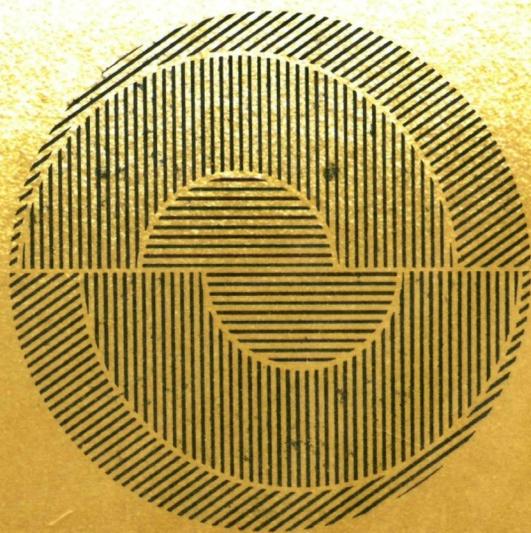


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JANEIRO A MARÇO 1988

ANO 25 • NÚMERO 97

Perspectivas da organização judiciária na futura Constituição Federal

JOSÉ GUILHERME VILLELA
Advogado

S U M A R I O

- I — *Delimitação do tema*
- II — *Estrutura atual do Judiciário*
- III — *Inovações estruturais*
- IV — *Composição dos órgãos judiciários*
- V — *Algumas questões quanto à competência*
 - a) *Corte Constitucional*
 - b) *Recurso extraordinário*
 - c) *Ampliação de garantias individuais*
 - d) *Outras normas a destacar*

I. *Delimitação do tema*

Sob o título “Perspectivas da organização judiciária na futura Constituição Federal”, pretendo oferecer uma visão panorâmica do conjunto de normas e princípios para determinar a hierarquia, a composição e a competência dos diversos órgãos do Poder Judiciário, tal como foram con-

Palestra proferida na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, em 4 de dezembro de 1987.

cebidos pelo projeto de Constituição Federal, ora submetido ao Plenário da Assembléia Nacional Constituinte.

2. No desenvolvimento da exposição procurarei ressaltar, sobretudo, as inovações a serem introduzidas no ordenamento jurídico do País, as quais, ao que tudo indica, deverão ser mesmo as contempladas no projeto que a Comissão de Sistematização acaba de aprovar.

3. O capítulo relativo ao Judiciário — o IV do Título IV, que vai do art. 112 ao art. 151, desdobrados estes em inúmeros parágrafos e alíneas — foi, como é notório, um dos mais discutidos, tanto pelos constituintes, quanto pelas classes interessadas, notadamente a dos Juizes, a dos Advogados e a do Ministério Público, cuja influência se fez sentir nas sucessivas reformulações do projeto constitucional. Evoluiu ele do Anteprojeto Plínio de Arruda Sampaio, relator da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, para o de Egídio Ferreira Lima, relator da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, chegando, finalmente, ao de Bernardo Cabral, relator da Comissão de Sistematização, que lhe deu três diferentes versões. Ao fim de todo esse trabalho, parecem restar poucos temas polêmicos, que poderão sofrer eventuais modificações em Plenário, sem comprometer, contudo, a orientação básica do terceiro Projeto Bernardo Cabral, a que minhas considerações se referem.

II. *Estrutura atual do Judiciário*

4. Feita a indispensável delimitação do objeto desta palestra, entendo conveniente recordar, de início, a estrutura atual dos órgãos do Poder Judiciário, não só porque com ela nem sempre estão familiarizados os estudantes que compõem o auditório, como também por ser ela bastante complexa em nossa federação, pois o reconhecido princípio da unidade do Poder Judiciário não impede que seus órgãos sejam, quanto aos vínculos políticos, federais e estaduais, e, quanto à jurisdição, ordinários e especializados.

5. Os órgãos do Poder Judiciário, como é sabido, se inserem em três classes: os da Justiça Ordinária, os da Justiça Especializada e o tribunal de superposição, que é o Supremo Tribunal Federal.

6. Na Justiça Especializada, em regra, os órgãos são federais; de fato, a Justiça do Trabalho, a Eleitoral e a Militar, que constituem os três ramos de especialização, são órgãos criados e mantidos pela União. Entre os especializados, só há órgãos estaduais na Justiça Militar, porquanto a Carta vigente, no art. 192, autorizou continuassem a existir os tribunais de segunda instância da Justiça Militar estadual, que já funcionassem em 15 de março de 1967. Não fora essa outorga excepcional, poder-se-ia dizer que os órgãos da Justiça Especializada seriam apenas federais.

7. Na Justiça Ordinária, a regra, todavia, se inverte. Predomina a Justiça estadual, já que só a matéria de interesse da União é submetida à chamada Justiça Federal, denominação, sem dúvida, imprópria, pois federais também são a Justiça do Trabalho, a Eleitoral e a Militar.

8. A não ser as causas de interesse da União, que são julgadas em 1.ª instância pelos Juízes Federais e, em grau de recurso, pelo Tribunal Federal de Recursos, todas as demais causas não atribuídas às Justiças Especializadas cabem à Justiça Ordinária ou Comum, que é mantida pelos Estados-Membros, embora devam estes obedecer, ao organizá-la, às normas constitucionais da União e às da Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

9. Os órgãos judiciários estaduais, que podem variar segundo as opções dos legisladores locais, são, na primeira instância, os Juízes de Direito, os Juízes Substitutos, os Juízes Temporários, os Juízes de Paz e o Tribunal do Júri. No segundo grau de jurisdição, cada Estado tem seu Tribunal de Justiça e muitos possuem ainda um ou mais tribunais inferiores, que ficaram conhecidos como Tribunais de Alçada.

10. Esse quadro revela que, entre nós, um litígio qualquer tem diferentes destinos. Se não couber na competência das três Justiças Especializadas nem na da chamada Justiça Federal para as causas de interesse da União, deverá ser levado à Justiça Ordinária ou Comum dos Estados. Se o vencido, como é muito freqüente, não se conformar com o julgado desfavorável, interporá recurso para os Tribunais de Justiça, de Alçada ou para o Tribunal Federal de Recursos, se se tratar de causa da competência da Justiça Ordinária estadual e federal; se for da jurisdição especializada, o recurso será para os Tribunais Regionais do Trabalho ou Eleitorais e para o Superior Tribunal Militar.

11. No plano da Justiça Eleitoral e do Trabalho, o litigante, depois do julgamento regional, poderá provocar a revisão do Tribunal Superior do Trabalho ou do Tribunal Superior Eleitoral, onde deve encerrar-se o litígio, salvo quando a decisão proferida contrariar a Constituição Federal.

12. Quando a decisão do TST ou do TSE ofender a Constituição e quando a dos Tribunais de Justiça ou de Alçada e do Tribunal Federal de Recursos se enquadrar em quatro casos estritamente previstos no próprio texto constitucional, a questão poderá subir ao Supremo Tribunal Federal, através do recurso extraordinário, que considerarei noutros tópicos desta exposição.

13. Vê-se, portanto, que assim os órgãos da Justiça Ordinária como os da Justiça Especializada, quer federais, quer estaduais, sujeitam-se, em grau de recurso extraordinário, à revisão do Supremo Tribunal Federal, daí a característica de tribunal de superposição, que lhe deu o regime republicano desde a sua instituição até nossos dias.

III. *Inovações estruturais*

14. Em relação às inovações que o projeto traz à estrutura dos órgãos judiciários, penso que a mais relevante seja a operada na cúpula do sistema.

15. O Supremo Tribunal Federal, embora não haja perdido a função de Corte Constitucional, que lhe é inerente no atual regime, deixa de ser o Tribunal da Federação. No desempenho dessa tarefa deveria velar pela unidade e autoridade da lei federal, através do recurso extraordinário, o qual, atualmente, cabe, seja quando está em causa a Constituição, seja quando a decisão local negue vigência à lei federal ou divirja, na interpretação dessa lei, de outro tribunal ou da própria Suprema Corte.

16. O contencioso da lei federal, que, aliás, é o fator maior do congestionamento dos serviços do STF, passará ao novo Superior Tribunal de Justiça, órgão resultante da transformação e ampliação do atual Tribunal Federal de Recursos.

17. Para receber essa significativa parte da competência de Tribunal da Federação, que é hoje do STF, o TFR se eleva na hierarquia dos órgãos judiciários: não mais terá a posição de tribunal de apelação, que é a mesma dos Tribunais de Justiça dos Estados, mas subirá um degrau na escala, passando a ter jurisdição para rever decisões dos próprios Tribunais Estaduais, tanto na área cível, quanto na criminal.

18. Enquanto aumenta a importância do TFR, transfigurado em Superior Tribunal de Justiça, cai a dos tribunais estaduais, já que seus julgamentos — ora sujeitos apenas à revisão extraordinária do Supremo Tribunal Federal — ficarão subordinados também ao novo Superior Tribunal de Justiça. Para o contencioso da Constituição continua o recurso extraordinário para o Supremo Tribunal, mas o contencioso da lei federal pertencerá ao Superior Tribunal de Justiça, que julgará recurso especial, com a mesma feição do extraordinário.

19. O Tribunal Federal de Recursos, que fora criado em 1946 para desafogar o Supremo dos encargos de Tribunal da União, demite-se agora da função de origem e recebe da matriz uma parcela significativa do papel de Tribunal da Federação, que seria intransferível, se a lógica devesse presidir sempre às deliberações do constituinte.

20. Embora tivesse sido suscitada a questão da supressão da chamada Justiça Federal, o projeto não abandonou a idéia de que a União não deve responder perante os órgãos estaduais da Justiça Ordinária. Mantidos os Juizes Federais, para o primeiro grau de jurisdição, o segundo ficará a cargo dos novos Tribunais Regionais Federais, cujas sedes e respectivas regiões não foram logo previstas, porque dependerão da lei complementar.

21. Não houve alteração de porte em relação à estrutura da Justiça do Trabalho, Eleitoral e Militar, que continuam sendo os únicos ramos espe-

cializados da função jurisdicional, rejeitada que foi a adoção da Justiça Agrária propugnada por muitos. A concessão feita a essa tese foi a recomendação de que a Justiça comum dos Estados institua Juizes especiais, como se vê da norma do art. 150, que é deste teor: "para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça designará juizes de entrância especial, com competência exclusiva para questões agrárias". É claro que as principais questões relacionadas com a reforma agrária, por envolverem órgãos administrativos da União, competem em 1.º grau aos Juizes Federais.

22. No plano da Justiça dos Estados, as alterações foram de ordem funcional, mas não afetaram a estrutura dos órgãos. Admitiu-se a possibilidade de existir uma Justiça Militar Estadual, agora em caráter permanente, embora sua criação a lei só possa fazer mediante proposta do Tribunal de Justiça.

23. Na base da estrutura piramidal da Justiça, os Estados ficaram obrigados a adotar juizados especiais, providos por juizes togados e leigos, "para o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante procedimento oral e sumaríssimo", permitindo-se a transação e o julgamento de recursos por Turmas de juizes de primeiro grau (CF art. 119). Prevê-se ainda a criação de juizados de instrução criminal, cujas atribuições serão fixadas por lei (art. 124).

24. Apesar do indignado protesto das associações de magistrados, introduziu-se na estrutura dos órgãos judiciários um Conselho Nacional de Justiça, destinado a exercer a função de "controle da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público", cuja organização e funcionamento serão definidos em lei complementar (art. 151). Atualmente, os magistrados gozam de ampla independência funcional e administrativa, apesar de ficarem sujeitos, apenas para fins disciplinares, aos órgãos próprios estaduais e federais de cada Justiça e ao Conselho Nacional da Magistratura, composto de sete Ministros do Supremo Tribunal Federal. A concepção inicial desse Conselho Nacional de Justiça previa uma composição eclética, em virtude da qual se exerceria sobre os magistrados um controle a cargo de representantes do Congresso Nacional, do Ministério Público e da Ordem dos Advogados, além dos próprios magistrados, daí o generalizado clamor que despertou entre estes últimos.

IV. Composição dos órgãos judiciários

25. No tocante à composição dos órgãos judiciários, a tendência foi ampliar o número de membros dos Tribunais, cuja competência foi aumentada, ou manter o daqueles em que houve redução de encargos.

26. O Supremo Tribunal Federal continuará com seus onze Ministros, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com mais de trinta e cinco anos e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada. O limite máximo de idade, que não há no direito vigente, foi sugerido pelo próprio Supremo Tribunal para impossibilitar a nomeação de Juízes às vésperas da aposentadoria compulsória.

27. Nos debates constituintes houve muitas vezes pelo aumento do número de Ministros para dezesseis, providência, sem dúvida, injustificável e desarrazoada, mormente em face de ter sido a Corte aliviada de seu maior ônus, que é o recurso extraordinário por negativa de vigência da lei federal e dissídio de julgados quanto à sua interpretação.

28. Não vingou também a nomeação de um terço dos Ministros por indicação do Presidente da República, outro pela Câmara dos Deputados e outro pelo próprio Supremo Tribunal em lista tríplice, nem a infeliz idéia do mandato temporário.

29. Relativamente ao Superior Tribunal de Justiça, com trinta e três membros, uma norma constitucional transitória manda aproveitar inicialmente os vinte e sete Ministros do Tribunal Federal de Recursos, que serão considerados como pertencentes à classe de que provieram (magistratura, Ministério Público ou advocacia), nomeando-se os outros seis dentre brasileiros com os mesmos requisitos exigidos para o cargo de Ministro do Supremo, sendo um terço deles dentre os Juízes dos Tribunais Regionais Federais, um terço dentre Desembargadores dos Tribunais de Justiça indicados em lista tríplice pelo próprio Tribunal e um terço, em partes iguais, dentre advogados e membros do Ministério Público Federal, Estadual, do Distrito Federal e Territórios, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação de classe, podendo essa escolha recair apenas em profissionais de notório saber jurídico e reputação ilibada e com mais de dez anos de carreira ou de efetiva atividade profissional.

30. A cautela de atribuir às próprias classes a escolha dos advogados e membros do Ministério Público se justifica para evitar que o critério exclusivamente político afaste dos tribunais a contribuição dos verdadeiros profissionais, como vem ocorrendo, apesar de o texto constitucional vigente já aludir a advogado no efetivo exercício da profissão.

31. A seu turno, os novos Tribunais Regionais Federais compor-se-ão no mínimo de sete Juízes, recrutados, quando possível, na respectiva região e nomeados pelo Presidente da República dentre brasileiros com mais de trinta e cinco anos, sendo um quinto dentre advogados e membros do Ministério Público com mais de dez anos de atividade e os outros por promoção dos Juízes Federais.

32. Nos Tribunais Superior e Regionais do Trabalho permaneceram, contra as opiniões de muitos, os classistas temporários, com representação paritária dos empregados e empregadores, os quais não vêm, ao que parece, contribuindo para a boa administração da justiça trabalhista, pelo menos nos órgãos colegiados.

33. O projeto em exame altera de dezessete para vinte e sete o número dos Juizes do TST, sendo dezessete togados e dez classistas. Estes, além dos três advogados e três membros do Ministério Público do Trabalho, serão eleitos pelos órgãos de classe e incluídos em listas tríplices pelo TST, para a nomeação pelo Presidente da República depois da respectiva aprovação pelo Senado.

34. Os Juizes Eleitorais são todos temporários e eleitos pelos Tribunais indicados pela Constituição dentre seus membros e dois advogados, estes agora dependentes também de indicação dos órgãos de classe (aliás, em relação a essa indicação, o projeto parece excepcionar apenas os dois advogados que, com os Oficiais-Generais da Marinha, Exército e Aeronáutica, em número total de dez, e com os dois Auditores e membros do Ministério Público Militar, devam compor o Superior Tribunal Militar).

35. Portanto, no que concerne à composição dos Tribunais, a novidade mais saliente foi a efetiva participação da classe dos advogados e do Ministério Público na seleção dos valores a encaminhar para a magistratura, que tanto pode servir para realizar o desiderato da Constituição — de que os Tribunais não sejam compostos apenas de magistrados, mas contem com a colaboração das outras classes envolvidas na cena judiciária — quanto oferece o risco de fazer com que influa na escolha o talento político-eleitoral dos profissionais escolhidos, como se tornou comum nos Conselhos da Ordem dos Advogados do Brasil, seja no plano federal, seja nos Secionais dos Estados.

V. *Algumas questões quanto à competência*

36. Certamente não pode caber nos limites desta palestra abordar detidamente todos os problemas sobre competência, que o projeto de Constituição sugere. Parece-me conveniente, neste tópico, ressaltar algumas questões que foram objeto de viva discussão entre os constituintes e os órgãos interessados, a começar da decantada Corte Constitucional, que muitos julgaram ser a mais grave lacuna do nosso aparelho judiciário.

a) Corte Constitucional

37. Não é nova a sugestão de reservar o Supremo Tribunal para as questões de natureza exclusivamente constitucional, de modo a obviar o mal do

notório congestionamento dos serviços judiciários. Os recursos extraordinários que abordassem apenas matéria de lei ordinária — isto é, a grande maioria desses recursos — caberiam a um Superior Tribunal de Justiça.

38. Esse alvitre, que triunfou no atual projeto de Constituição, jamais mereceu o aplauso do Supremo Tribunal. Há mais de 20 anos, quando a Corte ou, pelo menos, diversos de seus Ministros se achavam sob a mira do governo autoritário, que emergiu do movimento militar de 1964, o Supremo tomou firme posição sobre o tema da Reforma Judiciária e rechaçou a tese da Corte exclusivamente constitucional.

39. Em 1965, o insigne Ministro VICTOR NUNES LEAL escreveu e publicou dois magistrais artigos sobre a questão, intitulados “Supremo Tribunal: A questão do número de Juizes” e “O requisito da relevância para a redução dos encargos do Supremo Tribunal Federal”, o primeiro dos quais resultou, aliás, de uma conferência proferida em 21-8-65 nesta Faculdade de Direito da então Universidade de Minas Gerais. No segundo, em que a matéria foi desenvolvida com cunho mais sistemático, o notável magistrado condenou a idéia da Corte Constitucional com palavras candentes, que não posso deixar de reproduzir no momento em que está ela virtualmente vitoriosa na Assembléia Constituinte:

“Inovação recentíssima, sustentada como salvadora, separa os recursos extraordinários em duas categorias: os que versem matéria de lei ordinária e os que focalizem matéria constitucional. Os primeiros seriam julgados por outro ou outros tribunais federais. Somente os segundos caberiam ao Supremo Tribunal.

Pelo menos cinco sérios inconvenientes resultariam desse esquema:

I. Submeteria os tribunais dos Estados a um ou mais tribunais federais colocados abaixo do Supremo Tribunal, o que diminuiria o seu *status*, como foi demonstrado no estudo do Supremo Tribunal sobre a reforma judiciária.

II. Pela freqüente dúvida sobre se uma decisão envolve apenas matéria de lei ou também matéria constitucional, obrigaria muitas vezes o advogado a interpor dois recursos extraordinários simultâneos, no mesmo processo, para evitar o risco de perder a causa pelo mau enquadramento da questão.

III. Pelo motivo exposto no inciso II, provocaria duplicação de julgamentos da mesma causa (pelo Supremo Tribunal e pelo que devesse conhecer de recurso extraordinário sobre matéria de lei ordinária), complicando desnecessariamente o processo. Pela

mesma razão, não seriam aliviados, na medida desejada, os encargos do Supremo Tribunal, que teria de resolver essa preliminar da natureza legal ou constitucional dos recursos.

IV. O tribunal federal, que devesse julgar recursos extraordinários sobre matéria de lei ordinária, levaria muito tempo para ter sua própria jurisprudência, ao passo que o Supremo Tribunal já conta com uma tradição de 75 anos (hoje seriam 97 anos).

V. O Supremo Tribunal sofreria um esvaziamento desnecessário e desastroso, no que respeita aos julgamentos de mérito das causas, pois as propostas aqui referidas não se basearam em levantamento estatístico, que seria imprescindível. Elas retirariam do Supremo Tribunal cerca de 94% dos processos que julga presentemente. Esta conseqüência despertaria certamente suspeição sobre a proposta que o Governo encaminhasse ao Congresso” (*Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal a. 2 n. 7 jul./set. 1965 pp. 21/22).

40. Decorridos 22 anos, solução de tão graves inconvenientes está prestes a converter-se em texto constitucional, embora durante todo esse tempo a Corte se mantivesse fiel ao mesmo pensamento, não obstante completa renovação de seus componentes. Disse-o em pronunciamentos oficiais, pelo menos duas vezes: no *Diagnóstico da Reforma do Poder Judiciário*, da lavra do experiente magistrado que foi o Ministro RODRIGUES ALCKMIN, outro grande nome da Corte, e na recente *Exposição de Motivos* que acompanha as sugestões do STF à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, apresentadas em 30-6-86.

41. No referido *Diagnóstico*, que se seguiu à mais ampla pesquisa até hoje realizada sobre o funcionamento da Justiça no Brasil, o Ministro RODRIGUES ALCKMIN afirmou com maior concisão:

“A segunda solução encontra óbice no fato de, restrito às atribuições de Corte Constitucional, o problema do excesso de feitos se transferiria para o novo Tribunal de Revisão ou Cassação; e como os temas constitucionais, em sua maioria, se não apresentam isoladamente, em recursos extraordinários, mas juntamente com outros atinentes à aplicação ou interpretação de leis federais, a Corte Constitucional acabaria por absorver as funções de revisão ou cassação. Depuradas, porém, das mais questões, para que somente as constitucionais fossem apreciadas pela Corte, os recursos que as englobassem teriam tramitação demorada e complexa” (*op. cit.*, pp. 35/37).

42. O mesmo juízo de reprovação está na última palavra oficial do ano passado, *verbis*:

“Considerou, ainda, o Supremo Tribunal Federal injustificável sua transformação em Corte Constitucional, de competência limitada, estritamente, a temas dessa ordem, sem o tratamento das relevantes questões de direito federal.

É importante, também, que esse Tribunal seja a própria cúpula do Poder Judiciário Nacional, o mais afastado possível das áreas de influência locais, regionais ou setoriais.

Considerou-se, ademais, que o Brasil tem peculiaridades históricas, geográficas, sociológicas, étnicas, com uma formação filosófica, política, econômica, moral e religiosa tão diversificada que é muito perigosa a adoção pura e simples de modelos alienígenas para solução de seus problemas judiciários” (*DJ*, de 14-7-86, p. 12.290).

43. A referência a modelos alienígenas teve em conta, provavelmente, certa tendência, que depois tomou corpo na fase inicial da Constituinte, de introduzir entre nós uma Corte Constitucional à européia, que não resultaria da transformação do Supremo em Corte Constitucional, mas da substituição dele por essa Corte. Como é sabido, as Cortes Constitucionais européias adotam, em tema de controle da constitucionalidade das leis, o sistema concentrado, em que cabe a um único Tribunal resolver, em termos abstratos, se determinada lei é ou não compatível com a Constituição, para afastá-la ou não da aplicação dos litígios concretos, cujo julgamento ficará a cargo de outro Juiz ou Tribunal. Sob o modelo americano, que recebemos com a República, o sistema é o incidente e difuso, que permite a qualquer Juiz deixar de aplicar a lei que ele mesmo considere incompatível com a Constituição.

44. Pois bem. Afrontando nossa tradição quase centenária, o constituinte da primeira hora pensou em eliminar o Supremo Tribunal — como, até então, ninguém o havia recomendado — para que suas atribuições atuais fossem repartidas entre uma Corte Constitucional à européia e um Tribunal Superior de Justiça. Esse despropósito é ainda mais incompreensível porque todas as atribuições que pode ter qualquer das atuais Cortes Constitucionais da Europa já são exercidas agora pelo nosso Supremo, como demonstrou, com bibliografia atualizadíssima, o Ministro OSCAR CORREA — ilustre Professor desta Faculdade — em precioso e recente livro sobre o sugestivo título *O Supremo Tribunal Federal, Corte Constitucional do Brasil* (Rio, Forense, 1987).

45. A má vontade da Constituinte em relação ao Poder Judiciário, particularmente ao seu órgão de cúpula, o Supremo Tribunal Federal, ficou bem

registrada em várias disposições, entre as quais a que sujeitou os veredictos da Corte, que pronunciem a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo à manifestação do Senado, para que seja suspensa a execução da norma inconstitucional. Segundo a doutrina corrente, a participação do Senado só se faz necessária quando a declaração de inconstitucionalidade ocorre *incidenter tantum*, porquanto a declaração em tese na ação direta é típica do sistema concentrado, no qual o julgamento do STF deve prevalecer *erga omnes* e com efeito *ex tunc* (como ficou assinalado, o STF julga a arguição de inconstitucionalidade, ora sob o modelo concentrado, ora sob o difuso, daí a superioridade do nosso modelo misto, quer sobre o europeu, exclusivamente concentrado, quer sobre o americano, exclusivamente difuso). Aliás, merece encômios a ampliação da titularidade da representação de inconstitucionalidade, que deixará de ser privativa do Procurador-Geral da República, para ficar à disposição também de outras altas autoridades, da Ordem dos Advogados, dos Partidos Políticos e das Confederações Sindicais.

46. De qualquer modo, frise-se que os constituintes não persistiram no modelo europeu, pois acabou triunfando o modelo misto, tendo o Supremo Tribunal Federal o papel de Corte Constitucional, já que só lhe foi subtraída a competência para julgar, em recurso ordinário ou extraordinário, o contencioso da lei ordinária. Sob o atual sistema, a interpretação do direito federal se faz precipuamente no recurso extraordinário das alíneas *a* e *d* do inciso III do art. 119, e no recurso ordinário de *habeas corpus*, que é o veículo mais comum para as questões de direito penal e de direito processual penal.

47. Caso a Constituição Federal venha a adotar, no particular, o texto do projeto, o Superior Tribunal de Justiça julgará os casos mais freqüentes de recurso extraordinário, sob color do recurso especial; quanto aos recursos relativos a *habeas corpus* e mandados de segurança, a via recursal será ainda mais ampla, por ser a do recurso ordinário.

b) Recurso extraordinário

48. A modificação de maior alcance contida no projeto constitucional diz respeito, a meu ver, ao problema do recurso extraordinário, cuja importância não é necessário encarecer, pois constitui o principal instrumento de que o Supremo Tribunal Federal se tem valido até aqui para manter, em toda a Federação, a autoridade e a unidade do direito federal, seja o previsto na própria Constituição, seja o das normas de menor hierarquia.

49. Pelas normas do projeto ora analisado, o recurso extraordinário ficará restrito apenas à matéria constitucional, que continuará na Suprema Corte. A matéria legal passará ao Superior Tribunal de Justiça, que dela conhecerá em grau de recurso especial, nas causas decididas em única ou última ins-

tância, pelos Tribunais Regionais Federais ou Tribunais Estaduais, nos três seguintes casos:

- a) quando a decisão recorrida contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhe a vigência;
- b) julgar válida lei ou ato do governo local, contestado em face de lei federal;
- c) der à lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.

50. Foi em face precisamente dessa casuística que o Supremo Tribunal Federal, ao longo de quase um século, pôde construir os diversos ramos do direito privado brasileiro, desde o Direito Civil, de codificação quase coetânea, e que no passado era encarado como o direito comum, até os ramos mais novos, como o Direito do Trabalho, o Direito Agrário e outros; no campo do direito público, também foi inegável a influência da Suprema Corte, que tanto pôde estabelecer, com espírito marcadamente liberal, os institutos fundamentais do Direito Penal moderno, quanto dar lastro, mercê de jurisprudência pioneira, ao Direito Tributário pré-codificado, a um tempo em que a disciplina possuía raros cultores entre nós. Nesse último terreno, onde sempre estão presentes normas constitucionais, a Corte poderá continuar atuando, mas sua ação no domínio privado será tolhida, porque só deverá julgar aquelas raras questões que envolvam matéria constitucional.

51. A plethora de recursos extraordinários que suscitam matéria simplesmente legal será transferida do STF — seu destinatário tradicional e natural — para o STJ, sucessor do TFR, Corte que até hoje vem-se desincumbindo, aliás muito satisfatoriamente, do encargo diverso de Tribunal das causas da União, mas não do de Tribunal da Federação, missão que todas as sucessivas Constituições brasileiras deram ao Supremo Tribunal Federal.

52. Por mais paradoxal que pareça, o Supremo está perdendo tão relevante competência porque, durante um século de bom desempenho, despertou nos jurisdicionados de todos os quadrantes a compulsiva necessidade de buscar dele próprio o julgamento final de todas as demandas, na via do recurso extraordinário.

53. Pela tendência psicológica de não conformar-se o vencido com a decisão contrária a seu interesse, pela deficiência da prestação jurisdicional em alguns Estados, pela esperança de julgamento mais acertado no Supremo — não vem ao caso qual o motivo preponderante —, inegável é que se multiplicaram os recursos extraordinários desviados de sua verdadeira finalidade ou função política, que é a de tutelar a autoridade e a unidade do direito federal, fato que repercutiu diretamente na sobrecarga de feitos a julgar.

54. Certo, em termos ortodoxos, não importa, para o recurso extraordinário, que se tenha feito alguma injustiça à parte vencida ou que se tenha negado o *jus litigatoris*; a eventual reparação dessa injustiça deve ser tentada por meio dos recursos ordinários previstos nas leis processuais. Em tema de recurso extraordinário, a preocupação única deve ser o restabelecimento do direito federal acaso violado, isto é, a solução da *quaestio juris* federal suscitada pelo recorrente em face do decidido pelo Tribunal local. Daí dizer PONTES DE MIRANDA que o recurso extraordinário procura assegurar

- a inteireza positiva do direito federal,
- a sua validade,
- a sua autoridade,
- a uniformidade de sua aplicação.

55. Ao apreciar o recurso extraordinário, o Supremo não reexamina a matéria de fato ou de prova, mesmo quando a instância de origem não o tenha feito corretamente. Tomando os fatos na versão aceita pelo acórdão recorrido, verifica a Corte, tão-somente, se o direito federal foi bem aplicado àqueles fatos ou se, ao interpretar esse direito, o Tribunal a quo divergiu de outro ou do próprio Supremo Tribunal, quanto ao *jus in thesi*.

56. Apesar de ser essa a função política desse singular recurso extraordinário previsto na Constituição, a prática dos litigantes ficou longe da ortodoxia e o Supremo acabou assoberbado com a quantidade de recursos, cujo número, por outro lado, foi reflexo do crescimento demográfico e do desenvolvimento econômico do País.

57. De há muito se tem procurado solução para o crônico mal do congestionamento da Corte e muitas foram aventadas ao longo do tempo, a saber: aumento de número de Juizes, limitação do recurso pela letra *a*, eliminação da letra *d*, uso prévio da ação rescisória, separação da matéria legal e constitucional, criação de Corte Constitucional e de Tribunal Superior de Justiça, adoção do requisito da relevância da questão federal e muitas outras.

58. Depois de ponderada reflexão e minuciosa análise de cada uma dessas hipóteses, o eminente e saudoso Ministro VICTOR NUNES LEAL, fundado no exemplo americano, preconizou a adoção do requisito da relevância, como o próprio Supremo Tribunal veio a sugerir no Anteprojeto de Reforma Judiciária enviado ao Governo em 1965. Em outro substancial artigo, prelecionou esse incansável Juiz, a quem muito deve a modernização que os serviços da Corte experimentaram a partir da década de 60:

“Afora essa medida especial acima indicada (refere-se à existência de um colegiado menor, composto de 3 juizes, no pró-

prio Tribunal *a quo*, para o juízo prévio sobre a admissibilidade do recurso extraordinário), a solução definitiva, que porá termo ao abuso do recurso extraordinário, parece ser a introdução de um requisito novo, mantidos os atuais casos de interposição.

Assim, para que o Supremo Tribunal conheça do recurso, dever-se-á exigir que a questão federal nele envolvida seja de alta relevância. Essa relevância será apreciada sobretudo do ponto de vista do interesse público. Fora dessa hipótese, na qual estão incluídas as arguições de inconstitucionalidade, o recurso extraordinário não deverá ser admitido" (*Reforma Judiciária*, DIN, 1965, p. 13).

59. Não creio que haja outra solução mais criativa e menos danosa ao figurino do recurso extraordinário, que só pode ser preservado como instrumento de defesa da Constituição e do direito federal, se for adotado o requisito da relevância.

60. Apresso-me a esclarecer que essa afirmação tem em vista o requisito da relevância, tal como o concebeu e explicou o Ministro VICTOR NUNES LEAL nos artigos de 1965, aos quais venho fazendo referência.

61. Não sou adepto do cabalístico processo autônomo da arguição de relevância, que o Supremo Tribunal vem praticando, com extensão cada vez maior, desde a reforma regimental de 1970, prevalecendo-se, para isso, da outorga dada à Corte pela Constituição, não só para excluir certas causas do campo do recurso extraordinário, como também para regular o processo e julgamento dos feitos de sua competência originária e recursal e da arguição de relevância da questão federal.

62. Se faço coro com os críticos da atual arguição de relevância, deles divirjo quanto à manutenção do requisito da relevância, porque não considero insanáveis os principais defeitos desse procedimento, que me parecem ser o processo em apartado, o tecnicismo exagerado ou quase frívolo e o julgamento secreto e não motivado.

63. Mercê desse aperfeiçoamento, o recurso extraordinário da lei federal poderia ter continuado a cargo do Supremo Tribunal, dispensada a criação do Superior Tribunal de Justiça. Na pior hipótese, desejaria, mas nisso não acredito, que o Plenário refluísse para a redação de anteprojeto anterior, que admitia recurso das decisões do STJ para o STF, quando este último considerasse relevante a questão federal suscitada.

64. Com toda a admiração que tenho pelo trabalho judicante dos eminentes Juízes do Tribunal Federal de Recursos, preste a constituírem o novo Superior Tribunal de Justiça, estou convicto, *data venia*, de que o Supremo Tribunal Federal, com a experiência haurida em um século de diuturna e constante prática de julgar recursos extraordinários, encontraria mais facil-

mente os caminhos para reduzir a quantidade de processos a nível tolerável, sem sacrificar a função política desse singular recurso extraordinário.

65. Lançando o pesado fardo aos ombros de trinta e três Ministros do Superior Tribunal de Justiça, sem permitir-lhes qualquer providência limitativa da demanda desses recursos, as conseqüências não fugirão ao dilema: ou o STJ será forçado a violar a Constituição, engendrando todos os alvites possíveis para limitar o volume de processos, até mesmo através de uma futura argüição de relevância, que também se insinuasse pela via regimental, ou o número de seus Juizes seria multiplicado por 10 ou por 100, pois só assim haverão de poder vencer a sobrecarga de trabalho, que será cada dia maior.

66. Tenho para mim que qualquer das duas hipóteses produzirá dano maior à concepção do recurso extraordinário do que conservá-lo na órbita do Supremo Tribunal Federal, com a adoção do requisito da relevância, como o defendeu o Ministro VICTOR NUNES LEAL, em fórmula isenta dos graves inconvenientes da atual argüição de relevância da questão federal.

c) Ampliação de garantias individuais

67. Outra preocupação do projeto de Constituição foi com a ampliação das garantias individuais, fato que não surpreende numa Assembléia Constituinte reunida após mais de 20 anos de governos autoritários.

68. Aos Tribunais em geral cabe julgar, além dos *habeas corpus* e mandados de segurança, que já existiam, os *habeas data* para assegurar ao brasileiro o conhecimento ou a retificação de informações e referências relativas à sua pessoa, pertencentes a registros e bancos de dados de entidades particulares, públicas ou de caráter oficial, bem como os mandados de injunção "sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício das liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania do povo e à cidadania".

69. Será possível o mandado de segurança coletivo em favor dos membros ou associados de determinadas entidades; a ação de inconstitucionalidade contra ato que, por ação ou omissão, fira preceito constitucional também tem expressa previsão. Ampliou-se consideravelmente a ação popular, para a qual ficou legitimada qualquer pessoa física ou jurídica domiciliada no Brasil, demanda que poderá ser proposta visando à anulação de ato ilegal ou lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, à comunidade, à sociedade em geral, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural ou ao consumidor.

70. Todos esses instrumentos processuais e os respectivos recursos ordinários, cabíveis de eventuais decisões denegatórias, serão, por certo, utilizados com a habitual freqüência nos diversos órgãos e graus da jurisdição, concor-

rendo, sem dúvida, para o acúmulo do serviço dos órgãos colegiados federais e estaduais, tanto mais quanto menos criteriosos forem os futuros litigantes.

d) Outras normas a destacar

71. Há muitos outros pontos a destacar no projeto, mas, na impossibilidade de abordá-los todos, passo a referir alguns deles, a começar da advocatória, que saiu da competência do STF para a do STJ. Esse instituto, que se prende à Reforma Judiciária de 1977, foi muito criticado nos meios forenses, apesar da parcimônia com que o Supremo Tribunal o utilizou nestes últimos 10 anos. Para realçar esse fato, basta dizer que não vão além dos dedos da mão as avocações que vieram a ser deferidas no decênio.

72. A competência da Justiça Federal não sofreu maiores alterações, ficando a cargo dos Tribunais Regionais Federais os recursos que tocariam ao Tribunal Federal de Recursos, que será extinto, ou melhor, transformado no Superior Tribunal de Justiça.

73. Tornou-se quase ilimitado o poder normativo da Justiça do Trabalho, estimulando-se o recurso à arbitragem, de que os brasileiros não se valem com frequência, mesmo no plano das relações civis ou mercantis.

74. Manteve-se a atual competência da Justiça Eleitoral, mas se facultou a impugnação da eleição conseguida por abuso do poder econômico, corrupção ou fraude até 15 dias depois da diplomação, que, no regime ainda vigente, é o marco final da competência dessa Justiça especializada para o processo eleitoral.

75. O foro da Justiça Militar é privativo dos crimes militares, não mais sendo extensível aos civis para a repressão de crimes contra a segurança nacional e as instituições militares.

76. A competência da Justiça Estadual, que abrange todas as causas não atribuídas às Justiças Especializadas ou à Justiça Ordinária Federal, não sofreu alterações, além das já referidas — juizados especiais obrigatórios para pequenas causas cíveis e infrações penais de menor importância, juizados de instrução criminal e juízes especiais para conflitos fundiários.

77. Não poderia ter a veicidade de esgotar assunto tão amplo quanto o da organização judiciária, que ocupa cerca de 20 densas páginas do Projeto de Constituição na edição há pouco lançada pelo Centro Gráfico do Senado Federal (novembro de 1987).

78. Empreendi uma superficial análise das inovações que se me afiguraram mais relevantes e, ao concluir esta palestra com meu agradecimento à paciente atenção do ilustre auditório, coloco-me à inteira disposição de todos para o debate dos temas, que não pude senão sumariar.