

Dos Podêres Públicos e da Justiça Federal

HAMILTON BITTENCOURT LEAL

Juiz Federal no Estado da Guanabara

Na mecânica política do Estado, remontando-se a Aristóteles, tem-se buscado fixar, no poder por êle exercido, a sua tríplíce atuação: quando delibera, elaborando legislativamente a norma objetiva; quando comanda, executando-a e gerindo a coisa pública; finalmente, quando julga, buscando dirimir dúvidas e equilibrando princípios normativos. É certo; àquele tempo, não havia pròpriamente uma separação de podêres; tão-só, existia a constatação do fato na dinâmica orgânica dos Estados gregos.

A formação teórica dêsse fenômeno político sòmente mais tarde veio a ser devidamente observada quando Locke, apreciando o que se passava na Inglaterra — no seu "Tratado de Governo Civil" —, buscou sustentar e demonstrar a necessidade e utilidade da separação dos podêres públicos.

Coube, porém, a Montesquieu, ao elaborar o "Espírito das Leis", com os olhos fixos nas observações daqueles filósofos, construir, com o caráter de universalidade, a teoria política das três funções capitais do Estado, atributos diretos de sua soberania. Eis os seus conceitos: "Quando numa só pessoa ou num só corpo de magistrados o Poder Legislativo está reunido ao Poder Executivo, inexistente liberdade, pois há que temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado façam leis tirânicas para executá-las tirânicamente. Iguualmente, inexistente liberdade se o poder de julgar não fôr isolado do Legislativo e do Executivo. Unido àquele, o poder sôbre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, porque o Juiz seria legislador; a êste, o Juiz poderia ter a fôrça de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo de homens, da nobreza ou do povo, exercessem êsses três podêres..." ("L'Esprit des Lois", Livro XI, Cap. VI.)

A consagração da teoria montesquiana, não obstante inúmeras contestações, resistiu às inflexões havidas nas formas e sistemas governativos. Permaneceu de pé, porém, mesmo frente às arremetidas de Rousseau — no “Contrato Social” — e às idéias evolutivas de Clemont-Tonnere e Benjamin Constant, quando buscaram ajuntar à trilogia dos poderes um quarto, denominado “poder real” ou “neutro”.

Não escapou de semelhante entendimento a nossa Constituição do Império. No art. 10, incluiu ela, entre os poderes do Estado, o “poder moderador”. Apreciando-o, Pimenta Bueno assinalava a sua distinção dos demais, a capacidade que possuía “de inspecionar a todos, já sôbre seu exercício próprio, já sôbre suas relações recíprocas”. Eis porque o seu “depositário” sômente devia ser o “imperante”, pois era êle que se encontrava “cercado de todos os respeitos, tradições e esplendor, da fôrça da opinião e do prestígio”, que tem consigo “os meios de observar as suas tendências, a fôrça necessária para reprimir as paixões. . . , vigiando os destinos da nação” e evitando “o terrível dilema da ditadura ou da revolução” (“Direito Público Brasileiro”, págs. 204-205).

Sem dúvida, a êsse poder — e é uma tese que deverá ser desenvolvida isoladamente — deveu o Império brasileiro a sua estabilidade política, sobretudo no reinado de D. Pedro II, quando unidas estiveram as possíveis excelências do artifício político e a marcante personalidade do grande Soberano.

II

A implantação da República, rompendo com o passado, ao promulgar a Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891, no art. 15, retornou ao tríptico de Montesquieu, apontando como “órgãos da soberania nacional, o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si”. Assim os situou Aureliano Leal: “Se os poderes públicos superiores são órgãos de divisão do trabalho coletivo; se a cada um dêles é limitado um círculo independente de ação, do mesmo modo que a cada órgão do corpo humano é distribuída uma função, essa independência tem, deixem-me dizer bem claro, a **dependência** da harmonia. . . . Quebrada esta, a independência compromete-se. . . . A sociedade é uma resultante da harmonia das funções dos poderes públicos, que são os órgãos das suas condições existenciais e evolucionais. Se ali suprimimos órgãos que quebram a harmonia do fenômeno vital, a morte é a consequência infalível. Aqui, a desordem, a anarquia, a opressão surgiram do acúmulo de funções em órgãos incompetentes para

desempenhá-las, ou da supressão de algumas delas” (vide Hamilton Leal; “Aureliano Leal, sua vida, sua época, sua obra”, pág. 112).

Daí por diante, até hoje, não mais nos afastamos da fixação tríplice dos podêres públicos. Nem mesmo quando nos atingiram fases de eclipse legal — em 1930 e 1937 — em que a pressão do arbítrio e a negatividade jurídica imperavam. E é simples a explicação: não encontrou a filosofia política sucedâneo para semelhante teoria equilibradora das funções sociais. Na hipótese, a utilidade política predominou sôbre verdade teórica.

III

Os autores, em épocas diversas, têm apreciado diferentemente a predominância de um poder público sôbre o outro, naturalmente face ao Estatuto Político que os consagra. Alexander Hamilton dá a primazia ao Legislativo; Stary, não pensa diversamente, do mesmo modo que Noailles e Barthélemy. Entretanto — e não são poucos — há os que apontam o Poder Judiciário, pelo contrôle jurídico que exerce sôbre os atos dos demais, como sendo o principal. Willoughby é dessa opinião quando sustenta: “O mais poderoso dos freios no garantir as relações regulares entre o poder federal e os podêres dos Estados — e ainda entre os próprios ramos do poder federal — tem sido, inquestionavelmente, a Côrte Suprema. No mecanismo da República o seu papel se apresenta como sendo o da rodagem. A constituição, no exercício da sua supremacia a respeito de todos êsses podêres, a todos lhes pôs limites, e o instrumento para efetuar essa limitação tem sido a Côrte Suprema, como intérprete do Direito Constitucional.” (“The Supreme Court of the United States”, pág. 33.)

O problema, sob o ponto de vista objetivo, terá que ser apreciado sob dois aspectos: o teórico e o prático. No primeiro, de fundo eminentemente doutrinário, os podêres se apresentam num plano igualitário e, consoante o texto brasileiro, dependente unicamente da “harmonia” que deve existir entre êles. No segundo, porém, diversa é a situação, pois há que pesquisar a formação histórica do povo, a sua educação política, a prática regular do sistema democrático, mesmo as implicações sociais e econômicas do momento.

Entre nós, do Império à República, a preponderância flagrante tem sido do Executivo. No passado, não obstante a prática parlamentarista — e diremos prática porque a Constituição o não era —, a distorção representativa, a precariedade parti-

dária, a deficiência cultural do meio fizeram do Poder Moderador, melhor dizendo, da pessoa do Soberano, o árbitro dos grandes problemas políticos. É certo; a administração pública recaía sobre o Ministério. Mas, no momento em que surgiam os entrec choques partidários, não era a maioria parlamentar quem decidia; era o critério do Imperador — sábio critério! —, fazendo oscilar o govêrno entre conservadores e liberais.

A implantação da República, entretanto, não sepultou os grandes males que levaram à queda o regime monárquico; antes, os aumentou grandemente. É simples a razão: não funcionava o sistema representativo, alicerce de toda a dinâmica republicana. Já o dissemos, alhures: "... o voto era uma irrisão; o seu sentido secreto, uma burla; a apuração, uma comédia; o reconhecimento, uma farsa." E concluíamos: "Na letra da Lei Maior vinha inscrita uma advertência: os poderes públicos eram independentes, porém harmônicos. O significado dessa independência — numa afirmação contraditória — era a submissão de todos ao Poder Executivo. O próprio Poder Judiciário, por dever e razão de ser imune e equidistante de tudo e todos, nos reclamamos de natureza política, agia partidariamente e obedecia com docilidade às ordens que lhe ditava o Executivo." (Op. cit.)

Entre as razões que nos levaram à Revolução de 1930, indiscutivelmente, a hipertrofia do Executivo foi uma das principais, senão a principal. A esperança de todos, sintetizada no binômio de "representação e justiça", entretanto, somente foi alcançada quando o sangue brasileiro, em 1932, cobrou os solenes compromissos anteriormente assumidos.

Não obstante a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, no art. 15, consagrava os três Podêres e, no art. 55, traçava o balizamento do Judiciário. Regime amplamente descentralizado, decorrência natural do sistema federativo, as Justiças se bipartiam: na ordinária ou comum, de âmbito exclusivamente estadual; na especial ou federal, abrangendo os interesses fundamentais da União.

IV

A destruição da ordem legal — fenômeno desconhecido de nossa história, mas comum à vida latino-americana — acompanhou-nos de 1930 a 1934. A segunda Constituição Federal tivemos-la a 16 de julho de 1934, fruto de uma Constituinte, distorcida na sua composição, adredemente preparada para a satisfação dos interesses partidários de então. Encerrava, porém, como "órgãos da soberania nacional o Legislativo,

Executivo e Judiciário, não mais “harmônicos” mas, independentes e coordenados entre si” (art. 3º).

Divergia, além disso, da anterior a composição do Poder Judiciário (art. 63), quando fixava-lhe os órgãos: **a)** na Côrte Suprema; **b)** nos Juizes e Tribunais Federais; **c)** nos Juizes e Tribunais Militares; **d)** nos Juizes e Tribunais Eleitorais (art. 63). No mais, estabelecia as garantias dos Juizes em geral, discriminava-lhes a competência, principalmente no que concernia às Justiças Federais.

O golpe de Estado de 10 de novembro de 1937, ditando à Nação uma Carta Constitucional, extinguiu a Justiça Federal de Primeira Instância (art. 90). Os interesses federais — pior ainda: os de natureza internacional — passaram a ser apreciados pela “Justiça dos Estados, do Distrito Federal ou dos Territórios” nos Juizos da Capital (arts. 107, 108 e 109). Apenas os recursos interpostos subiam diretamente ao julgamento do Supremo Tribunal Federal.

O retôrno à legalidade — com a Constituição de 18 de setembro de 1946, emanada de Constituinte eleita pelo povo — pouco alterou do organismo Judiciário. Tão-só criou o Tribunal Federal de Recursos (reclamo de longa data) e restabeleceu a Justiça Eleitoral. No mais, estranhamente, constitucionalizou a Justiça do Trabalho, fruto de uma transigência política com um plenário dividido e um passado comprometedor.

Foi êsse, sem dúvida, um êrro técnico e injustificado, sobretudo se se atinar para a circunstância de que semelhante Justiça não prescinde da colaboração da Justiça Comum (art. 141, § 2º), nos lugares onde não haja Juizes do Trabalho; não abrange os dissídios relativos a acidentes do trabalho (art. 142, § 2º); constituiu-se, esdrúxulamente, em base paritária.

V

A prática veio demonstrar — mesmo sob a vigência da ordem legal — o significado do êrro técnico que foi a supressão da Justiça Federal de Primeira Instância. É que o sistema federativo de govêrno, mesmo quando a elaboração dos direitos substantivo e adjetivo permaneçam no âmbito da União, não pode prescindir do organismo judiciário especial. A teoria dos freios e contrapesos — no resguardo à Constituição, às leis e regulamentos federais — reclamam a sua unidade e, na Primeira Constituinte Republicana, Campos Salles, de modo admirável, o deixou patente.

A magnitude da matéria não escapou à observação do Presidente Castello Branco, devidamente assistido do seu Mi-

nistro da Justiça, o Professor Milton Campos. Entre os acertos políticos do seu Governo, sem dúvida, há que salientar a constituição de uma comissão de alto nível — integrada pelos Ministros Orozimbo Nonato (Presidente), Prado Kelly (Relator) e Dr. Dario de Almeida Magalhães — para estudar e equacionar, em profundidade, o magno problema, oferecendo ao Governo a solução que melhor conviesse ao interesse político da Nação.

A exposição de motivos então elaborada, de autoria do Ministro Prado Kelly, era um modelo de técnica jurídico-constitucional. Restabelecia o Judiciário Federal em toda a sua inteireza, firmando os seguintes pontos: aumentando o número dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (16), para que três turmas pudessem ser constituídas e melhormente atendessem à real competência do Tribunal Excelso; aumentando o número dos Tribunais Federais de Recursos, distendendo-lhes a competência; restabelecendo os Juizes Federais de Primeira Instância; enfim, reconstruindo o aparelhamento judicial da União.

O governo revolucionário, ao baixar o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, no art. 6º, revogou os arts. 94, 98, 103 e 105 da Constituição Federal, reestruturando o Poder Judiciário da União. Não com a perfeição reclamada, em toda a sua totalidade, naquela exposição de motivos, mas revivendo a Justiça Federal de Primeira Instância, disciplinada pela Lei nº 5.010 (ligeiramente alterada pela Lei nº 5.345-67).

A Constituição Federal de 1967 — note-se que é posterior à Lei nº 5.010 —, no Título I, Capítulo VIII, delineou a organização do Poder Judiciário Federal, não o escoimando, porém, do erro anterior referente à admissão da Justiça do Trabalho. Todavia, no que tange à Justiça Federal Especial, faz-se necessário, com a devida brevidade, que se lhe dê uma lei de organização ampla — conforme o fizera o Decreto nº 3.084, de 5-11-1898 — onde sejam riscados organismos espúrios (como é o caso do Conselho da Justiça Federal), de que não cogita a Constituição, e que se arroga ao direito de legislar através de provimentos e decisões, ferindo a invulnerabilidade da autoridade judicante do Juiz Federal.

Não somente isso, mas fixando normas disciplinadoras e corretoras, organizando as suas respectivas infra-estruturas (secretarias e serviços auxiliares); os seus padrões de vencimentos, com a devida gradação e o escalonamento que se faz preciso.

Há, porém, nessa Constituição, uma novidade de marcada utilidade: aquela de que cogita o § 1º do art. 116, quando consente que uma lei complementar crie mais dois Tribunais Regionais de Recursos: um em Pernambuco, outro em São Paulo.

O mais é fazer com que o recrutamento dos Juizes Federais (com início no cargo de Substituto) se processe por aprovação do Senado Federal, após escolha do Poder Executivo, recolhida de lista tríplice organizada pelo Supremo Tribunal Federal.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, respeitou, quase completamente, o texto anterior. Apenas, na matéria relativa à competência e ao acesso dos Juizes Substitutos a Titular — na seção em que houvesse vaga — é que houve alteração.

Problema delicado, mas não insolúvel, é o do restabelecimento das entrâncias, como ao tempo do regime da Constituição de 1891. Por certo, não é admissível que, numa Seção Judiciária, como as da Guanabara e de São Paulo — onde o volume de trabalho é vultoso —, um Juiz Federal ganhe o mesmo que um seu colega do Acre, Piauí ou Sergipe, onde o mesmo é diminuto. Mas não é o vencimento que deve impressionar; é o trabalho em si. Então, a matéria se solucionaria, facilmente, com o estabelecimento de uma "taxa judiciária" fixa, por feito, remuneradora do trabalho, sem que fôsse absorvida no vencimento.

Organizada a Justiça Federal Especial, há que cogitar da elaboração de um Código de Processo, face à peculiaridade e variedade da matéria que lhe cabe julgar: no cível, no criminal, no fiscal, no trabalhista etc. Então, os anacronismos devem ser postos de lado; suprimidas as publicações nos despachos interlocutórios; torná-los automáticos, nos prazos fixados na lei, pela própria Secretaria; custas arbitradas pelo Juiz ao despachar a inicial; publicação, unicamente, do despacho saneador; supressão da audiência de instrução e julgamento, salvo se houver prova a produzir; microfilmagem do feito após a sentença.

De um modo geral, eis aí a crítica do Judiciário Federal. O que resta — e que é a razão de ser de sua própria existência, sem o que sua missão fracassa completamente — é o respeito à vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos do magistrado.

Finalmente, a grandeza de um Governo — e aqui situamos o Executivo e o Legislativo — e a majestade de uma Justiça estão na razão direta do respeito que aquêle deve a esta, e esta, da isenção com que atua e se comporta, em relação àquele. Do equilíbrio dêsse entendimento, o beneficiário único é o Direito — quando organiza, regula e protege a sociedade —, ou, então, quando disciplina e resguarda os interesses individuais.

