

## A JUSTIÇA FEDERAL E SUA IMPORTÂNCIA POLÍTICA

Josaphat Marinho (\*)

*Justiça e política. Bases da importância política da Justiça Federal. A Constituição de 1988. Dimensão real da função política. As desigualdades sociais e regionais. Pressupostos da função política de julgar.*

### *Justiça e política*

A política é vedada aos juizes — diz-se, comumente, na repetição de conceito prevalecente em regimes de Poderes constitucionalmente distintos, como o do Brasil. A afirmativa quer exprimir — sabem-no os doutos, mas convém deixar claro para evitar equívocos — que os magistrados devem permanecer alheios às lutas que dividem homens e partidos políticos, na demanda do Poder. Aos juizes, como aplicadores do direito positivo no litígio entre partes, cumpre manter distanciamento dos conflitos em que outros interesses, mesmo legítimos, ameaçam a segura execução das normas instituídas. Como guardas da tranquilidade no meio das dissensões, não lhes cabe misturar a serena compreensão dos princípios convertidos em lei com a exaltação, que perturba e deforma idéias e fatos. Nesse sentido é que *Rui Barbosa* advertiu, no Supremo Tribunal Federal, em 1892, na defesa de *habeas corpus* provocado pelas arbitrariedades de Floriano Peixoto: «Aqui não podem entrar as paixões que tumultuam na alma humana; porque este lugar é o refúgio da justiça»<sup>(1)</sup>. No mesmo sentido, em linguagem legislativa, a Constituição de 1988, seguindo a tradição do direito nacional, estabelece a proibição de exercer o juiz atividade político-partidária (parágrafo único, III, do art. 95).

(\*) Senador da República.

N. do E.: Aula inaugural do Centro de Estudos Judiciários, do Conselho da Justiça Federal, em 04/03/94.

*R. Trib. Reg. Fed. 1ª Reg., Brasília, 7(1):15-24, jan./mar. 1995.*

15



Tal não significa que os acontecimentos que agitam a sociedade devam ser estranhos ao espírito e à preocupação dos membros da Magistratura. Deles não podendo participar diretamente, é seu dever observá-los e interpretá-los, quer como cidadãos, quer prevenindo a hipótese, sempre admissível, de ter de os examinar em ato funcional, aplicando o direito vigente. Se na elaboração jurídica «o homem constrói a partir dos fatos, e para os fatos, uma estrutura, um modelo», sendo «o direito, finalmente, sempre regra objetiva», no dizer de *Ellus*<sup>(2)</sup>, é natural que o juiz, para invocar a norma legal, também considere os acontecimentos, mesmo políticos, para não decidir abstratamente. Pondera-os, sem neles se personalizar, para que o julgamento seja, quanto possível, expressão da verdade concreta. Esse poder de investigação da materialidade intrínseca ao objeto da controvérsia jurídica lhe é irrecusável, em princípio. As exceções decorrem, basicamente, da natureza da medida judicial apreciada ou da qualidade discricionária do ato político impugnado. Por isso mesmo, os precedentes não de ser vistos à luz da compatibilidade com o caso *sub judice*: incidem ou prevalecem pela procedência e atualidade de seus fundamentos, não por sua autoridade formal e temporal. Precedentes e *standards* sobrelevam, pois, quando compatíveis com as condições objetivas que conformam o novo julgamento. Não há que esquecer o velho e sábio ensinamento: «o direito nasce dos fatos».

Sob a inspiração dessas idéias é que — parece-nos — deve ser delineada a importância política da Justiça Federal.

#### *Bases da importância política da Justiça Federal*

Em essência, a importância política da Justiça Federal repousa em dois elementos fundamentais: a Constituição da República e a realidade diferenciada do País, no plano sócio-econômico e cultural, ao longo do extenso território. Não é correto considerá-los isoladamente, pelo menos no julgamento dos casos de maior relevo econômico, ou em que se envolve o destino de pessoas ou de instituição. A conexão do dado racional das normas legisladas ao fator objetivo das dessemelhanças e discriminações correntes na sociedade é básica para que o juiz, singular ou membro de colegiado, exerça o papel político, que lhe cabe, de mantenedor, e por vezes renovador, ou atualizador, da ordem institucional.

Se o juiz não pode exercer atividade político-partidária, reserva-se-lhe outra função política eminente: a de intérprete das leis e dos mecanismos nelas criados. Julgando situações concretas, deve atentar em aproximações e distinções patentes, verificáveis no espaço e no tempo, no quadro da coexistência humana sempre diversificada e conflituosa. O problema, a exemplo das populações indígenas e das terras por elas ocupadas ou reivindicadas, se apresenta semelhanças também reflete peculiaridades manifestas, de espécie a espécie, não se ajustando à apreciação uniforme, em respeito a precedentes. Ao contrá-

rio, reclama análise particularizada, que exige personalidade e lucidez, ou seja, agudeza e capacidade de decidir diferentemente de padrões ou critérios consagrados, porém inconciliáveis com fatos de múltipla configuração. Situar esses fatos no enquadramento constitucional não é simples operação lógica, mas trabalho de integração de valores, em que elementos históricos apontam como substanciais à exata declaração do direito. Nesse tecido delicado e complexo é que atua a Justiça Federal.

#### *A Constituição de 1988*

Compondo-a de Tribunais Regionais Federais e de Juizes Federais (art. 106), a Constituição atentou na necessidade de organizar uma jurisdição própria, que examinasse e decidisse as questões do interesse da União e das entidades a ela vinculadas, assim como outras demandas, por natureza também estranhas à competência da Justiça dos Estados. Operando a federação a partilha vertical de poderes, é essencial, sobretudo, delimitar o campo de competência da União e dos Estados, em garantia da unidade política na diversidade de ordenações jurídicas autônomas. Nesse pressuposto, avulta a exigência de traçar lindes, tanto quanto possível nitidos, entre o poder jurisdicional da União e dos Estados — já que os Municípios não têm Judiciário próprio. Essa necessidade de delimitação de áreas de competência visa a dupla finalidade: evitar conflitos institucionais e resguardar direitos de particulares, pela índole dos interesses sujeitos à prestação jurisdicional.

Desse modo, preservada a competência dos Estados (arts. 125 e 126), a Constituição atribuiu aos Tribunais Regionais o processo e o julgamento, em matéria penal, dos juizes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, nos crimes comuns e de responsabilidade, e dos membros do Ministério Público da União, bem como das revisões criminais de seus julgados ou emanados de juizes federais da região (art. 108, I, a e b). Conferiu-lhes, ainda, o poder de processar e julgar revisões criminais, ações rescisórias, mandados de segurança, *habeas data* e *habeas corpus* em casos que envolvam suas próprias decisões ou dos juizes federais. E, por fim, outorgou-lhes julgar, em grau de recurso, as causas decididas pelos juizes federais e pelos juizes estaduais no exercício da competência federal da área de sua jurisdição (art. 108, I, b, c, d, e, e II). No mesmo passo, deferiu aos juizes federais a competência de processar e julgar vasta pauta de causas: as em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes; as entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e município ou pessoa domiciliada ou residente no País; as fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional (art. 109, I, II e III). Seguidamente, a Constituição enumerou delitos diversos, como os crimes políticos e as infrações penais em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autár-

quicas ou empresas públicas; os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente; os contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira; os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, e os de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a que agrupou os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato de autoridade federal, e a controvérsia sobre direitos indígenas (art. 109, I a XI), situando-os todos nas competência dos juizes federais.

O relevo de tais matérias — desde as causas do interesse da União e das entidades a ela vinculadas, sobrelevando os crimes políticos, os previstos em tratado ou convenção internacional, os contra a organização do trabalho, o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira, os cometidos a bordo de navios ou aeronaves e os de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, tanto quanto as pretensões sobre direitos indígenas — o relevo de tais matérias demonstra que a competência da Justiça Federal, nas duas instâncias, não se circunscreve a assuntos da rotina forense, antes se eleva ao plano político, no exame de problemas que se enquadram na índole, no mecanismo e na crise das instituições do Estado, bem como nas relações deste no domínio internacional.

Cabe à Justiça Federal, portanto, dos Juizes aos Tribunais Regionais, o julgamento de delitos e a solução de litígios graves, abrangendo a estabilidade da ordem política, a organização do trabalho, o sistema econômico, financeiro e social. Não reduzem a importância desses encargos as exceções feitas para os processos de falência, de acidentes do trabalho, da Justiça Eleitoral e do Trabalho, e para os casos de competência dos tribunais federais e da Justiça Militar (CF, art. 109, I, VIII e IX). As exceções em realidade projetam o volume subsistente de atribuições dos órgãos da Justiça Federal. As dúvidas judiciais suscitadas no Governo anterior e no atual, em torno de atos executivos e legislativos, alcançando teses complexas, até de caráter constitucional, como a ilegitimidade da cobrança do IPMF em 1993 e débitos da Previdência, confirmam essa observação, que não há de ser surpreendente para a consciência coletiva.

A importância política da Justiça Federal ressalta, pois, primariamente, do texto constitucional, da competência ampla nele delineada.

### *Dimensão real da função política*

Nenhuma competência, porém, constitucional ou ordinária, afirma-se vigorosamente apenas pela expressão do instrumento normativo, que a declara. O texto pode permanecer letra morta, ou sem energia, se o titular da competência outorgada não lhe comunicar vida e atualidade. Logo, a importância política da Justiça Federal depende da capacidade que revelarem seus órgãos no exercício das atribuições que lhes delegou a Constituição. A prática judicial

é que caracterizará, efetivamente, a função política, apenas delineada nas cláusulas constitucionais. A dimensão dessas provisões será traçada, em verdade, pela exegese que lhes conferirem os órgãos da Justiça Federal. Na consideração das matérias mais importantes e polêmicas pertinentes a interesse da União, à ordem econômica, ao sistema financeiro, a instrumentos internacionais, há um vasto campo para análise e conceituação de princípios e fatos, definidores de perfeita compreensão da competência definida. Mesmo na esfera das atribuições menos complexas, há sempre o que esclarecer, senão construir, pois os textos, quando não encerram deficiência de forma, reclamam ajustamento, pelo decurso do tempo.

Todo esse esforço de interpretação tem um aspecto técnico, de caráter jurídico, e um alcance político, por adaptar a norma às mudanças supervenientes. Presente a Justiça Federal em todas as regiões do País, o esclarecimento e a atualização das normas, assim obtidos, podem concorrer para maior eficácia do direito positivo. É sabido que, onde incide a inteligência desinteressada, o esclarecimento sério gera crença e conquista a opinião coletiva. No domínio do direito, com o consentimento obtido pela persuasão, a exegese lúcida fortalece as normas e sua aplicação, e propicia que se lhes imprima unidade de fins. A unidade refletida nos fins maiores das normas não deve traduzir-se, entretanto, em rígida uniformidade, impermeável à diversificação espacial e temporal dos fatos.

#### *As desigualdades sociais e regionais*

Não se afigura adequada, efetivamente, rigorosa homogeneidade das decisões, diante das disparidades sociais e regionais que recortam o perfil da sociedade brasileira, com as conseqüências previsíveis e conhecidas.

Sem dúvida, hoje não são as mesmas as características físicas e sociológicas dos «dois Brasis» da impressionante análise de *Jacques Lambert*. A influência do desenvolvimento econômico e tecnológico, dos meios de comunicação, da legislação sobre direitos do trabalhador rural, do deslocamento das populações para os centros urbanos e de outras iniciativas de sentido civilizador, como a produção em regime cooperativo, tem determinado mudança no quadro social e regional. As alterações verificadas, contudo, não eliminaram a dualidade de situação. Como na observação do notável pesquisador, agora também «os brasileiros estão divididos em dois sistemas de organização econômica e social, diferentes nos níveis como nos métodos de vida»<sup>(3)</sup>. Basta que se penetre no interior do País, senão na periferia das grandes cidades, para que a bipolaridade se retrate, com todas as conseqüências sociais de desnivelamento. Recentemente, foi criada Comissão Mista, no Congresso Nacional, «para estudo do desequilíbrio inter-regional brasileiro». O relatório elaborado, depois de longa pesquisa, realça, entre outras, duas observações fundamentais: 1ª, «a situação de pobreza continua alarmante, sobretudo no Nordeste rural e nas

grandes cidades», sendo que «a quantidade de pobres miseráveis, estimada em mais de 32 milhões de pessoas, é superior à população da Argentina»; 2ª, «as políticas nacionais, ou seja, setoriais e macroeconômicas, só têm contribuído para aumentar as disparidades regionais, tais os efeitos da proteção tarifária para a substituição das importações e dos incentivos fiscais, cambiais e creditícios às exportações de manufaturados, por exemplo»<sup>(4)</sup>.

A estrutura econômica e social, portanto, se experimentou transformação, não foi bastante para desfazer a nitidez das discriminações e de seus inconvenientes. Tal desequilíbrio, na perspectiva da Federação num país de extensão continental, pede a reflexão que o perigo provoca ou sugere à consciência culta. Daí *Gilberto Freyre*, em conferência nos Estados Unidos, em 1944, ter salientado «o problema de combinar diversidade com unidade — talvez o mais fundamental na organização política do Brasil em comunidade compreendida sociologicamente»<sup>(5)</sup>. O risco das desigualdades sociais e regionais é tanto maior porque, apesar do poder econômico excessivamente concentrado e do desnível de educação, ou talvez em razão deles, o que se chama comumente o povo tem revelado irreprimível capacidade de protesto e de reivindicação. Cresce, portanto, a exigência de resguardo da unidade nacional.

Se as medidas, gerais e básicas, redutoras das desigualdades, cabem ao Poder Executivo e ao Legislativo, resta função corretiva relevante para o Judiciário. Não são raros os casos ajuizados em que as dessemelhanças entre indivíduos ou entidades retratam privilégios ou abusos desmedidos, que impõem limitação ou sanção, tendo em conta o equilíbrio da ordem social. Já em 1926, ao saudar o Ministro *Herculano de Freitas*, nomeado para o Supremo Tribunal Federal, *João Mangabeira* o advertiu dos riscos do individualismo e das desigualdades, indagando e aconselhando: «Terá o dono de uma plantação ou de um rebanho o direito de derribá-la ou de abatê-lo, pelo mórbido prazer de destruí-los, sem que resulte vantagem nenhuma à vida coletiva? Deve-se interpretar assim a garantia constitucional? Vêde a amplitude do cenário, desde que o pensamento se levanta do quintalejo amurado do direito do indivíduo, para o cimo descampado dos interesses nacionais»<sup>(6)</sup>.

Ora, nos dias contemporâneos, a ponderação se torna mais válida em face da evolução do direito e da organização judiciária, inclusive com a instituição da Justiça Federal em duas instâncias. E a visão do interesse geral não se circunscreve à Corte Suprema, mesmo do ângulo constitucional, desdobra-se na lei, cabendo a todos os juizes, nos limites de sua competência, o esforço de consideração dos fatos além das pretensões meramente privadas. Normas processuais não os impedem dessa compreensão ampla, diante do comando maior da Constituição e da Lei de Introdução ao Código Civil. A Constituição, a par de seu espírito geral, contém «princípios fundamentais», inclusive traduzidos em «objetivos» preeminentes aos das leis, ou a que estas devem subordinar-se, como o de «construir uma sociedade livre, justa e solidária» e o de «erradicar

a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais» (art. 3º, I e III). A Lei de Introdução, por sua vez, de conteúdo amplo, declara que, «na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum» (art. 5º). Dois instrumentos normativos básicos, portanto, armam o juiz de fundamentos suficientes para que, examinando o processo, possa ver e considerar a realidade social nos seus contrastes, sem desrespeito aos limites da lide.

Em harmonia com esse pensamento, ao dissertar sobre «A função de julgar e a Constituição», na 3ª Semana de Altos Estudos, promovida pela Escola Nacional da Magistratura, em Salvador, ressaltamos, com o prestígio do professor *Gérard Duprat*, que a Justiça é um «valor regulador», «um valor por natureza político», sendo a autoridade judiciária «peça mais ou menos importante segundo o caso e o momento, numa estratégia de forças concernente à partilha do poder na comunidade». E aditamos: «A neutralidade do magistrado não o impede dessa missão, porquanto é imparcial no exame dos fatos, porém os valoriza, na indagação da verdade, e deve solidariedade à lei, na sua letra, no seu espírito, ou na força transformadora que ela encerra e dela possa ser desenvolvida». Quando ainda no exercício da função singular, a Juíza Eliana Calmon ergueu a vista, confessadamente, a «lapidar análise sócio-jurídica» feita pelos litigantes num processo fundado em lei de anistia política. Sem desconhecer as raízes de sua competência nem as da lei específica, proclamou que «a anistia não pode ter como pressuposto pessoas, tipos de punições», porém «ato ou fato político», e por aí superou deficiências processuais e do texto normativo, para declarar «anistiados e com direito a reingressarem nos quadros da Marinha» os autores, que eram «praças»<sup>(7)</sup> — e que foram assim beneficiados como os oficiais.

Os membros da Justiça Federal, sendo juizes da lei e dos fatos por determinação constitucional, estão investidos dessa autoridade de investigação das dissonâncias sociais e das lacunas da lei, para que o julgamento seja *formal e substancialmente* justo. Não há exagero nessa asserção nem convite ao extravasamento de competência. «O direito — adverte o professor *Schwarz-Liebermann* — é interpretação da situação concreta à luz de dados que a ultrapassam»<sup>(8)</sup>. Os dados que ultrapassam a situação concreta não são apenas os princípios de direito que completam a lei sempre imperfeita, consistem também nos fatores sociais sobre que repousam todas as construções jurídicas. Quando se decide com alheamento das condições reais da existência, o julgamento perde o conteúdo ético que o sustenta na opinião comum.

Nem é necessária a apreciação de caso de alto valor, material ou jurídico, para que as sentenças se aprofundem no exame de conceitos e circunstâncias concernentes ao interesse da sociedade. Foi no exame de um decreto-lei relativo à disciplina da mora nas locações que o Supremo Tribunal Federal, pelo

voto do Relator, *Ministro Aliomar Baleeiro*, elevou o aresto à formulação do conceito de segurança nacional, circunscrevendo a competência excepcional do Poder Executivo, que não devia abranger «assunto miúdo de Direito Privado»<sup>(9)</sup>. Em hipótese simples também, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região atentou no espírito da «onda de viagens de turismo para Manaus e Foz do Iguaçu» e atenuou a inflexibilidade fiscal e penal diante dos fatos, decidindo: «Se as mercadorias estrangeiras adquiridas pelo réu ultrapassaram um pouco mais do limite de isenção, não ficando comprovado nos autos terem sido negociadas com terceiros, desfigura-se o delito de descaminho, pelo princípio da insignificância»<sup>(10)</sup>. Ambos os exemplos são indicativos da aptidão da Justiça de conciliar legalidade e objetividade ou compreensão política das normas, nas decisões *in casu*.

A intensidade dessa força mediadora entre a Constituição e as leis, de um lado, e os indivíduos e a realidade, de outro, para que o direito declarado na sentença exprima verdade concreta, e não formal ou abstrata, é que qualifica, em suma, a importância política da Justiça Federal. Por essa mediação, os julgados de visão ampla influem no vigor da eficácia das normas, isoladamente consideradas, e na unidade do direito nacional, sem contê-lo em linearidade e em dogmas, antes o fortalecendo e beneficiando as partes, pelo ajustamento aos fatos diferenciados. Para os erros ou excessos que possam ser cometidos, há a ponderação do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, nos recursos cabíveis.

### *Pressupostos da função política de julgar*

É indeclinável assinalar, em conclusão, que o exercício da função política exige habilitação intelectual sempre renovada, superior espírito de responsabilidade e independência institucional da Magistratura. Se ninguém quer suprimir as condições legais de habilitação e de apuração da responsabilidade dos juízes, há os que pretendem, a título de maior controle externo, alterar os contornos da independência dos magistrados. Mas a segurança de decidir com responsabilidade e liberdade, nos limites da competência constitucional e sem receio de intervenção indébita, é pressuposto do exercício do poder jurisdicional e garantia dos direitos dos postulantes. Juiz severamente fiscalizado por órgãos internos do Poder Judiciário tem sua individualidade e sua atuação sob vigilância, sem perda de autoridade que protege a livre decisão. Juiz exposto a controle estranho ao organismo da magistratura é funcionário sem condição de julgar com independência, ou seja, com imparcialidade. Reduzi-lo a essa planície será desserviço ao Estado e aos direitos do indivíduo e do cidadão. Juiz assim diminuído não cumprirá dignamente a função dos julgamentos comuns, e ainda menos a dos de conteúdo político — o que será lamentável para o Estado de Direito.



**Fontes**

- (1) BARBOSA, Rui. Disc. no STF, em 22/4/1892, na sustentação de h.c., in *Obras Comp., Trabalhos Jurídicos*, vol. XIX, T. III, 1892, MEC, Rio, 1956, pág. 101.
- (2) ELLUS, J. «*Sur L'artificialité du droit et le droit d'exception*», in *Arch. de Phil. du Droit*, Sirey, Paris, 1963, págs. 24-25.
- (3) LAMBERT, Jacques. *Os Dois Brasis*, 7ª ed., Cia. Edit. Nacional, SP., 1972, pág. 101.
- (4) Relatório da Com. Mista do Congresso Nacional para estudo do desequilíbrio inter-regional brasileiro — Rel. Senador Beni Veras — Vol. III, págs. 59 e 60.
- (5) FREYRE, Gilberto. *Interpretação do Brasil*, Liv. José Olympio Editora, 1947, pág. 160.
- (6) MANGABEIRA, João. *Em torno da Constituição*, Cia. Edit. Nacional. SP., 1934, pág. 250.
- (7) Sentença de 1981 no Procedimento Ordinário n. 24.874/80 — Seção Judiciária do Estado da Bahia.
- (8) SCHAWARZ, Liebermann. *Idéalité et Réalité du Droit — Les dimensions du raisonnement Judiciaire*, L.Y.D.J., Paris, 1980, pág. 128.
- (9) *Rev. Trim. de Jurisp.*, Vol. 45, pág. 559.
- (10) Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Acórdão na Apelação Criminal n. 89.01.20781-8/MG.