.

O escopo da súmula vinculante do STF é eliminar controvérsias entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública, de que resulte grave insegurança jurídica, com a proliferação de processos sobre questões idênticas.

Sua instituição vem prestigiar a igualdade daqueles que têm processos idênticos pendentes de julgamento, em prol da segurança

jurídica e celeridade processuais, não impedindo que os juízes e tribunais de segundo grau possam divergir da súmula, por meio da fundamentação de suas decisões judiciais.

A súmula vinculante depende de reiteradas decisões sobre matéria constitucional, conforme preceitua a EC 45/04, o que garante, a nosso ver, o amadurecimento do tema, tanto no STF, quanto nos juízos singulares e tribunais de segundo grau, no exercício do controle difuso de constitucionalidade.

A instituição da súmula vinculante vem prestigiar a igualdade daqueles que têm processos idênticos pendentes de julgamento, em prol da segurança jurídica e celeridade processuais.

A revisão ou o cancelamento da súmula vinculante ocorrerá na forma estabelecida em lei, podendo ser provocada pelos legitimados à propositura de ADI. Em caso de não aplicação da súmula vinculante, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal para a anulação do ato administrativo ou a cassação da decisão judicial reclamada.

6.1. SÚMULA IMPEDITIVA DE RECURSOS

A súmula impeditiva de recursos consistiria na inadmissibilidade de recurso interposto contra decisão que tenha dirimido o conflito de acordo com súmula de tribunal ou que a adote como fundamento principal.

No Congresso Nacional, a Relatoria da matéria na Câmara dos Deputados sugeriu a criação das súmulas impeditivas do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Superior do Trabalho. A Comissão Especial, contudo, optou pela súmula vinculante, vindo a ser aprovada a do STF.

Com a PEC 358, de 2005, do Senado Federal, o tema retorna à Câmara dos Deputados, para a criação da súmula impeditiva do STJ e do TST. Trata-se de constitucionalizar o que já prevê o art. 557, *caput*, do Código de Processo Civil, que permite ao relator negar seguimento a recurso em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior.

7. REPERCUSSÃO GERAL

A denominada “crise dos Tribunais Superiores” vem sendo constatada há décadas devido ao acúmulo de processos nesses tribunais em decorrência do grande número de recursos.

A necessidade urgente de criação de um mecanismo de filtragem dos recursos de natureza extraordinária no Supremo Tribunal Federal fez ressurgir a idéia da “relevância” ou “repercussão geral”.

A arguição de relevância não é novidade no ordenamento jurídico pátrio, eis que a Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, introduziu a arguição de relevância no § 1º do art. 119 da Constituição de 1967. Considerada, erroneamente, um instrumento do arbítrio, trata-se, em verdade, de importante mecanismo para o exercício da jurisdição constitucional.

Reintroduzindo, no texto constitucional, mecanismo semelhante à arguição de relevância, a Emenda Constitucional nº 45/04 prevê que, 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.

A utilização, pelo Supremo Tribunal Federal, da “repercussão geral” permitirá que aquela Corte se dedique às questões constitucionais mais relevantes, considerados os aspectos morais, econômicos, políticos ou sociais das causas.

As consequências esperadas são a diminuição do número de recursos no STF, a maior celeridade processual, e a valorização da Corte Suprema, que deixará de ser a “quarta instância” do Poder Judiciário nacional, como ocorre atualmente.

8. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O texto aprovado dá mais poderes ao Conselho da Justiça Federal, cabendo-lhe a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema e com poderes correicionais, cujas decisões terão caráter vinculante.

A criação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, funcionando junto ao Tribunal, representa grande passo para o aprimoramento dos órgãos jurisdicionais.

O Superior Tribunal de Justiça chegou a sugerir a criação das súmulas vinculantes de interpretação do Direito Federal com o escopo de agilizar a prestação jurisdicional. Retorna, contudo, à Câmara dos Deputados, inserida na PEC 358, de 2005, a proposta da súmula impeditiva de recursos.

Será debatida, também, no bojo da PEC 358/05, a competência do STJ para a definição de extensão territorial da aplicação de decisão judicial, no caso de julgamentos cujo interesse ultrapasse a área de jurisdição do Tribunal de segundo grau que o profira (“Nas ações civis públicas e nas propostas por entidades associativas na defesa dos direitos de seus associados, representados ou substituídos, quando a abrangência da lesão ultrapassar a jurisdição de diferentes Tribunais Regionais Federais ou de Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, cabe ao Superior Tribunal de Justiça, ressalvada a competência da Justiça do Trabalho e da Justiça Eleitoral, definir a competência do foro e a extensão territorial da decisão”).

Não foi aprovada a proposta de demonstração da repercussão geral da questão federal como critério de admissibilidade do recurso especial. A PEC 358/05, por outro lado, prevê que a lei estabelecerá os casos de inadmissibilidade do recurso especial.

9. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

Não houve concordância entre as duas Casas do Congresso sobre a extensão do foro por prerrogativa de função. A Emenda Constitucional nº 45/04, portanto, não altera o texto constitucional nesse ponto.

A Câmara dos Deputados manteve o foro especial por prerrogativa de função, mas sempre com a expressão *enquanto no exercício da função* ou *enquanto no exercício do cargo*. Tal redação acompanha a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que decidiu pelo cancelamento da Súmula 394. Entendeu o STF que o foro especial não é privilégio da pessoa, mas do exercente de função pública, não podendo ser personalizado para acompanhar o agente político após o fim desse exercício.

No Senado Federal, a Comissão de Constituição e Justiça aprovou texto que mantinha o foro especial apenas durante o exercício do cargo. Contudo, nova votação naquela Casa alterou o texto para estabelecer que o foro subsiste ainda que o inquérito ou a ação judicial venham a ser iniciados após a cessação do exercício da função.

O texto modificado retorna à Câmara dos Deputados, por meio da PEC 358/05, que também prevê que a ação de improbidade de que trata o art. 37, § 4º, referente a crime de responsabilidade dos agentes políticos, será proposta, se for o caso, perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na

hipótese de prerrogativa de função (art. 97-A). Tal dispositivo pretende constitucionalizar o previsto no art. 84 do Código de Processo Penal, alterado pela Lei nº 10.628, de 24.12.2002, que está sendo impugnado no STF, por meio das ADIs 2797 e 2860.

10. MINISTÉRIO PÚBLICO

*A Emenda
Constitucional
definitivamente veda
ao membro do MP o
exercício de
atividade político-
partidária, não mais
admitindo nenhuma
exceção.*

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 45/04, os princípios basilares da instituição restaram intocados.

No Senado Federal, em simetria com o que foi aprovado em relação aos juízes, suprimiu-se a possibilidade de perda do cargo de membro do *Parquet* por decisão do Conselho Nacional do Ministério Público.

Naquela Casa, chegou a ser aprovada alteração do § 1º do art. 128, determinando que a escolha do Procurador-Geral da República se faria sobre lista tríplice elaborada pelos membros do *Parquet* federal, composta por eleição dentre seus membros maiores de 35 anos e com mais de dez anos de carreira. A PEC 358/05, do Senado Federal, contudo, não modifica a forma de investidura do chefe do Ministério Público da União, restringindo, tão-somente, a uma vez a recondução ao cargo.

A Emenda Constitucional definitivamente veda ao membro do MP o exercício de atividade político-partidária, não mais admitindo nenhuma exceção. A PEC 358/05 pretende inserir dispositivo transitório, determinando que o membro do Ministério Público admitido antes da promulgação da Emenda poderá exercer atividade político-partidária, na forma da lei.

A quarentena posterior foi aprovada, aplicando-se aos membros do Ministério Público o mesmo dispositivo que veda aos juízes exercer a advocacia perante o juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração.

Criado nos mesmos moldes do Conselho Nacional de Justiça, cabe ao Conselho Nacional do Ministério Público zelar pela autonomia da

instituição, garantindo a observância do art. 37, com competências disciplinares e correicionais.

11. ACESSO À JUSTIÇA

O funcionamento ininterrupto dos órgãos judiciais vem ao encontro da ampliação do acesso à justiça. A Emenda Constitucional consagra o princípio da não-interrupção da atividade jurisdicional, com vedação de férias coletivas nos juízos e tribunais, exceto nos Tribunais Superiores, funcionando, nos dias em que não houver expediente forense normal, juizes em plantão permanente. No Senado, a sugestão de suprimir esse dispositivo, optando pelo disciplinamento da matéria no Estatuto da Magistratura, não logrou aprovação.

Outro importante princípio que pretende aperfeiçoar o serviço público de prestação de justiça à população é o do aumento do número de juizes segundo a litigiosidade na unidade jurisdicional e o respectivo número de habitantes. Afinal, o número atual de magistrados no Brasil fica muito aquém daquele dos Estados democráticos e desenvolvidos, como a Alemanha ou os Estados Unidos da América, conforme já referimos.

A autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública, nos níveis federal e estadual, deflui do disposto no art. 134 da Constituição Federal. A Emenda Constitucional, contudo, restringiu a autonomia às Defensorias Públicas Estaduais.

O texto do Senado Federal, mais amplo que o da Câmara, assegurava às Defensorias Públicas, em todos os níveis, autonomia funcional e administrativa, e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos pela lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º, da Constituição Federal. A matéria retorna à Câmara dos Deputados, no texto da PEC 358/05.

Os Tribunais Regionais Federais e os Tribunais de Justiça deverão instalar a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções de atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários. Além disso, poderão funcionar descentralizadamente, constituindo Câmaras regionais, a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou assinalar alguns dos pontos mais importantes e polêmicos da Reforma do Poder Judiciário aprovada por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

As inovações no texto constitucional pretendem tornar o Poder Judiciário mais eficiente, menos moroso, ampliar o acesso à Justiça para a população e combater a corrupção e a impunidade.

As inovações no texto constitucional pretendem tornar o Poder Judiciário mais eficiente, menos moroso, ampliar o acesso à Justiça para a população e combater a corrupção e a impunidade.

É certo que a derrota da morosidade da prestação jurisdicional não depende exclusivamente do Poder Judiciário, mas também da colaboração dos Poderes Legislativo e Executivo, das funções essenciais à Justiça e da sociedade civil. A

lentidão dos processos decorre em grande parte do cipoal legislativo brasileiro, carente de consolidação, do excesso de Medidas Provisórias editadas e da grande quantidade de recursos previstos em nossas leis processuais e da ausência de mecanismos legais de inadmissibilidade recursal nos Tribunais.

Há, contudo, enorme campo de atuação dos gestores da Justiça no combate à lentidão processual, sobretudo no que tange ao aperfeiçoamento da informatização nos juízos e tribunais, ao aprimoramento dos bancos de dados e estatísticas de produtividade, à melhor formação e preparação dos servidores e magistrados, ao fortalecimento do sistema correicional e à especialização dos juízos e outras medidas administrativas que busquem a celeridade da prestação do serviço público.

A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, dá, efetivamente, alguns passos nessa direção, ao instituir as súmulas vinculantes e a repercussão geral da questão constitucional no STF, ao prestigiar os magistrados, tratando de sua formação, aperfeiçoamento e de critérios mais justos para a promoção na carreira, ao erigir em princípio constitucional a duração razoável dos processos, dentre outras alterações.

A ampliação do acesso à Justiça, por meio do fortalecimento das Defensorias Públicas, do aumento do número de magistrados e da

descentralização do atendimento dos órgãos jurisdicionais, também representa importante avanço legislativo.

A criação dos órgãos de controle do Judiciário e do Ministério Público vem reforçar o sistema correicional, além de aprimorar o planejamento, procurando harmonizar a atuação dos diversos órgãos de que se constituem essas Instituições.

Enfim, existem, certamente, muitos pontos que ainda merecem aperfeiçoamentos em nível constitucional e outros que precisam de regulamentação pelo legislador infraconstitucional. Não podemos negar, contudo, que há vasto material para o exercício da criatividade construtiva dos operadores do direito, legisladores e magistrados, na busca permanente do aprimoramento do serviço público de prestação de Justiça no País. Nesse aspecto, a Reforma em nível constitucional avança em direção a uma nova forma de se prestar Justiça no País, sem prescindir das inovações que deverão ser operadas por meio do aprimoramento da legislação infraconstitucional.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, inaugura uma importante etapa para o Poder Judiciário nacional. Se o perfil do Poder Judiciário não foi alterado substancialmente, pelo menos foram aprovados princípios e normas jurídicas tendentes a alicerçar uma nova era na prestação jurisdicional no Brasil.