

## DOCTRINA

### *Justiça nacional e a futura Constituição* (\*)

GABRIEL DE REZENDE PASSOS.

QUANDO foi convocada a Assembléia de Filadélfia que decretou a Constituição dos Estados Unidos da América do Norte, ALEXANDRE HAMILTON, JAMES MADISON e JOHN JAY publicaram famosos artigos no "Daily Advertiser", destinados a esclarecer o espírito público sôbre as instituições republicanas.

Esses artigos constituem o "Federalista", livro que se tornou universal e norteou a formação de gerações e gerações de republicanos nas Américas, principalmente no Brasil, onde desde 1839 começou a ser lido em vernáculo.

Os Estados Unidos são uma nação que teve a fortuna de se tornar independente e constituir-se em república sob a inspiração de um núcleo de autênticos grandes homens.

O debate dos temas constitucionais, conduzido por grandes espíritos, resultou numa Constituição que, através dos séculos, se tornou modelo para inúmeros Estados estrangeiros e ainda hoje é um dos estatutos que amparam e exaltam os direitos dos homens, os ideais democráticos.

Ao se aproximarem os dias em que a Assembléia Constituinte Nacional elaborará uma nova Constituição para o nosso povo, muito feliz é a iniciativa do Instituto da Ordem dos Advogados, por inspiração de seu provector presidente Prof. HAROLDO VALLADÃO, no sentido de se abrirem os debates sôbre temas constitucionais. E peço licença para consignar, nesta oportunidade, meus agradecimentos por ser incluído, embora imerecidamente, entre os juristas que tratam da matéria neste sábio colégio.

A nova Constituição sofrerá certamente o choque de influências das diferentes ideologias políticas, que se defrontam no mundo, mas, para nós, problema sempre presente é encontrar-se a linha de equilíbrio, o eixo justo entre a unidade e a federação.

País de enorme extensão geográfica e de escassa população, temos que preservar o seu futuro como nação unificada, mas devemos respeitar a inegável tendência para a federação, tão útil à administração e ao desenvolvimento econômico e político das diferentes regiões.

Todos querem, ou pelo menos o maior número quer a federação, máxime após um período de acentuada centralização de poderes, pois o fluxo e refluxo é próprio também das marés políticas.

Devemos, porém, precavermo-nos para não extremar o oposto à centralização, perdendo-nos numa federalização excessiva, que possa pôr em perigo a unidade nacional e tornar estanques, incomunicáveis, as diferentes regiões do país, tão afastadas pelas distâncias e desiguais pelos recursos econômicos, pela densidade da população, progresso e desenvolvimento cultural, etc.

Estejamos prevenidos contra a cisão de laços substanciais à unidade nacional, preservando as construções nacionais e tôda criação que ultrapasse a região e dê caráter ao Brasil.

Todos os elos que fortaleçam a União, sem prejudicar a autonomia política e administrativa dos Estados, são úteis e devem ser criados. O que importa é a *unidade com a federação*.

Temos instituições nacionais que, sem dúvida nenhuma, perdurarão com essa qualidade, como o Exército, a Marinha, a Aviação, os Correios e Telégrafos, o sistema aduaneiro, etc., etc., assim como temos um direito único, quer na sua parte substantiva, quer na adjetiva, além de que teremos, certamente, unidade na diretriz geral do ensino primário e na orientação do ensino secundário, superior e técnico.

(\*) Conferência realizada no Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros (D.F.) em junho de 1945.

No que se relaciona ao direito, a Constituição de 1934, como a de 1937, preconizou a unidade processual, mandando a que o Governo deu corpo, com o Código de Processo Civil, o Código de Processo Penal, a lei dos executivos fiscais e outras em que se fixam preceitos gerais de processo, como a lei de desapropriação. O progresso nesse sentido é inequívoco, e muito se acelerou e simplificou a marcha dos processos.

Tentou a Constituição vigente fazer a unificação da justiça, mas não a levou a cabo, pois "unificou" no plano estadual, como o acentuamos logo após a sua promulgação, de modo que hoje temos em cada Estado uma Justiça própria, com um Tribunal de Apelação, além de um Supremo Tribunal na Capital da República, e de uma Justiça Militar, uma Justiça especial de Segurança e uma Justiça do Trabalho, ao mesmo tempo que, dentro da justiça dos Estados, e por êles custeada, existe uma justiça privativa da União, com recurso para o Supremo Tribunal, que é, dest'arte, também um Tribunal de recursos ordinários, de apelações e agravos.

A unificação mista que atualmente existe é inconveniente porque exhibe um dos Poderes em estado fragmentário, de constituição híbrida, com Tribunais sobreexcedidos de encargos e trabalhos, com o correspondente retardamento da marcha dos processos, ao par de outros tribunais vãos e mortos; uns juizes razoavelmente pagos e outros mal pagos; juizes bem escolhidos aqui e recrutados inconvenientemente ali, e um sem-número de diferenças que desrecomendam o sistema.

Por outro lado, a anterior dualidade de justiça era ainda mais cheia de deficiências.

Existia, até o advento da Constituição de 1937, uma Justiça Federal destinada de preferência a atender as causas da União. Mas era constituída por um Juízo Federal na Capital de cada Estado, com duas varas em S. Paulo e Minas, e três varas no Distrito Federal, mas com jurisdição em todo o Estado, sem os meios adequados para atender às necessidades forenses das Regiões. Imagine-se cada comarca do tamanho do território de um Estado e se verá logo a precariedade dessa justiça federal, que operava por meio de precatórias não cumpridas as mais das vezes, ou não devolvidas, as quais ninguém acompanhava, a não ser cidadãos leigos e indiferentes que tinham nos Es-

tados o título honorífico de Suplentes de Juizes Federais.

Em alguns Estados, como os titulares das varas federais eram grandes juizes e notáveis cidadãos, a Justiça Federal se constituía em garantia e segurança contra desatinos locais. Isso se verificava, justamente, à parte o valor desses titulares, por serem "federais" os juizes, isto é, por não estarem presos aos caprichos e arbítrios dos poderes locais. Era a presença da União nos Estados.

A sua ação, porém, era restrita no que concerne propriamente à aplicação da justiça, e o seu poder de ação, fora das capitais, era escasso.

Depois que se extinguiu a Justiça Federal, e logo que foi adotada a colaboração dos Ministérios Públicos locais para as causas da União, dando-se competência aos juizes vitalícios de Comarcas, para os executivos fiscais federais e para os processos de herança jacente, tornou-se muito mais rápida, eficiente e numerosa a defesa dos interesses da União do que no tempo em que ela contava com uma justiça própria para esse fim.

O preconceito de justiça dual veio com o de uma federação excessiva em que aos Estados federados se reconheciam, como legítimos, certos melindres autonomistas sem correspondência com a verdadeira autonomia, de modo que o que se encorajava era o separatismo.

Nos Estados Unidos, a federação, segundo se diga observação, se fez de fora para dentro, de jeito que até dualidade de direito se admite. O Brasil, porém, era uno e a federação veio dividilo, de dentro para fora, criando às vezes alguns artifícios, por amor a certo prurido de imitação. A criação de múltiplas leis processuais e de uma justiça dual foi um desses artifícios desnecessários.

*O que importa na federação é a autonomia política e administrativa das unidades federadas.*

A justiça não deve ser repartida, porque a justiça una é mais forte e a justiça mais forte melhor garante a essa própria autonomia política e administrativa.

A justiça segundo nos parece, pois, deve ser uma instituição nacional, custeada unicamente pela União e por ela organizada, segundo as necessidades da vida forense do país, com certa plas-

tidade, de maneira que os trabalhos sejam distribuídos equitativamente e tenham marcha rápida. A unidade de justiça seria sobre isso mais um laço a identificar e prender os diferentes Estados Federados, e retiraria os juizes das influências locais, sempre mais atuantes sobre eles de que os Poderes Federais.

O país se dividiria em Regiões Judiciárias, à semelhança do que se procede com as Regiões Militares, com as zonas aéreas, etc., não sendo necessário que cada região judiciária se circunscrevesse aos limites de um só Estado, nem que cada Estado só comportasse uma, podendo, ao contrário, cada Região compreender mais de uma unidade federativa no seu círculo. O que se teria em vista seria a distribuição equitativa de serviços. Cada Região contaria com um Tribunal de segunda instância, constituído por Juizes, Advogados e Membros do Ministério Público, recrutados dentro da própria região, obrigatoriamente, não podendo remover-se um Juiz de uma Região para outra de maneira a evitar-se, com essa providência, uma das lacunas existentes na justiça unitária do Império.

Em certas regiões, em que o serviço forense é numeroso e intenso, como o Distrito Federal, poder-se-ia criar mais de um Tribunal com especialização, como um Tribunal Criminal, soto-posto a varas criminais, e um Tribunal Cível que coroaria uma justiça cível de primeira instância. Mesmo dentro da atividade cível poderia, se o serviço o exigisse, ser criada a justiça comercial, com um Tribunal de Comércio. Esses desdobramentos teriam ainda a vantagem da especialização tornando os juizes e desembargadores mais profundos conhecedores da matéria básica de sua carreira judicial.

Enfim, o que propugnamos é a unidade nacional da Justiça, com plasticidade suficiente para que sejam atendidas as necessidades do serviço forense com rapidez e eficiência.

A esse sistema se sobreporia o Supremo Tribunal Federal, constituído da maneira tradicional, que tem dado à Justiça do Brasil muitos de seus maiores e mais gloriosos nomes, com a competência limitada à unificação da jurisprudência, à solução última das questões constitucionais, às questões de magno interesse da União e dos Estados,

inclusive conflitos que entre eles se suscitem, os conflitos de jurisdição entre juizes e tribunais de regiões diversas, ou de justicas diferentes, julgamento de rescisórias de seus julgados, e aos processos contra o Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Tribunal e Desembargadores, etc.

Restringindo-se a competência do magno Tribunal, poderia ser diminuído o número de seus membros, restabelecendo-se o julgamento em tribunal pleno, ficando seus egrégios juizes com lazeres para seus profundos estudos e para o repouso necessário à saúde e à elaboração mental.

A justiça especial de segurança não nos parece que careça de existir numa boa organização judiciária, não acontecendo o mesmo com as outras justicas especiais de exceção, como a Militar e possivelmente a Justiça do Trabalho com o caráter de conciliação de interesses de classes.

Claro está que as prerrogativas tradicionais do Judiciário, como a estabilidade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos são elementares da função de Juiz, como imprescindível é a preeminência de suas decisões e a intangibilidade do Juiz, abolindo-se tudo que direta ou indiretamente constranja ou cerceie o Juiz.

Para completa organização da justiça, parece-nos indispensável ao ingresso na carreira o concurso de provas rigoroso, como se vem praticando em S. Paulo, há cêrca de vinte anos. A remuneração do juiz deve estar à altura de facilitar-lhe padrão de vida condigno, além de ser cada juízo provido de biblioteca e publicações necessárias ao respectivo serviço de rotina, não se falando nas grandes bibliotecas dos Tribunais.

\* \* \*

Quanto ao Ministério Público, entendemos que cada Região deve ter o seu próprio, chefiado pelo Procurador Regional, que funcionará junto do respectivo Tribunal Superior, e todos superintendidos pelo Procurador Geral da República.

O Ministério Público é órgão atuante da Justiça, mas carece ser despidido das atribuições não pertinentes essencialmente ao Ministério Público, que ultimamente o vêm sobrecarregando.

A União criará órgão próprio de defesa de seus interesses em Juízo, o qual poderá centralizar a dos interesses das autarquias federais, não havendo inconveniente em que suas causas sejam aforadas na Capital do Estado domicílio de seu contendor, como ora se faz com as varas especializadas em feitos da Fazenda. Os Estados e Municípios, igualmente, organizarão seu aparelho de defesa forense, por intermédio de órgãos específicos, sem se servirem do Ministério Público, para a função de advogados.

Aos Membros do Ministério Público, investidos de atribuições exclusivas de defensores da lei e da sociedade e daqueles a que esta deve amparo, cabem remuneração condigna e garantias funcionais, que os tornem distantes do arbítrio do Poder ou dos poderosos, confundindo-se suas garantias com as da Magistratura.

\* \* \*

Cada ano se fazem reformas judiciárias, se buscam soluções para o problema do excesso de trabalho de alguns tribunais e para a absoluta falta de trabalho de outros, que até são fechados.

Quanto ao Supremo Tribunal Federal, sobrecarregadíssimo de atribuições e de serviços, os doutos têm aconselhado diversos remédios e providências, como a eliminação dos recursos extraordinários com fundamento na letra a do artigo 101, III, da Constituição, referente a decisão final que viole letra de lei, ou de tratado federal objeto da discussão. A hipótese, aliás, se confunde com um dos casos de recisória e até poderia constituir falta funcional. Ao demais, tal oposição à lei federal seria temida em épocas de excessiva vivacidade de espírito autonomista dos Estados, visto como, então, os juízes estaduais se rebelariam contra a lei da União — o que nunca ocorreu entre nós, e seria hipótese temível numa federação centrípeta, o que não é o caso da nossa. Outro remédio receitado é a descarga nos Tribunais de Apelação de algumas atribuições do Supremo; êsse remédio vem aliviar um doente com a morte de outro.

Outra solução é a criação de um Tribunal de Apelação Federal, para o qual se remeteriam os agravos em executivos fiscais federais e as apelações da União em certas ações, relativas à

condição dos funcionários e outras de determinada alçada. Para uns, êsse tribunal de Apelação deveria ser um órgão criado em tôdas suas peças, e para outros seria uma adaptação do Tribunal de Contas, que se vem transformando em órgão inoperante, dado que se lhe cassam as atribuições fundamentais.

As reformas sucessivas, ao cabo de um ano de aplicação, evidenciam que o remédio valeu por pouco tempo e que não adiantam soluções de emergência.

Uma das razões pelas quais os tribunais se sobrecarregam de serviço é a multiplicidade e iteração de recursos. Sem dúvida, o recurso é uma garantia contra o êrro ou a malícia (felizmente raríssima) do julgamento, e sem êle não pode o indivíduo garantir-se contra o arbítrio judicial.

Recorrendo de um julgamento para outro coletivo, estranho às influências que determinaram o primeiro, aumentam as probabilidades de acêrto e de segurança na pesquisa da verdade e na prática da justiça.

Mas, por outro lado, a multiplicação de recursos pode trazer para certos temperamentos um conformismo, um excessivo desprendimento de certos juízes no sentido de não se absorverem a fundo na controvérsia, que se desdobra para seu julgamento, deixando que o tribunal superior faça “melhor justiça”. Por outro lado, a multiplicidade de recursos desenvolve um falso “espírito liberal”, tendente a conceder recurso para um exame posterior mais profundo, que às vêzes não vem nunca.

O recrutamento de bons juízes, plenamente garantidos, bem pagos, estudiosos, com viva consciência profissional, e a limitação de recursos aos que desdobram os julgamentos perante dois juízes efetivamente e não a um único, porque o outro teria sido descuidoso ou superficial, eis os elementos básicos de boa prática da justiça, a par da boa e eficiente organização do Poder Judiciário.

O que se deve abolir são as soluções de emergência, os remédios para sintomas, sem que se encare a fundo o problema da Justiça do Brasil, devendo-se procurar uma solução que resista ao tempo, ou que, pelo menos, tenha bastante plas-

ticidade e seja apta para atender ao aumento constante das questões trazidas a juízo.

O Brasil aumenta de população, de atividade, de trabalho, tornando-se mais intensas e complexas as relações entre os indivíduos, de modo que as contendas e controvérsias que vão desaguar no fóro se tornam mais numerosas.

E', pois, preciso organizar-se a justiça com espaço de folga que satisfaça a novas necessidades, sempre crescentes.

E' certo que não só da organização da Justiça depende a melhor realização do Direito, e que êste é um só, sendo os seus diversos ramos meras divisões teóricas, criadas para atender aos múltiplos malefícios a que êle visa reparar.

Os diversos ramos do Direito, ou as várias disciplinas jurídicas têm uma variedade formal, a fim de adaptar-se a peculiaridades sociais, mas, substancialmente, visam a satisfação do sentimento de justiça, reclámo único em várias formas, e a preservar a ordem no organismo social.

E, embora o direito não seja a lei, é nela que êle mais freqüentemente se "realiza", isto é, a lei é o melhor conduto do direito, ainda que não o esgote, nem o apreenda em tôdas as suas sutis manifestações. Ora, a lei nem sempre é perfeita na forma, nem sempre é bem inspirada no seu conteúdo, nem sempre guarda fidelidade ao sentimento jurídico; às vêzes, a êste se opõe flagrantemente.

E' como a lei é o veículo do direito, e tem por si um sistema de coação, que é o aparelho estatal, passam as vêzes por constituir "direito" leis anti-jurídicas.

Se nos fôsse dado fazer imagem, diríamos que, pelo canal adequado a conduzir o direito, passa muita matéria repugnante ao direito. O contínuo faz presumir a natureza do conteúdo; presunção muitas vêzes desmentida pela realidade.

Mas, a lei só não é direito, pois a lei só, como norma, é apenas uma imagem; o direito nasce da lei aplicada e, conseqüentemente, pressupõe maquinaria jurídica, que são os órgãos da Justiça, e o homem.

Sim, o homem que invoca a lei num sentido, a seu favor; outro homem que a nega nesse mesmo sentido, e a entendê no rumo de suas conve-

niências ou de seus interesses, e, afinal, o homem que pondera o fato e entende a lei, não com o propósito de atender a um dos interesses propugnados, mas com o de satisfazer a um sentimento — o sentimento de justiça.

O direito realizado, pois, é a norma, mais o fato, e mais o homem com tôda a complexidade e os sentimentos dêste, de sua cultura de sua visão, de seus ideais, ou com a ausência de uns ou de todos êsses atributos.

Repousando o direito sôbre tantos assentos incertos, tem que apresentar variações e variados aspectos.

Mas, a sua realização será tanto mais satisfatória quanto mais aptos forem os homens que o versam — o que é tarefa das Faculdades de Direito, e quanto mais simples, eficiente e rápida fôr a mecânica judiciária.

Ora, só a racional organização da justiça, com a simplificação dos processos de apurar, definir e proclamar a relação jurídica exata, poderá levar-nos perto do ideal de justiça segura, rápida e barata.

Concluimos essas ligeiras considerações por propugnar :

a) Justiça Nacional, já que contamos com um só direito material e formal, organizada como corpo único, a expensas da União Federal;

b) Criação de Regiões Judiciárias, distribuídas eqüitativamente pelo país, com um Tribunal superior de recursos cada qual, constituído por juizes e juristas recrutados na própria Região, podendo haver mais de um tribunal, com especialização de competência;

c) Manutenção do Supremo Tribunal Federal, na capital da República, constituído de maneira tradicional com número de membros menor que o atual e funcionando em pleno, com a competência restrita a julgamento último das questões constitucionais; recursos extraordinários tendentes a fixar a inteligência da lei, no caso de divergência entre Tribunais (atual letra *d* do artigo 10, III da Constituição); causas ou conflitos entre a União e Nações estrangeiras; recursos de sentenças em ações entre a União e Estados da federação; conflitos de jurisdição entre juizes ou

tribunais de regiões diferentes ou de justiças diversas, ações rescisórias de seus julgados; julgamentos do Presidente da República, dos Ministros do Supremo Tribunal, e do Procurador Geral da República, dos Ministros de Estado e dos Desembargadores;

d) Garantias tradicionais a juizes e aos membros do Ministério Público, com remuneração elevada;

e) Ingresso na Magistratura e no Ministério Público, mediante concursos de provas, regionais;

f) Criação de um Arquivo forense na sede de cada Região, para onde se encaminharão os autos findos, e o qual fornecerá as certidões, traslados ou fotocópias de documentos constantes dos respectivos processos.

\* \* \*

Não alimentamos — é claro — a pretensão de ser dono da solução conveniente, nem a de tra-

zermos qualquer contribuição nova ao estudo do problema da organização judiciária no Brasil.

Atendemos à convocação dos nossos caros colegas, e trazemos à sua apreciação algumas sugestões singelas que correspondem à nossa experiência no exercício, durante nove anos, do cargo de Chefe do Ministério Público Federal, a serviço da Justiça e da União.

Apresentamo-las aos ilustres colegas, certos de que, do debate de opiniões neste sábio colégio, surgirá para o país a indicação da solução mais conveniente ao aperfeiçoamento de sua Justiça.

O contacto intenso com a atividade judiciária durante tantos anos, nos leva a pedir ao Instituto dos Advogados, a que reitero agradecimentos pelo honroso convite para vir ocupar sua tribuna ilustrada por tão luminosos debates, permissão para render sinceras homenagens aos juizes do Brasil, tão heróicos e dignos servidores do grande ideal que a todos nos congrega.

## PARECERES

### CARGOS PÚBLICOS — PROVIMENTO — REQUISITOS — SERVIÇO MILITAR — CONDIÇÕES ESPECIAIS — REVOGAÇÃO DE LEI, EXPRESSA OU TÁCITA

— *A circunstância de coincidirem os requisitos — quitação e condição — ou desta pressupor aquela, não retira o caráter de autonomia que a lei geral, o E. F., lhes dá. E tanto assim é que um pode vigorar sem o outro.*

— *Interpretação do E. F., art. 13, ns. III e IX.*

— *Idem, do Decreto-lei n.º 2.750, de 6-11-40.*

— *Idem, do Decreto-lei n.º 7.343, de 26-2-45.*

### DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

#### PARECER

1. O provimento dos cargos públicos obedece à satisfação prévia de vários requisitos.

Entre êstes o de

“haver cumprido as obrigações e os encargos para com a segurança nacional”

e o de

“ter atendido às condições especiais prescritas para determinados cargos ou carreiras”.

São exigências distintas e inconfundíveis, não só por sua natureza como pelo destaque que o E.F. lhes deu (art. 13, ns. III e IX).

A prova, quer do primeiro requisito quer do segundo, obedece a regras próprias, editadas em leis e regulamentos autônomos.

2. Sobre o serviço militar e a prova de sua quitação, dispôs recentemente o Decreto-lei 7.343, de 26-2-45, art. 12:

“Art. 12. Nenhum brasileiro, de *mais de* 19 anos de idade, poderá, sem prévia apresentação da prova de que está em dia com suas obrigações concernentes ao serviço militar, praticar qualquer dos seguintes atos:

g) *inscrever-se* em concurso para provimento de cargo público ou exercê-lo;