

# O PROCESSO CIVIL NA REFORMA CONSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO

CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO\*

## 1. DA CONSTITUIÇÃO AO PROCESSO

É natural que uma *Reforma Constitucional do Poder Judiciário* atue com expressiva intensidade sobre a ordem processual, dada a notória filiação do direito processual à Constituição e dada a íntima relação existente entre os modos de exercício da jurisdição e a configuração funcional dos órgãos e organismos que a exercem (organização judiciária). Só isso bastaria para que a recente Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004, responsável pela chamada *Reforma do Poder Judiciário*, tivesse relevante atuação sobre o sistema do processo civil brasileiro, ao menos como reflexo das alterações impostas à estrutura e funcionamento dos organismos jurisdicionais. Mas também diretamente a nova emenda atuou sobre o processo civil, ditando uma série de regras tipicamente processuais relevantes, entre as quais algumas que sequer mereceriam estar no plano constitucional – como a que manda dar distribuição direta a todas as causas e recursos e a que recomenda o *automatismo judiciário* (Const., art. 93, incs. XIV e XV, red. EC n. 45, de 8.12.04).

Diante dessa necessária relação entre o que vai pela Constituição Federal e o que em consequência vem a ocorrer na ordem processual, é também natural que todo estudo sistemático de direito processual civil seja atingido e em alguma medida comandado pela *Reforma*, sendo indispensável que nós, processualistas e operadores do processo, nos atualizemos e nos adaptemos aos novos preceitos agora lançados pela emenda reformadora. É esse o propósito do presente estudo, elaborado em busca da fidelidade ao que veio a ser inserido na Constituição, da correta interpretação dos textos legais à luz dessas novas normas e de uma sistematização coerente com a nova ordem superiormente estabelecida.

Este é deliberadamente um ensaio sem qualquer pretensão de ser erudito ou profundo. Foi inicialmente concebido como roteiro para a revisão do livro *Instituições de direito processual civil*, em cujos títulos, capítulos e tópicos era necessário inserir as novidades constitucionais vindas da emenda n. 45; diante da complexidade das inúmeras disposições ali contidas, senti que uma revisão não seria completa nem sistematicamente bem composta se não fosse precedida dessa tentativa, que o presente escrito representa, de pôr em ordem tudo quanto a emenda contém. E depois, feita a revisão e aplicado o que vinha da emenda pelo modo que me pareceu mais adequado, o roteiro transformou-se em artigo e aqui vai em busca da aprovação dos exigentes leitores.

---

\* Professor Titular de Direito Processual Civil da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco – USP – Universidade de São Paulo.

## 2. O CONTEÚDO SUBSTANCIAL DA REFORMA

Desde o início, a *Reforma do Poder Judiciário* trazia em si uma proposta de renovação não somente da estrutura anatômica do Poder Judiciário, mas também das linhas-mestras de sua atuação. Importava acima de tudo, como todos sentiam, gerar instrumentos ágeis para uma atuação mais pronta e eficaz na oferta do acesso à justiça, além de meios para coibir certas mazelas da Instituição. De um lado, eliminar ou ao menos atenuar as lastimáveis demoras, que são fonte de corrosão dos direitos e alimento ao *tempo inimigo*, do qual com sabedoria falava Francesco Carnelutti. De outro, combater os focos de distorção dos sagrados deveres e compromissos dos magistrados, nem sempre empenhados em bem servir, nem sempre interessados em serem independentes, nem sempre orientados pelos melhores dos sentimentos humanos ou éticos. Na ementa do parecer emitido pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal sobre o projeto que resultou nessa Emenda Constitucional, consta somente que ela “introduz modificações na estrutura do Poder Judiciário”, mas essa redação é enganosa, porque o conteúdo substancial da emenda n. 45 é na realidade muito mais amplo.

Como se esperava e como esperava a opinião pública, a emenda n. 45 não se limita a interferir na anatomia judiciária, o que seria ao menos uma quase-inutilidade. Na realidade, pouco existe de novo pelo aspecto puramente estrutural, pois nenhum órgão jurisdicional foi criado, nenhum órgão jurisdicional foi reestruturado em sua composição. Instituiu-se sim um novo e importantíssimo astro na constelação judiciária do país, que é o Conselho Nacional de Justiça, o qual é um órgão *judiciário* porque integra o Poder Judiciário (art. 92, inc. I-A, red. EC n. 45, de 8.12.04), mas não é um órgão *jurisdicional* porque não exerce jurisdição; também sem função jurisdicional são as *Ouvidorias de Justiça* (art. 103-B). A única alteração puramente estrutural referente aos órgãos jurisdicionais foi aquela consistente em extinguir os cinco *Tribunais de Alçada* ainda existentes no país (EC n. 45, de 8.12.04, art. 4º).

Com um propósito reformador mais profundo que aquele declarado, a emenda de 2004 apresenta, em síntese, esse complexo conteúdo substancial: a) estabelece algumas, embora poucas, regras sobre a estrutura desse Poder; b) institui a *continuidade da atividade jurisdicional*, com a proibição de férias coletivas em todas as Justças; c) traz novas normas relacionadas com os deveres e direitos dos magistrados, com especial realce para a chamada *quarentena*; d) determina a criação de um órgão administrativo com amplo poder disciplinar e censório, que é o *Conselho Nacional de Justiça*; e) também manda instituir *Ouvidorias de Justiça* no âmbito das Justças da União e dos Estados, com a finalidade de captar os sentimentos e as reclamações dos cidadãos em relação aos órgãos judiciários e canalizá-los inclusive ao Conselho Nacional de Justiça; f) inclui entre as competências do Supremo Tribunal Federal a de emitir súmulas vinculantes; g) altera ligeiramente a competência originária e recursal do Supremo Tribunal Federal e a do Superior Tribunal de Justiça, em associação com alguma alteração nas hipóteses de admissibilidade do recurso extraordinário e do especial; h) submete o recurso extraordinário ao requisito da *repercussão geral*, que é uma repristinação da vetusta *relevância da questão federal* e depende de regulamentação em lei; i) manda que a distribuição de feitos e recursos seja imediata, em todo juízo ou tribunal; j) recomenda o *automatismo judiciário*, para que juízes deleguem a serventários certas atividades administrativas e atos de impulso processual sem cunho decisório; k) traz uma série de disposições referentes ao Ministério Público, buscando uma equivalência de seus direitos, deveres e impedimentos, aos direitos, deveres e impedimentos dos magistrados; l) manda implantar um Conselho Nacional do Ministério Público e ouvidorias do Ministério Público, com vista ao efetivo *controle da Instituição* e do comportamento de seus integrantes.

Há ainda alguns outros dispositivos, de menor interesse para o processualista e de menor repercussão prática, que por essa razão não serão objeto de exame específico. Entre eles, vêem-se p.ex. (a) alguns que apenas reafirmam e remodelam fórmulas referentes ao magistrado, ingresso na carreira, progressão nesta, deveres e proibições, sanções *etc.* (art. 93, incs. I, III, VII, VIII, VIII-A e art. 95, par. único, inc. IV); b) outros que reafirmam tópicos da tutela jurisdicional ao processo, como a publicidade e motivação das decisões judiciárias (art. 93, incs. IX-X); c) um que reformula o que antes já estava disposto sobre o Órgão Oficial dos tribunais, para que a metade

de seus integrantes seja escolhida por eleição (art. 93, inc. XI); d) alguns ainda que especificam regras sobre a independência financeira e administração orçamentária do Poder Judiciário (art. 99, §§ 3º, 4º e 5º) e do Ministério Público (art. 127, §§ 4º a 6º); e) outros, reafirmando e remodelando fórmulas referentes ao magistrado, ingresso na carreira, progressão nesta, deveres e proibições, sanções *etc.* em relação aos integrantes do Ministério Público (art. 128, § 5º, inc. I. letra *b* e inc. II, letras *e* e *f*, e § 6º; art. 129, §§ 2 e 3º); *f) idem*, em relação às Defensorias Públicas (art. 134, § 2º), *etc.*

Além disso, a nova redação dada ao art. 114, inc. I da Constituição Federal pretendeu incluir na competência da Justiça do Trabalho os litígios em matéria estatutária envolvendo “entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Mas essa disposição foi suspensa por liminar que a Presidência do Supremo Tribunal Federal concedeu em ação direta de inconstitucionalidade movida pela Associação dos Juizes Federais – e assim é a situação vigente no momento em que este escrito é concluído.

### 3. SOBRE O REGIME FUNCIONAL DOS JUÍZES

Vieram na *Reforma* algumas normas não tão inovadoras nem portadoras de tanto impacto, referentes aos magistrados e à sua vida funcional. Foi reiterado, com ligeiras alterações aperfeiçoadoras, o que antes já se dispunha sobre o ingresso na carreira pelo cargo de juiz substituto (art. 93, inc. I), sobre a promoção pelos critérios alternados de antigüidade e merecimento, com a fixação de critérios para a aferição de um ou de outro *etc.* (art. 93, inc. II, letras *c*, *d* e *e*), sobre o dever de residir na comarca, “salvo autorização do tribunal” (art. 93, incs. VIII) *etc.* Instituiu-se ainda a regra da *quarentena* e impôs-se a *supressão de férias coletivas*.

### 4. A QUARENTENA

Bastante inovadora e relevante na vida forense é a chamada *quarentena*, instituída como regra na Constituição Federal mediante a proibição, endereçada a todo juiz, de “exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração” (art. 95, par. único, inc. II, red. EC n. 45, de 8.12.04). Essa é uma regra moralizadora, que diz respeito não somente e não tanto ao exercício da jurisdição, quanto da advocacia por ex-juizes.

### 5. SUPRIMIDAS AS FÉRIAS COLETIVAS

Já não existem as férias coletivas dos juizes, quer nos tribunais das diversas Justicas como autorizava a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (art. 66, § 1º), quer nos juizes de primeiro grau nos Estados cuja lei assim preferia. Por disposição trazida na *Reforma do Poder Judiciário*, “a atividade jurisdicional será ininterrupta, sendo vedado férias coletivas nos juizes e tribunais de segundo grau,<sup>1</sup> funcionando, nos dias em que não houver expediente forense normal, juizes em plantão permanente” (Const., art. 93, inc. XII, red. EC n. 45, de 8.12.04). O conteúdo substancial dessa disposição vai além das palavras contidas em sua redação, uma vez que, ao suprimir as férias coletivas dos juizes, a *Reforma* estava também a suprimir as *férias forenses* em todas as Justicas – sabido que o primeiro desses conceitos é puramente administrativo, atinente à disciplina funcional dos magistrados, enquanto o segundo é de natureza puramente processual. Eliminadas as férias forenses em primeiro e segundo graus, ali perde totalmente o sentido tudo quanto o Código de Processo Civil dispõe sobre processos que fluem ou não fluem nas férias, atos que durante elas se praticam ou não, ou prazos que suspendem (arts. 173, 174 e 179).

---

<sup>1</sup> Ou, mais claramente: nos juizes de primeiro grau e nos tribunais de segundo.

## 6. DISPOSIÇÕES INSTITUCIONAIS SOBRE O PODER JUDICIÁRIO

Sobre o Poder Judiciário em si mesmo, as inovações trazidas na emenda n. 45 consistem na instituição do *Conselho Nacional de Justiça* e das *Ouvidorias de Justiça*, além da extinção dos *Tribunais de Alçada*. Sobre as funções do Poder Judiciário, inovou-se bastante mediante a competência dada ao Supremo Tribunal Federal para editar *súmulas vinculantes*, e algo também se inovou quanto à competência desse Tribunal e do Superior Tribunal de Justiça (homologação de sentença estrangeira, ações contra atos do Conselho Nacional da Justiça, recurso extraordinário e recurso especial).

## 7. O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E AS OUVIDORIAS

Um dos pontos mais preocupantes, entre os que motivaram a *Reforma do Poder Judiciário*, foi o zelo pela exação e lisura dos juízes no cumprimento de seus deveres, especialmente em razão de alguns tristes episódios de corrupção que ganharam extraordinário espaço na mídia e, tornando-se notórios, passaram a ser manipulados como verdadeiros aríetes lançados contra a Magistratura e seus componentes. De minha parte, sempre temi muito a adoção de um controle externo, que via como um *cavalo de Tróia* a ser inserido no seio das instituições judiciárias, levando dentro de si aguerridos guerreiros e mercenários a serviço de certos setores notoriamente corruptos da vida pública brasileira: quem confiaria em um controle exercido por pessoas escolhidas pelo Poder Executivo ou pelo Legislativo, onde nem todos são comprometidos com a ética, com a moral e com o ideal de exercer o poder com vista ao interesse público e não ao interesse de cada um? E quem vigiaria cada um desses vigias do Poder Judiciário? *Quis custodet custodes?*

Felizmente, os reformadores chegaram a uma fórmula aceitável, especialmente no tocante à composição do Conselho Nacional da Justiça, do qual farão parte nove magistrados, ao lado de seis não-magistrados, sendo somente dois os conselheiros escolhidos pelas Casas do Congresso – e a Presidência tocará sempre ao Ministro do Supremo Tribunal Federal que integrar o Conselho (art. 103-B, incs. I-XIII e § 1º, red. EC n. 45, de 8.12.04). O Conselho Nacional de Justiça terá a função de zelar pela independência do Poder Judiciário, pela regularidade em sua administração e pelo cumprimento de deveres pelos magistrados, com o poder de aplicar penalidades (art. 103-B, § 4º, inc. II c/c art. 37).

As *Ouvidorias de Justiça* serão instaladas pela União com o objetivo de, no âmbito de todas as Justças, servirem de elementos de captação de queixas e postulações referentes ao correto exercício da jurisdição, bem como de canal de comunicação entre os cidadãos e o Conselho Nacional de Justiça – encaminhando a estes, bem como a outros órgãos repressivos ou disciplinares, as reclamações que receberem e que lhes parecerem dignas de providências disciplinares ou mesmo punitivas (Const., art. 103-B, red. EC n. 45, de 8.12.04). O objetivo, lá e cá, é a vigilância a ser exercida sobre os juízes, com vista ao cumprimento do dever e imparcialidade no exercício da jurisdição.

## 8. A EXTINÇÃO DOS TRIBUNAIS DE ALÇADA

Até que chegasse a nova emenda, havia no Brasil cinco Tribunais de Alçada, a saber: um no Estado do Paraná, um no de Minas Gerais e três em São Paulo; neste último eram dois Tribunais de Alçada Cíveis e um Tribunal de Alçada Criminal. Os Estados eram constitucionalmente autorizados a criá-los (Const., art. 93, inc. III), mas, dos Estados que chegaram a tê-los, dois já os haviam suprimido mesmo antes da *Reforma* (Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro). Agora, a Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004, dispôs incisivamente que “ficam extintos os tribunais de Alçada, onde houver, passando os seus membros a integrar os Tribunais de Justiça dos respectivos Estados, respeitadas a antigüidade e classe de origem” (art. 4º) – com o que os Tribunais de Justiça dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Paraná ficam sensivelmente aumentados no número dos desembargadores que o compõem (em São Paulo, nada menos que

trezentos e sessenta desembargadores). Toda a competência recursal passa a ser desses Tribunais de Justiça, aos quais cabe reestruturar-se e adequar suas regras de distribuição interna de competência ao que a emenda dispõe.

Como está no parágrafo do art. 4º da Emenda Constitucional da *Reforma*, “no prazo de cento e oitenta dias, contado da promulgação desta Emenda, os Tribunais de Justiça, por ato administrativo, promoverão a integração dos membros dos tribunais extintos em seus quadros, fixando-lhes a competência e remetendo, em igual prazo, ao Poder Legislativo, proposta de alteração da organização e da divisão judiciária correspondentes, assegurados os direitos dos inativos e pensionistas e o aproveitamento dos servidores no Poder Judiciário estadual”.

## 9. ESCOLAS E CURSOS

A emenda portadora da *Reforma do Poder Judiciário* prestigiou a sadia idéia das *Escolas da Magistratura*, seja ao reiterar e aperfeiçoar a “previsão de cursos oficiais de preparação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados, constituindo etapa obrigatória do processo de vitaliciamento a participação em curso oficial ou reconhecido por escola nacional de formação e aperfeiçoamento de magistrados” (art. 93, inc. IV), seja ao estabelecer que junto ao Superior Tribunal de Justiça funcionará a “escola nacional de formação e aperfeiçoamento de magistrados, cabendo-lhe, dentre outras funções, regulamentar os cursos oficiais para o ingresso e promoção na carreira” (art. 105, par. único, inc. I).

## 10. SÚMULAS VINCULANTES

Tanto quanto o controle do Poder Judiciário, o tema das súmulas vinculantes foi e vem sendo objeto de apaixonadas discussões entre os que as defendem como único meio factível para o aprimoramento do acesso à justiça e os que as execram como ameaças à liberdade do cidadão e à independência do juiz. De minha parte, sempre louvei a idéia das súmulas, porque vejo nelas a capacidade de pacificar em tempo relativamente breve a jurisprudência sobre temas relevantes ligados à ordem constitucional, servindo também como instrumento para o desafogo dos trabalhos dos tribunais (especialmente do Supremo Tribunal Federal). Não vejo qualquer ameaça à liberdade dos cidadãos nem à independência dos juizes, porque o acatamento a elas será acatamento a preceitos normativos legitimamente postos na ordem jurídica nacional, tanto quanto as leis; quem emitirá esses preceitos será um órgão expressamente autorizado pela Constituição Federal e essa autorização era e é vital para todos que se interessem pela presteza na oferta do acesso à justiça. Sabendo-se que a própria Constituição se preocupa pela oferta de justiça em tempo razoável (v. esp. art. 5º, inc. LXXVIII, red. EC n. 45, de 8.12.04), estão na contramão da História e no contrafluxo das necessidades de aprimoramento da tutela jurisdicional efetiva e tempestiva as opiniões misoneístas voltadas à *demonização* das súmulas vinculantes. E agora, que a Emenda Constitucional n. 45 autorizou o Supremo Tribunal Federal a emití-las, resta-nos conviver com elas e tirar delas o maior proveito útil que possam produzir em consideração dos objetivos que motivou sua criação.

## 11. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DOS TRIBUNAIS DE SUPERPOSIÇÃO

A *Reforma* alterou em alguns pontos bastante específicos a competência originária do Supremo Tribunal Federal e a do Superior Tribunal de Justiça, ampliando-as aqui e reduzindo-as ali, como a seguir se vê.

A competência originária do Supremo Tribunal Federal saiu ampliada, em primeiro lugar, pela nova redação dada ao art. 102, inc. I, letra *a* da Constituição Federal, segundo a qual ele é agora competente para “a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal *ou estadual*”. Nestas últimas palavras grafadas em itálico é que está a diferença, uma vez que antes só se falava

em ação de constitucionalidade de lei ou ato normativo *federal*; somente a ação de *inconstitucionalidade* é que já tinha toda essa amplitude.

Essa alteração não atingiu somente a competência do Supremo Tribunal Federal como tal, mas também a amplitude da própria ação de constitucionalidade, que agora a Constituição Federal define além do que estava no texto anterior.

Ampliou-se também a competência originária do Supremo Tribunal Federal, para ali incluir “as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público” (art. 102, inc. I, letra *r*, red. EC n. 45, de 8.12.04). Incluem-se nessa previsão todas as espécies de ações a serem movidas com o objetivo de impugnar atos desses Conselhos, inclusive o mandado de segurança e o *habeas data*.

Mas, como o Conselho Nacional da Justiça e o do Ministério Público carecem de personalidade jurídica, não é razoável pensar em processos judiciais nos quais possam ser partes por outra razão que não seja a prática de atos relacionados com suas funções institucionais. No mais, especialmente em matéria patrimonial ou em relação a pretensões estatutárias de seus funcionários *etc.*, os Conselhos serão tratados como meras células de uma pessoa jurídica de direito público, que é a União, sendo esta legitimada para as ações que vierem a ser propostas.

Mas o rol das competências originárias do Supremo Tribunal Federal foi reduzido mediante a supressão da competência para “a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de *exequatur* às cartas rogatórias”, a qual agora passou para o Superior Tribunal de Justiça (art. 105, inc. I, letra *i*). O novo dispositivo não reproduz a autorização, que o revogado art. 102, inc. I, letra *h* continha, para que o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal delegasse essas funções ao seu Presidente.

## **12. COMPETÊNCIA RECURSAL E ÂMBITO DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO E DO RECURSO ESPECIAL**

Antes da *Reforma* era bastante nítida a distinção entre o *recurso extraordinário* como instrumento para o controle difuso da constitucionalidade das decisões, leis, tratados ou atos dos governos locais (art. 102, inc. III, letras *a a c*) e o *recurso especial* como instrumento predisposto ao controle da legalidade infraconstitucional (art. 105, inc. III, letras *a a c*). Naquele quadro, vigia incontestada e não-excepcionada a hipótese de recurso especial, da competência do Superior Tribunal de Justiça, contra acórdão que “julgar válida lei ou ato do governo local contestado em face de lei federal” (art. 105, inc. III, letra *b*). Com a nova emenda, essa hipótese ficou cindida em duas: permaneceu no âmbito do recurso especial e portanto da competência do Superior Tribunal de Justiça a hipótese de decisão que “julgar válido *ato de governo local* contestado em face de lei federal” (art. 105, inc. III, letra *b*), mas foi transferida para o Supremo Tribunal Federal, pela via do recurso extraordinário, a hipótese de decisão que “julgar válida *lei local* contestada em face de lei federal” (art. 102, inc. III, letra *d*, red. EC n. 45, de 8.12.04).

Em suma: a) o controle da legalidade de ato de governo local permanece no Superior Tribunal de Justiça e no recurso especial, mas (b) o controle da legalidade de lei local foi ter ao recurso extraordinário e, portanto, ao Supremo Tribunal Federal.

## **13. A REPERCUSSÃO GERAL COMO REQUISITO DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO**

O novo texto relativo ao recurso extraordinário condicionou a admissibilidade deste a um requisito antes inexistente, que é a “*repercussão geral* das questões constitucionais discutidas no caso” (art. 102, § 3º, red. EC n. 45, de 8.12.04). Essa exigência, muito semelhante a uma que já houve no passado (a *arguição de relevância*), tem o nítido objetivo de reduzir a quantidade dos recursos extraordinários a serem julgados pelo Supremo Tribunal Federal e busca apoio em uma

razão de ordem política: mirando o exemplo da Corte Suprema norte-americana, quer agora a Constituição que também a nossa Corte só se ocupe de casos de interesse geral, cuja decisão não se confine à esfera de direitos exclusivamente dos litigantes e possa ser útil a grupos inteiros ou a uma grande quantidade de pessoas. Daí falar em *repercussão geral* – e não porque toda decisão que vier a ser tomada em recurso extraordinário vincule todos, com eficácia ou autoridade *erga omnes*, mas porque certamente exercerá influência em julgamentos futuros e poderá até abrir caminho para a edição de uma súmula vinculante.

A *arguição de relevância* era exigida pelo art. 308 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (red. ER n. 3., de 12.6.75), o qual por sua vez estava autorizado pela Constituição então vigente a complementar a disciplina constitucional dos requisitos de admissibilidade do recurso extraordinário (Const-67, red. EC n. 1, art. 119, § 1º). Mas, diferentemente do que sucede agora, só o recurso extraordinário fundado em matéria infraconstitucional estava condicionado a tal pressuposto e não o que fosse interposto com fundamento de infração à Constituição Federal (naquele tempo, inexistente o recurso especial, o recurso extraordinário versava tanto matéria constitucional como infraconstitucional); e hoje se dá exatamente o contrário, porque o recurso em matéria infraconstitucional não depende da repercussão geral (o recurso especial) e o recurso em matéria constitucional, sim (o recurso extraordinário).

Pelo que está no novo parágrafo, deverá o recorrente *demonstrar a repercussão geral* que o julgamento de seu caso poderá ter, ou seja, a capacidade expansiva desse julgamento em relação a outras pessoas ou a grupos de pessoas. E o Tribunal só poderá negar essa repercussão, fechando pois o caminho para o exame do recurso extraordinário, quando nesse sentido se manifestarem dois terços de seus membros (ao menos oito Ministros deverão rejeitar o recurso). Mas, como o texto constitucional diz expressamente que essa exigência será imposta “nos termos da lei”, isso significa que, enquanto não se legislar a respeito, tudo prosseguirá como está e a repercussão geral não poderá ser exigida pelo Supremo Tribunal Federal; nem será o caso de dispor em regimento a esse respeito, porque regimento não é lei.

Já se antevê, porém, que as decisões sobre repercussão geral deverão ser tomadas em Plenário, porque de outro modo não se poderia chegar aos dois terços indicados na Constituição. Já era assim ao tempo da *arguição de relevância*, a cujo respeito o Plenário decidia *em conselho*, ou seja, a portas fechadas e portanto sem publicidade; nos fins da vigência daquela exigência regimental, houve uma sessão em que foram julgadas quase três centenas de arguições e, em um tempo recorde de quarenta minutos, todas foram *devidamente* rejeitadas. Esperemos pois o pior, quanto ao destino de nossos recursos extraordinários.

## 14. DESLOCAMENTO DA COMPETÊNCIA

A Emenda Constitucional de 2004 trouxe também uma nova regra sobre *competência de jurisdição*, ao autorizar o Superior Tribunal de Justiça a determinar, em casos excepcionalíssimos, o deslocamento de causas de uma Justiça Estadual para a Federal. Eis o dispositivo: “nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal” (Const., art. 109, § 5º, red. EC n. 45, de 8.12.04).

Essa nova regra, que interfere na disciplina da prevenção e da perpetuação da competência, associa-se ao zelo do constituinte pelas garantias relacionadas com os direitos humanos, também manifestado na *Reforma*: como se vê no novo § 3º do art. 5º do texto constitucional, agora “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

## 15. ACELERAR A TUTELA JURISDICIONAL

Os reformadores estiveram conscientes de que a maior debilidade do Poder Judiciário brasileiro em sua realidade atual reside em sua inaptidão a oferecer uma *justiça em tempo razoável*, sendo sumamente injusta e antidemocrática a outorga de decisões tardas, depois de angustiosas esperas e quando, em muitos casos, sua utilidade já se encontra reduzida ou mesmo neutralizada por inteiro. De nada tem valido a Convenção Americana de Direitos Humanos, em vigor neste país desde 1978, incorporada que foi à ordem jurídica brasileira em 1992 (dec. n. 678, de 6.11.92); e foi talvez por isso que agora a Constituição quis, ela própria, reiterar essa promessa mal cumprida, fazendo-o em primeiro lugar ao estabelecer que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (art. 5º, inc. LXXVIII, red. EC n. 45, de 8.12.04). E, passando da palavra à ação, a emenda n. 45 trouxe também três disposições de caráter eminentemente pragmático e destinadas a acelerar, que são: (a) a que suprime *férias coletivas* em todas as Justiças e em todos seus graus jurisdicionais e (b) a que consagra em nível constitucional o *automatismo judiciário* e (c) a que determina a *distribuição imediata* em todos os juízos e tribunais. Da primeira delas já se falou acima (item V) e sobre as outras duas vejam-se as breves considerações que vêm logo a seguir.

## 16. AUTOMATISMO

Está na Constituição Federal que “os servidores receberão delegação para a prática de atos de administração e atos de mero expediente sem caráter decisório” (art. 93, inc. XIV, red. EC n. 45, de 8.12.04). Não se trata de delegar o exercício da jurisdição, o que seria uma enorme aberração incoerente com o Estado de Direito e com as garantias do juiz natural. Delegam-se simplesmente atos da *administração* dos juízos, exteriores aos processos que por ali fluem, e atos de *impulso processual*, como a juntada de peças ou documentos, a vista à parte contrária ou até mesmo a designação de dia e hora para as audiências – sendo que o exercício dessas funções já estava autorizado pelo próprio Código de Processo Civil, em cujo art. 162, § 4º se lê que “os atos meramente ordinatórios, como a juntada e a vista obrigatória, independem de despacho, devendo ser praticados de ofício pelo servidor e revistos pelo juiz quando necessário”. Esses atos cartorários substituirão alguns dos despachos do juiz e terão o conteúdo que eles teriam; a revisão pelo juiz será eventual e terá lugar, especialmente, quando provocada por alguma das partes. E parece até que a nova disposição constitucional, sendo mais ampla que aquela do Código de Processo Civil, autoriza a realização de atos que talvez não se contenham na previsão deste. Esperemos que os juízes se animem a estimular essa descentralização em seus cartórios, a bem de todos e particularmente dos litigantes.

## 17. DISTRIBUIÇÃO AUTOMÁTICA

Estabeleceu-se ainda que “a distribuição de processos será imediata, em todos os graus de jurisdição” (Const., art. 93, inc. XV, red. EC n. 45, de 8.12.04), tendo-se em vista as longas esperas por distribuição que vinham angustiando advogados, partes e mesmos os juízes em alguns Estados da Federação, notadamente em São Paulo. Os tribunais paulistas, praticando o regime da *distribuição contida*, retinham os recursos na Secretaria, sem distribuí-los, à espera da lenta vazio permitida pela distribuição de determinado número de casos a cada juiz ou desembargador a cada semana; e, como a quantidade dos recursos entrados era muito maior que a dos recursos julgados, o resultado foi o enorme acervo de casos aguardando por distribuição. O Primeiro Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, com mais de duzentos mil recursos represados dessa maneira, impunha aos jurisdicionados uma espera de mais de cinco anos para que a distribuição se fi-

zesse. Alimenta-se agora a esperança de que, com a distribuição imediata determinada na nova emenda, essa situação ao menos se amenize.

## 18. MINISTÉRIO PÚBLICO

Houve um visível empenho do reformador em equiparar o Ministério Público à Magistratura e os *promotores justitiae* aos magistrados, não só no tocante à independência institucional e prerrogativas pessoais, mas também nos impedimentos e responsabilidade. Com esse espírito, introduziu normas ligadas à independência e ao controle da regularidade dos serviços do *Parquet*, como as que definem sua autonomia financeira e orçamentária (art. 127, §§ 4º a 6º) e outras para reger direitos, garantias e impedimentos dos promotores de justiça (art. 128, § 5º, inc. I, letra *b* e inc. III, letras *e* e *f*; art. 128, § 6º; art. 129, §§ 2º a 4º). Também se determinou a implantação de um Conselho Nacional do Ministério Público, de composição heterogênea como a do Conselho Nacional de Justiça e com funções, *mutatis mutandis*, assemelhadas às deste (art. 130-A); além disso, deverão também ser criadas *ouvidorias do Ministério Público* pela União e pelos Estados (art. 130-A, § 5º).

## 19. EFICÁCIA IMEDIATA OU CONTIDA

Não há uniformidade, entre as inúmeras disposições trazidas na Emenda Constitucional n. 45, quanto ao momento ou requisitos para a eficácia de cada uma delas, podendo ser tais disposições classificadas, segundo esse critério, em três grupos: a) algumas vêm desde logo dotadas de eficácia imediata, sendo *auto-aplicáveis* porque não dependem de qualquer regulamentação; b) outras são expressamente condicionadas pela própria emenda à regulamentação legal; c) outras ainda, sem muita clareza no texto, ficam em uma situação duvidosa a ser melhor definida pela doutrina e pelos tribunais.

Que há nessa emenda disposições de *eficácia contida*, dependentes pois de regulamentação legal, essa é uma realidade fora de dúvida. Os reformadores demonstraram ter plena consciência disso, ao disporem, em uma norma bastante ampla, que “o Congresso Nacional instalará, imediatamente após a promulgação desta Emenda Constitucional, comissão especial mista destinada a elaborar, em cento e oitenta dias, os *projetos de lei necessários à regulamentação da matéria nela tratada*” *etc.* (EC n. 45, de 8.12.04, art. 7º).<sup>2</sup> Além disso, em algumas disposições específicas está concretamente determinado que em relação a elas será indispensável a complementação infraconstitucional, como se dá, *v.g.*, a) no novo § 3º do art. 102 constitucional, onde se determina que a exigência de demonstrar a *repercussão geral*, como pressuposto de admissibilidade do recurso extraordinário, far-se-á “nos termos da lei”; b) no art. 103-A, que prevê a revisão ou cancelamento de súmulas vinculantes pelo Supremo Tribunal Federal, “na forma estabelecida em lei”; c) no art. 114, inc. IX, que inclui na competência da Justiça do Trabalho “outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, *na forma da lei*”; d) no § 5º do art. 130-B, segundo o qual “leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público” *etc.* – daí se inferindo, apesar de nada a propósito dizer o art. 103-B, § 7º, que também as Ouvidorias de Justiça dependerão de lei.

A emenda n. 45 traz muitas outras referências a situações que dependerão de lei específica, mas sem com isso condicionar à lei *eficácia* de alguma disposição. Várias dessas referências estão, na realidade, a autorizar a lei e a ditar *exceções ou ressalvas* ao que a emenda incluiu no texto constitucional. É o caso, *v.g.*, do que dispõe o art. 93, inc. IX, segundo o qual a publicidade das audiências poderá ser limitada *por lei*, em casos justificados pela necessidade de preservar a intimidade – de modo que, sem lei a respeito, a publicidade prevalecerá de modo integral porque somente a lei poderá trazer ressalvas a ela (*v. também*, com esse mesmo significado sistemático, o art. 95, par. único, inc. IV e o art. 128, § 5º, inc. II, letra *f*).

<sup>2</sup> As “alterações na legislação federal objetivando tornar mais amplo o acesso à justiça e mais célere a prestação jurisdicional,” que também o art. 7º manda realizar, não dizem respeito diretamente às normas contidas na emenda e dessa providência não depende a eficácia das normas que ela contém.

Têm indiscutível eficácia imediata, p.ex., como não poderia deixar de ser, as disposições integrantes da *tutela constitucional do processo*, como a que diz assegurar “a razoável duração do processo” (art. 5º, inc. LXXVIII, red. EC n. 45, de 8.12.04), a que veda férias coletivas em todas as instâncias de todas as Justiças (art. 93, inc. XII). Assim também, as novas normas sobre direitos, deveres, proibições e impedimentos dos magistrados e promotores de justiça (art. 93, incs. I, II, III, VII, VIII, VIII-A; art. 95, par., incs. IV-V). Inclusive a regra da *quarentena* reúne condições para impor-se de imediato porque contém, como aquelas outras, um preceito cuja observância não está a depender de regulamentação alguma, não se concebendo que uma regulamentação legal pudesse restringir direitos ou dispensar aqueles profissionais de deveres impostos pela Constituição Federal (art. 95, par. único inc. V, red. EC n. 45, de 8.12.04), podendo no máximo ser regulamentada quanto a possíveis conseqüências de seu descumprimento. O mesmo, quanto à admissibilidade do recurso extraordinário, e não mais do especial, contra acórdão que “julgar válida lei local contestada em face da lei federal” (art. 102, inc. III, letra *d*, red. EC n. 45, de 8.12.04); esse recurso já é da competência do Supremo Tribunal Federal, ressalvadas as garantias constitucionais da irretroatividade das leis, cumprindo a cada um, desde logo, optar pelo recurso extraordinário e não pelo especial na hipótese que a emenda veio a reger. O Supremo Tribunal Federal também já é competente para a ação de constitucionalidade de lei ou ato normativo *estadual*, como está disposto no novo art. 102, inc. I, letra *a* do texto constitucional. Inversamente, já é do Superior Tribunal de Justiça a competência para “a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de *exequatur* às cartas rogatórias” (art. 105, inc. I, letra *i*), as quais devem ser, desde logo, a ele postuladas e não mais ao Supremo Tribunal Federal.

Uma disposição cuja eficácia contida ou imediata está gerando dúvidas entre os doutos é a do art. 103-A, no tocante à edição de *súmulas vinculantes* pelo Supremo Tribunal Federal. Como no mesmo dispositivo a revisão ou revogação dessas súmulas está condicionada à promulgação de uma específica lei sobre a matéria, teme-se que, podendo a Suprema Corte sumular sem lei, não podendo afastar súmulas antes que essa lei exista, venham a ser instituídas *súmulas perpétuas* – bastando que o Congresso Nacional, como não é nada raro, se omita a esse respeito.

No tocante aos Tribunais de Alçada, há dois aspectos a considerar. Primeiro, a sua extinção. Esta já é um fato consumado, tendo plena eficácia o art. 4º, *caput* da emenda n. 45, que os declarou extintos. Mas ainda pendem várias situações que dependem de regulamentação, a cujo propósito dispõe o parágrafo daquele mesmo artigo, *verbis*: “no prazo de cento e oitenta dias, contado da promulgação desta Emenda, os Tribunais de Justiça, por ato administrativo, promoverão a integração dos membros dos tribunais extintos em seus quadros, fixando-lhes a competência e remetendo, em igual prazo, ao Poder Legislativo, proposta de alteração da organização e da divisão judiciária correspondentes” *etc.*