

A DINÂMICA DA JUSTIÇA FEDERAL

SÍLVIO DOBROWOLSKI

Juiz Federal no Ceará

Professor na Universidade Federal do Ceará.

SUMÁRIO

1. Introdução
2. A organização do Poder Judiciário na Constituição.
3. A Justiça Federal Ordinária. Aspectos da competência da justiça federal comum de 1.ª instância.
4. A crise do Judiciário e a Justiça Federal.
5. Alguns aspectos positivos no funcionamento da Justiça Federal.
6. Sugestões para rapidificação da Justiça.
7. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

Recebi com dupla satisfação o convite formulado pela OAB do Ceará, através do seu Presidente, Professor Luiz Cruz de Vasconcelos, a fim de falar neste IV Simpósio dos advogados cearenses, que irá debater o tema: "Como funciona a Justiça no Ceará".

De um lado, a escolha confirma a amabilidade do povo cearense que há três anos tão bem me acolheu em sua terra, de céus luminosos e verdes mares bravios.

Sob o aspecto profissional, é oportunidade ímpar para dialogar com os advogados sobre a justiça, sem as formalidades do convívio judiciário, onde o relacionamento é, por imposição das circunstâncias, mais impessoal.

O desempenho da Justiça é preocupação fundamental de todos que a compõem. E, se o juiz, na formosa expressão de Aristóteles, deve ser "a justiça animada", "a voz da Justiça", o advogado, será aquele a quem cumpre advogar, do latim, "ad + vocare", isto é, clamar em favor de alguém, ou melhormente, clamar para que se faça Justiça a alguém. Juizes e advogados (e também os representantes

Palestra proferida a 8 de agosto de 1982, na sessão de instalação do IV Simpósio dos Advogados do Ceará, subordinado ao tema "Como Funciona a Justiça no Ceará", e sob o patrocínio da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Ceará.

do Ministério Público) são órgãos da Justiça, relacionando-se não em posições de superioridade e dependência, mas sob posturas igualitárias, dentro das específicas esferas de atuação.

O assunto a tratar - A Dinâmica da Justiça Federal - foi dividido em seis partes. A primeira sobre a questão da unidade ou dualidade de Justiça no regime federal brasileiro e a solução constitucional vigente. Em seguida, a Justiça Federal comum, seus órgãos, sua competência e razão de ser dos Juizes federais de primeira instância. Ao depois, a Crise do Judiciário, seus reflexos na Justiça Federal, e os remédios jurídicos aplicados. Segue a menção de algumas inovações positivas ocorridas na Justiça Ordinária da União, em primeiro grau, e, na penúltima parte, cinco sugestões no sentido da melhora e do aceleramento da prestação jurisdicional. O tópico derradeiro enfeixa as conclusões.

2. A ORGANIZAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO.

Em um Estado Federal, os poderes políticos da União Federal, — sede da soberania, — e dos Estados membros, — dotados de esfera de atuação autônoma devem conviver harmoniosamente, a fim de ser preservada a unidade nacional. Resultam, daí, sérias dificuldades a serem solucionadas pelo legislador constituinte, “quanto ao estabelecimento do equilíbrio desses poderes e dos mecanismos indispensáveis à resolução de conflitos que possam surgir entre eles”. (1)

Avultam, assim, os problemas relativos à repartição de competência e de receitas tributárias entre a União e os Estados federados, e bem ainda aqueles referentes aos conflitos entre unidades componentes da Federação, ou entre elas e o órgão central. No primeiro desses temas, da divisão das atribuições, tem especial interesse a questão, debatida em todas as Constituições brasileiras, da unidade ou dualidade da Justiça.

Acerca da matéria, os autores concordam apenas em um ponto: é essencial, em uma Federação, a existência de Corte Federal Suprema, sobreposta aos demais órgãos judiciários, com a missão de operar o equilíbrio de toda a ordem jurídica (2), através da guarda da Constituição e do asseguramento da unidade da interpretação do direito federal (3).

Afora este aspecto, divergem os doutrinadores, ora defendendo a unidade de organização judiciária, composta exclusivamente de juizes e tribunais federais, ora a existência de justiças dos Estados-membros a par daquela da União. A história constitucional republicana revela a prevalência da fórmula dual, vigente de 1937 a 1937, e a partir de 1966. No interregno, a Carta de 1937 aboliu a Justiça Federal comum, mantendo, como órgão da Justiça da União, ao Supremo Tribunal Federal e à Justiça Militar. A Constituição de 1946 acrescentou-lhe as Justiças do Trabalho e Eleitoral, e instituiu o Tribunal Federal de Recursos, este como Instância recursal para as causas em que a União fosse interessada, e cujo julgamento em 1º grau tocava

aos Juizes estaduais, entre eles os Juizes das Varas da Fazenda Nacional nas Capitais dos Estados. A criação dessa nova Corte visou evitar a enorme avalanche de serviços levada ao Supremo Tribunal, em razão de que as duas primeiras Constituições da República mantinham-no como órgão de 2º grau para as lides decididas pelos Juizes federais, prejudicando-o nos seus papéis de Guardião da Lei Magna e de Tribunal da Federação.

Antes de passar ao exame da fórmula vigente, consolidação do restabelecimento da Justiça Federal de 1ª instância, operado com o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, e com a Lei nº 5.010, de 3 de maio de 1966, cumpre repassar, embora sucintamente, os argumentos referentes às duas posições, para facilitar o juízo a respeito. Marcello Caetano sintetiza o debate com perfeição didática (4).

“A favor da unidade da organização judiciária, reduzida só a tribunais e juizes da União, disse-se:

a) abre melhores perspectivas de carreira, quer aos atuais juizes federais quer aos juizes estaduais;

b) garante maior independência de fato à magistratura, subtraída no seu recrutamento, na sua promoção e no exercício das suas funções às influências locais;

c) evita “os males de uma jurisprudência variada, divergente e desajustada, em virtude de dissidentes interpretações de textos legais”;

d) assegura igualdade de vantagens, regalias e oportunidades a juizes de Estados pobres e Estados ricos;

e) facilita aos interessados o conhecimento dos tribunais competentes para as causas;

f) dá maior coesão ao Poder Judiciário;

g) assegura melhor proteção aos interesses da União fora das capitais dos Estados.

Contra, argumenta-se:

a) é da natureza do Estado federal que os Estados federados possuam os três Poderes, não devendo por isso serem amputados dos órgãos do poder Judiciário;

b) a federalização da Justiça viria aumentar enormemente a força da União, desequilibrando ainda mais a harmonia dentro da Federação;

c) por outro lado, aumentaria imenso as despesas da União, obrigando a favorecê-la, ainda mais, na repartição das rendas;

d) as deficiências de carreira e a desigualdade de situações dos juizes estaduais podem ser remediadas pela inclusão na Constituição dos princípios básicos da unificação de estatuto da magistratura;

e) também por meios processuais se podem corrigir os perigos da divergência de interpretações na jurisprudência".

Como se vê, as duas teorias são constituídas sobre premissas valiosas e coerentes.

Na prática, com a ressalva da Constituição austríaca de 1920, elaborada por Hans Kelsen, "inexiste - consoante lição de Frederico Marques (5) - exemplo de Federação com o Judiciário unificado e entregue exclusivamente à União. Todas as nações, que se modelaram pelo sistema federativo, reconhecem a dualidade judiciária e conferem aos Estados-membros o poder de administrar a justiça em seu território, com os tribunais e juizes que instituírem. Basta um ligeiro exame sobre os regimes federativos da atualidade ou do pretérito, para comprovar-se a irretorquível veracidade de tal assertiva".

E prossegue o mestre: "No continente americano, o dualismo judiciário está aceito pelos anglo-saxões, como os Estados Unidos e o Canadá e também pela América Latina, onde o Brasil, e o México, a Argentina e a Venezuela têm órgãos federais da justiça, de par com os judiciários dos Estados ou Províncias. O mesmo sucede na Austrália e Suíça, como ainda em países socialistas quais a União Soviética e a República Federal da Iugoslávia".

Todavia, os esquemas doutrinários e as instituições dos outros povos nem sempre se adequam à realidade do país considerado. O vezo brasileiro - autêntico colonialismo cultural - de imitar os modelos alheios, fez nascer a Constituição semântica de 1981, calcada nos exemplos norte-americano e suíço, e sobre a qual Osvaldo Flávio Degrazia, em sua monografia, tece as seguintes considerações:

"Carvalho de Mendonça afirma que ao ser inaugurada a República, as modificações institucionais foram moldadas sob inspiração das leis e costumes americanos e suíços: "parecia pretender-se obter uma federação mais de acordo com as necessidades daqueles países do que com a situação que devia ser regulada".

Desta forma, o regime federativo assumiu no Congresso Constituinte um caráter puramente teórico, pois ao transplantar leis e costumes americanos e suíços para o Brasil, não levava em consideração a diversidade de problemas entre os três povos" (6).

A experiência da primeira república demonstrou que um federalismo dualista puro, moldado em países onde os Estados federados gozavam de independência antes do pacto federativo, não poderia funcionar do mesmo modo em Estado que de unitário passava a federal. Os nossos republicanos de 1839, voltados para a idéia de dotarem o Brasil com instituições jurídicas teoricamente perfeitas, deixaram de dar o necessário valor a essa circunstância de fato.

Não viram que a unidade dos Direitos Civil, Comercial e Penal - inexistente, por exemplo na América do Norte - impedia de manter, em sua pureza doutrinária, a duplicidade de justiças, uma vez que aos juizes estaduais caberia aplicar estas regras do Direito federal, e não apenas a legislação local.

A unificação do Direito Processual, determinada pela Constituição de 1934, pareceu indicar que a corrente unitarista havia de predominar. O nosso federalismo evoluiu, no entanto, para um meio termo, com a adoção de um sistema apropriado à vivência brasileira, isto é, o reconhecimento na Constituição, a partir de 1969, do caráter nacional do Poder Judiciário, composto, porém, de tribunais e de juizes estaduais e federais, tanto nas justiças especiais como na ordinária, possuindo competências nitidamente demarcadas.

Aperfeiçoou-se o modelo antevisto por Liebman, na década de 40, quando escreveu: "O que, na realidade, se verifica, é uma autonomia da União e dos Estados na instituição e nomeação das próprias autoridades judiciárias; mas, todas juntas, essas autoridades exercem uma função única, nos limites das respectivas atribuições, como órgãos de um só ente soberano que é a nação. Em outros termos, a pluralidade das jurisdições é de caráter puramente administrativo; do ponto de vista da função jurisdicional que exercem, há entre os órgãos federais e locais simples distribuições de competência". (7).

Pode se resumir o sistema atual com a seguinte lição de Mário Guimarães (8):

"Tendo em vista o nosso regime federativo classificam-se os juizes em federais e estaduais. Não que a jurisdição de uns ou de outros seja conferida pelos Estados ou pela União. A jurisdição de qualquer juiz deriva, já o dissemos, da soberania da nação. Conforme, porém a natureza da matéria ou o interesse da União no feito, será a causa aforada perante a Justiça Federal ou Estadual".

3. A JUSTIÇA FEDERAL ORDINÁRIA. ASPECTOS DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL COMUM DE 1ª INSTÂNCIA.

A Justiça ordinária da União é composta, diz o artigo 112, inciso III, da Constituição, segundo determinou a Emenda Constitucional nº 7, de 1977, de um Tribunal Federal de Recursos e de juizes federais.

Aquele, sediado na Capital da República, compõe-se de vinte e sete ministros e, entre suas atribuições, cumpre ressaltar aquelas relativas ao processo e julgamento de mandados de segurança e de "habeas-corpus" impetrados contra atos de Ministros de Estado, do responsável pela direção geral da política federal ou de juiz federal (Constituição, art. 122, I, c e d), bem como, dos "conflitos de jurisdição entre juizes federais a ele subordinados e entre juizes subordinados a tribunais diversos" (Constituição, art. 122, I, e). Compete-lhe, ainda, "julgar, em grau de recurso, as causas decididas pelos juizes federais" (Constituição, artigo 122, III).

Por sua vez, os juizes federais são distribuídos pelos Estados e Distrito Federal, constituindo cada uma dessas unidades uma Seção Judiciária, cuja sede se situa na respectiva Capital, admitindo o artigo 124, "caput", parte final, da Lei Maior, sejam localizadas varas em outras cidades dos Estados, conforme venha a dispor a lei.

Existem duas Seções — São Paulo e Rio de Janeiro — com nove varas; duas com cinco: Minas Gerais e Rio Grande do Sul; Brasília, Paraná, Bahia e Pernambuco contam com três varas; o Ceará, com duas; e os demais têm uma só vara.

As Seções Judiciárias estão agrupadas em três regiões geográficas, sendo a terceira a Região Nordeste, com os Estados de Pernambuco, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Sergipe, Alagoas, Rio Grande do Norte, Paraíba, Maranhão e Piauí.

Cada Vara da Justiça Federal — por ora só há Varas nas Capitais — é servida por dois Juizes, cabendo ao mais antigo a tarefa de administrador dos serviços da Vara. Os processos são distribuídos igualmente entre os juizes federais, exceto nos Estados de Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, onde há Varas com exclusiva competência criminal.

A competência da Justiça Federal de primeiro grau tem sede constitucional — artigos 110 e 125 da Lei Magna, — e é extensíssima. No cível, "ratione personae", compreende "as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes" (artigo 125, I); e aquelas "entre Estados estrangeiros ou organismo internacional e Municípios ou pessoa domiciliada ou residente no Brasil" (art. 125, II); no crime, também conforme as pessoas, os crimes "praticados em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas" (art. 125, IV). O escólio de Milton Luiz Pereira, a respeito, merece ser lido:

"(...) a competência é qualificada e fixada, em razão dos titulares do direito em causa: União, entidade autárquica ou empresa pública federal. Esses titulares não precisam aparecer somente como autores ou réus para fixação da competência, bastando que, de forma inequívoca, apresentem-se como assistentes ou oponentes. (...) A expressão "as causas", com um sentido lato, abrange todas as espécies de questões que possam ser levadas a Juízo, uma vez que versam sobre interesses da União, entidade autárquica ou empresa pública federal. Não há aqui partilha de competência.

Esse interesse deve indicar a via processual, tanto nas causas cíveis, como criminais, dependendo da posição em que se coloque no direito judiciário.

No cível, manifestando-se um interesse concreto e definido. Nas causas criminais quando os crimes sejam praticados em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, ou de entidades federais" (19).

Anote-se que não entram na competência dos juizes federais, as causas referentes à falência, as sujeitas à Justiça Eleitoral, à Militar ou à Trabalho.

Em razão da matéria, os Juizes federais julgam "as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional" (art. 125, III) e as referentes à nacionalidade e à naturalização (art. 125, *in fine*). No campo criminal, cabem-lhes, sob esse prisma:

a) os crimes políticos (art. 125, IV) que atualmente estão todos submetidos à Justiça Militar, consoante permissivo do artigo 129, § 1º, da Constituição;

b) os delitos previstos em tratado ou convenção internacional, desde que "iniciada a execução no País, seu resultado ocorreu ou deveria ter ocorrido no estrangeiro, ou, reciprocamente, iniciada no estrangeiro, seu resultado ocorreu ou deveria ter ocorrido no Brasil" (art. 125, V), isto é, quando seja caso de ultra ou extra-territorialidade, quer dizer, quando parte da execução do crime se der no estrangeiro, pois inexistente esse caráter de internacionalidade serão julgados pela Justiça dos Estados;

c) os crimes contra a organização do trabalho ou decorrentes da greve (art. 125, VI);

d) os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro (art. 125, X);

e) enfim, os cometidos a bordo de navios e de aeronaves (art. 125, IX).

De lembrar, outrossim, os "habeas-corpus" e mandados de segurança contra atos de autoridades não diretamente sujeitas a outra jurisdição (art. 125, VII e VIII), e os "litígios decorrentes das relações de trabalho dos servidores com a União, as autarquias e as empresas públicas federais, qualquer que seja o seu regime jurídico", como expressa o artigo 110 da Constituição.

A necessidade de uma justiça federal ordinária foi explicada por Ruy Barbosa, com sua habitual acuidade:

"Na dualidade judiciária da nossa organização constitucional, não pode haver senão duas idéias: a de uma justiça criada pelo Estado, e a de uma justiça ligada à

União; a justiça local e a justiça federal. À justiça local incumbe, como competência que lhe é nativa, o domínio das relações civis de caráter comum; à justiça federal pertence privativamente o domínio dos fatos e das relações de natureza política, daquelas que entendem com o regime constitucional, ou que tocam fundamentalmente às instituições constitucionais' (10).

Se assim era no início do século, nos dias atuais, com o alargamento das atribuições da União e com a labilidade da legislação decorrente do intervencionismo cada vez maior do Governo Central, é imprescindível que existam magistrados de primeira instância especializados nas matérias ligadas a essa atuação dos órgãos federais, como por exemplo, nos campos fiscal, previdenciário e administrativo.

A essa magistratura cabe importante papel na construção do neofederalismo do século XX, de que nos fala Paulo Bonavides, ou seja, o princípio federal *"acrescido daquelas emendas que põem o direito em dia com os fatos, previnem os desvirtuamentos do intervencionismo estatal, cortam os elementos de fundo da crise federativa na estrutura do Estado contemporâneo, removem enfim os obstáculos à solução do problema federativo"* (11).

Os juízes federais de primeira instância não são, consoante afirmam alguns críticos malevolentes *juízes da União ou do Governo Federal'*. Ao contrário, têm atuado sempre com independência, corrigindo juridicamente a administração federal quando viola os direitos dos cidadãos ou se extravía dos seus exatos limites constitucionais.

No Estado do Ceará, a Justiça Federal de primeira instância foi instalada no dia 15 de novembro de 1967, com os juízes Roberto de Queiroz — há pouco aposentado — e Jesus Costa Lima — hoje Ministro do Tribunal Federal de Recursos.

O quadro dos juízes federais atuantes em Fortaleza é o seguinte:

Primeira Vara: Drs. Vicente Leal de Araújo — Administrador da Vara — e Orlando de Souza Rebouças, que exerce também a Direção do foro;

Segunda Vara: Dr. Hugo de Brito Machado a quem incumbe a Administração da Vara — e este que vos fala.

4. A CRISE DO JUDICIÁRIO E A JUSTIÇA FEDERAL.

Há muito existe e se buscam os meios para contornar a crise da Justiça brasileira, assoberbada de serviços e incapaz de dar solução aos litígios, com a presteza desejável.

No Congresso Nacional de Direito, em 1959, nesta Capital, o tema foi debatido (12), e retorna à apreciação deste simpósio. O ressurgimento da Justiça Federal de 1ª instância foi tentativa para aliviar a Justiça dos Estados da carga de trabalho ad-

vinda com os processos de interesse da União Federal. No Governo Geisel, o Supremo Tribunal Federal reuniu alentado material recolhido em todos os quadrantes do País e formulou um diagnóstico para a crise. Tratou de fazer-se, então, com vistas a solucionar o problema, a chamada "reforma do Judiciário", promovendo alterações no texto constitucional, através da Emenda nº 7, de 1977, e a Lei Complementar denominada de Lei Orgânica da Magistratura Nacional, de março de 1979.

A Justiça Federal ordinária, com sua dilatada competência, e frente à falta de meios e de juízes, bem como à presença de uma legislação desatualizada em muitos aspectos, não poderia escapar à crise, decorrendo disso, enorme acúmulo de processos.

A quantidade de feitos, no Tribunal Federal de Recursos, em 1980, ultrapassava 20.000. Em primeiro grau, no mesmo ano, foram distribuídos em todo o País, 88.655 novos processos, sendo 47.308 execuções fiscais, 10.912 feitos não contenciosos, 2.392 execuções diversas, 6.081 mandados de segurança, 2.910 ações ordinárias, 1.917 reclamações trabalhistas, 1.427 ações sumaríssimas, 3.739 ações diversas, 2.601 procedimentos cíveis diversos, 4.319 ações criminais, 279 "habeas-corpus" e 4.770 procedimentos criminais diversos. Desse montante, 26.407 distribuições ocorreram na Seção Judiciária de São Paulo e 14.283, na do Rio de Janeiro, ambas com lotação de 18 Juizes. É de frisar que, em 1979, as ações novas alcançaram 83.427, no País inteiro. (13).

A gravidade do quadro é patente, e apesar de prolatadas 111.303 sentenças e 13.198 acórdãos, pelos Juizes Federais e Ministros do TFR, no ano de 1980, muitos casos ficaram por decidir.

O Tribunal Federal de Recursos como afirmou seu Presidente, Min. José Néri da Silveira, *"fiel ao entendimento de que, desencadeado como foi o processo de Reforma do Judiciário, por força da Emenda Constitucional nº 7, de 1977, e da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, de março de 1979, incumbia, a cada Tribunal, na área de sua jurisdição, tomar a iniciativa de providências, inclusive legislativas, destinadas a atingir a meta prioritária da celeridade dos julgamentos"*, apresentou diversas sugestões a respeito, aos demais Poderes da República (14). Resultaram, em razão disso, várias medidas legislativas de bastante eficácia.

Entre elas, os Decretos-leis que determinaram a remissão dos débitos fiscais de pequeno valor para com a União e suas autarquias (atualmente os montantes são de Cr\$ 12.000,00 relativamente à União e Cr\$ 3.000,00 para as autarquias) — cuja aplicação significou o arquivamento de mais de 125.000 execuções fiscais, nas Seções Judiciárias do País (15).

Com a mesma finalidade, o Ministro da Fazenda foi autorizado a expedir Portarias ordenando a sustação da cobrança judicial e a não inscrição, como Dívida Ativa da União, de débitos para com a Fazenda Nacional, cujos valores originários alcan-

cassem quantitativos de pouco significado (hoje, Cr\$ 12.000,00 — Portaria n.º 375, de 18.11.80). O Decreto-lei n.º 1.793, de 23.6.1980, autorizou as entidades federais a não ajuizarem ações de valor igual ou inferior a vinte Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional.

Semelhantes decisões justificam-se não apenas pelo desafogo que concedem aos órgãos judiciários, como pelo próprio aspecto econômico, porque ações ou execuções relativas a quantias tão diminutas dão lugar, de regra, a despesas bem maiores que o proveito obtido.

Mas as alterações de vulto, em matéria processual, especialmente no tocante aos recursos, couberam à Lei n.º 6.825, de 22 de setembro de 1980, cuja ementa explica com clareza sua inspiração fundamental: "Estabelece normas para maior celeridade dos feitos no Tribunal Federal de Recursos e na Justiça Federal de Primeira Instância". O sumário de suas inovações compreende os itens a seguir enumerados.

1.º) Desapareceu a obrigatoriedade do duplo grau de jurisdição, quanto a sentenças proferidas contra a União e autarquias federais nas causas de valor igual ou inferior a cem Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, inclusive em reclamações trabalhistas.

2.º) Nas desapropriações movidas pela União, suas autarquias e empresas públicas federais, ou por sociedades de economia mista, mediante delegação, a sentença somente ficará sujeita ao duplo grau compulsório de jurisdição, se condenar o expropriante em importância superior a trinta vezes o valor oferecido na inicial.

3.º) As sentenças proferidas nas causas referentes à naturalização e à nacionalidade, inclusive respectiva opção, merecerão remessa oficial se nelas se discutir matéria constitucional.

4.º) Foi restabelecido o recurso de alçada, para as causas de pequeno valor, assim consideradas aquelas de valor inferior a cinquenta ORTNs. Nessas hipóteses, só se admitirão embargos infringentes do julgado e embargos de declaração, deduzidos perante o prolator da decisão (art. 4.º da Lei 6.825).

5.º) O art. 3.º da Lei acresceu ao art. 520 do Código de Processo Civil, caso novo de apelação, com efeito apenas devolutivo, nas causas em que a União, entidades autárquicas ou empresas públicas federais forem interessadas, na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, "quando interposta de sentença que decidiu questões predominantemente de direito, com fundamento em súmula do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Federal de Recursos". "Nessas hipóteses" — e a explicação é do Min. José Néri da Silveira — "a rigor, em face do art. 90, § 2.º, da Lei Complementar n.º 35, que estabelece poder o relator, no TFR, negar seguimento aos recursos contrários a súmula do STF, ou do TFR, não seria, em realidade, de

admitir-se a apelação de sentenças versando questões predominantemente de direito e fundadas em súmula, reservando-se, apenas, às partes, inadmitida a apelação, o agravo de instrumento para tentar demonstrar que a fundamentação do decisório de 1.º grau não deveria basear-se na súmula invocada. Acontece, porém, que, na prática, a experiência está a aconselhar se garanta à parte irresignada, desde logo, a apelação, se a causa for de valor superior a 50 ORTNs, para que os autos principais subam, ao Tribunal, quando, então, o relator, — se realmente verificar que a súmula foi aplicada, com propriedade, à espécie —, apoiado no art. 90, § 2.º, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, de imediato, poderá negar seguimento ao recurso. Evita-se, ademais, o duplo trabalho de processar o agravo de instrumento e, provido este, eventualmente, apenas para determinar a subida da apelação, com vistas a melhor exame da matéria, também essa se haja de processar na instância originária. Ademais disso, dentro da compreensão saudável de que as súmulas devem estar sujeitas à revisão, dar-se-á ao relator da apelação, sempre, a oportunidade de rever a questão de direito, por vez, à luz de fundamentos novos e valiosos, propondo, quiçá, a modificação do entendimento assentado, se se tratar de súmula do próprio Tribunal. Nesses casos, tudo está a aconselhar, efetivamente, possua o recurso apenas efeito devolutivo, não se impondo à parte vencedora, que teve, em favor de sua tese de direito, acolhida na sentença, súmula do TFR ou do STF, o ônus de esperar, às vezes, por longo tempo, o julgamento da apelação e a execução do decisório. Por último, com o efeito só devolutivo conferido ao recurso, em hipótese de tranqüila jurisprudência das Cortes Federais mencionadas, ficam as partes sem o estímulo com que, freqüentemente, recorrem, apenas, para impedir, pelo efeito suspensivo, a execução, mesmo provisória, da sentença" (16).

6.º) Enfim, o art. 5.º previu a possibilidade dos representantes judiciais da União, suas autarquias e empresas públicas federais transigirem, para terminar o litígio, nas causas, salvo as de natureza fiscal e as relativas ao patrimônio imobiliário da União, de valor igual ou inferior a cem ORTNs, mediante condições a serem estabelecidas pelo Poder Executivo.

Apenas esta última medida representará — quando o Executivo fixar as regras necessárias — diminuição de tarefas para a primeira instância, que teve, ao contrário, acréscimo, com os embargos infringentes nas questões até 50 ORTNs.

Ainda dentro deste elenco de providências voltadas ao melhoramento da Justiça Federal ordinária, foi editada, a 29 de junho último, a Lei n.º 7.007, atendendo ao disposto no parágrafo 2.º do artigo 123 da Constituição, o qual assim soa:

"A lei poderá atribuir a juízes federais exclusivamente funções de substituição, em uma ou mais Seções Judiciárias e, ainda, as de auxílio a juízes titulares de varas, quando não se encontrarem no exercício de substituição". Foram criados 38 novos cargos de Juízes Federais com essas atribuições, sendo oito para a Região Nordeste.

Pena que a defasagem nos vencimentos dos magistrados federais, causada pelos sucessivos reajustes abaixo dos índices inflacionários, permita prever que dificilmente serão preenchidos esses lugares, a exemplo do acontecido nos últimos concursos para o ingresso no quadro, quando candidatos aprovados deixaram de aceitar a nomeação por tal motivo. Aliás, recentemente, Juiz Federal em exercício exonerou-se, por lhe ser possível obter melhor remuneração no serviço público estadual.

Esses Juizes auxiliares terão importante papel no desafogo do serviço dos titulares, a substituí-los nas férias, licenças e outros impedimentos, evitando que os juizes em atividade tenham de somar, à sua carga normal de trabalho, aquela dos colegas temporariamente afastados. Prestarão, também, ajuda importante às Varas onde exista passageiro acúmulo processual.

O Tribunal Federal de Recursos elabora, presentemente, anteprojeto de lei para a criação de novas Varas, indispensáveis frente ao volume de serviço. Os números da Seção do Ceará retratam o que ocorre em um Estado de movimento médio. Em 1981, houve:

- a) processos novos distribuídos — 2.790, cerca de setecentos para cada juiz;
- b) sentenças prolatadas — 2.408, mais ou menos 600, individualmente.

Neste ano, até junho, distribuíram-se 981 petições iniciais (245 a cada um dos quatro juizes) e as sentenças proferidas atingiram 1868, ou seja, aproximadamente 450 por magistrado.

A continuar a tendência revelada por essas estatísticas, as medidas para diminuir os ajuizamentos de causas de valor pequeno foram eficientes. De qualquer modo, o trabalho ainda é muito, mesmo porque não se pode fazer boa justiça no atacado.

5. ALGUNS ASPECTOS POSITIVOS NO FUNCIONAMENTO DA JUSTIÇA FEDERAL.

Falar de crise já está se tornando inconveniente. Cumpre, agora, referir alguns pontos em que foram introduzidas na Justiça Federal novas formas de organização e atividade.

Em matéria de pessoal, o sistema é das serventias oficiais. A cada Vara corresponde uma Secretaria, dirigida por um bacharel em Direito, ocupante de cargo de confiança do Juiz Administrador. Os demais serventuários técnicos, auxiliares e atendentes judiciários — são distribuídos por setores — criminal, de execuções fis-

cais e o setor cível e trabalhista — de modo a especializá-los, a fim de obter rendimento mais apurado no serviço. O acesso aos lugares finais da carreira, com vistas ao aprimoramento do pessoal, depende da diplomação no Curso de Direito.

De passagem, anoto que o Congresso teve por valiosa essa experiência e através da EC N° 22, de 29.6.1982, estendeu a oficialização das serventias judiciais à Justiça dos Estados, como se vê do novo texto do artigo 206 da Lei Maior:

“Ficam oficializadas as serventias do foro judicial mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo ou que tenham sido revertidos a titulares”.

As custas — e também quaisquer importâncias a serem pagas nos Juizes federais — não devem ser entregues aos servidores, mas recolhidas, pelas partes, em Agências ou Postos de serviço da Caixa Econômica Federal, credenciados junto à Seção Judiciária (DL. 1.737, de 20.12.79). Outrossim, as custas revertem aos cofres públicos, salvo as destinadas a indenizar os Oficiais de Justiça-Avaliadores pelas despesas com deslocamentos para cumprir mandados, segundo dispõe o art. 17, § 1°, da Lei n° 6.032, de 30.4.1974.

Os valores dessa última retribuição variam entre 5% do valor de referência local, até três vezes este índice, porém, *“nenhum servidor da Justiça Federal pode perceber por mês, para reembolso de despesas com deslocamento, (...) importância superior a quatro vezes o valor de referência local”*, conforme determina o Regimento citado na Tabela IV e correspondentes observações.

Com essa técnica, reduziu-se, de modo apreciável a possibilidade de exigências extorsivas por parte de maus serventuários ou de apropriação dos dinheiros recebidos nas causas. No Estado, nos últimos três anos, só um funcionário ludibriou a boa-fé de executados, conseguindo receber e apoderar-se de quantias destinadas ao pagamento de débitos com a Fazenda Nacional. Descoberto o fato, o servidor foi submetido a processo disciplinar e demitido a bem do serviço público, além de responder, agora, a processo criminal.

Com respeito aos Oficiais de Justiça, desde algum tempo exercem concomitantemente a função de avaliadores. A idéia foi calcada na consideração de que se a penhora tem de ser feita em bens suficientes ao pagamento da quantia exequenda, àqueles serventuários cabe avaliar as coisas a serem penhoradas. A simplificação viada teve tal sucesso, ao ponto da Lei n° 6.830, de 22.9.80, das execuções fiscais, acolhê-la, em seu artigo 13.

O controle do trabalho desenvolvido pelos meirinhos cabe a um setor próprio, em cada Secretaria de Vara, de modo a não permitir a ultrapassagem de um decêndio para o cumprimento dos mandados distribuídos.

Ainda em matéria de pessoal, foram criados, em dezembro de 1981, um setor de informática na Seção Judiciária do Ceará, e os cargos de Secretário do Juiz Federal, com vistas a facilitar o desempenho judicial, em particular no tocante à tormentosa tarefa de coleta e arquivamento de dados, cuja importância é evidente nesta época de intensa atividade legislativa e regulamentar da União.

Cabe lembrar, por oportuno, que o Tribunal Federal de Recursos, remete aos juízes federais, a cada mês, boletim e ementário de sua jurisprudência, e a todo trimestre, circula a revista contendo o teor integral dos acórdãos. É possível, ademais, obter os textos xerocopiados de quaisquer julgamentos ali realizados, desde que se indique o número sob o qual foi catalogado o processo respectivo.

Menção tem de ser feita ao sistema, introduzido em 1981, como solução de emergência à falta de um quadro de defensores dativos da União, e segundo o qual os advogados desejosos de prestarem assistência judiciária na Justiça Federal, podem inscrever-se junto à direção do foro. No Estado, alistaram-se 114 profissionais, alguns deles militantes há longos anos — inclusive ilustre Professor de nossa Universidade Federal. A maioria é de recém formados, que têm interessante campo para iniciar nas lides advocatícias, recebendo remuneração módica, é verdade, mas certa. A tabela de honorários, estipulada pelo TFR, sofre reajuste anual conforme as ORNTs, e a menor faixa de retribuição, relativa a feitos não contenciosos e procedimentos criminais diversos, varia entre o mínimo de Cr\$ 7.877,00 e o máximo de Cr\$ 11.816,00; a mais elevada — correspondente às ações ordinárias e criminais — situa-se entre Cr\$ 11.816,00 e Cr\$ 19.693,00.

Enfim, os juízes federais têm ensaiado fórmulas para desburocratizar e acelerar seu trabalho. Nessa matéria, é preciso andar com cautela, para evitar medidas açadas, comprometedoras da necessária segurança na atividade processual, sendo certo, outrossim, não deva o juiz se demitir de sua função como atribuir a terceiros a prática de atos decisórios.

Proveitosa tem sido a adoção de carimbos ou fórmulas mimeografadas para despachos ou expedientes-padrões. Buscam-se abolir certas determinações desnecessárias, como o "junte-se", em alegações preliminares ou finais em processo-crime. Há tentativas para escoimar expressões inúteis de ofícios, editais e precatórias. Conviria lembrar apenas algumas, como:

1) o célebre fecho de correspondência: "Aproveito da oportunidade para reiterar a Vossa Senhoria ou a Vossa Excelência, as expressões de minha elevada estima e consideração", substituível por um "cordialmente" ou "respeitosas saudações";

2) a inútil afirmativa: "o Dr. fulano de tal, Juiz da Vara x, por nomeação legal" — desde que nenhum leitor de editais ou Juiz deprecado irá verificar quem nomeou o signatário...;

3) a conclusão nas precatórias — "que outro tanto farei se deprecado for" — quando é certo pertencer ao ofício do juiz o cumprimento das deprecções recebidas.

Colhem-se sugestões interessantes sobre o tema, no trabalho de Osmar Alves de Melo acerca de "Aspectos da Improdutividade da Justiça" (17), ou em artigo do Juiz do Estado de Santa Catarina, Doutor Wilson Eder Graf, publicado na Revista "Jurisprudência e Doutrina" n.º 120. De acordo com este último, a marcação de audiências para ouvida das testemunhas da acusação, ainda por ocasião do interrogatório, e a dos atos posteriores, em cada assentada processual, é meio valioso para diminuir o número dos mandados a serem expedidos e das diligências que os Oficiais de Justiça terão de proceder.

A leitura da parte conclusiva do seu trabalho é imprescindível no momento:

"Frente à Lei Adjetiva Penal vigente é válido afirmar que o juiz pode acelerar o andamento dos processos criminais.

Resumindo:

1) *No interrogatório deve ser designada a próxima audiência, utilizando-se, preferencialmente, formulário impresso.*

2) *A intimação para o ato seguinte deve ser feita ao final da audiência realizada, com a presença das partes, mediante termo de deliberação.*

3) *Terminada a fase inquiritória nos processos de rito comum, deve o juiz proferir despacho único, deixando todos intimados para todas as fases, até a conclusão para sentença.*

4) *A pauta deve acompanhar sempre o juiz quando inicia uma audiência para que possa logo designar a próxima.*

Você, meu colega, poderia agora objetar com uma indagação natural: e com o novo Código de Processo Penal?

A sugestão única que faço, dentro da temática, é que o juiz conserve a sua intenção de agilizar e que como inovação exista um artigo dizendo de forma genérica: em cada audiência as partes deverão, salvo motivo de força maior, ser intimadas para o ato processual seguinte" (18).

Tenho aplicado essa técnica com pleno êxito e compreensão das partes e advogados.

6. SUGESTÕES PARA RAPIDIFICAÇÃO DA JUSTIÇA.

Cabe apresentar cinco propostas no interesse do aceleração e melhoria da prestação jurisdicional no âmbito ordinário federal.

A primeira diz com as execuções fiscais, responsáveis pelo maior percentual de processos distribuídos nas Seções Judiciárias. As estatísticas no Ceará mostram os seguintes números de ajuizamento em 1980, 1981, e 1982, 1º semestre: 1.525, 1.874 e 624, somando 4.023 processos. Por sua vez, os embargos de devedor alcançaram nesses anos, os totais de 53, 50 e 17, isto é, 120 ao todo. A leitura desses algarismos impõe concluir que é mínima a quantidade de devedores irredimidos com as cobranças. Assim, a Justiça Federal não está, nesse aspecto, decidindo litígios, mas pratica atos de aviso às partes, de apreensão e venda de bens e semelhantes, que todos poderiam ser atribuídos a outrem.

Para corrigir essa distorção bastaria admitir a execução a ser procedida pela própria Fazenda Nacional, a exemplo do que se faz no sistema hipotecário de habitação, desde o Decreto-lei nº 70, de 21.11.66, ressalvado o direito da parte vir a Juízo propor embargos quanto ao mérito da cobrança ou a respeito da penhora e do leilão de bens, mantida, com isso, a ubiquidade do Poder Judiciário prevista no artigo 153, § 4º, da Constituição da República.

Sobre a execução extrajudicial, no desafogamento dos pretórios, escreveu a advogada Dora Martins de Carvalho (19):

"A causa da lentidão da Justiça biparte-se: de um lado é uma infra-estrutura inadequada, despreparada e reduzida; e de outro, um sistema arcaico de preceitos e processos que o apego à tradição teima em conservar. (...) Quanto ao segundo, vislumbra-se certas inovações em leis recentes, tendentes a desobstruir animadamente os canais de circulação da vida assoreados pelo formalismo. (...) É a criação (...) do processo executivo extrajudicial de créditos hipotecários (Decreto-lei nº 70, de 21.11.66, arts. 29 e 41).

Cid Heráclito de Queiroz mostra que essa forma executiva foi adotada na Alemanha, Estados Unidos e Japão. Afirma ele (20):

"... (o Código Tributário Alemão de 1977) dispõe (...) (n)os artigos 249, 285 e 324:

"§ 249 — As repartições fiscais têm competência para executar.

285 — A execução da penhora é feita por um oficial executor.

§ 324 — Cabe o arresto do patrimônio móvel e imóvel, para garantir a execução, por ordem da repartição fiscal".

Também nos Estados Unidos, — prossegue — (...) pelo Internal Revenue Code, a Public Law nº 591, de 16.8.54:

a) é norma a "penhora administrativa" em bens e salários (Section 6331).

Da mesma forma, a legislação japonesa, ou seja, a Lei Geral dos Tributos Nacionais, de abril de 1962, que estabelece a penhora dos bens do contribuinte devedor, por ordem da autoridade administrativa, logo após o prazo de 10 dias da cobrança amigável. Por essas mesmas normas, pôde ser determinada, administrativamente, a venda pública dos bens penhorados".

Outra necessidade é a concretização do denominado contencioso administrativo previsto no art. 111 da Constituição Federal, competente para o julgamento — (sujeito à revisão judiciária) —, dos litígios decorrentes das relações de trabalho dos servidores com a União, autarquias e empresas públicas federais. Criar-se-iam conselhos paritários compostos de servidores em parte indicados pela Administração e outros eleitos anualmente pelos colegas de repartição. Além de diminuir as reclamações trabalhistas e as ações de funcionários, inclusive de processos e jurisdição voluntária, *verbi gratia*, para homologar opção pelo Fundo de Garantia e por Tempo de Serviço, estar-se-ia democratizando o processo administrativo-disciplinar brasileiro, tão criticado por seus pendores marcadamente autoritários.

Terceira idéia relaciona-se com o artigo 126 da Constituição. Dispõe ele, em razão da impossibilidade material de se criarem varas da Justiça Federal em todas as Comarcas:

"A lei poderá permitir que a ação fiscal e outras sejam promovidas, nas comarcas do interior, onde tiver domicílio a outra parte, perante a justiça do Estado ou do Território, e com recurso para o Tribunal Federal de Recursos, (...)".

A cobrança da Dívida Ativa já é feita pelos Juízos estaduais do Interior. Parece conveniente permitir que também as empresas públicas federais executem seus créditos na mesma sede. Por que razão, aliás, deveriam gozar de privilégio de foro inextensivo à Fazenda Nacional?

A indicação seguinte refere-se às justificações para fazer prova junto à Administração Pública. O artigo 220 da Consolidação das Leis da Previdência Social facultava sua realização, quando relacionadas com a Previdência Social, perante os próprios órgãos previdenciários, sem ônus para os interessados. O mesmo poderia ser validamente admitido para qualquer repartição pública.

Enfim, frente à supressão do recurso voluntário à 2ª instância, nas causas de valor igual ou inferior a 50 ORTNs, cabe lembrar sugestão do Professor Roberto

Rosas (21), para criar um Tribunal de Alçada Federal, na Capital da República, competente para julgamento de:

- a) as apelações em causas de valor (até 50 ORTNs);
- b) recursos ordinários trabalhistas (ou revisões nos contenciosos do art. 111 da CF);
- c) recursos de nacionalidade;
- d) o julgamento dos crimes apenados com detenção".

O recurso de embargos infringentes perante o próprio juiz de 1º grau, nas questões de alçada, foi instituído em razão do reconhecimento de não dispor o Tribunal Federal de Recursos de condições para julgar também os processos que lhe subiriam sem a supressão recursal feita pela Lei nº 6.825. O remédio não foi o melhor, no entanto. Esses embargos são, no mínimo, inúteis, pois o magistrado que sentenciava, se estudou a questão devidamente, não irá modificar sua opinião, pouco depois de havê-la emitido. Porém, o que sobressai é a injustiça feita aos menos afortunados. Sobre ela manifestou-se José Frederico Marques, ao escrever o seguinte, a respeito dos embargos contra decisões de alçada no Código de Processo Civil de 1939 (22):

Não é plausível, porém, o critério adotado, como bem pondera Seabra Fagundes, que a seguir faz a seguinte crítica: "Ressalta evidente a injustiça social de deixar demandas que envolvem, às vezes, tão vitais interesses e que, em muitos casos, afetam o próprio sentido constitucional da propriedade, entregues ao exame definitivo de um só juiz, nem sempre vitalício".

E prosseguia: "Entendemos que, no sistema do juiz único, a violação do duplo grau de jurisdição fere o "devido processo legal", que é garantia inerente às instituições político-constitucionais de nosso regime democrático, e que se contém no preceito do art. 144 da Constituição Federal (essa regra consta na atual Lei Maior em seu artigo 153, § 36: A especificação dos direitos e garantias expressos nesta Constituição não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota) (...) A Constituição (...) chegou a elevar à categoria de garantia fundamental do cidadão a concessão de "assistência judiciária aos necessitados" (artigo 141, § 35 — atual artigo 153, § 32). Ora, de que adianta assegurar patrocínio técnico às causas de pequeno valor, se o seu julgamento vai ser entregue, ao depois, "exame de um só juiz, (...)".

Em obra posterior (23), o ilustre processualista repudiou a pecha de inconstitucionalidade; mas as candentes palavras acerca da injusta discriminação permanecem e devem ser tomadas em conta pelo legislador preocupado com a manutenção da paz social.

7. CONCLUSÕES.

Podem ser alinhadas as seguintes:

- 1) A existência de uma Justiça Federal ordinária de primeira instância decorre do princípio federativo.
- 2) Os juizes federais de primeiro grau são necessários para a proteção dos direitos individuais e sociais frente às investidas do Estado intervencionista.
- 3) A Justiça Federal de Primeira Instância não compete julgar as questões relativas "às relações civis de caráter comum" — que cabem à Justiça estadual — mas aquelas ligadas com "o domínio dos fatos e das relações de natureza política", quando interessadas concreta e diretamente a União, suas autarquias e as empresas públicas federais.
- 4) A crise do Judiciário pode ser muito minorada com a adoção de medidas legais convenientes à realidade hodierna e através da atividade criativa dos Juizes, com a colaboração dos advogados.

BIBLIOGRAFIA

1. CAETANO, Marcelo, "Direito Constitucional", Rio de Janeiro, Forense, 1977, pág. 67, 2º vol.
2. BONAVIDES, Paulo, "Ciência Política", Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1972, pág. 209.
3. FERREIRA, Pinto, "Direito Constitucional Resumido", Rio de Janeiro, 1979, Editora Rio, 1979, pág. 61.
4. CAETANO, Marcelo, "Direito Constitucional", Rio de Janeiro, Forense, 1977, págs. 72/73.
5. MARQUES, José Frederico, "A Reforma do Poder Judiciário", São Paulo, Saraiva, 1979, pág. 110.
6. DEGRAZIA, Osvaldo Flávio, "O Poder Judiciário através dos tempos", Porto Alegre, ed. Sulina, 1968, págs. 63/64.
7. MARQUES, José Frederico, "A Reforma do Poder Judiciário", São Paulo, Saraiva, 1979, págs. 119/120.
8. GUIMARÃES, Mário, "O Juiz e a Função Jurisdicional", Rio de Janeiro, Forense, 1958, pág. 67.

9. PEREIRA, Milton Luiz, "Justiça Federal de Primeira Instância", São Paulo, ed Sugestões Literárias, 1969, págs. 41/42.
10. BARBOSA, Ruy, "Comentários à Constituição Federal Brasileira," vol. IV, pág 61.
11. BONAVIDES, Paulo, "Ciência Política", Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1972, pág. 221.
12. SALAZAR, Alcino, "Poder Judiciário Bases para Reorganização", Rio de Janeiro, Forense, 1975, pág. 199.
13. Relatório das Atividades da Justiça Federal de Primeira Instância e de seu Conselho, 1980, ed. Gráfica Ipiranga.
14. Relatório dos Trabalhos realizados no Tribunal Federal de Recursos, 1980, págs. 7/8.
15. Relatório dos Trabalhos realizados no Tribunal Federal de Recursos, 1980, pág. 10.
16. Relatório dos Trabalhos realizados no Tribunal Federal de Recursos, 1980, pág. 12.
17. MELO, Osmar Alves de, "Aspectos da Improdutividade da Justiça", in Revista de Informação Legislativa, nº 53: 259/270.
18. GRAF, Wilson Eder, "Três Aspectos Agilizadores para o procedimento criminal", in Revista Jurisprudência e Doutrina, nº 120, ed. Jurídica, Fortaleza, 4º trimestre, 1980, págs. 17/24.
19. CARVALHO, Dora Martins de, "Execução Extra-judicial", in Revista do Instituto do Açúcar e do Alcool, nº 113, 2º trimestre, 1971, págs. 215/217.
20. QUEIROZ, Cid Heráclito de, "A nova lei das execuções fiscais", Brasília, 1981, págs. 25/26.
21. ROSAS, Roberto, "Proteção dos direitos do homem diante da Organização Judiciária", in Revista de Informação Legislativa, nº 44:137/142.
22. MARQUES, José Frederico, "Instituições do Direito Processual Civil", Rio de Janeiro, Forense, 1960, vol. IV, págs. 265/266.
23. MARQUES, José Frederico, "Manual de Direito Processual civil", São Paulo, Saraiva, 1974, vol. I, pág. 76.