

# ADMINISTRAÇÃO GERAL

## ESTUDOS GERAIS

### *Estrutura e Sistema da “Justiça Federal”*

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — *Professor Catedrático na Faculdade de Direito da Universidade do Paraná, Juiz Federal no Paraná.*

**A**PROVANDO mensagem governamental, a Comissão Mista do Senado e da Câmara dos Deputados, em data de 18 de maio de 1966, oferecia *redação final* ao Projeto de Lei n.º 5-66 (C. N.) organizando a Justiça Federal de Primeira Instância. Assinavam o *parecer* como Presidente o Senador BEZERRA NETO e como Relator o Deputado DJALMA MARINHO. Referendavam o parecer os congressistas Wilson Gonçalves, Menezes Pimentel, Flávio Marcílio, Antônio Carlos, Chagas Rodrigues, Edmundo Levi, Gay da Fonseca, Oliveira Brito, Manoel Vilaça, Celestino Filho, Ezequias Costa e Catete Pinheiro. Organizava-se, assim, no Brasil, uma justiça de competência *especializada*, orientada pelo *sistema federativo*. A lei, depois sancionada, chegava para esclarecer que «a administração da Justiça Federal de primeira instância nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, compete a Juizes Federais e a Juizes Federais Substitutos, com a colaboração dos órgãos auxiliares instituídos».

#### JUSTIÇA FEDERAL E NOVA CONSTITUIÇÃO

I — Inovava-se com a criação de Regiões Judiciárias e a criação do Conselho da Justiça Federal. Pelo art. 10 delimitava-se a *Jurisdição* com o apontamento das *causas* passíveis de julgamento na esfera própria de especialização. No art. 25, fixava-se a *organização administrativa*, com atribuições funcionais livres da antiga burocracia judiciária. Na composição *interna*, naquilo que não se aplica matéria processual, a mecânica do trabalho apresenta condições de eficiência e rapidez no trâmite dos feitos jurídicos. A *especificidade* funcional está bem caracterizada dentro em *quadro funcionário* de características próprias para o conhecimento da dinâmica processualística. Sua forma *orgânica administrativa* pro-

cura atender nos limites legais, pela hierarquia estabelecida, à boa realização dos serviços que lhe estão afetos.

### FIXAÇÃO CONSTITUCIONAL

II — Com a *promulgação* da nova Constituição do Brasil, em 24 de janeiro de 1967, no Capítulo VII, do *Poder Judiciário*, por força imperativa do art. 107, o Poder Judiciário da União fica exercido pelos seguintes órgãos: I) Supremo Tribunal Federal; II) Tribunais Federais de Recursos e Juizes Federais; III) Tribunais e Juizes Militares; IV) Tribunais e Juizes Eleitorais; V) Tribunais e Juizes do Trabalho. A escala de competência é aquela peculiar aos regimes de natureza política federativa. Com a transformação do Estado, em bases diferentes daquelas impostas pela Carta de 1946, repete-se a evolução de *autoridade* para a *unidade*, em contradita ao *poder dividido* e descentralizado. À margem dessa *evolução* geral, formas outras surgem com dimensões ampliadoras da capacidade judiciária do Estado. Não sendo um sistema político concepção abstrata, mas sim uma organização para ser vivida pelos homens, os sistemas não se transplantam fugindo às determinações da *história* e da *geografia*. Por muito tempo, pelas distorções havidas, ou pelo falso modelismo, nossa federação ficou esquecida como em crise de funcionamento a União Federal.

### O ESTADO É UM SER VIVO

III — Uma Constituição é uma *realidade*. Como bem escreveu Eugênio Gudín «*Não podemos viver na atmosfera irreal da abstração e do Estado escritural, apegados a textos de dispositivos inoperantes*». O século XIX revelou tipo comum de Estado, o Estado *constitucional-representativo*. Cumpre, porém, definir essa representatividade. Não é ela apenas tão-somente eleitoral. Deve estar em harmonia com o *organismo social*. Harmonizar-se com o *fato* do conjunto nacional como sujeito e objeto do poder *constitucionalizado*. Os elementos do Estado são quase sempre os mesmos: população, território e governo. O Território, como base *física* da nação. A população como a expressão de uma *comunidade* identificada por laços de sangue e de moral espiritual. O governo como *forma* própria de organização política. Portanto, o Estado é um *ser vivo*. Não é, na sua origem, uma mística de soberania.

Não se conceitua, como se concebe, à moda francesa ou norte-americana. Conceito *positivo* obriga princípios que são *estáveis* e regras que são normas integrantes da *verdade nacional*.



## UNITARISMO E FEDERAÇÃO

IV — Nosso regime imperial era unitário. O republicano, em 1891, ficou federativo. Nesse ponto, em razão do *tempo*, acertaram os constitucionalistas da época. O *Manifesto Republicano* de 1870 sustentava a tese das *realidades nacionais*. Nem uma centralização artificial e nem também uma federação com os perigos de uma confederação. As diferenciações na *unidade* seriam necessárias sem quebra da soberania do poder central. No primeiro plano, preexiste a União Federal, em casos como o do Brasil. Nos excessos da *autonomia federada* estão os germes da desagregação política. Por isso, já em 1911, Sílvio Romero declarava falido o federalismo. As coletividades-membros são entidades subordinadas na sua autonomia governamental. A preocupação de Rui Barbosa, por volta de 1910, estava no defender o respeito pelas *bases essenciais* da Constituição da República. As ameaças continuavam, com os movimentos armados e de opinião, numa demonstração de que o processo federativo se abalara com o desenvolvimento econômico de certas regiões.

## AUTONOMISMO E FEDERALISMO

V — A preservação da unidade *provincial*, como aquêle *autonomismo* defendido por Alcântara Machado na Constituinte de 1934, marcava o princípio de desintegração que chegou idealisticamente até 1946, alcançando um período histórico que se encerrou em 1964. O constitucionalismo não é uma fórmula vaga, mas um pacto social dentro em regime ordenado de leis políticas que são naturais e humanas. No contróle *judiciário*, está a conciliação, para não dizer a defesa do *federalismo*. Falho não raras vezes, assumindo posições de critério regional, não assumiu aqui a preeminência adquirida nos Estados Unidos. Quando uma Constituição é diploma natural de direito positivo, cabe a ela organizar uma justiça superior aos interesses locais e mediadora entre poderes que possam vir a ser desavindos. Não é a tendência centrípeta que se defende quando se condena o excesso da autonomia estadual. Idealismo e realismo não se entendem nas formações políticas. É preferível o *realismo* ao idealismo não substancial.

## CRISES CONSTITUCIONAIS

VI — A pluralidade federal, não contrastante com a União Federal, é a soma e nunca divisão. Na exposição de motivos, encaminhando anteprojeto de Constituição, Carlos Medeiros Silva fala muito acertadamente num «diploma de Inspiração nacional moldado na experiência positiva e negativa dos últimos quarenta anos». Essa experiência existiu com o sacrifício da nação vio-



lentada no curso do processo histórico. De fato, não seria preciso buscar em países exóticos, «por amor à novidade, ou em práticas sedimentadas em outros povos, os remédios milagrosos para a nossa crise constitucional». Esta crise constitucional nossa iniciou-se em 1926 com a reforma da Constituição de 1891, não evitando a revolução de 1930 e o longo período discricionário que atingiu de 1945, não obstante as Cartas de 1934 e 1937. Depois ainda, até 1964, aclimatou-se a desordem organizada, com reflexos profundos na ordem social e econômica. Assim, a *justiça federal* foi restabelecida pelo Ato Institucional n.º 2, e sua regulamentação feita pelo Congresso Nacional, através da Lei n.º 5.010, de 30 de maio de 1966. Como *poder* acresce de importância numa estrutura que pretende evitar as crises intestinas. A *competência* para julgar, que é de amplitude nacional, está no art. 119 da Carta de 24 de janeiro de 1967.

#### COMPETÊNCIA FEDERAL

VII — Cabe a ela, *justiça federal*, pelos seus *juizes federais*, processar e julgar: I) as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal, fôr interessada na condição de autora, ré, assistente ou oponente, exceto as de falência e as sujeitas à Justiça Eleitoral, à Militar e à do Trabalho, conforme determinação legal; II) as causas entre Estado estrangeiro, ou organismo internacional, e pessoa domiciliada ou residente no Brasil; III) as causas fundadas em tratado ou em contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional; IV) os crimes políticos e os praticados em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de entidades autárquicas ou empresas públicas, ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral; V) os crimes previstos em tratados ou convenção internacional e os cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar; VI) os crimes contra a organização do trabalho ou decorrentes de greve; VII) os «*habeas corpus*» em matéria criminal de sua competência, ou quando o constrangimento provier de autoridade, cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição; VIII) os mandados de segurança contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal ou dos Tribunais Federais de Recurso; IX) as questões de Direito Marítimo e de navegação, inclusive a aérea; X) os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução das cartas rogatórias, após o *exequatur*, e das sentenças estrangeiras após a homologação; as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção e a naturalização.



## INTEGRAÇÃO DO PENSAMENTO JUDICIÁRIO

VIII — Não se trata agora de renovar os métodos antigos restaurando a competência para a prática de atos processuais que digam respeito aos interesses orgânicos da nação. Não há qualquer semelhança entre a *justiça federal acontecida* e os métodos que se pretende adotar como integração de um só pensamento judiciário. Não basta que existam leis na sua amplitude formal de aplicação nacional. O Brasil é uma federação, portanto um Estado Composto nas suas peculiaridades de economia e de política. Mesmo a unidade processual não correspondeu à mecânica estatal manobrada pelo órgão de uma justiça *federada*. Sempre a União, que é federal, ficava vinculada às disparidades regionais, onde as diferenças se apresentavam de maneira mais flagrante. Não havia, por assim dizer, preparação psicológica para o entendimento dos interesses globais no conflito das formulações jurídicas. Os impactos divergentes, juridicamente, faziam a nação esquecida em favor das imposições geográficas menores.

## O PENSAMENTO BRASILEIRO

IX — Não há somente *justiça* que deve ser estadual e com base firmada na autonomia dos Estados federados. O tríplice-poder, pela ação do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, compõe a estrutura clássica das melhores organizações políticas do nosso tempo. A própria *administração*, como *poder de governo*, não escapa ao princípio da integração política. Mas os  *fatos* não se devem confundir quando numa esfera maior de atividade aparece o Estado como *Nação* ou como energia catalizadora de um *todo nacional*. Historicamente, o Brasil vem sofrendo, — é o que afirmam os nossos juristas estudiosos de política como Tavares Bastos, Alberto Tôrres, Oliveira Viana e Gilberto Amado, — distorções profundas nos princípios que sustentam a Nação. Os diversos *Zoneamentos*, atualmente mais característicos, como o Norte, Centro-Oeste, Nordeste, Leste e Sul, podem um dia violentar a unidade da chamada *civilização brasileira*. As implicações do complexo geo-econômico marcam diferenças que podem ser fatais.

## O JURÍDICO, POLÍTICO E ECONÔMICO

X — A preocupação de homens como o Visconde de Cayru ou Barão de Mauá, como Teixeira de Freitas ou Clóvis Beviláqua, estava na *definição* da unidade como fator principal da ordem econômica e jurídica, conseqüentemente, portanto, da ordem política. Lamentável que o Brasil ainda seja no século vinte uma nação que tão bem se caracteriza pela descaracterização do caráter nacional. A boa técnica no processo *jurídico* também é muito



boa técnica no processo *político*. Ambas as técnicas se conjugam integradas no corpo da Nação, através do Estado. O Brasil continua vivendo de desencontros que se tornaram históricos. O que é *político*, muitas vezes não é *jurídico*. O que é *jurídico* muitas vezes, contraria o que é *econômico*. Entre o *ser* e o *dever ser* vai uma longa distância. Trata-se, então, de aproximar diferenças que correspondam ao *todo nacional*. O Brasil precisa ficar dentro do pensamento brasileiro: exige que a sociedade e a comunidade integradas possam corresponder a um sistema judicial simples e unificado.

### HOMEM, SOCIEDADE E DIREITO

XI — Essa foi sempre a esperança de Alberto Tórres, cujos livros «Organização Nacional» e «Problema Nacional Brasileiro» ganham de nôvo freqüente atualidade entre os fatos evidentes da nossa desorganização social. A ordem administrativa na *justiça* simplifica a estrutura judicial e o procedimento processual. A desordem organizada, quando se torna em ordem constituída, anarquia com as instituições. Não permite ao *direito* adaptar-se às necessidades presentes ou condicionar-se às tendências futuras. O exemplo federativo americano, adotado em razão de circunstâncias geográficas, desde 1789, abriga-se sob a orientação do «*Judiciary Act*» marcando na sua evolução um sistema de funcionamento responsável pela mecânica de uma estrutura de *justiça federal*. Quando a *justiça* não é *parte* de poder e sim *poder*, tudo quanto se faça para melhorar a sua administração corresponde à defesa do homem, da sociedade e do seu *direito* em *têrmos* de segurança política e tranqüilidade social.

### O HOMEM É A SOCIEDADE

XII — A *reformulação da ordem jurídica* transforma-se na etapa mais importante contra os erros de uma organização social e política eivada de contradições, como bem lembra Caio Mário da Silva Pereira. O jurista não é mais o homem do passado, na expressão de Ripert. Mas, sim, o homem do futuro, atento às «*fôrças criadoras do direito*». As tendências conservadoras não excluem as situações novas que se manifestam contingenciadas pela realidade de fatores que são humanos e também universais. A iniciativa do Presidente Castelo Branco, através do Trabalho de grupo de estudiosos, com o apoio necessário do Ministro Mem de Sá e depois do Ministro Carlos Medeiros Silva, alcançou proporções públicas que a Nação ainda não entendeu. O «vivo» também existe no «*direito*». Há uma *justiça* muito boa na sua tradição, que está exigindo reformas. Reformar-se, ou *reformular-se*, para atender a ordem jurídica futura. O pensamento social, como sen-



timento jurídico, ganhando amplitude internacional, não escapa aos imperativos da determinação histórica e das imposições geográficas. A *terra* faz o homem. O *homem* é a sociedade.

#### REFORMULAÇÃO E REFORMA

XIII — Estamos-nos preparando, portanto, para uma grande reforma. Com essa reforma virá a melhoria da legislação e da hermenêutica. Cabendo então ao Supremo Tribunal Federal atuar como órgão orientativo e de direção de tôdas as instituições judiciárias. Não basta modernizar-se o *direito* através dos códigos. No mundo moderno, aproximado pelas distâncias que ficaram curtas, o *direito comparado* constitui-se em elemento vital. Os custos pouco importam, quando tôda uma nação amarga o desespêro de uma justiça que não administra pela demora e pelas imperfeições técnicas. A reforma, pela reformulação, deve ser a palavra de comando. Na *unidade judiciária* está, portanto, o primeiro ponto a ser atacado. Com o Ato Institucional n.º 2 e com a Lei n.º 5.010, o caminho ficou aberto para o aparelhamento e prática da justiça que é *nacional*.

#### AUTORIDADE E DIREITO

XIV — É preciso, também, fazer alguma coisa no sentido prático das questões e dos problemas. Observemos a paisagem do nosso País: a especulação, a sonegação, a exploração campeiam matando as condições humanas de coexistência social. Acusam-se todos os governos pelo flagrante aumento das desigualdades sociais. O sofrimento geral é apontado quando fortunas poderosas se fazem em prejuízo da Nação. Enquanto isso, a *crise de autoridade* se amplia com ameaças de subversão continuada ou de revoluções irreversíveis. Como fazer então funcionar um regime que seja em realidade um regime democrático? O direito, como o jurista, necessita de uma coisa, como seja o princípio de *autoridade*. Nunca, em tempo algum, estêve aqui no Brasil, tão em risco o equilíbrio das forças sociais. Os conflitos que se sucedem numa ordem econômica distorcida ameaçam a unidade brasileira. O desinteresse oficial de ontem não justifica que o atual govêrno não tome as medidas mais adequadas à reformulação da ordem jurídica com a organização de uma *justiça nova*.

#### CULTURA E DIREITO

XV — Justiça nova, em contrapartida, não quer dizer acabar com a *justiça velha*. A sustentação de um Estado, seja federal ou unitário, como autêntica nação, esta na sua ordem jurídica que se renova pela aplicação de métodos e processos jurídicos sempre



atuais. O passado vale como exemplo, quando êsse passado não é tradição, se projeta no futuro em têrmos de entendimento histórico. Do Código Filipino ao nosso Código Civil, há distâncias que se harmonizam. Das Ordenações até nossa legislação há o *homem social* na sua eterna evolução. O primado da *economia* contra o primado do *direito* alcançou fundamental importância nos tempos modernos. As grandes massas aí estão rebeldes e rebeladas, aguardando uma palavra de compreensão que a *política* pode oferecer desde que procure assegurar a fixação de verdades que se afirmam no tempo e no espaço. A civilização de cada época, refletindo a *cultura* do homem, cristaliza-se em regras de direito que exigem concepções outras de aplicação processual. O desajustamento e o desequilíbrio são produtos da instabilidade social.

#### ESTRUTURA NACIONAL

XVI — Com dois enormes documentos da nossa época como a «Declaração Universal dos Direitos Humanos» e a «Declaração Universal dos Direitos da Criança», o mundo está caminhando muito apressado para que possa manter concepções fixadas fora do tempo. Por essa razão, autoridade, direito e justiça se cristalizam em princípios cuja herança codificada no século passado não apaga e nem perturba. Sem uma estrutura nacional, federal peculiar própria, toda a evolução não será progresso e nem progresso o avanço das idéias jurídicas. Roscoe Pound, olhando de perto o futuro, revelando as tendências do pensamento jurídico, não esqueceu, mostrando aos pragmatistas, que as exigências do cotidiano são tão fortes e quem sabe mais fortes que a harmonia entre vontades que se conflitam. As imposições da realidade, quando esbarram no conservadorismo hermético, provocam as revoluções e as mudanças violentas da ordem chamada *constitucional*. No atendimento popular, a *justiça* está em primeiro plano. Mas a *justiça* campeando na tutela protetora de todas as relações humanas.

#### LEIS PARA A ÉPOCA

XVII — Afirmando com vontade de afirmar: a comissão integrada pelos juristas Nehemias Queiros, Oscar Saraiva, Francisco Luís Cavalcânti Horta e Alcino Salazar, realizou, em nome do governo, obra verdadeiramente meritória. Nos Estados Unidos, onde a prática diária da justiça está muito avançada, o trabalho de Althur T. Wanderbilt, procurando a reformulação da justiça do seu país, alcançou projeção internacional. Não há motivo, portanto, para que o Brasil fique parado em perplexidade, precisamente quando as sociedades modernas exigem sistemáticas dife-



rentes. Uma comunidade, seja nacional ou seja internacional, exige também que os governos se preocupem com as reformas judiciais. Os problemas da jurisdição e da competência, fixados pela importância da organização política, refletem a realidade do Estado-Nação. Uma melhor e mais rápida administração de justiça abolindo as causas da lentidão trazem conforto espiritual e tranquilidade social. Outra necessidade que é premente: fazer adaptar as leis às exigências da nossa época sem os complexos de uma sistemática que teima em permanecer viva depois de já morta.

### AS MANEIRAS JURÍDICAS

XVIII — O Brasil, como exemplo, era um Estado federal, sem uma *Justiça Federal*. Os zoneamentos, com unidade em ação e pensamento, racionalizam os interesses maiores na aplicação normativa dos direitos que são comuns. As estruturas somente falham quando não funcionam. As atuais, como federadas, não são estruturas federais. Dentro do bom sentido da análise administrativa não basta a unidade de processo ou de procedimento. Estou com Alcino Salazar também considerando «a criação da Justiça Federal de Primeira Instância a reforma mais profunda do Governo Revolucionário». Nada mais exato diante da realidade política. As *maneiras* como se aplica o direito no Brasil confundem juristas e estudiosos. As normas processuais, quando deviam ser simples e iguais para todos os Tribunais, apresentam acidentes que dificultam o pleito encarecendo a demanda e provocando lesões patrimoniais ou de liberdade. Dentro da divisão dos poderes constitucionais, a atuação judiciária, que não seja federal para os casos expressos, acarreta duas crises originárias, a de direito e a de autoridade. Esta, portanto, a grande reforma: adaptar o *jurídico* às necessidades do tempo, adaptar os *códigos* aos fatos vitais correntes.

### JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA

XIX — Foi bastante aconselhável, — mesmo que o ato Institucional n.º 2 assim o permitisse, — que as primeiras nomeações de magistrados se fizessem com o consentimento prévio do Senado. O problema humano é grave em tôdas as épocas e em todos os tempos. Dentro em nossa mecânica, buscar a responsabilidade da Casa maior do Congresso Nacional, é ato de pura co-responsabilidade política que só prestigiou os justos objetivos do Governo da República. Todo o homem deve estar feito e pronto para a função. Sendo essa função pública, de caráter técnico ou administrativo, ainda maior é a importância da existência do homem no cargo. Um dos grandes equívocos desta Nação, para todos aquêles que investigam as razões científicas



do Direito Administrativo, está no capítulo do *peçoal*. O Brasil, que ainda se caracteriza pela descaracterização do caráter nacional, também se define pela incapacidade no exercício da função pública.

### INDIVÍDUO E FUNÇÃO

XX — É um fato notório, principalmente, com a queda do Império e após o advento da República. Os pretensos candidatos da simpatia, do pistolão, do protecionismo ou do suborno deram ao País a feição indefinível da má organização administrativa onde os técnicos não são técnicos e os funcionários estão incapazes de compreender a própria função, saídos da rotina ou da burocracia contumaz. O *indivíduo deve estar para a função*, é uma norma em países de administração organizada!

### LIBERDADE E JUSTIÇA

XXI — Não será difícil entender que a *nossa civilização* já passou por diversos estágios econômicos, onde predominaram a caça, a pesca, a agricultura e a mineração, a ciência e a indústria, a tecnologia e a produção em massa, para chegarmos à era atômica e astral. Em consequência dos  *fatos*, o direito muda e com a mudança do *direito* muda também o homem. A despreparação realmente não conduz à boa execução das tarefas jurídicas ou judiciárias, muito menos à confiança pública. A *justiça federal* que se pretende, em sendo possível, deve escapar das deformações que hoje são históricas. Não basta que simplesmente tenha sido criada por lei através de mensagem presidencial. Necessita, orgânicamente, de estrutura e infra-estrutura. Ninguém nega a urgência de um novo sistema judicial simples e unificado. Por isso, o esforço de Wanderbilt, como reconhece J. Clavel Borrás, não interessa somente aos juristas anglo-saxões, mas ao mundo livre em geral. A expressão da *liberdade* está na *justiça*.

### A ORDEM NORMAL INSTITUÍDA

XXII — Em matéria, então, que foi programada em lei especial, envolvendo como aqui a jurisdição e a competência, determinam-se pontos culminantes de responsabilidade pública e política, colocando a ciência em serviço da civilização. Intervindo nas causas entre Estados estrangeiros, a pessoa domiciliada no Brasil, nas causas fundadas em tratado ou em contrato da União com organismos internacionais, mostra uma face do *direito atual* marcada pelos conflitos do nosso tempo. Pretende-se como é justo e prático, que essa *justiça federal* trace atividade de direito-interno e externo. Portanto, não resta dúvida que estão presentes os problemas de direito marítimo e de navegação, inclusive aérea.



Da mesma forma como estarão presentes os crimes contra a organização do trabalho e o exercício do direito de greve. Representará, por assim dizer, a ordem normal instituída como as relações que se estabelecem no plano jurídico internacional.

#### DIREITO E PROCESSO JURÍDICO

XXIII — Os «habeas corpus» e os «mandados de segurança», instrumentos da liberdade e da segurança individuais, serão capitulados *primeiro* quando a coação provier de autoridade federal não subordinada a órgão superior da justiça da União e *segundo* contra os atos de autoridade federal, excetuados os casos do art. 101, «I» e do art. 104, «I», *b*, da antiga Constituição Federal de 1946. A competência fica devidamente esclarecida como a jurisdição de cada seção Judiciária abrange tôda área territorial em lei definida e nela compreendida. Como se pretendeu estabelecer a *justiça federal*, bem organizada administrativamente, ela reflete profunda tendência para a humanização do direito e dos processos jurídicos. É preciso, porém, como está acontecendo, não matar no ânimo do cidadão o respeito inato pela norma da lei. Nos Estados Unidos essa *justiça* está sob a responsabilidade de 366 juizes e 4.100 funcionários correspondendo a 50 Estados da União, Distrito de Colúmbia, todos os territórios e possessões insulares. Como os Estados Unidos, o Brail também é uma *federação*. . . Na Constituição de 1967 também as coordenadas foram mantidas desde o Art. 107 até a inteligência do Art. 119.

#### INTELIGÊNCIA DO TEMPO

XXIV — Quando falamos em *humanização*, respeito do cidadão pela boa aplicação da lei, o que se objetiva é aliar harmonicamente a justiça aos princípios humanos e de solidariedade humana. Não atender os textos legais pela frieza das suas palavras, mas aplicá-los na inteligência do *tempo*, do lugar e da conveniência social. Ao Estado cabe esta grande missão: dar garantias ao individuo para viver tranqüilo e tranqüilo ser feliz no seu trabalho. O exercício dos direitos pressupõe um clima natural para a defesa das garantias individuais e políticas. O legislador constituinte de 1967 estêve bastante à altura das suas prerrogativas constitucionais. Votou uma Carta, cuja expressão de síntese é um exemplo de reformulação jurídica. Não procurou exageros de qualquer natureza demagógica. Os trabalhos de Comissão, como os debates de Plenário, acumularam subsídios para a história constitucional do Brasil. As Emendas apresentadas, quando estudadas melhor, demonstram, fora de cogitações sectárias, que ainda há homens brasileiros capacitados para a vivência dos problemas nacionais. O fortalecimento do Executivo e a liderança da Nação



foram dois pontos não exagerados de total compreensão política do mundo moderno. O apêlo à *lei ordinária* não violenta a nossa tradição constitucional expressa em 1891, 1934 ou 1946. As garantias *necessárias* continuaram existindo.

### O EXERCÍCIO DOS DIREITOS

XXV — Não há porque temer as reformas que se fazem urgentes e também inadiáveis. O «habitat» da ordem constitucional está naturalmente na ordem legal. Mas essa *ordem legal*, eivada de defeitos na estrutura, carregada de erros orgânicos, está sempre ameaçada por não atender às condições de vida de um povo. A *ordem*, quando não se adapta à realidade contingente, é desordem organizada. A *justiça*, falando a verdade, cada vez mais afastada, refugiou-se no poder, perdendo-se no formalismo. Os sistemas jurídicos não podem contrariar os  *fatos* da evolução social. *Direito* parado é direito morto. Direito mal aplicado, pior administrado, é caminho para a subversão e a desordem. As democracias, onde existam, assentam na base da interação jurídica. Nem sempre as situações adquiridas conseguem preservar o patrimônio individual e muito menos as postulados legais. Todo jurista, conservador por excelência, jamais deve esquecer o valor dos  *fatos* e a vivência da  *história*. A vida caminha com o  *direito* quando o  *direito* é a própria  *vida* na sua melhor expressão de entendimento e de harmonia social.

### UNIFICAÇÃO DO DIREITO

XXVI — Tôda unificação do direito não se realiza sem um processo judicial unificado. O jurista moderno precisa colaborar com o sociólogo, o legislador e o político. Ninguém desconhece os perigos que possa trazer o descontentamento popular com a administração da justiça. O respeito às tradições não perturba o reconhecimento das concepções que surjam fundadas num justo ideal atual de justiça. O ambiente humano, as transformações sociais, as condições sócio-econômicas, a herança de formação cultural obrigam o homem na sua caminhada para o futuro. Vamos pensar e repensar bem os problemas antes que seja demasiadamente tarde. O  *exercício dos direitos*, fundamental contra o desajustamento, o desequilíbrio e a instabilidade, principalmente daqueles direitos chamados  *sociais*, não se contenta com uma justiça administrada como se estivéssemos ainda no século XIX. O mundo mudou muito em técnica de viver e sobreviver, para que o homem não houvesse mudado. O jurista de hoje sente que, não obstante seja honesto respeitar o passado, muito pouco digno será não atender ao chamamento do presente. Do presente que é uma imposição da história.



## PROCEDIMENTO NORMATIVO

XXVII — O *direito* existe. O que não devemos, porém, é subestimar a técnica como organização e aplicação da Justiça. Sômente mesmo a boa lei não basta. Tôda uma estrutura deve ser reformulada através de sistema que venha atender à necessidade de completar as proclamadas exigências de uma época diferente que aceita o primado da economia mas que nêle não pretende ficar com o sacrifício das idéias morais. À grande derrota assistimos sempre: os postulados jurídicos não conseguem cristalizar-se como normas de direito. Agora, acreditamos não continue mais assim. As leis possuem motivações que a moral pública não pode desconhecer. As críticas feitas à organização da justiça no Brasil não são gratuitas. Alicerçam-se em evidentes fatos e números concretos. Se as falhas são tão gritantes e ameaçam a própria estabilidade jurídica e social do País, coube ao Governô rever o problema no sentido de sanar os erros que se estão perpetuando. Não está em jôgo apenas uma questão formal de orientação ou formalística de ação judicial, mas o futuro de tôda uma estrutura democrática sempre ameaçada de soçobrar. É o que agora podemos aguardar: a simplificação dessa estrutura e do sistema de procedimento normativo.

## A CONTEXTURA BRASILEIRA

XXVIII — O elementarismo na execução do processo judicial é de pasmar até aos leigos em assuntos dessa natureza. Os donos do processo, de um modo geral, os cozinheiros das articulações processuais, nada entendem do *direito* como *fonte*. A justiça, garantidora do exercício dos nossos direitos, se perde por trâmites de falso tecnicismo e de absurdas limitações que favorecem sutilezas e chicanas. Resta, portanto, num sentido de compreensão, restaurar a fé na aplicação do direito, dando à justiça e aos tribunais autêntico vigor de ação pública. Nos últimos séculos, o que chamamos liberdade individual, tanto nos Estados Unidos como na Inglaterra, decidiu-se mais nos *tribunais de justiça* que propriamente nos *campos de batalha* ou nos recintos legislativos, como bem informa Wanderbilt. Nesta segunda metade dêste século o problema se agravou preocupando juristas sociólogos do renome de um Gabriel Marcel ou Georges Ripert, de um W. Friedmann ou Emanuel Levy. No Brasil, fora da unificação do processo civil ou penal nada se impôs para integrar o direito na sua contextura *brasileira*.

## INICIATIVA FELIZ

XXIX — A *cultura* está na terra, no homem e no mundo. É universal como verdadeira mensagem do nosso tempo. Atua-



lizando os meios de execução da justiça, organizando-a em razões nacionais federativas sem quebra dos podêres federados, estamos dando forças à Nação para entender o indivíduo e atender à sociedade. Por isso, estamos convencidos, a iniciativa do ex-presidente Castelo Branco se revestiu de oportunidade e de urgência. Coube ao Congresso Nacional, no uso das suas atribuições específicas, colaborar e melhorar, no possível, o conteúdo do estudo encaminhado, dando-lhe assim a tônica para que se transformasse em lei de importância nacional. As críticas que surgiram, umas por motivo de especulação abstrata, outras por injunção misoneista, não atendem aos fatos de uma nação em desenvolvimento e que possui no direito a segurança de uma igualdade que somente uma justiça democrática poderá assegurar sem os entraves de uma justiça federal em mau funcionamento. Se alguns setores importantes exigem reforma imediata, que essa reforma se faça tendo como razão a reformulação da ordem e do pensamento jurídico. O primeiro passo está praticamente dado. Outros ainda virão, estamos certos, com maior objetividade na prática da ação judicial. A preocupação geral é uma só: aquela preocupação que possuem os norte-americanos com a importância de um sistema completo de normas de procedimento e administração ditadas pelo poder que é judicial.

#### ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA JUSTIÇA

XXX — O que está aí, em organização da justiça, é herança colonial. As escrivadinhas, os cartórios, os livros, a feitura dos termos expressam um antiquismo poeirento e rançoso. O notariado, como os notários, resiste ao curso do tempo. As nomenclaturas funcionais alcançam séculos já passados. O arranjo na formação dos processos, desde a inicial, passando pela autuação, apresenta aspecto de pura desordenação. A redação nas juntadas, certidões, audiências ou assentamento de recursos, como na lavratura dos diferentes termos, mostra uma linguagem caolha, rasurada, deturpada na cópia de épocas antigas. Toda justiça, como organização, precisa, antes de tudo, ser racional. No processo é que vamos buscar a expressão da *verdade jurídica*. No ano longínquo de 1857, no «*Compêndio de Teoria e Prática do Processo Civil*», para uso das Faculdades de Direito do Império, então em 2ª Edição, Francisco de Paula Baptista, Lente da Faculdade de Direito do Recife, já criticava os *velhos hábitos de considerar-se o processo, não como uma ciência com princípios, meios e fins*».

#### REAÇÃO A DESORDEM PROCESSUAL

XXXI — Ainda hoje, apesar de vasta contribuição doutrinária e bibliográfica, a técnica processual não conseguiu, pela



prática no exercício da justiça, alcançar a racionalização indispensável. É como o Direito Processual se conflitando com a *prática processual*. No processo *penal* ou *civil*, as lições de Costa e Silva, Galdino de Siqueira, Nelson Hungria, Mendes Pimentel, Gabriel Rezende Filho, Pedro Baptista Martins, João Mendes, Jorge Americano, Aureliano Gusmão, Costa Carvalho e Antônio Joaquim Ribas ainda não estão esquecidas. Trabalhos quase recentes, de uma geração de lúcidos juristas, como José Frederico Marques, Alfredo Buzaid, Egas D. Moniz de Aragão, João Claudino e Luís Eulálio Vidigal, traçam rumos objetivos onde a *prática* nunca deixa de ser *jurídica* e, ao mesmo tempo, *científica*. O que quer dizer, num sentido de reação à desordem processual, que os juristas estão unânimes, não de hoje mas de há muito tempo. Não se concebe que a legislação e o procedimento não se harmonizem através da execução processual. Para isso serão precisos meios próprios no jôgo da própria controvérsia. Meios que signifiquem *organização da justiça*.

#### EXPERIÊNCIA E PROCESSO

XXXII — Essa *organização da justiça*, além do que determinam as praxes legais, é por excelência *administrativa*. O famoso juiz Holmes foi talvez quem, de forma mais eloqüente, chamou a atenção para a experiência *pura* em que se transformou a *vida do direito*. Advertiu o magistrado norte-americano que dificilmente se penetra nos complexos segredos do *mundo jurídico* se nos mantermos aos cânones da lógica até agora dominante. A *justiça* também se *administra*, como também se organiza *administrativamente*. Está claro que tanto a vida jurídica como o direito possuem a sua dimensão lógica. Mas a *lógica* não está no *formalismo absoluto*, radical, obsoleto. Ela também é condição do *tempo*, como pretendia Holmes. O caráter exclusivamente *formal*, quando não se concilia com a experiência, violenta o mecanismo jurisprudencial e a natureza do processo. Tal é, ao que parece, o pensamento também de Benjamin Nathan Cardoso. Como de outro ilustre jurista, chamado Jerome Frank, tão preocupado com a *imprevisibilidade* dos fatos. Dois magníficos ensaios ainda estão atuais para conhecimento do pensamento em evolução, que são aquêles «A Luta pelo Direito» de Von Ihering e «A Vida do Direito» de Jean Cruet. Repetimos que o direito é *vida*, sobretudo *vida* na expressão *vitalista* de Bergson, representada no institucionalismo de Hauriou.

#### DIREITO LEGAL E TÉCNICO

XXXIII — Georges Gurvitch, da mesma maneira precisa, acredita em manifestações *concretas* da vida jurídica, independente



de processos que sejam apenas fundamentalmente lógicos. Na sua dupla ação, o *direito* além de *legal* também é *técnico*. No problema da técnica está a forma de execução processual. Para essa execução se faz necessário organicidade administrativa. Ou então *ordem* na organização da justiça. O próprio direito inglês se valoriza pelo seu *tradicionalismo evolutivo*. O preconceito de que as *leis* podem reformar-se ou de que o *direito* pode evoluir nos limites da pragmática tradicional, já é um preconceito não reconhecido pelos grandes juristas de sensibilidade política. A *casuística judiciária* não impede que os costumes evoluam com a evolução natural do homem. Há o sentido histórico, como há o sentido lógico, mas há também o sentido natural. Para isso tudo, não basta o procedimento processual escrito, quando sem *organização de base* nada funciona em favor da lei e mesmo do direito. A esterilidade jurídica surge do mau funcionamento da justiça. E, *organização*, como se pretende agora, dentro em termos atuais, será dar *constituição física* à justiça federal. Com *órgãos ordenados* para a consecução dos objetivos que lhes são próprios.

#### ESPECIALIZAÇÃO

XXXIV — O Brasil não está sozinho na sua reformulação jurídica. A terminologia técnica procura, em toda a parte, ser modernizada e colocada ao alcance do entendimento geral. As fórmulas esotéricas, arcaicas, cansadas pelo tempo, usadas nos processos, estão sendo abandonadas. A *simplicidade* começa a comandar a matéria processual. No entanto, nada mais difícil que essa simplificação. A feitura das leis, o que está certo, exige demorada gestação. O encaminhamento legislativo não supera aqueles óbices comuns aos grupos e partidos componentes de um *congresso político*. Sempre reação se faz presente quando a realidade natural procura impor as reais condições da *verdade jurídica*. Duas dificuldades sempre surgem: a do aperfeiçoamento dos textos e a do funcionamento burocrático. Quando um costume é adotado, torna-se difícil destruí-lo, porque ninguém ousa levantar a mão contra ele. A assertiva de Cruet ainda é aceitável, não obstante considerar-se também que os costumes evoluem e se transformam. Se o Estado é uma organização de *coação jurídica* à necessidade da *especialização* também é organização administrativa na dimensão que assim o exigir a *justiça*.

#### SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA

XXXV — Não há, nem pode haver, um direito teórico. Ele pode ser *teoria*, como pode ser *doutrina*, face à pesquisa ou através da investigação. Nada há de *absoluto* que não traga o sabor da *história*. Inclusive as fórmulas *abstratas* possuem conteúdo his-



tórico. Os princípios do direito *positivo* estão de certa forma ligados aos princípios do direito *natural*. Na interpretação dos  *fatos*, na fixação desses  *fatos*, levanta-se o quadro das necessidades humanas. O que se objetiva agora, com alguns novos métodos, é um direito que seja *operacionalmente* eficaz. Essa tem sido, nas linhas mestras, a orientação *constitucional* que nos oferecem as  *cartas políticas* mais atuais. A descentralização, no sentido da  *direção única*, corresponde à justiça exercida na URSS pelo Tribunal Supremo, pelos tribunais das Repúblicas federadas, pelos tribunais territoriais e regionais, como pelos tribunais das Repúblicas autônomas. O capítulo IX dessa Constituição é expresso no atendimento das condições geográficas para todo  *procedimento judicial*. Há um completo sistema onde os «juizes são independentes e somente subordinados à lei», conforme o Art. 112. A  *política estatal* e também o  *direito estatal* servem para um mesmo  *fim*. A unidade dos  *meios* está para a eficácia dos  *fins*.

#### APOIO À LEI

XXXVI — Na relação entre a política e a  *ética*, na essência dos direitos que são fundamentais, na convergência entre o que é natural e o que é físico, está a lei formal. Na atividade do Estado, pelo exercício de  *poder autônomo*, predeterminam-se as normas jurídicas que são normativas. Hans Kelsen como Hermann Heller, procurando o âmago do problema, na aproximação  *constitucional* do Estado com o direito, aceitam por assim dizer a atividade do Estado prevista e regulada pelo direito estabelecido. A. D. Lindsay, da  *Oxford University*, mais simplista, menos científico, aponta que nenhuma comunidade pode viver sem lei. Num Estado  *esclerosado*, mantido artificialmente ou sem estrutura natural, os  *direitos* nunca estarão protegidos dos ataques que violentam a ordem constituída. A força do Estado, portanto, para Lindsay, Guy-Grand e Scholten, salvo as divergências de estilo crítico, está organizada em apoio da lei e para dirimir os possíveis conflitos entre grupos e homens. Se a tarefa está na obediência das regras comuns e na solução pacífica das disputas, sobreleva aqui a importância da  *justiça* impondo o domínio do direito como expressão de uma  *livre associação* humana.

#### ESTADO E DIREITO

XXXVII — Eis porque a Constituição nossa de 1967 nada trouxe de particularmente novo, está claro, em matéria de  *organização da justiça*. Vinculou, porém, um  *sistema* à realidade da federação brasileira. Assim o fizeram outras  *cartas* hoje importantes para o estudo do Direito Constitucional comparado. Consideradas as circunstâncias geográficas, os dados de formação político-his-



tórica, os exemplos havidos noutras nações mostram que o caminho agora seguido é o caminho certo para as soluções na esfera judicial. Benjamin N. Cardoso fala com clarividência na «evolução através do processo». De um modo geral, essa *evolução* condiciona adoção de *sistema* próprio às contingências de uma sociedade política. Já Icília Vanni, no século passado, lembrava da necessidade de «um sistema racional de direito». O *sistema* apregoado fundava-se na *ordenação jurídica* em função de um *poder supremo*, poder êsse com unidade de *querer* e de *ação*. Não bastam que sejam apenas consideradas as regras impostas de conduta pessoal e social. Platão, na mesma linha na antiguidade (República, I, 73), assegurava que até numa «associação de bandidos a ação combinada para o fim comum exige paz e concórdia, que não se pode obter senão observando uma certa justiça». Mas essa *justiça*, levando em conta conflitos, rivalidades e lutas, constitui *sistema* dentro do qual *direito* se harmoniza com o Estado.

#### SUPREMACIA JUDICIAL

XXXVIII — Alguns dizem que se retomou um *sistema* aqui no Brasil. Não é a verdade bem verdadeira. Em 1891 aceitávamos princípios ditados pela *supremacia judicial* no federalismo. Não se argamassou como contam os arrazoados de Rui Barbosa, a harmonia esperada entre forças conflitantes que continuaram em constante choque. A singularidade de um critério, ou de um sistema sem estrutura, não realiza um *sistema jurídico*. Sistema como corpo de doutrina. Sistema como conjunto de partes coordenadas entre si. Sistema como conjunto de partes similares. Sistema como real combinação de partes concorrentes para um certo mesmo resultado. O que pretendeu o legislador de hoje apresenta algo de diferente: a unidade de um sistema que favoreça à *unidade do direito*. Considerando que há um *aspecto unitário* dentro do Estado federal, Mouskheli analisou a situação, configurando uma *teoria jurídica* para o Estado chamado *federal*. Êle é unidade na divisão, não obstante as circunscrições federadas. O que é *constitucional* pressupõe autonomia legislativa, administrativa e judicial. No judicial, a justiça passa a ser *federal*, pelo fato, pelo processo e pela afirmação da lei.

#### ORIENTAÇÃO COLEGIADA

XXXIX — Haja vista o *Conselho de Justiça Federal*, criado por força da citada Lei n.º 5.010, de 30 de maio de 1966. As atribuições que lhe delegam afirmam autoridade de pura gestão administrativa. Não foi, bem assim, uma justiça *restabelecida* pelo Ato Institucional n.º 2, mas uma *justiça* inovada em razão de realidades políticas que são *federais*. Para se atingir o *direito*, na



plenitude da vida social brasileira, seria preciso ação judicial cobrindo o território nacional para aquêles feitos de fundamental interêsse geral. No *Conselho* está a coordenação dos trabalhos de competência interna e externa que acautelam a nova sistemática judicial. A defesa do *sistema*, para o funcionamento da justiça, afasta quaisquer fatôres por acaso incidentes, que possam perturbar o procedimento legal. No sentido da administração própria, está conforme a boa técnica administrativa, acolhendo princípios já aceitos e consagrados pela ciência do administrador. Tanto que dos atos e decisões do *Conselho* não caberá recurso administrativo. Êle é soberano diante da lei e face ao sistema. Não é preciso ir mais longe.