

Coordenador

Ministro SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA



Recursos no Superior Tribunal de Justiça

1991

 editora
SARAIVA

22

Observações sobre os Tribunais Regionais Federais

ADHEMAR FERREIRA MACIEL

Juiz do TRF da 1.^a Região.

Sumário: *I — Reforma do Judiciário. Meios alternativos de solução de conflitos de interesses. Experiência norte-americana. II — Modelo americano. Justiça dual. “Tribunais constitucionais” e “tribunais legislativos”. Os juízes federais e os U.S. District Courts. Os TRFs e os U.S. Courts of Appeals. III — Os órgãos da Justiça Federal. Competência originária e competência recursal dos TRFs. IV — A criação dos cinco Regiões. Composição. Regiões. A Resolução n. 1/88 do TFR. A Lei n. 7.727/89. Regimento Interno do TRF da 1.^a Região.*

I — Reforma do Judiciário. Meios alternativos de solução de conflitos de interesses. Experiência norte-americana

Um país, como o Brasil, que está com sua população sempre em crescimento, demanda um número cada vez maior de órgãos judicantes. Os conflitos de interesses, à evidência, não só se avolumam com o aumento da população. Também aumentam com a maior complexidade da vida social. Mas o avanço demográfico é, sem dúvida alguma, o grande responsável pela exigência de maior contingente de magistrados¹.

1. Merece ser lido o *Comentário* de Antonio Brancaccio, Primeiro-Presidente da Corte de Cassação da Itália, às conclusões das diversas comissões do “Simpósio Internacional sobre a Modernização da Justiça Federal Brasileira”, realizado em Belo Horizonte, Minas Gerais, em março de 1988, sob os auspícios da ONU (PNUD).

Um dos expositores no referido Simpósio foi o Prof. Luiz Olavo Baptista. Seu tema, “Formas alternativas de solução de disputas”. O professor da FADUSP nos coloca a par de que em 1983, nos Estados Unidos, num relatório do *National Institute for Dispute Resolution*, chegou-se à conclusão de que “a sociedade não pode apoiar-se exclusivamente nos tribunais para a solução de disputas. Outros mecanismos podem revelar-se superiores em várias controvérsias. Esses podem ser menos caros, mais rápidos, menos intimidantes, mais sensíveis às preocupações dos litigantes, e responder melhor a problemas subjacentes. Eles podem dispensar melhor a justiça,

Sensível à racionalização do serviço, a Constituição de 1988 alterou a estrutura do Poder Judiciário. A mudança, infelizmente, ficou mais centrada na área de segundo grau². Uma reforma³, para tornar mais rápida e eficaz a prestação jurisdicional, deve atingir também os juízes de primeiro

resultar em menos alienação, produzir a sensação de que a divergência foi efetivamente resolvida, e preencher uma necessidade das partes de manter o controle não entregando o caso aos advogados, aos juízes, e às complicações do sistema judicial”.

O expositor também levou ao conhecimento dos participantes do Simpósio que, à semelhança do que se deu na Universidade de Michigan (Ann Arbor), criou-se na FADUSP um “Centro de Estudos da Negociação e Solução de Disputas”.

A evidência, as soluções encontradas para o maior desafio dos tribunais americanos não podem ser simplesmente copiadas por nós, brasileiros. Nossa cultura, nossa tradição, nossa raça, nosso clima e até mesmo nosso “sentimento jurídico” (*Rechtsgefühl*) são diferentes. Mas nem por isso podemos deixar de aproveitar a experiência alienígena e procurar desenvolver instituições paralelas como solução alternativa para minorar a “crise do Judiciário”.

De grande significação tem sido o emprego da “Informática” nos serviços dos órgãos do Judiciário. O Conselho da Justiça Federal (CJF) aprovou, em 1989, um “Plano de Informatização da Justiça Federal”, que vai contribuir muito para a melhoria do atendimento das partes e mesmo para a aceleração da prestação jurisdicional (ver a entrevista do Min. Washington Bolívar de Brito, presidente do STJ, no jornal *Diário de Pernambuco*, de 3-3-1990, por ocasião do encontro dos presidentes dos TRFs em Recife).

2. Outro não é o entendimento do Min. Moreira Alves, para quem a Constituição adotou poucas providências para melhorar o primeiro grau de jurisdição: “Basicamente duas: a criação de juizados especiais e a determinação de que os juizados de pequenas causas julgarão em grau único de jurisdição” (Poder Judiciário, in *A Constituição Brasileira — 1988*, Forense Universitária, p. 204).

3. Em 1975, o Min. Djaci Falcão, na época presidente do STF, enviou ao presidente da República o famoso “Diagnóstico do Supremo Tribunal Federal sobre a Reforma do Poder Judiciário”. Tratava-se de estudo exaustivo, em noventa e quatro volumes, feito pela Comissão Especial composta pelos ministros Thompson Flores, Rodrigues Alckmin e Xavier de Albuquerque. Esse estudo, o mais sério e capilar jamais feito no País, pois foram ouvidos, previamente, todos os segmentos sociais interessados, acabou por ter repercussões na legislação processual extravagante e, bem mais tarde, na própria Constituição de 1988.

No relativo à Justiça Federal, nenhuma das três “idéias” aventadas no Diagnóstico foi acolhida *in integrum*.

A primeira idéia consistia na criação de mais tribunais regionais federais de recursos. Essa hipótese foi prontamente rechaçada, uma vez que as “dissenções de interpretação” dos diversos tribunais acabariam por exigir a criação de uma corte superior para “unificar a jurisprudência”.

A segunda idéia consistia no alargamento do então TFR, que teria um órgão (Conselho) para, em matéria de plenário (inconstitucionalidade de lei, disponibilidade e aposentadoria compulsória de juiz etc.), evitar a reunião de todos os juízes na mesma sessão.

A terceira variação era a de criar-se uma justiça federal em três graus, à semelhança da justiça eleitoral e da justiça trabalhista. A Constituição, como se sabe, não foi fiel a qualquer das três idéias. Quanto às primeiras idéias relativas à regio-

grau, a própria legislação processual, e ensinar a criação de órgãos parajudiciais⁴.

Não se pode negar, é verdade, que foram dados passos importantes pelo constituinte de 1988. A Constituição, inspirada nos *small claim courts*⁵

nalização da Justiça Federal, ver artigo doutrinário “Os tribunais federais e a justiça federal” do Min. Carlos Mário da Silva Velloso, publicado na coletânea *A Constituição brasileira — 1988*, Forense Universitária, p. 235.

4. Diferentemente dos grandes sistemas jurídicos ligados à família romana, que procuram primar pelo cientificismo, o grupo anglo-americano tem cunho mais empírico. Vai sendo alargado segundo a lei da necessidade e da ocasião. Daí a dificuldade que nós, brasileiros, temos em compreender a organização judiciária norte-americana.

Embora o direito americano seja em muitos pontos bem diferenciado do direito inglês, cientificamente integra o grupo “anglo-americano”.

Como esclarece René David em *Os grandes sistemas de direito comparado* (2. ed., Lisboa, Ed. Meridiano, p. 420), “os Estados Unidos continuaram a ser um país de *common law* no sentido de que aí se conservam, de uma forma geral, os conceitos, as formas de raciocínio e a teoria das fontes do direito inglês. Contudo, na família da *common law* o direito dos Estados Unidos ocupa um lugar particular”.

Ainda na lição de René David (*Tratado de derecho civil comparado*, Madrid, Ed. Rev. de Derecho Privado, p. 286), “a diferença entre nossos Direitos e o inglês está em que nós temos tido uma preocupação sistematizadora, de lógica, de ordenação e de racionalismo que não tem inspirado em igual grau nossos vizinhos ingleses”.

Historicamente, como se sabe, a Federação americana resultou imediatamente de uma confederação débil. O Brasil, diferentemente, de Estado unitário se transformou, do dia para a noite, em federação. Em decorrência, a administração da justiça no Brasil é, no fundo, a mesma para toda e qualquer unidade federada. O mesmo não se deu com os diversos Estados-Membros da Federação americana, onde cada um tem sua organização, com nomenclatura própria. Lá, o mais importante é oferecer serviço rápido, sem maior preocupação com seu encaixe sistemático, científico.

Desde 1958, por exemplo, a Filadélfia vem experimentando, com sucesso, o que lá se chama de “sistema não-judicial” (*non-court system*) de composição de conflitos de interesses. É uma espécie de nosso “juízo arbitral” (CPC, arts. 1.072 a 1.102). Um órgão — o *Arbitration Commissioners* — relaciona em ordem alfabética uma série de nomes de advogados que queiram fazer parte de um painel, composto de três membros. Tal Junta decide casos diversos. Com isso, acaba-se por evitar o congestionamento maior das pautas dos tribunais convencionais. A decisão deste painel, é certo, não faz coisa julgada. Verificou-se, porém, estatisticamente, que apenas perto de 10% dos sucumbentes pedem um *de novo* nos tribunais oficiais.

A prática do americano não fica só nisso. Observa Henry J. Abraham em seu *The judicial process* (5. ed., Oxford University Press, p. 147) que desde 1984 está em implantação nos Estados Unidos um “Sistema Nacional de Cortes Privadas”. Um juiz togado, já aposentado, mediante contrato com as partes, usando vestes talares e rodeado dos advogados do autor e do réu, realiza a audiência privada, comprometendo e ouvindo formalmente testemunhas etc. Como se vê, é outro meio prático de fazer-se justiça mais rápida e barata.

5. Os *Courts of small claims*, como está a indicar o próprio nome, se ocupam de “pequenas pretensões”. Normalmente, são pendengas cíveis cujo valor pecuniário

do direito norte-americano, atribuiu à União Federal e às entidades federadas a “criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas” (art. 24, X), bem como abriu, pela primeira vez, a possibilidade de criação dos “juizados especiais” para o “julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo” (art. 98, I).

A Constituição enumera os seguinte órgãos como integrantes do Poder Judiciário nacional:

I — O Supremo Tribunal Federal;

II — O Superior Tribunal de Justiça;

III — Os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

IV — Os Tribunais e Juízes do Trabalho;

V — Os Tribunais e Juízes Eleitorais;

VI — Os Tribunais e Juízes Militares;

VII — Os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Em relação à Carta de 1969, constituem inovações o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e os Tribunais Regionais Federais (TRFs). Outros órgãos, como o Supremo Tribunal Federal (STF), tiveram suas competências alteradas.

O antigo Tribunal Federal de Recursos (TFR), criado pela Constituição de 1946, se desdobrou, com modificações da competência, nos TRFs.

A Constituição, prevendo a maior ou menor carga de serviço, fixou o número mínimo de juízes dos TRFs: sete (art. 107).

Como todo tribunal de justiça comum, vale dizer, de “justiça não-especializada”, seja ele da União, dos Estados-Membros ou do Distrito Federal e Territórios, os TRFs são formados de juízes de carreira (juízes federais), de membros do Ministério Público e de representantes da classe dos advogados (arts. 94, 104, I e II, 107, I e II, e 125, *caput*).

varia entre 150 dólares (Texas) a 3.000 dólares (Louisiana). O procedimento é bem simplificado, com ligeiros registros.

Ainda há uma velha e respeitada instituição, de origem anglo-saxônica (século XIV), que floresce em todas as unidades da Federação americana: a Justiça de Paz.

Diferentemente de nosso “juiz de paz” (CF, art. 98, II), que se ocupa praticamente só da habilitação de casamentos e de pequenas conciliações “sem caráter jurisdicional”, o *Justice of the Peace* também pode, em nível mais baixo, resolver questões cíveis de pequeno valor (menos de 300 dólares) e mesmo certos tipos de contravenções penais (*misdemeanors*).

II — Modelo americano. Justiça dual. “Tribunais constitucionais” e “tribunais legislativos”. Os juízes federais e os U.S. District Courts. Os TRFs e os U.S. Courts of Appeals

Como é sabido, a República brasileira, sobretudo por influência de Rui, procurou espelhar-se, ainda que de longe, na grande República dos Estados Unidos da América, que, à época (1889), já contava mais de cem anos de experiência político-administrativa.

Nosso Judiciário, com os percalços próprios de Estado unitário (Império), procurou tomar, ainda que simplificada, a organização federal americana como paradigma. O Governo Provisório baixou o Decreto n. 848, de 1890, inspirado na Lei Orgânica do Judiciário norte-americano (*Judiciary Act* de 24-9-1789). Além de criar o STF, instituiu a Justiça Federal, que passou a vicejar ao lado da justiça comum dos Estados-Membros. Mais tarde, a Justiça Federal foi extinta com o advento da Carta de 1937. Somente reapareceu, com novas feições, com a instalação do regime político-jurídico de 1964 (AI n. 2/65, art. 6.º; Lei n. 5.010/66; CF/67, arts. 107, II, 116/119).

Como se disse, a República brasileira procurou seguir, ainda que de longe, a organização judiciária americana⁶. A par da justiça dos Estados-Membros criou-se a justiça da União.

Nos Estados Unidos, a justiça da União é altamente complexa, difícil de ser entendida até pelos próprios americanos⁷. Os doutrinadores estadunidenses costumam dizer que, de acordo com a “criação” ou com as “funções”, pode-se fazer uma dicotomia nos tribunais federais: os que foram criados pelo Congresso com fulcro no art. III, seção I, são os que eles denominam “tribunais constitucionais” (*constitutional courts*); e os que também foram criados pelo Congresso, mas com base no art. I, seção 8, cláusula 9 (*to constitute Tribunals inferior to the Supreme Court*), são os “tribunais legislativos” (*legislative courts*)⁸. Esses últimos tribunais — “le-

6. Quanto à influência do constitucionalismo norte-americano sobre o sistema constitucional brasileiro, ver as lições de C. A. Lúcio Bittencourt (*O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis*, 3. ed., Forense, p. 28 e s.) e Jorge Miranda (*Manual de direito constitucional*, 3. ed., Coimbra Ed., v. 1, Cap. VII).

7. Henry J. Abraham, na obra *The judicial process*, cit. (p. 148), observa que, em relação à variedade e à multiplicidade das cortes estaduais, as cortes federais “são prontamente mais compreensíveis e bem definidas”. “Todavia, existe mais coisa em relação à estrutura e à organização do sistema de tribunais federais do que aquilo que aparentemente se nos apresenta”.

8. A respeito da distinção entre os “tribunais constitucionais” e os “tribunais legislativos”, ver a lição de Laurence H. Tribe, professor da Harvard Law School, em *Constitutional choices* (Harvard University Press, p. 84 e s.). Embora sucinta-

gislativos” — não têm atividade só jurisdicional. Têm, ainda, verdadeiras funções administrativas e, de certo modo, até mesmo legislativas. Suas decisões fazem coisa julgada⁹. Como exemplo de “tribunais legislativos” podemos nomear o *U.S. Court of Military Appeals* e o *U.S. Tax Court*. Esse último tribunal, que se ocupa de causas tributárias, foi criado em 1924 como órgão do Poder Executivo (*U.S. Board of Tax Appeals*). Seus juízes são nomeados pelo presidente da República e têm mandato de quinze anos. De regra, as audiências são presididas por um só magistrado¹⁰.

Os “tribunais constitucionais federais”, que nos interessam mais de perto, pois nos serviram de modelos, são: a Suprema Corte dos Estados Unidos (*U.S. Supreme Court*), os tribunais regionais de recursos (*U.S. Courts of Appeals*) e os tribunais distritais (*U.S. District Courts*). Todos eles tiveram por base o art. III da Constituição, que cuida especificamente do Poder Judiciário. Em decorrência, seus juízes são vitalícios¹¹ e não podem ter seus vencimentos reduzidos¹².

O *Judiciary Act* de 1789, em sua seção 1, fixou em seis o número de juízes da Suprema Corte: um presidente (*chief justice*) e cinco juízes-membros (*associate justices*). Também estabeleceu, desde logo, o *quorum* (quatro juízes) para funcionamento da Corte, a ordem de antiguidade dos magistrados e até mesmo as datas dos inícios das suas temporadas anuais de atividades forenses. Criou os *inferior courts: District Courts* (treze) e *Circuit Courts* (três)¹³.

Com o correr do tempo, a Lei Orgânica de 1789 foi sendo alterada. Há muito a Suprema Corte é composta de um *chief* e de oito *associate justices*.

mente, ver Edward S. Corwin em *A Constituição norte-americana e seu significado atual*, Zahar, 1968, p. 167.

9. Henry J. Abraham, *The judicial process*, cit., p. 149.

10. *The United States Courts, their jurisdictions and work*, por Joseph F. Spaniel Jr. (Washington, 1982).

11. O juiz de “tribunal constitucional”, é certo, também pode perder seu cargo através de *impeachment*. Os casos são raros. No tocante à Suprema Corte, já houve tentativas, como nos *affairs* Earl Warren e William Orville Douglas. Um dos poucos processos de *impeachment* que certamente chegaria a bom termo, mas foi abortado por pedido de exoneração, foi o de Abe Fortas. Descobriu-se que o *Justice* havia firmado um contrato de consultoria com a Wolfson Foundation (ver Lawrence Baum, *The Supreme Court*, 2. ed., Cong. Quarterly Inc., p. 66).

12. Na Seção I do art. III da Constituição americana vêm expressas as garantias dos juízes: “The Judges, both of the supreme and inferior Courts, shall hold their Offices during good Behaviour, and shall, at stated Times, receive for their Services, a Compensation, which shall not be diminished during their Continuance in Office”.

13. *Documents of american history*, editado por Henry S. Commager, 6. ed., New York, Appleton-Century-Crofts, Inc., p. 153.

Logo após a promulgação da Constituição americana, discutiu-se se o Congresso poderia criar outros tribunais inferiores ou, então, se poderia “delegar” tal atribuição aos Estados-Membros. Hamilton propendia para essa última hipótese: a importância maior da Suprema Corte estava na uniformização da jurisprudência da justiça dos entes federados. Outro, porém, foi o ponto de vista de Madison: somente o Congresso poderia criar tribunais (federais) inferiores. Mais tarde, a própria Suprema Corte (*Houston v. Moore*, 5 Wheaton I), como observa William Bennett Munro¹⁴, decidiu que o Congresso só podia estabelecer as competências para os tribunais que ele mesmo criasse. Os tribunais estaduais, já existentes ou a serem criados, ficavam com a competência genérica.

Nossos juízes federais têm conotação com os juízes dos *U.S. District Courts*. Existem cerca de noventa e quatro *District Courts*, com perto de seiscentos juízes. As causas decididas por esses tribunais, quando recorríveis, vão para os *U.S. Courts of Appeals*, que, *mutatis mutandis*, se assemelham a nossos atuais TRFs. Há treze Regiões (*Circuits*) que abarcam todo o território americano, inclusive o de além-mar. Tais tribunais de recursos recebem apelações não só dos *District Courts*, mas de outros “tribunais legislativos”. Em 1985, contavam tais cortes cento e sessenta e oito juízes. A competência desses tribunais é só de segundo grau (*appellate jurisdiction*)¹⁵.

III — Os órgãos da Justiça Federal. Competência originária e competência recursal dos TRFs

Na Seção IV do Capítulo II (“Do Poder Judiciário”), a Constituição brasileira se ocupa dos “Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais”, ou seja, da justiça comum da União.

Diz o art. 106:

14. *The government of the United States*, 5. ed., New York, MacMillan, p. 549.

15. A Suprema Corte, diferentemente dos outros tribunais federais, tem também competência originária (*original jurisdiction*). Mas a assunção jurisdicional direta, em primeira mão, é simplesmente inexpressiva. Para se ter uma idéia, em quase duzentos anos de atividade judicante (1789/1985), apenas cento e cinquenta e seis casos ali foram apreciados originariamente.

Teoricamente, as disputas entre Estado-Membro e a União, ou dos próprios Estados-Membros entre si, ou, ainda, entre um Estado-Membro e um organismo de direito público externo, são da competência originária da Suprema Corte. Mas não há regra rígida. Muitas vezes, como se deu na disputa entre os Estados do Mississippi e de Arkansas — 415 U.S. 302 (1974) —, a Suprema Corte tem autonomia legal para designar um juiz aposentado, de alta respeitabilidade, para colher as provas e fazer todo o relatório da causa. Comumente, embora nem sempre, a conclusão do nomeado é endossada pela Corte.

“São órgãos da Justiça Federal:

I — os Tribunais Regionais Federais;

II — os Juízes Federais”.

No art. 108, a Constituição, como faz com os tribunais de um modo geral, fixa a competência originária e a competência recursal dos TRFs.

Na organização judiciária brasileira os tribunais, como órgãos de segundo grau, não só têm competência revisora. Também têm competência de primeira mão, vale dizer, “originária”¹⁶.

Originariamente, os TRFs processam e julgam em crimes comuns ou de responsabilidade (funcional) os juízes da União que não tenham como juiz natural outro tribunal superior. Assim, os juízes federais, os juízes militares e os juízes do trabalho são julgados pelos TRFs. Igualmente, os membros do Ministério Público da União, com exceção do eleitoral, são julgados pelos Regionais.

Como todo tribunal, têm os TRFs competência para rever seus próprios acórdãos transitados em julgado (ações rescisórias e revisões criminais). Ainda originariamente, processam e julgam mandados de segurança, *habeas-data* e *habeas-corporis* contra atos de juízes federais e conflitos de competência instaurados entre juízes federais entre si ou entre juízes federais e juízes de direito com competência federal ou, ainda, entre esses últimos entre si, desde que investidos constitucionalmente de atividade judicante federal.

A maior atividade judicante dos TRFs fica por conta da revisão das decisões dos juízes comuns da União, seja de juiz federal, seja de juiz de direito com função federal. Com exceção das demandas envolvendo Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado, e Município ou pessoa domiciliada ou residente no Brasil, de outro, que têm no STJ sua instância *ad quem* (CF, art. 105, II, *c*), e dos “crimes políticos”, que têm o STF como revisor direto (CF, art. 102, II, *b*), os TRFs funcionam como tribunais de recursos das decisões de juízes federais e de juízes de direito com atribuições federais comuns (CF, art. 108, II).

O mandado de injunção, criação da Constituição de 1988 (art. 5.º, LXXI), não é julgado pelos TRFs. Nos Projetos A (art. 132, I, *c*) e B (art. 144, I, *c*) da Constituição, os TRFs tinham competência para processar e julgar mandado de injunção. Essa competência era originária (ato próprio do tribunal) ou recursal (ato de juiz federal). Deliberadamente, porém, o

16. Neste particular, os TRFs se afastam do modelo americano. Lá, os *U.S. Courts of Appeals* somente têm competência recursal. Consultar Bernard Schwartz em *Direito constitucional americano*, Forense, p. 164.

constituinte suprimiu tal competência, muito embora, no art. 105, I, *h*, a Constituição, ao estabelecer a competência do STJ, ainda fale em “Justiça Federal”¹⁷.

Os *habeas-corpus* denegatórios, julgados pelos TRFs, quer originária, quer recursalmente, não findam nessas Cortes. A Constituição, em seu art. 105, II, *a*, dá competência ao STJ para, em recurso ordinário, fazer a respectiva revisão. Aliás, pela mesma razão política, a instância revisora não morre no STJ. O STF, por força do estatuído no art. 102, II, *a*, da Magna Carta, tem a palavra final no caso de o STJ ter denegado o *writ*¹⁸.

A Constituição de 1988, com o propósito de desafogar os foros federais e, ao que parece, de também facilitar mais o acesso dos segurados ou de seus beneficiários à Justiça, diz no § 3.º do art. 109:

“Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara de juízo federal”.

Uma interpretação ampliativa, sempre em prol do segurado ou de seu beneficiário (maior proximidade do órgão julgador), nos levaria a entender que “qualquer” ação proposta por essas pessoas em desfavor da Previdência, ainda que não tenha por objeto mediato um “benefício de natureza pecuniária”, poderia ser feita na vara estadual. Mas tal interpretação acabaria por nos levar à contrariedade do próprio art. 109, I.

17. Ver nosso artigo doutrinário “Mandado de injunção e inconstitucionalidade por omissão”, publicado na *RDP*, 89:43 e na *RP*, 49:21.

O Prof. José Afonso da Silva, em seu *Mandado de injunção e “habeas data”* (Revista dos Tribunais, 1989, p. 38), tem outro entendimento. Defende a tese de que os juízes de primeiro grau têm competência “para o processo e julgamento do mandado de injunção, e o faz em caráter principal com relação à competência originária do STJ”.

Efetivamente, se verdadeira essa premissa — de que os juízes federais têm competência para julgar mandado de injunção —, os TRFs, por força do inc. II do art. 108 da Constituição, terão competência para julgar, em grau de recurso, os mandados de injunção decididos na primeira instância.

18. No caso de *habeas-corpus* concessivo, o STJ será a última instância. Em decorrência, a matéria penal pode ficar com duas fontes jurisprudenciais diferentes: a do STF e a do STJ. Daí a observação judiciosa do Min. Moreira Alves:

“... ter-se-á que tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o Superior Tribunal de Justiça serão soberanos na interpretação da mesma legislação penal ou processual penal conforme se trate, respectivamente, de impugnação de decisão contrária ou favorável ao réu, o que, evidentemente, poderá dar margem a que um e outro interpretem diferentemente o mesmo dispositivo legal, sem possibilidade de uniformização, dada a soberania de suas interpretações” (*A Constituição brasileira — 1988*, cit., p. 198).

Como exceção (subtração de competência), o § 3.º só pode ter interpretação restritiva. Por outro lado, o constituinte, em vez de usar termo mais amplo (“autor”, “requerente” etc.), lança mão do termo restritivo “segurado” ou “beneficiário”. Assim, a excepcionalidade da competência do foro estadual é a mesma da Carta velha (1969): somente as causas que tenham por objeto mediato benefícios de natureza pecuniária é que poderão ser aforadas perante o juiz de direito.

No antigo TFR surgiu, a princípio, divergência quanto à competência concorrente do juízo federal em relação ao juízo estadual. Em outras palavras: o segurado ou seu beneficiário, se sua comarca não fosse sede de vara federal, poderia ajuizar ação de natureza pecuniária em desfavor da Previdência na capital de seu Estado, onde havia vara federal? Após incidente de uniformização de jurisprudência (Ag. 44.114-RN, relator designado o Min. Assis Toledo), veio a lume a Súmula 252:

“O parágrafo 3.º do art. 125 da Constituição Federal institui hipótese de competência relativa, pelo que não elide a competência concorrente da Justiça Federal”.

Digno de registro, por seus argumentos, é o voto (vencido) do Min. Carlos Thibau, proponente do incidente de uniformização: a competência *in casu* é funcional. Tem, pois, natureza absoluta. Se a regra constitucional (CF/69, art. 125, § 3.º) excepcionava, o juízo federal não poderia concorrer com o juízo estadual. Se não houvesse sede de vara federal na comarca do segurado não lhe era dado demandar a autarquia federal na vara federal. Só perante o juiz de direito.

Essa, sem dúvida alguma, é a melhor exegese. A razão primeira que levou os constituintes de 1969 e 1988 a atribuir competência à justiça estadual para processar e julgar pessoa federal foi o acúmulo de serviço nos juízos federais. No caso coincidia, ainda, a favor do segurado, o fato de ele ser domiciliado na comarca.

A Constituição, no § 3.º do art. 109, ainda com o escopo de aliviar a carga processual da Justiça Federal, autoriza a lei ordinária a atribuir competência à justiça dos Estados-Membros para julgar “outras causas”. Evidentemente, essa “delegação” não é um cheque em branco. A lei federal não pode, em obediência ao princípio maior do federalismo, tirar, sem mais nem menos, competência da Justiça Federal e passá-la para a justiça estadual. Isso seria inconstitucional.

A Lei n. 5.010/66, que foi convalidada pela Constituição pelo fenômeno da recepção, já permitia, em seu art. 15, I, fossem as execuções fiscais da União e de suas autarquias intentadas perante o juiz de direito “nas comarcas do interior onde não funcionar Vara da Justiça Federal”.

O TRF da 1.^a Região tem, reiteradamente, entendido que, no caso de execução fiscal, a competência da justiça estadual é absoluta¹⁹. À Fazenda Pública (Fazenda Nacional e autarquias) não é dado optar pelo foro federal ou pelo foro estadual. O devedor fiscal, em ação de execução, só pode ser demandado em juízo federal se tiver seu domicílio na sede da vara federal. Caso contrário, a execução só pode ser proposta na comarca, vale dizer, perante o juiz de direito. Esse entendimento já havia sido cristalizado em Súmula do antigo TFR:

“A execução fiscal da Fazenda Pública Federal será proposta perante o juiz de direito da comarca do domicílio do devedor, desde que não seja ela sede de Vara da Justiça Federal” (verbete n. 40).

A princípio, havia corrente no TFR no sentido de que cabia à Fazenda Pública Federal “escolher” qualquer dos foros, federal ou estadual, para ajuizar sua execução fiscal. A melhor exegese, porém, sempre esteve com aqueles que entendiam que a competência, no caso de o devedor fiscal ser domiciliado em comarca onde não havia vara federal, era *absoluta*, podendo ser levantada de ofício. Nesse sentido decidiu o STF no RE 90.866-RJ, que teve como relator o Min. Xavier de Albuquerque:

“Competência. Execução Fiscal da União contra devedor domiciliado em comarca do interior. Sendo competente para processá-lo e julgá-lo em primeira instância o juiz estadual, não pode a União optar por ajuizá-lo na capital do Estado perante a Justiça Federal. Interpretação do art. 126 da Constituição (1969). Recurso extraordinário não conhecido (R.T.J. 91/351)”.

IV — A criação dos cinco Regionais. Composição. Regiões. A Resolução n. 1/88 do TFR. A Lei n. 7.727/89. Regimento Interno do TRF da 1.^a Região

No § 6.^o do art. 27 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o constituinte de 1988 determinou a instalação, no prazo de seis meses da promulgação da Constituição, de cinco TRFs. Deu, diretamente, a atribuição ao então TFR para fixar-lhes a “jurisdição e sede”, “tendo em conta o número de processos e a sua localização geográfica”.

19. Dezenas e dezenas de conflitos de competência têm sido julgados pelo Pleno (RITRF, art. 11, IV). Assim, os CComp 89.01.119480-AM (rel. juiz Leite Soares, *DJU*, 27 nov. 1989, p. 15105), 89.01.155460-AM (rel. juiz Murat Valadares, *DJU*, 18 dez. 1989, p. 16655), 89.01.105667-PA (rel. juiz Vicente Leal, *DJU*, 5 fev. 1990, p. 1060), 89.01.139758-GO (rel. juiz Fernando Gonçalves, *DJU*, 12 fev. 1990, p. 1646). Ainda o AgI 89.01.99012-MT (rel. juíza Eliana Calmon, *DJU*, 4 dez. 1989, p. 15698).

O TFR, então sob a presidência do Min. Gueiros Leite, baixou a histórica Resolução n. 1, de 6-10-1988. Mais tarde, em 30-3-1989, os cinco Regionais foram solenemente instalados, com a posse de seus setenta e quatro membros.

O TRF da 1.^a Região, com sede em Brasília, compreende o Distrito Federal, os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins. Conta dezoito juízes: quatorze são oriundos da primeira instância federal, dois do Ministério Público Federal e dois da classe de advogados.

O TRF da 2.^a Região, com sede na cidade do Rio de Janeiro, tem jurisdição sobre os Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo. É formado por quatorze magistrados, sendo onze de carreira, um do Ministério Público Federal e dois da classe dos advogados.

O TRF da 3.^a Região, com sede na cidade de São Paulo, é composto de dezoito juízes. Sua jurisdição abarca os Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul. Dos dezoito juízes, quatorze foram recrutados na primeira instância federal, dois na advocacia e dois no Ministério Público Federal. É um tribunal que, numericamente, já nasceu pequeno²⁰.

A 4.^a Região, sediada na cidade de Porto Alegre, abriga o TRF dos Estados sulinos: Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. É formado por quatorze juízes: onze de carreira, dois representantes da classe dos advogados e um representante do Ministério Público Federal.

O TRF da 5.^a Região, com sede em Recife, engloba os Estados nordestinos: Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe. É o menor, numericamente, dos Regionais: dez juízes. Oito são juízes de carreira, um da classe dos advogados e um do Ministério Público Federal.

Mais tarde, a Lei n. 7.727, de 9-1-1989, em seu art. 1.º, após fazer referência ao § 6.º do art. 27 do ADCT e à Resolução n. 1, de 6-10-1988, do TFR, dispôs sobre a composição inicial dos TRFs.

No seu art. 1.º, a Lei fixou quantitativamente a composição de cada um dos Regionais. Atribuiu ao presidente do então TFR as respectivas instalações. Determinou, desde logo, que a presidência do Regional caberia ao juiz de carreira mais antigo, o qual permaneceria no cargo até que, de acordo com cada Regimento Interno (a ser elaborado em trinta dias), fosse empossado o presidente eleito pelo próprio colegiado (CF, art. 96, I, *a*).

No art. 4.º, § 1.º, a Lei n. 7.727/89 dispôs que o vice-presidente do Regional exercerá, cumulativamente, a função de corregedor da Justiça Federal (de primeira instância).

20. O extinto TFR enviou para o TRF da 3.^a Região cerca de trinta e seis mil autos. Nesse último tribunal, até 12-3-1990, já tinham sido distribuídos 52.743 processos.

No art. 5.º, o mesmo diploma legal fala — o que é ocioso — que os “Tribunais Regionais Federais compor-se-ão de Turmas, que poderão ser agrupadas em Seções Especializadas, conforme dispuser o Regimento Interno”.

Alguns TRFs, como o da 2.ª Região, não especializaram suas Seções. O TRF da 1.ª Região, ao contrário, optou pela especialização. Dispõe seu art. 2.º:

“O Tribunal funciona:

I — em Plenário;

II — em Seções especializadas;

III — em Turmas especializadas”.

O presidente e o vice-presidente do TRF da 1.ª Região não integram Turma ou Seção (art. 3.º). Quatro são as Turmas, cada uma composta de quatro juízes. Nas Turmas, só votam o relator e mais dois juízes, por ordem de antigüidade.

Duas são as Seções, cada uma formada por oito magistrados (duas Turmas). São, como as Turmas, presididas pelo juiz mais antigo.

Ainda de acordo com o Regimento Interno do TRF da 1.ª Região (art. 10), há duas “áreas de especialização” em razão da matéria:

Primeira Seção:

I — servidores civis e militares;

II — licitação e concursos públicos;

III — nulidade ou anulabilidade de atos administrativos, salvo quando a matéria estiver expressamente prevista na competência da Segunda Seção;

IV — ensino;

V — inscrição e exercício profissionais;

VI — nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e a naturalização;

VII — benefícios previdenciários;

VIII — locação de imóveis;

IX — competência em matéria de família, sucessões e de registros públicos;

X — contratos e matéria de direito civil em geral;

XI — levantamento relativo a FGTS.

Segunda Seção:

- I — tributos e preços públicos;
- II — contribuições de qualquer natureza;
- III — multas de qualquer natureza;
- IV — direitos reais sobre coisa alheia;
- V — desapropriações, diretas e indiretas;
- VI — domínio e posse;
- VII — propriedade industrial;
- VIII — constituição, dissolução e liquidação de sociedades;
- IX — responsabilidade civil.

À Segunda Seção incumbe, ainda, julgar a matéria penal em geral, ressalvados os casos de competência originária do Plenário.

Os TRFs, como já se falou, são compostos por juízes de carreira, por membros do Ministério Público Federal e por representantes da classe dos advogados.

O acesso de juízes federais ao TRF se faz por “promoção”. Essa promoção é alternada: uma vaga é preenchida pelo juiz mais antigo da Região (quando possível) e a vaga seguinte, por merecimento. Quem nomeia é o presidente da República.

Numa melhor exegese da dicção constitucional, entendemos que a primeira vaga deixada por um juiz federal do Tribunal deve ser preenchida por antigüidade: a Constituição fala, em primeiro lugar (arts. 93, II, e 106, II), em “antigüidade”, depois, então, em “merecimento”. É um critério, embora puramente tópico.

O juiz mais antigo pode ser recusado pelo voto de dois terços de todo o TRF (CF, art. 93, II, *d*).

O juiz, em princípio, para poder candidatar-se à promoção, deve ter pelo menos cinco anos de judicatura na primeira instância federal.

Hoje, a Constituição dá diretriz para se aferir o merecimento: “presteza e segurança no exercício da jurisdição” e “frequência e aproveitamento em cursos reconhecidos de aperfeiçoamento” (art. 93, II, *c*).

Quanto ao “quinto”, a Constituição exige tenha o candidato a figurar na lista sêxtupla, a ser elaborada pelo órgão da classe, pelo menos dez anos de atividade. Uma melhor interpretação dessa exigência nos leva ao entendimento de que o membro do Ministério Público ou o advogado deve estar no efetivo exercício de sua atividade específica. É de observar-se que

a Constituição quer um corpo julgante já experiente nas atividades forenses. Do candidato à lista sêxtupla exige-se “notório saber jurídico e reputação ilibada”.

A Constituição, em seu art. 107, parágrafo único, prevê a “remoção ou permuta de juizes dos Tribunais Federais”. Esse dispositivo se harmoniza com o *caput* do artigo, que já demonstra que um Regional pode, na falta de juizes aproveitáveis em seu território, ser formado por componentes vindos de outra circunscrição.

O art. 11 da Lei n. 7.727/89, por seu turno, já dispõe que o Conselho da Justiça Federal (CJF) (CF, art. 105, parágrafo único), “no prazo de 90 (noventa) dias, elaborará anteprojeto de lei, dispondo sobre a organização da Justiça Federal de primeiro e segundo graus”. Como se vê, o constituinte quis fazer uma unidade “administrativa e orçamentária” da Justiça Federal. À evidência, para que esse dispositivo não contrarie o princípio da autonomia de organização jurisdicional e administrativa dos Tribunais (CF, art. 96, II, *a*), deve o CJF ouvir, antes, os órgãos diretamente interessados ²¹.

Por último, uma rápida observação sobre a aposentadoria do juiz de um Regional.

O juiz brasileiro, como de resto todo o funcionário público de um modo geral, goza de mais vantagens em relação a seus colegas estrangeiros ²².

O juiz aposenta-se com vencimentos integrais aos trinta anos de serviço e “após cinco anos de efetivo serviço na judicatura” (CF, art. 93, VI).

21. Sobre o CJF, ver artigo doutrinário do Min. Antônio de Pádua Ribeiro, “O Superior Tribunal de Justiça e a justiça especial”, in *A Constituição brasileira — 1988*, Forense Universitária, p. 229.

22. Nos Estados Unidos, o Congresso fez uma lei, em 1937, regulamentando a aposentadoria dos magistrados da União (*retirement statute*). Um juiz passa para o *inactive status* quando completa setenta anos de idade, depois de servir pelo menos por dez anos em tribunal federal. Também pode requerer aposentação após a idade de sessenta e cinco, desde que já tenha servido *on the federal bench* por quinze anos.

De regra, sobretudo por causa do grande prestígio e respeito público que o cargo dá, o magistrado americano dificilmente se aposenta cedo. Oliver Wendell Holmes, como se sabe, só requereu sua aposentadoria depois dos noventa. O grande John Marshall ficou na presidência da Suprema Corte por mais de trinta e quatro anos. William J. Brennan Jr., o maior juiz que a *Supreme Court* teve nas últimas décadas, requereu aposentadoria no mês de julho do corrente ano (1990). Está doente e com oitenta e quatro anos. Thurgood Marshall já fez oitenta e dois e Harry A. Blackmun anda na casa dos oitenta e um. Ambos com saúde frágil.

Uma estatística, apanhando o período de 1789 a 1984 na Suprema Corte, mostra que, das noventa e seis vagas, quarenta e oito *justices* saíram por *death in office*.

Por outro lado, a Constituição, no art. 107, após estabelecer a idade mínima para se ser nomeado juiz de TRF — trinta anos —, fixa o limite etário máximo: sessenta e cinco anos. Essa limitação, perfeitamente justificável para aqueles que não são de carreira (CF, arts. 101, 104, II, 107, II, 111, I, *in fine*), é funesta para o juiz federal, que ainda está em plena idade de produção e já acumula ponderável experiência. É um desestímulo para o magistrado de carreira. Tal cláusula pode arrastar muitos juízes produtivos para a aposentadoria, com resultado negativo para o próprio erário e para o direito em geral²³.

Quanto aos “cinco anos de efetivo serviço na judicatura”, só podem ser exigidos daqueles que entraram no Regional pelo quinto: membros do Ministério Público e advogado. O juiz de carreira, em princípio, só pode alçar o TRF após cinco anos de primeira instância (CF, art. 107, II). Assim, não necessita ter mais cinco anos de judicatura de segundo grau.

Os TRFs têm uma grande missão a cumprir, como tiveram e têm seus similares norte-americanos: a de tornar a Justiça mais rápida, segura e confiável. Pobre de um povo que não tem um juiz para ouvi-lo e protegê-lo ante a ameaça constante e disseminada do Poder Público. Afinal, como pontificou Hamilton, “o Judiciário, pela própria natureza de suas funções, será sempre o menos perigoso para os direitos políticos previstos na Constituição, pois será o (Poder) de menor capacidade para ofendê-los ou violá-los”²⁴.

23. O Min. Carlos Mário da Silva Velloso, no artigo doutrinário “Os tribunais federais e a justiça federal”, in *A Constituição brasileira — 1988* (p. 244), comunga do mesmo ponto de vista: “A Constituição praticou uma grande injustiça com os juízes de carreira. Porque são muitos os juízes federais que chegam aos sessenta e cinco anos depois de um longo e profícuo trabalho, e que não poderão ascender ao seu Tribunal”.

24. *O federalista*, UnB, 1984, p. 576.