

# NOTAS E COMENTÁRIOS

## A NOVA JUSTIÇA FEDERAL\*

CARLOS MEDEIROS SILVA\*\*

*1. Regime federativo e justiça federal. 2. Juízes e Tribunais federais. 3. A unificação da justiça. 4. A Lei nº 5.010, de 1966. 5. A Emenda Constitucional nº 7, de 1977. 6. Conclusão.*

### I

A justiça federal nasceu com a República, como decorrência do regime federativo. A influência das instituições norte-americanas e de outros países, onde vigorava a federação, foi marcante. A dualidade das justiças, uma da União e outra dos estados, foi considerada uma imposição da nova ordem constitucional.

O Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, no art. 1º, estabeleceu que “a justiça federal será exercida por um Supremo Tribunal Federal e por Juízes inferiores intitulados Juízes de Seção”.

Campos Sales, então Ministro da Justiça, dizia que “não há Governo Federal sem poder judiciário independente das justiças dos estados para manter os direitos da União, guardar a Constituição e as leis federais”.

Era a época em que a Federação era a grande aspiração dos novos tempos. Havia preparado o advento do regime republicano e muitos remédios dela se esperava, para a solução dos problemas do Governo.

Na Constituinte de 1891 a questão da dualidade da justiça foi objeto de acalorados debates. Informa Agenor de Roure (*A Constituinte Republicana*,

\* Palestra realizada no Rio de Janeiro em 29.4.77.

\*\* Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal.

1918, vol. II, p. 7 e seguintes) que na Comissão Constitucional a maioria oscilou entre a unidade e a dualidade, prevalecendo, por maioria de votos, esta última. Dizia-se haver contradição entre a unificação da justiça e a diversificação do processo, abolida, afinal, em 1934. Parecia também, uma incongruência o fato da competência da justiça federal ser menos extensa do que o campo legislativo federal. Outros argumentos relevantes foram articulados, em voto vencido, subscrito por José Higino, Amaro Cavalcanti e outros.

Campos Sales respondeu às críticas sustentando a coexistência das duas justiças, como “substancial e característica de um regime federativo” (ob. cit., 10 e segs.).

Amaro Cavalcanti, em seu *Regime Federativo e a República Brasileira*, (1900) abordou o tema e comentou que apesar das ponderações feitas na Constituinte por José Higino (depois Ministro da Justiça e do Supremo Tribunal) foi adotada a dualidade como corolário que se supôs indispensável às órbitas do Governo da União e dos Estados. Teceu críticas à norma adotada, fugindo ao modelo norte-americano. Sendo a justiça um serviço “inteiramente nacional, desde os tempos mais remotos” preferiu-se a dualidade, em homenagem à suposta soberania dos Estados (ob. cit., 251). Influuiu também, segundo o testemunho do mesmo autor, para a adoção da dualidade, o fato de já haver o Governo Provisório baixado o Decreto nº 848, de 11 de outubro, e o de nº 1.030, de 14 de novembro de 1890, com manifestado empenho do Governo em manter o que já havia promulgado (ob. cit., p. 239). Posteriormente a Lei nº 221, de 20 de novembro de 1894, viria consolidar a implantação da nova justiça.

A influência dos decretos de 1890 foi decisiva para a elaboração do texto constitucional. Assim, também, o entendeu João Barbalho (*Constituição Federal Brasileira — Comentários*, 1902, p. 228 e segs.).

Soriano de Souza (*Princípios de Direito Público e Constitucional*) admitia a criação não só de juízes singulares como de colegiados na primeira instância, a exemplo do que era vigente nos Estados Unidos (p. 369).

A Constituição de 1891 (art. 55) dispôs que o Poder Judiciário da União terá por órgãos um Supremo Tribunal Federal, com sede na Capital da República e tantos juízes e tribunais federais, distribuídos pelo país, quantos o Congresso criar.

A primeira Constituição não fez referência aos órgãos das justiças locais. Deixou às Constituições locais o poder de organizá-las.

Convém acentuar que no texto de 1891 havia uma referência expressa, a par dos juízes, aos “tribunais federais”. Era a fórmula norte-americana (Sec. I, art. II), igual ao texto argentino (art. 94).

## II

O provimento dos cargos de juiz de seção se fazia por nomeação do Presidente da República, mediante proposta do Supremo Tribunal (art. 27 da Lei nº 221, de 20/11/94, art. 2º, Constituição art. 48, nº 11).

Os vencimentos dos juizes, para a seção da Capital Federal, e para as seções estaduais eram inicialmente de três tipos, correspondendo a 14 contos de réis anuais, para a 1ª, 10, para a 2ª e 08 para a 3ª categoria.

Esta desigualdade foi criticada como “altamente ofensiva ao regime republicano” por Manoel Ignácio Carvalho de Mendonça, então juiz federal, no Paraná, em seu interessante livro *O Poder Judiciário no Brasil*, 1ª ed. de 1899, p. 136.

O protesto vale ainda hoje pelas elevadas razões que o inspiraram. Disse o ilustre magistrado, depois de invocar a prática norte-americana: “Nada existe na lei fundamental da República que autorize a distinção entre estados. Onde, pois, os fundamentos para os três tipos de seções federais! Tal distinção era acoimada de ‘inconstitucional’” (ob. cit., p. 138).

## III

Mas a idéia vencedora do dualismo das justiças continuou a ter opositores. José Higino, no seio da Constituinte de 1891, já havia proposto a criação de uma justiça nacional, única, compatível com o novo regime.

Argumentava-se em prol da unificação, com a precariedade do funcionamento das justiças nos estados de poucos recursos orçamentários. A falta de garantias inseridas no texto maior, era outro argumento. Neste particular a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal supriu as lacunas de alguns textos estaduais, estendendo aos magistrados locais as prerrogativas da vitaliciedade, da inamovibilidade e da irredutibilidade de vencimentos.

Rui Barbosa, na chamada *Campanha Civilista* (1910), no princípio do século, se pronunciou pela unificação da magistratura. João Mangabeira, seu discípulo fiel, também se bateu pela unificação. Oliveira Viana, o sociólogo e estudioso das nossas instituições políticas também era pela unidade da justiça (*Diário do Congresso Nacional*, Seção I, de 22/03/57, p. 1.306/7 apud Cláudio Pacheco, *Tratado das Constituições Brasileiras*, vol. VII, p. 25-28).

## IV

A referência, no texto de 1891, a tribunais federais, distribuídos pelo país, “tantos quantos o Congresso criar”, suscitou controvérsias. Para uns a Constituição autorizava a criação de tribunais federais coletivos de primeira ou de segunda instância; para outros, estes últimos eram incompatíveis com a competência fixada para o Supremo Tribunal Federal no texto básico, principalmente quanto ao julgamento dos recursos da apelação. Não seria possível uma instância coletiva, intermediária, entre a primeira e a mais alta.

Pedro Lessa inclinou-se pelo repúdio à idéia de uma instância intermediária. Disse o grande mestre: “Fazer do Supremo Tribunal Federal uma terceira instância ordinária é aumentar a já insuportável lentidão com que se decidem as causas federais”. E acrescentava: “E fragmentar o art. 60 da Constituição, para que algumas das causas ali enumeradas sejam dirimidas pelas cortes regionais, sem mais recurso, e outras possam ser definitivamente julgadas pelo Supremo Tribunal Federal em terceira instância, é a mais arbitrária das soluções”. (*Do Poder Judiciário*, 1915, p. 23-24).

O Decreto nº 4.381, de 5 de dezembro de 1921, autorizou o Poder Executivo a criar três Tribunais Regionais com sede respectivamente em Recife, Capital Federal (RJ) e São Paulo, com jurisdição sobre estados limítrofes. Compunham-se de três juízes cada um. Caberia a esses tribunais julgar, em grau de recurso, as apelações; recursos criminais; *habeas-corpus*; agravos, suspeições, etc. nos casos de valor prefixado. Das decisões dos tribunais regionais era previsto recurso para o Supremo Tribunal Federal, em certos casos (recurso ordinário, art. 59, II), sem prejuízo, em outros, de limites de alçada.

Quanto ao recurso, entendeu-se que o Supremo Tribunal Federal seria transformado em terceira instância recursal ordinária.

Carlos Maximiliano, a propósito da inteligência dos artigos da Constituição de 1891 (art. 59 nº II) sobre recursos, apontou erros e contradições, o que dificultava a criação dos Tribunais Regionais (*Constituição Brasileira Comentários*, 2ª ed. 1923, p. 542, 586).

Araújo Castro (*A Reforma Constitucional*, 1924) proclamou nos idos de 1924: “Não é possível deixar de reconhecer a necessidade da criação dos tribunais regionais” (p. 102-106).

## V

Ainda no regime constitucional de 1891, a questão de instância intermediária, no foro federal, teve o seu desfecho. O Decreto Legislativo nº 4.381, de 5

de dezembro de 1921, criou os denominados tribunais regionais ou de circuito. Mas o Supremo Tribunal Federal, através de uma emenda em seu Regimento Interno, entendeu que os tribunais a serem instalados eram inconstitucionais e a terceira entrância, em que era o Tribunal Supremo transformado, incompatível com a Constituição (Castro Nunes, *Teoria e Prática do Poder Judiciário*, 1943, p. 63).

A reforma constitucional de 1926 admitia, todavia, a criação desses tribunais menores, obedecido o critério da alçada. Mas não chegaram a ser criados por lei ordinária.

## VI

Chester J. Antineau, em obra recente (*Modern Constitutional Law*. 1969, vol. II, p. 598 e seguintes) mostra que as Cortes de Apelação Federais continuam a prosperar nos Estados Unidos, enquanto que as "Cortes de Circuito" desapareceram desde 1948. As Cortes de Apelação se multiplicaram, com jurisdição variada e delimitação territorial. Segundo a informação de Marcelo Caetano (*Direito Constitucional — 1977*) nos Estados Unidos há, atualmente, noventa e quatro e onze tribunais federais de apelação e de circuito respectivamente (ob. cit., p. 116).

## VII

Como se sabe, nem a fórmula preconizada desde 1891, em 1946 e 1967, nem a sugerida recentemente pelo Tribunal Federal de Recursos, da criação de novos Tribunais Federais vingaram na Emenda nº 7 deste mês. Ao contrário, aboliu-se a possibilidade de sua criação. Mas o tempo dará razão, estou certo, aos que sustentaram a necessidade dessa criação.

É cedo, entretanto, para avaliar as repercussões da nova fórmula, de ampliação do número de Ministro do Tribunal Federal de Recursos.

## VIII

A justiça singular de 1ª instância foi unificada nos regimes constitucionais de 1937 e 1946. Os antigos juízes seccionais foram transformados em Varas da Fazenda Pública, dentro da organização judiciária dos estados e do Distrito Federal, com a competência para o processo e julgamento de causas de interesses das Fazendas Públicas da União, dos estados.

A partir de 1946 foi criado o Tribunal Federal de Recursos, como instância para as causas da Fazenda Federal; quanto às demais Fazendas eram os tribunais de justiça a instância recursal.

## IX

O Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, que deu nova redação a vários dispositivos da Constituição de 1946, fez menção, a par do Tribunal Federal de Recursos, a juízes federais (art. 6º do Ato c/c art. 94 da Constituição).

A criação dos juízes federais surgiu com a Lei nº 5.010, de 30-5-1966, modificada pelo Decreto-lei nº 253, de 28.2.67, que teve a honra de referendar, como Ministro da Justiça.

Um rápido resumo da lei básica dá notícia do que é a administração da justiça federal de primeira instância nos estados, no Distrito Federal e nos territórios. Compete a juízes federais e a juízes substitutos, com a colaboração de órgãos auxiliares, instituídos por lei.

Os estados foram agrupados em Seções Judiciárias. Um Conselho foi instituído, integrado por Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

A jurisdição da justiça federal ficou estabelecida com ligeiras alterações do Decreto-lei nº 253, de 1967.

A Constituição promulgada em 24 de janeiro de 1967, no art. 118, e seguintes estabeleceu as condições para a nomeação dos juízes federais, mediante concurso organizado pelo Tribunal Federal de Recursos. A competência lhes foi dada no art. 119, ns. I e X (Emenda nº 1, de 1969, art. 123, nº I e X).

## X

Começou a nova justiça federal de primeira instância a funcionar em abril de 1967. Decorridos 10 anos de atividade ainda perduram as precárias condições do seu pessoal (vencimentos e vantagens) e modestíssimas as suas instalações materiais, na grande maioria das seções.

Alguns dados estatísticos sobre o funcionamento da justiça federal de primeira instância, divulgados pelo Conselho de Justiça Federal, dá uma noção do volume de seus trabalhos.

No ano de 1976 a justiça federal de 1ª instância arrecadou para os cofres da União o total de Cr\$ 231.514.383,72, sendo Cr\$ 202.943.943,71 da dívida ativa e Cr\$ 28.570.442,01 de custas.

Os recursos orçamentários recebidos pelo Conselho de Justiça Federal, no exercício de 1976, somaram Cr\$ 153.901.900,00, tendo sido distribuídos às Seções Judiciárias Cr\$ 150.430.596,00.

Para o melhor aparelhamento da Justiça Federal o Conselho dá notícia de providências tomadas para a construção de sedes em duas jurisdições (Distrito Federal e Amazonas) e de melhoria em prédios de várias outras Seções. Contratou-se um serviço de telex e cogita-se da implantação de um serviço de processamento de dados (Relatório, *in Diário da Justiça*, 1-4-1977, p. 1979 e seguintes).

Nos meses de janeiro, fevereiro e março do corrente ano nesta Seção Judiciária do Rio de Janeiro as somas arrecadadas foram as seguintes: Cr\$ 3.243.025,97; Cr\$ 3.060.754,26 e Cr\$ 13.382.214,18 compreendendo custas judiciais e o produto da dívida ativa.

No seu Relatório, o ilustre juiz Americo Luz, Diretor do Foro no Rio de Janeiro, deu circunstanciada notícia do que ocorreu no ano de 1976, o que muito honra a sua atividade incansável como judicante, dos mais ilustres e competentes.

Alguns números mostram o volume das causas e de recursos arrecadados nos anos de 1969 e 1973, nos Estados da Guanabara, Rio de Janeiro e São Paulo. São os seguintes, em números redondos em cruzeiros, Dívida Ativa: 1969 na GB, RJ e SP, respectivamente: 4 milhões, 600 mil e 3 milhões; 1970, 5 milhões, 189 mil e 4 milhões; 1971: 7 milhões, 500 mil e 7 milhões; 1972: 12 milhões, 300 mil e 8 milhões; 1973: 20 milhões, 2 milhões e 16 milhões. Com relação às custas a arrecadação, em 1973, foi de 2 milhões, 60 mil e 760 mil, nos Estados da Guanabara, Rio de Janeiro e São Paulo.

Quanto aos processos entrados na Guanabara, de 1969 a 1973, foi da seguinte ordem: 9.192, 9.949, 13.953, 17.417 e 13.240. Em São Paulo, as cifras são maiores: 28.157, 16.778, 17.971, 18.535 e 19.760. No antigo Estado do Rio de Janeiro: de 1969 a 1973: 1.247, 2.407, 2.042, 3.300 e 1.503.

## XI

A recente Emenda nº 7 repudiou os textos antecedentes que previam a criação dos novos Tribunais Federais de Recursos. Preferiu aumentar o número de seus Juizes (27) e permitiu, através da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, a divisão do Tribunal em Turmas especializadas e a constituição de órgão que exercerá uma delegação do Tribunal Pleno para declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo.

Penso que a prática não virá abonar a solução adotada, quanto ao julgamento da avalanche, sempre crescente, de processos vindos de instância inferior, ampliada, quanto ao número de seus titulares, com a promoção automática dos substitutos.

## XII

Em outra oportunidade recordei que a administração da justiça é assunto que a todos interessa. Não basta que os textos sejam editados. É preciso que o Judiciário assegure a sua execução em cada caso concreto (Conferência, agosto de 1973, *in Revista de Direito Administrativo*, vol. 114, p. 1 e seguintes).

A norma jurídica ganha corpo e produz efeitos quando fielmente aplicada.

É através dos julgados que os direitos se tornam incontestáveis e a vontade de seus titulares se apresenta em forma coercitiva.

O tempo, mais que em qualquer época, é hoje fator relevante nas relações sociais e econômicas.

Para melhorar o texto das decisões finais as leis processuais prevêem recursos, para reexame das controvérsias e a revisão dos julgamentos, por instâncias superiores.

Mas contra a demora dos julgamentos os remédios são mais precários e de difícil êxito. Não basta abreviar os prazos e suprimir os recursos.

Há um fator incontrolável que é o aumento do número de processos e a impossibilidade, na prática, de observar rigidamente os prazos, por parte dos juízes, quando o fluxo das demandas não pode ser avaliado previamente, nem a complexidade deles pode ser estimada por expedientes automáticos.

O fator pessoal é importante; cada julgador tem o seu método de trabalho, revela uma capacidade própria, ao dirigir o processo e ao formar a sua convicção.

Neste terreno, qualquer padronização é impraticável, aberrante da realidade das coisas.

O auxílio de computadores e de outros aparelhos e técnicas modernas, a meu ver, não trará grandes melhorias, no teor dos julgamentos. Há algo de imponderável, na formulação das decisões; somente os dotes pessoais do juiz poderão dar vida ao direito; o automatismo das máquinas é mera ilusão no que concerne a exteriorização do sentimento da Justiça.

## XIII

Ao despedir-me dos antigos colegas do Supremo Tribunal Federal disse-lhes que a norma em tese, o direito subjetivo, são abstrações de que o homem

comum somente toma conhecimento profundo quando envolvido em pleito judicial. Os preceitos que asseguram as liberdades fundamentais deixam de ser aspirações e se tornam um bem precioso quando sagrados por uma decisão judiciária (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 85, p. 410 e seguintes).

#### XIV

As dificuldades de formar um juízo, em cada caso concreto, são imensas.

H. KELSEN, um dos mestres do nosso tempo, advertiu que “a interpretação jurídica científica tem de evitar com o máximo cuidado, a ficção de que uma norma jurídica apenas permite, sempre e em todos os casos, uma só interpretação, a interpretação correta”. Isto é uma ficção de que se serve a jurisprudência tradicional para consolidar o ideal da segurança jurídica. Em vista da plurissignificação da maioria das normas jurídicas, este ideal somente é realizável aproximativamente (*Teoria Pura do Direito*, 4ª ed. portuguesa, 1976, p. 472). Esta observação do jurista filósofo mostra que os textos não esgotam o pensamento jurídico e que ele vai se exaurir na sentença bem inspirada.

A evolução da jurisprudência é a mostra do esforço constante dos julgadores para a adequação dos textos aos fatos da vida.

A finalidade da lei, o seu conteúdo socioeconômico, e, sobretudo, a sua contextura moral, devem inspirar o juiz sábio e consciente de sua nobre e elevada missão.

#### XV

Em 1973, dissertando sobre os problemas da justiça no que toca à Justiça Federal, recordei que, segundo o Projeto da Constituição, que tive a honra de elaborar e foi enviado ao Congresso Nacional, em dezembro de 1966, seriam criados mais dois Tribunais Federais de Recursos, um com sede em São Paulo e outro no então Estado da Guanabara.

De acordo com estatísticas que consultei, nos últimos cinco anos anteriores à elaboração do Projeto, mais de 70% dos feitos entrados no Tribunal eram oriundos dos dois Estados da Federação, com predominância de São Paulo. A proposta não mereceu a acolhida do Congresso Nacional e a Constituição promulgada em 1967 (idem, Emenda nº 1, de 1965) preferiu a fórmula dilatória da criação dos novos Tribunais, faculdade que vinha das Constituições anteriores e nunca fora utilizada.

A acumulação de processos no único Tribunal existente é notória e não basta o aumento de número de seus membros, a sua dedicação e sua competência, para dar vazão ao serviço. Há fortes argumentos em favor da descentralização, como a economia de tempo e de dinheiro, por parte dos litigantes.

Decorridos 10 anos, a Emenda nº 7 de 13.4.77, no art. 112, nº III, não cogitou da criação dos Tribunais Regionais; preferiu aumentar o número dos Juizes do antigo Tribunal (art. 121-192) solução que, a meu ver, não trará a solução desejada.

## XVI

Quanto aos juizes federais a nova Emenda não trouxe maiores alterações. No art. 201 transformou os atuais juizes substitutos em juizes federais, o que, a meu ver, propicia um maior número de titulares, e, portanto, de novas Varas, com distribuição mais eqüitativa dos feitos e a aceleração dos julgamentos na primeira instância. Medida salutar, que, entretanto, irá sobrecarregar o volume dos processos que subirão ao Tribunal, em grau de recurso.

É preciso, todavia, que a instalação das novas Varas se faça sem demora e que as existentes sejam prontamente dotadas dos recursos de que carecem, como é notório.

## XVII

Pelo muito que fizeram os seus juizes e pelo que farão no futuro, a nossa Justiça Federal do Rio de Janeiro, que hoje comemora 10 anos de instalação, já se tornou credora do apreço e do reconhecimento de litigantes e advogados.

Esperamos que o seu prestígio, já alcançado, se consolide e se amplie, para bem da comunidade e da supremacia da lei e do Estado de Direito.