

## DA JUSTIÇA FEDERAL

*Paulo Fernando da Silveira \**

*Histórico. Unidade e dualidade da Justiça. Competência da Justiça Federal. O escopo da prestação jurisdicional.*

Para falar sobre a Justiça Federal, tenho a honra de retornar a esta Casa, à qual fui filiado por 18 anos. Antes de ser Juiz Federal, fui advogado e como advogado fui Juiz, pois como vocês sabem, o advogado é o primeiro juiz da causa, exercendo em primeira mão a função pacificadora de conflitos que é inerente ao juiz.

A Justiça Federal foi criada através do Decreto n. 848, de 11/10/1890, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1891, a primeira da República, que a recepcionou, institucionalizando-a, definitivamente, ao editar em seu art. 54:

«O Poder Judiciário da União terá por órgãos um Supremo Tribunal Federal, com sede na Capital da República, e tantos Juizes e Tribunais Federais, distribuídos pelo País, quantos o Congresso criar.

*Tourinho Neto (Cartilha Jurídica — «A Atuação dos Tribunais Federais»)* informa que, nessa época, os Ministros do Supremo seriam substituídos, nos seus impedimentos, pelos Juizes Federais (Juizes de Seção) — art. 7º do Decreto n. 848/1890.

Sob a vigência do referido texto constitucional os Tribunais Federais foram criados. No entanto, entendeu o Supremo que os Tribunais Federais previstos na Constituição eram de primeira instância, adotando a tese do grande Pedro Lessa.

A Lei n. 4.381, de 05 de dezembro de 1921, que autorizou o Poder Executivo a criar três tribunais, foi declarada inconstitucional pela Corte Suprema.

---

\* Juiz Federal da Vara Única de Uberaba, Seção Judiciária de Minas Gerais.

O órgão da segunda instância da Justiça Federal era o Supremo Tribunal Federal. A primeira instância era constituída dos juizes seccionais, um em cada Estado e dois no Distrito Federal, com substitutos nas capitais e suplentes nas Comarcas, e o Júri Federal, na sede de cada uma das seções.

Relembra *Tourinho Neto* (ob. cit. pág. 06) que quando da elaboração do projeto da Constituição de 1934, o debate sobre a dualidade da Justiça reacendeu-se. Grandes nomes se envolveram na discussão. Temistocles Cavalcanti, Carlos Maximiliano, João Mangabeira e Rui Barbosa, dentre outros, levantaram-se pela unidade da Justiça, enquanto Eduardo Lima, Bento de Faria, Eduardo Espínola, Laudo de Camargo, Pedro Lessa e Levi Carneiro batiam-se pela dualidade. Este último chegou a afirmar que a unificação da Justiça subverteria o regime federativo. Disse mais, que deveriam ser criados Tribunais Regionais Federais.

A Constituição de 1934 manteve o sistema da Justiça dual. Entre os órgãos do Poder Judiciário estavam os Juizes e os Tribunais Federais (art. 63). Todavia, mais uma vez os Tribunais Regionais Federais não foram criados. O Supremo Tribunal Federal, agora denominado Corte Suprema, continuou a ser a segunda instância da Justiça Federal.

Com o Golpe de Estado de 1937, a Justiça passou a ser única: estadual.

Pela Carta Política as causas em que a União fosse interessada passaram a ser processadas e julgadas pelos Juizes de Direito da Capital do Estado, com recurso ordinário, para o Supremo, que retomou a sua denominação originária (art. 101, inciso II, item 2º, letra a).

Redemocratizado o País, a Constituição de 1946 criou o Tribunal Federal de Recursos. Voltou-se ao sistema da dualidade da Justiça, mas o Poder Judiciário Federal não teria órgãos de primeira instância.

Em primeira instância, as causas de interesse da União continuaram a ser decididas pelos Juizes Estaduais, com recurso, agora, não mais para o Supremo, e, sim, para o Tribunal Federal de Recursos.

Segundo o Ministro Mário Guimarães, como observou *Tourinho Neto*, o Tribunal Federal de Recursos «ficou insulado sem Justiça de primeira instância em que se apóie».

E frisou:

«Os Juizes Estaduais cujas sentenças o Tribunal de Recursos, por uma anomalia Constitucional, confirma ou reforma, nada tem que ver, administrativamente, com esse elevado pretório. Estão entrosados nas respectivas organizações judiciárias estaduais e só prestam contas de seus atos ao Tribunal local, o único que pode influir nas promoções ou remoções, o único que pode impor, ao magistrado, penas administrativas. Ficou, pois, de certo modo desarmado o Tribunal de Recursos (*O Juiz e a Função Jurisdicional*, Rio, Forense, 1958, pág. 71).

Dezenove anos mais tarde, em outubro de 1965, o Governo Revolucionário de 64, mediante o Ato Institucional n. 2, restaurou a Justiça Federal de primeira instância, que foi organizada através da Lei n. 5.010, de 03 de maio de 1966.

Em 1988, o constituinte colocou em prática o que desde a Constituição de 1891 se pretendeu: a criação dos Tribunais Regionais Federais.

O Supremo Tribunal deixou de ser defensor da integridade da lei federal, passando a guardar, precipuamente, a Constituição. A missão de resguardar a vigência da Lei Federal passou para o Superior Tribunal de Justiça. A competência do antigo Tribunal Federal de Recursos foi atribuída aos Tribunais Regionais Federais.

Atualmente, são órgãos da Justiça Federal os Tribunais Regionais Federais, em número de cinco, criados de acordo com o art. 27, § 6º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e os Juízes Federais, conforme explicitado no art. 106 da Carta Política de 1988.

Finalmente, pela Lei n. 7.727, de 09/01/89, ratificando a Resolução n. 1, de 06/10/88, do Tribunal Federal de Recursos, que lhes definiu a sede e jurisdição, passaram a ter a seguinte composição (art. 2º):

«TRF/1ª e 3ª Regiões: 18 Juizes — 2ª e 4ª Regiões: 14 Juizes — 5ª Região: 10 Juizes.»

O País foi dividido em 5 regiões: a 1ª, com sede em Brasília-DF, abrange mais de 75% do território nacional; a 2ª Região abrange os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo; a 3ª Região, São Paulo e Mato Grosso do Sul; a 4ª Região, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul; a 5ª Região, parte do Nordeste, com sede em Pernambuco.

A Justiça Federal de Uberaba, a primeira do interior do País, abrange 55 cidades, compreendendo parte do triângulo, alto paranaíba e sul de Minas.

A competência da Justiça Federal acha-se delineada na Constituição Federal, art. 109. Ao assumir o cargo, o Juiz Federal presta o compromisso de respeitar e fazer cumprir a Constituição e as leis do País (Regimento Interno do TRF/1ª Região, art. 32). Desse modo, por ter como sede de sua competência a Constituição Federal e tendo assumido o compromisso de defendê-la, é nela que encontra o Juiz Federal o leito natural de suas decisões, em sua missão pacificadora dos conflitos sociais.

Como assinalou *Dinamarco*, «a pacificação é o escopo magno da jurisdição... É um escopo social, uma vez que se relaciona com o resultado do exercício da jurisdição perante a sociedade e sobre a vida gregária dos seus membros e felicidade pessoal». Pois ao Judiciário, no exercício de sua função estatal pacificadora, é que compete dizer, em última palavra, em face da Magna Carta, emanação da vontade livre e soberana do povo, o que vale e o que não vale em relação a atos dos demais poderes estatais, inclusive no tocante à

moralidade pública. Apresenta-se, pois, como legítimo interlocutor da sociedade, merecedor da confiança do povo, abrigo seguro, onde aportam as angústias e as esperanças dos jurisdicionados.

É ao Juiz, principalmente o Federal, que se outorga o poder, como guardião da Constituição, de dizer, na análise percuciente da aplicação da lei, «se aquilo que a Assembléia Constituinte concretiza é ou não a expressão acabada da vontade do povo soberano», em face «da esfera de ação onde se move o poder daquele colégio... onde às vezes se faz difícil reconhecer a presença legitimante da Nação», como quis o constituinte, ao traçar formalmente na Magna Carta, de modo a se tornarem invioláveis pelo legislador ordinário, os princípios basilares garantidores dos direitos fundamentais e do exercício da soberania popular (*Paulo Bonavides*). Por isso, a primeira coisa que o Juiz Federal examina no texto legal ordinário é se ele guarda consonância com a Carta Política, declarando, em caso contrário, de ofício, a sua inconstitucionalidade.

Como é de conhecimento de todos, no controle da constitucionalidade o Brasil adotou o sistema misto. Quer dizer, manteve-se o sistema difuso, de origem americana, adotado desde a Constituição Republicana de 1891, agregando-se-lhe o critério concentrado, ao estilo das Cortes Constitucionais Europeias, inspiradas em Kelsen.

Preleciona José Afonso da Silva (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, 6ª ed., RT, págs. 50/51):

«Em suma: à vista da Constituição vigente, temos a inconstitucionalidade por ação ou por omissão, e o controle de constitucionalidade é o jurisdicional, combinando os critérios difuso e concentrado, este de competência do Supremo Tribunal Federal. Portanto, temos o exercício do controle por via de exceção e por ação direta de inconstitucionalidade. De acordo com o controle por exceção, qualquer interessado poderá suscitar a questão de inconstitucionalidade, em qualquer processo, seja de que natureza for, qualquer que seja o Juízo. A ação direta de inconstitucionalidade compreende três modalidades: 1) a interventiva, que pode ser federal por proposta exclusiva do Procurador-Geral da República e de competência do Supremo Tribunal Federal (arts. 34, III, 102, I, a, e 129, IV), ou estadual por proposta do Procurador-Geral da Justiça do Estado (arts. 36, IV, 129, IV e 125, § 2º); interventivas, porque destinadas a promover a intervenção federal em Estado ou do Estado em Município, conforme o caso; 2) a genérica: a) de competência do Supremo Tribunal Federal, destinada a obter a decretação de inconstitucionalidade (arts. 102, I, a, e 102, incisos e § 3º); b) de competência do Tribunal de Justiça em cada Estado, visando a declaração de inconstitucionalidade, em tese, de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual (art. 125, § 2º), dependendo da previsão nes-

ta; 3) a supridora de omissão: a) do legislador, que deixa de criar lei necessária à eficácia e aplicabilidade de normas constitucionais, especialmente nos casos em que a lei é requerida pela Constituição; b) do administrador, que não adote as providências necessárias para tornar efetivo norma constitucional (art. 103, § 2º).»

Ressalte-se a intangibilidade das decisões do Poder Judiciário, uma vez que foi adotado o sistema da separação dos poderes preconizado por Montesquieu (CR, art. 2º).

Estudando o controle da constitucionalidade das leis em face do sistema americano, *Sacha Calmon Navarro Coelho (O Controle da Constitucionalidade das Leis — Del Rey — 1992 — págs. 86/87)* revela que nesse grande e respeitado país, pelo amor que denota à observância da lei, «o controle concentrado jamais foi intentado, por isso que contrário à evolução do sistema jurídico americano, como é da tradição do direito inglês, fiel aos precedentes. O sistema norte-americano, portanto, adota o controle difuso, *incidenter tantum*, da constitucionalidade das leis. O seu fundamento, como diz A. Hamilton (*The Federalist*, N. York, 1937, pág. 101), é simples e singelo. Baseia-se no fato de que a Constituição é superior às leis e na constatação da existência de uma lei inferior contrária à lei superior, isto é, à Constituição. Ocorrendo isso, o Judiciário nega aplicação à lei contrária à Constituição (no caso concreto) e declara a sua inconstitucionalidade. Essa conclusão — prossegue Hamilton — não significa, de modo algum, que o Poder Judiciário seja superior ao Legislativo. Significa, apenas, que o poder do povo é superior a ambos — «*the power of the people is superior to both*» — e que, quando a vontade da legislatura, declarada na lei ordinária, for oposta à vontade do povo, declarada na Constituição, o juiz tem que obedecer à última e desprezar a primeira — «*it will be the duty of the judicial tribunals to adhere to the latter and disregard the former*». (Apud Lúcio Bittencourt, ob. cit., pág. 69).»

Obtempera, a seguir (ob. cit. pág. 91):

«...Nem se olvide que a decisão do juiz no sistema difuso sobe ao tribunal *ad quem* e depois à Corte Suprema, cuja decisão passa a ser vista como precedente, mormente se sumulada. Se se agrega ao sistema difuso o sistema concentrado, com foco na Suprema Corte Judicial, como é o caso do Brasil, tem-se que, sendo a decisão da Corte Máxima de eficácia *erga omnes*, alcança-se o mesmo efeito que *Cappelletti* julga ser a expressão mais alta de racionalidade, a emoldurar as Cortes Constitucionais européias, isto é, uma decisão que obriga a todos ao mesmo tempo.»

Isso porque, acrescenta (pág. 204) o renomado publicista — que é Juiz Federal em Belo Horizonte (MG) — «... as decisões do STF, na *praxis* judiciária brasileira, vêm assumindo as feições de verdadeiros *stare decisis*, i.e., consuetudinária e majoritariamente, os juízes tomam como precedentes vinculati-

vos não apenas as súmulas (jurisprudência cristalizada), mas as decisões pioneiras da Corte máxima. Aqui o STF assemelha-se à Suprema Corte norteamericana, cabendo-lhe resguardar os grandes princípios que alinhavam o tecido constitucional a partir dos sobrevalores da Democracia e do Estado de Direito, da legalidade e da igualdade».

A propósito, já advertia Campos Salles, na exposição de motivos do decreto 848, de 1890:

«A magistratura que agora se instala no país, graças ao regime republicano, não é um instrumento cego ou mero intérprete na execução dos atos do Poder Legislativo. Antes de aplicar a lei, cabe-lhe o direito de exame, podendo dar-lhe ou recusar-lhe sanção, se ele lhe parecer conforme ou contrário à lei orgânica».

Aliás, ressaltou *Tourinho Neto*, em seu opúsculo *Justiça Justa*, «as leis, elaboradas por uma minoria, têm por finalidade, quase sempre, conservar o que aí está, concentrando o maior número de privilégios nas mãos de poucos, deixando para a maioria a miséria. O bem-estar de todos é esquecido, a justiça social sequer é lembrada.»

Relembra a atualidade, ainda, da observação de Rui:

«Ora, senhores bacharelados, pensai bem que vos ides consagrar à lei, num país onde a lei absolutamente não exprime o consentimento da maioria, onde são as minorias, as oligarquias mais acanhadas, mais impopulares e menos respeitáveis, as que põem, e dispõem, as que mandam, e desmandam em tudo; a saber: num país onde, verdadeiramente, não há lei, não há moral, política ou juridicamente falando.»

Dáí porque observou *Fabio Comparato*, «os juízes deixam de ser, como têm sido até agora, exclusivamente árbitros distantes e indiferentes de conflitos privados, ou de litígios entre indivíduos e o Estado. Doravante, incumbe também à justiça realizar, no seu campo de atividade, os grandes objetivos sócio-econômicos da organização constitucional».

Dentro desse espírito é que se travou mortal batalha quando do «Plano Collor», que bloqueou os depósitos bancários do povo, em flagrante desrespeito às garantias constitucionais inculpidas em nossa Magna Carta. Na realidade, estava em jogo muito mais. Quer dizer, estava em disputa efetivamente a submissão de toda autoridade aos ditames da lei, no sentido material, da qual a Constituição é o ápice, ou perpetuarem-se cinco séculos de injustiças e parcialidades, em que uma minoria privilegiada desfrutou acintosamente do poder e se tornou acima da lei, colhendo as benesses desse mesmo poder que ajudava, às vezes ilegalmente, a manter, fazendo da Constituição Federal mera folha de papel, na sarcástica visão de *Lassale*.

Colheu-se aqui o conflito existente entre a Constituição Formal (que oriunda do Estado liberal, cuidou de preservar apenas a liberdade formal dos

cidadãos, tendo como modelo o arquétipo provindo da Revolução Francesa) sendo *Kelsen* seu representante máximo e a Constituição Material, entre cujos defensores se enquadra *Carl Schmitt*, pela qual se pretende dar efetividade à norma constitucional, principalmente no que se refere aos direitos sociais.

De sorte que, como anotou *Paulo Bonavides*, onde menos se conhece a Constituição é provavelmente no seu texto, não sendo portanto de desprezar jamais a parte submersa e invisível das Constituições, aquela que transcorre com toda a força e energia na ambiência sensível da vida. Porque, acrescenta ainda, as leis, para serem constitucionais, não basta que hajam sido formalmente exaradas. Devem estar também materialmente em consonância com os superiores valores básicos da ordem fundamental liberal e democrática, bem como a ordem valorativa da Constituição, e ainda hão de guardar, por igual, correspondência com os princípios elementares não escritos da Lei Maior, bem como com as decisões tutelares da Lei Fundamental, nomeadamente as que entendem com o axioma da estabilidade jurídica e o princípio do Estado Social.

Nesse embate de gigantes, de um lado o Estado todo poderoso e de outro a sociedade, situa-se o Poder Judiciário, como primeiro elemento de ligação e comunicação, elo imprescindível à tutela dos direitos fundamentais e à efetiva realização pelo Estado das funções sociais, que justificam a sua existência.

O Estado, não permitindo que o indivíduo, ainda que com direito, faça justiça com as próprias mãos, tem de fazer a entrega da prestação jurisdicional com presteza e eficiência. «Justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta», alertava *Rui*.

Fizeram ver *Mauro Cappelletti e Bruyant Garth* que o acesso à Justiça pode ser encarado «como o requisito fundamental — o mais básico dos direitos humanos — de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos» (*Acesso à Justiça*, tradução de Ellen Gracie Northfleet, Editora Sérgio Antônio Fahrs, RS, 1988, pág. 12).

Advertiu *Jellinek* (*Ausgewahlte Schriften und reden, erster band*, Berlin, 1911, págs. 53/54):

«Ao redor de dois pontos candentes, gira toda a vida do gênero humano: o indivíduo e a coletividade. Compreender a relação entre ambos, unir harmoniosamente essas duas grandes potências que determinam o curso da história, pertence aos maiores e mais árduos problemas com que a ciência e a vida se defrontam. Na ação, como no pensamento, prepondera ora um, ora outro, dentre esses fatores».

Merece ser recordada a afirmativa de *Alexandre Hamilton*, um dos pais Da Democracia americana, em seu livro *O Federalista*, sobre o Poder Judiciário:

«Não é, porém, apenas com vistas às infrações da constituição que a independência dos Juizes deve ser uma salvaguarda essencial contra os efeitos das ocasionais perturbações na sociedade, as quais al-

gumas vezes não vão além de ferir os direitos privados de determinadas classes de cidadãos, por meio de leis injustas e parciais. Nesses casos também a firmeza da magistratura judicial é de grande importância para mitigar a severidade e restringir a amplitude de certas leis, servindo não apenas para moderar os malefícios imediatos daqueles que já tenham sido sancionados, mas também atuando, como um freio, relativamente às que se encontram ainda em fase de discussão».

*Roberto Lyra Filho* já afirmara que:

«Há sempre direitos além e acima das leis, até contra elas, como o direito de resistência, que nenhum constitucionalista, mesmo reacionário, poderá desconhecer; ou o direito internacional, que encampa direitos contra os Estados, tal como no caso do genocídio praticado mediante leis que oprimem e destroem grupos e povos, ou o direito de resistência nacional contra o invasor estrangeiro, ainda quando os governos de fato — os Estados, portanto — ordenam a cessação das hostilidades».

Revela-se discípulo de *Thoreau* (Henry David), que por sua vez, influenciado por *Rousseau*, escreveu em seu livro *On The Duty of Civil Disobedience* (1849) (sobre o dever da desobediência civil), que é um grito de independência do cidadão em relação ao Estado, constituindo aportagem segura para o desenvolvimento do «sonho americano»:

*«there will never be a really free and enlightened State until the State comes to recognize the individual as a higher and independent power, from which all its own power and authority are derived, and treats him accordingly».*

«Nunca haverá realmente um Estado livre e sem falsas crenças, até que o Estado reconheça o indivíduo como o mais elevado e independente poder, do qual derivam sua própria autoridade e poder, e lhe trate condignamente.»

Portanto, senhores, num país sem tradição democrática como o nosso, devemos preservar sempre as instituições, inconstitucionalizando as leis que contra sua vida atentem, leis estas, muitas das quais, demonstrando ocasional interesse do grupo dominante, não representam o interesse legítimo do povo brasileiro.

Não obstante, no Brasil, como nos Estados Unidos da América, o Executivo sempre se insurge contra o Judiciário, que lhe traça os seus constitucionais limites.

Em seu recentíssimo livro, *With Liberty and Justice for some*, lançado este ano nos Estados Unidos, o professor David Kairys faz uma análise percutiente dos 31 mais famosos casos julgados pela conservadora Suprema Corte Americana, desde a década de 60, ressaltando:



*«This message about law, usually interwoven with a generalized hostility to government, is integral to the conservative approach and vision. President Reagan regularly emphasized the necessity of limiting the power and discretion of judges in order to preserve democracy: «The question involved in judicial restraint was not — and it is not — will we have a liberal or conservative court? ... The question was, and is, will we have a government by the people? Edwin Meese III, Reagan's close advisor and attorney general, emphasized in his recent memoir conservative efforts 'to depoliticize the courts, to ensure they played a truly judicial role, rather than usurping the authority of the elected branches of our constitutional system'.*

«Esta mensagem sobre a lei, usualmente entrecortada por uma hostilidade generalizada ao Governo é integral numa abordagem e visão conservadoras. O presidente Reagan enfatizava regularmente a necessidade de limitar o poder e a discricção dos juizes, a fim de preservar a Democracia: «A questão envolta na contençaõ judicial não era — e não é — se teremos uma corte liberal ou conservadora... A Questão era, e é, se teremos um governo pelo povo». Edwin Meese III, conselheiro particular de Reagan e Procurador-Geral da República, enfatizava, em suas recentes memórias, o esforço dos conservadores 'para despoliticizar as cortes, a fim de assegurar que elas exerçam seu verdadeiro papel judicial, ao invés de usurparem a autoridade dos poderes eleitos pelo nosso sistema constitucional'.

Todavia, desde o famoso caso *Marbury V. Madison* (1803), relatado pelo *justice* John Marshall, foi implantado naquele País, por força interpretativa da Suprema Corte Americana, o *Judicial Review* pelo qual os atos do Executivo e do Legislativo são reputados válidos apenas quando em conformidade com a Constituição.

Aquí no Brasil, a Justiça Federal tem enfrentado esse desafio. Dentro de sua competência constitucional, que é ampla e extensa, têm sido abordadas as questões mais significativas do contexto social. É na Justiça Federal que desaguam as ações com repercussões coletivas, ou representando interesses difusos, as chamadas *class actions* do direito americano. Algumas questões que repercutiram intensamente na sociedade, como o desbloqueio dos cruzados, o empréstimo compulsório sobre veiculos e combustíveis, questões pertinentes ao Finsocial, à contribuição social sobre o lucro, o Cofins, as demandas sobre as prestações do BNH, o selo pedágio, o metanol e, recentemente, o IPMF. Outras acontecem diariamente, como as previdenciárias, tributárias e sobre o funcionalismo público.

Decide a Justiça Federal também demandas a respeito de desapropriações, referentes ao ensino superior, além das questões penais, principalmente sobre tráfico internacional de drogas, contrabando e descaminho, inclusive crimes políticos, demandas sobre direitos indígenas e sobre direito internacional. En-

fim, todas as causas em que a União, entidade autárquica e empresas públicas federais têm interesse, excetuando-se as de falência, as de acidente do trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça Militar (CF — art. 109). Mas para o exercício pleno de seu poder, a Justiça Federal conta com o trabalho infatigável do advogado, que esta Casa tão bem representa, como parte indispensável à administração da Justiça, como foi alçado agora pela Lei Fundamental (CF — art. 133). «Os advogados são as supersensíveis antenas da Justiça», como disse *Calamandrei* (*Eles, os Juizes vistos por nós, os advogados*, Liv. Clássica, 7ª ed., pág. 57).

Para finalizar, recorde-se que Frederico, o Grande, quando pretendeu violar o direito de um pequeno proprietário, cujo moinho perturbava a paisagem vista de seu castelo, foi advertido para não fazê-lo, pois havia juizes em Berlim.

Eu lhes asseguro, Senhores, que também os há no Brasil.