

quadros partidários, ao passo da rápida urbanização, da *massificação* da sociedade: acentua-se o “declínio dos notáveis” (ARON trata do assunto no que tange à França: pág. 196), enquanto certos grupos — “que (ontem) forneciam grandes contingentes de eleitos nas precedentes repúblicas, e serviam de intermediários entre a circunscrição e a capital”, — perdem prestígio.

As liberdades, no plural, que com tôdas as suas seqüelas foram antes a palavra cabalística da vida política, liberdades pessoais, sufrágio universal, influência dos partidos, — perderam seu magnetismo, os processos parlamentares tornaram-se apenas rituais, e as verdadeiras potências governantes passaram a ignorar as cerimônias parlamentares: “o verdadeiro poder desertou das assembleias”, e mesmo na Inglaterra o fenômeno é observado, quando “a Câmara dos Comuns está em vias de conhecer aquela que foi a sorte do rei — que reina e não governa — e se transforma num símbolo, deixando de ser um centro de decisão” (RAYMOND ARON, págs. 174/5).

Todo certo conjunto de matérias inscritas na Constituição brasileira mais recente (o resguardo de certos monopólios estatais, a redução do poder de controle do Tribunal de Contas sobre o Executivo, a planificação econômica e o orçamento plurienal, etc.), significa um volume de restrições que seguem a linha universal da limitação das atribuições reais, e mesmo formais, das assembleias de representantes, notoriamente incapazes de acompanhar a andadura acelerada imposta às ações do Estado contemporâneo.

Não podemos louvar, globalmente, o diploma federal recém-promulgado: ele acabou sendo um documento cheio de contradições intrínsecas, freqüentemente ininteligível, um genuíno produto de apressados arranjos parlamentares. Mas qual obra semelhante, no mundo, se apresenta liberta dessas eivas?

Onde, todavia, não admitimos a seriedade sociológica-jurídica das impugnações à nossa recente Carta é no concernente à dimensionalização do Poder Executivo, a como este foi organizado. Qualquer outra estruturação, fora da que se fez, estaria condenada a não persistir na prática constitucional.

## CONSIDERAÇÕES SÔBRE A JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA

JORGE LAFAYETTE PINTO GUIMARÃES  
Juiz Federal no Estado da Guanabara

Após 30 anos, extinta que foi pela Carta de 1937, ressurgiu renovada a Justiça Federal de primeira instância, defendida por uns, combatida por outros, e sob a indiferença de muitos, agora estruturada num sistema orgânico, que a articula com Tribunais Federais de 2.<sup>a</sup> instância, sob o controle último do Supremo Tribunal Federal, semelhantemente ao que ocorre com as Justiças Estaduais, em decorrência do Ato Institucional n.º 2, e da Constituição de 24 de janeiro.

Volta-se, pois, à orientação adotada pela Constituição de 91, mantida pela Constituição de 1934, e da qual se afastou a Constituição de 1946, que se limitou a criar um Tribunal Federal de 2.<sup>a</sup> instância — o Tribunal Federal de Recursos — mantendo, no mais, o sistema da Carta de 37.

É de notar, a propósito, a inexplicável contradição em que incorreu a Constituição de 1937, ao extinguir a Justiça Federal de 1.<sup>a</sup> instância.

Numa Constituição reconhecidamente autoritária e fortemente centralizadora, como era, sem dúvida, a Carta de 10 de novembro, seria compreensível a federalização da Justiça, com o desaparecimento das Justiças Estaduais.

Extinguir, porém, a Justiça Federal, justamente quando os poderes da União Federal eram reforçados, e a Federação sofria restrições consideráveis, foi uma contradição, não estando a medida de acordo com os princípios e tendências da aludida Carta.

Afirmou PEDRO LESSA (*Do Poder Judiciário*, pág. 4), que “à organização constitucional tem sido sempre inerente a dualidade da Justiça”, e invocou os exemplos dos Estados Unidos, México, Colômbia, Venezuela, Argentina e Suíça — sendo o exemplo quanto a esta passível de restrição, como terei oportunidade de acentuar.

E, realmente, exige a Federação a dualidade de Justiças, sem embargo de opiniões em contrário, entre as quais cabe destacar, pela sua veemência, a de OLIVEIRA VIANA, que qualificou a dualidade de magistraturas como “crime irremediável porque é quase crime de lesa-pátria”.

A partilha de poderes entre a União e os Estados, pela Constituição, característica do regime federativo, deve fazer-se sentir nos três ramos: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Não há razão, de ordem lógica ou jurídica, que justifique a dualidade de poderes, quanto ao Executivo e ao Legislativo, com a unidade do Judiciário; pelo contrário, cada centro de governo deve possuir os três poderes, como acentua o constitucionalista norte-americano BERNARD SCHWARTZ (*Direito Constitucional Americano*, pág. 56).

E esta unidade é injustificável em qualquer das duas fórmulas possíveis: ou a federalização da Justiça, toda ela pertencente à União, como já foi pretendido, ainda no regime da Constituição de 91, sob a reprovação de PEDRO LESSA, que se referiu a esta tendência como “a mutilação do regime federativo” (ob. cit., pág. 5), e recentemente foi sugerida, como meio de melhoria das condições dos juizes estaduais — embora em relação a alguns Estados a tese seja falsa, e deva esta melhoria ser obtida por outros meios — ou o desaparecimento dos órgãos judiciários federais, seja apenas em 1.<sup>a</sup> instância, ou também na segunda, mantido tão somente o Supremo Tribunal Federal, ou órgão equivalente.

Além disso, a sujeição da União Federal a juizes e tribunais estaduais não encontra justificativa, devendo ela possuir seus próprios juizes, inclusive por motivos referentes ao próprio equilíbrio federativo, não envolvendo o reconhecimento desta necessidade de confiança em relação à capacidade e demais qualidades dos juizes estaduais.

Da Federação com Poder Judiciário único, todo êle federal, não há exemplo, como demonstra JOSÉ FREDERICO MARQUES (*Instituições de Direito Processual Civil*, vol. II, pág. 76), já que no caso

da Áustria, algumas vezes invocado, não há verdadeira Federação, segundo salienta MOUSKHELLI (*La Théorie Juridique de l'État Fédéral*, pág. 228).

Como exemplos de Federação sem Justiça Federal, porém, há os do Canadá e Austrália, cujas Constituições admitem, todavia, a criação de tribunais federais de 2.<sup>a</sup> instância, e o da Alemanha Ocidental, onde há vários tribunais federais especializados, para julgamento de recursos interpostos dos tribunais estaduais ou locais.

Em tôdas estas federações, porém, há um tribunal federal, órgão de cúpula do Poder Judiciário, embora varie o seu nome, sendo que na Suíça o Judiciário federal se restringe a êste Tribunal.

Favorável à Justiça Federal de 1.<sup>a</sup> instância foi o pronunciamento do Instituto dos Advogados Brasileiros, conforme o parecer dos eminentes Drs. HAROLDO VALADÃO, OTTO GIL e CELESTINO DE SÁ FREIRE BASÍLIO, todos ilustres ex-Presidentes, aprovado nas sessões de 5, 10 e 12 de agosto de 1965 (*Revista Forense*, vol. 213, pág. 481), onde se declara:

“A primeira e principal razão para uma urgente reforma do Poder Judiciário federal é a de sua reintegração em uma unidade orgânica, de nossa tradição republicana federativa, desde a Constituição de 1891, na esteira das Constituições que a inspiraram, dos Estados Unidos, Argentina e México”.

Depois de acentuar que o Judiciário Federal ficou mutilado, a partir da Carta de 1937, declara o citado parecer:

“Daí a necessidade da restauração da Justiça Federal de primeira instância, com a competência judiciária inicial dos feitos cíveis e criminais de interesse da União, de seus bens e serviços e atribuições de natureza constitucional e internacional, estranhas à competência dos juizes dos Estados, podendo até processar e julgar juizes estaduais em crimes em detrimento da União”.

E afirma, ainda, o parecer:

“Aliás, a existência de uma Justiça Federal de primeira instância é básica para a União, pois é a Justiça

de ação, das medidas preliminares e assecuratórias, e da execução para garantia plena das leis federais nos Estados”.

Vê-se, assim, que contribuiu com a sua autoridade o Instituto dos Advogados Brasileiros, sempre atento aos problemas jurídicos nacionais, para o restabelecimento da Justiça Federal, à qual está, em consequência, estreitamente vinculado.

\* \* \*

A competência da Justiça Federal, fixada no art. 119 da Constituição, abrange duas ordens de processos: as causas que dizem respeito, diretamente, a interesses da União, e processos outros nos quais a União não tem um interesse direto, mas apenas indireto, capaz, todavia, de atraí-los para a órbita federal.

No cível, constituem, por assim dizer, o núcleo da competência da Justiça Federal, 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 ou à do Trabalho, conforme determinação legal (art. 119, I).

Corresponde, de um modo geral, ao estabelecido na Constituição de 46, quanto à competência dos Juizes das capitais dos Estados, em relação às causas de interesse da União (art. 201), cujo julgamento em 2.<sup>a</sup> instância cabia ao Tribunal Federal de Recursos.

Colocou, porém, o novo texto constitucional, em posição idêntica à União, as entidades autárquicas e as empresas públicas federais, competindo à Justiça Federal processar e julgar, também, as causas em que sejam estas autora, ré, assistente ou oponente.

É de notar, a propósito, que as sociedades de economia mista não são mencionadas no citado art. 119, I, não estando incluídas entre as empresas públicas, como decorre de vários outros dispositivos que, significativamente, aludem a autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, como, por exemplo, se verifica nos arts. 36, I, *a*, 27, § 2.<sup>o</sup>, e 163, § 2.<sup>o</sup>.

A Lei n.º 5.010, de 30 de maio de 1965, todavia, estendeu a competência da Justiça Federal às causas em que sejam parte sociedades de economia mista federais, e o fez indiretamente, mas de

modo perfeitamente legítimo e constitucional, no seu art. 70, onde estabelece que a União intervirá obrigatoriamente nas causas em que figurarem, como autoras ou réus, as sociedades de economia mista com participação majoritária federal; esta intervenção será suficiente e bastante para deslocar a competência, para a Justiça Federal, tornando-se, por via indireta, competente para as ações em que ditas sociedades sejam autoras ou réus.

Situação semelhante foi estabelecida pela mesma Lei, em relação às causas em que sejam autores ou réus partidos políticos — salvo se da competência da Justiça Eleitoral — e as empresas públicas, nas quais haverá, também, a intervenção obrigatória da União; quanto a estas, aliás, incluídas que foram, expressamente, no art. 119, I, da Constituição, este deslocamento indireto de competência ficou prejudicado.

Evitando dúvidas possíveis quanto ao significado de “causa”, o art. 119 da Constituição, no seu inciso VIII, determina a competência da Justiça Federal para os mandados de segurança contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência originária do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Federal de Recursos, disposição desnecessária para os que entendem, e estou entre estes, estar o mandado de segurança incluído entre as causas, mencionadas no inciso I.

Ao lado desta competência, que é a principal, pelo menos quantitativamente, atribuiu a Constituição o processo e julgamento de outras causas à Justiça Federal, em atenção a interesses de outra ordem da União, isto é, interesses indiretos, mas relevantes.

É o que decorre dos incisos II e III, pelos quais, e diante de possíveis reflexos de ordem internacional, se atribui à mesma Justiça o processo e julgamento das causas entre Estados estrangeiros ou organismos internacionais e pessoas domiciliadas ou residentes no Brasil, e das fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional.

Também se incluem na competência do Judiciário Federal, a exemplo do determinado nas Constituições de 91 e 34, as questões de direito marítimo e de navegação, abrangendo também a navegação aérea, já mencionada nesta última.

Parece-me que, no particular, não há justificativa para esta competência, compreensível no sistema da Constituição de 91, como meio de assegurar, nestas questões, a uniformidade de processo,

em face da competência legislativa dos Estados, quanto ao direito processual.

Unificado, porém, como foi, o processo civil, poderiam as mesmas permanecer na competência das Justiças Estaduais, com real vantagem, sobretudo se levarmos em conta o fato de que somente as capitais dos Estados e Territórios terão Juizes Federais, em regra, e ressalvada a hipótese de lei complementar, admitida no art. 118, § 1.º, da Constituição, para a instalação de Seções em outras cidades; assim, em grande número de portos, e alguns dêles incluídos entre os de maior movimento, como Santos e Paranaguá, não haverá Juiz para a prática de atos previstos no direito marítimo, vários dêles urgentes, como os relativos às arribadas, avarias, salvados e ratificação dos protestos formados a bordo.

Por outro lado, abrange igualmente a competência da Justiça Federal as causas referentes à nacionalidade e naturalização (art. 119, X), o que ocorreria mesmo sem esta previsão expressa, dada a posição que nelas forçosamente assume a União.

Também à Justiça Federal competirá cumprir cartas rogatórias e executar sentenças estrangeiras, o que se compreende não só pelos eventuais e possíveis reflexos internacionais, como porque dependem êstes processos de *exequatur* do Presidente do Supremo Tribunal Federal, ou de homologação, a ser obtida no Pretório Excelso. Natural, pois, que o cumprimento ou execução decorrentes fiquem a cargo do Judiciário da União.

Não manteve a Constituição de 24 de janeiro a competência atribuída pela Constituição de 91 à Justiça Federal, para as causas entre um Estado e cidadãos de outro, nem entre cidadãos de Estados diferentes, diversificando as respectivas leis, em dispositivo que, dando lugar a largas controvérsias, em sua parte final — pois alguns entendiam que somente a diversidade de leis substantivas justificaria a competência federal, ao passo que outros estendiam a disposição à diversidade de leis processuais (que haveria sempre, em decorrência da dualidade de processos), havendo, ainda, quem desprezasse a aludida restrição, considerada inócua ou impossível de ocorrer — veio a ser suprimido na Reforma Constitucional de 1926.

O texto constitucional vigente não abrange, igualmente, as causas em que alguma das partes fundar a ação ou a defesa em disposição da Constituição, ou, nas palavras da Constituição de 1934,

mais precisa, em que a ação ou a defesa fôr fundada “exclusivamente” em dispositivo constitucional.

Trata-se, justamente, de uma daquelas hipóteses em que se impõe a competência da Justiça Federal, tendo havido omissão que considero lamentável. Nestas causas se caracteriza aquela atribuição de natureza constitucional, a que alude o Parecer aprovado pelo Instituto dos Advogados Brasileiros, já antes mencionado.

Esta omissão deverá ser suprida na primeira oportunidade, pois estamos em face de um dos casos para os quais se justifica a criação da Justiça Federal de primeira instância.

Com referência à competência criminal, cabe a mesma distinção feita a propósito da competência cível; ao lado de processos nos quais a União assume uma posição de interessada direta, como sujeito passivo do crime, outros há, atribuídos à Justiça Federal em função de interesses de outra ordem, embora não menos relevantes.

O dispositivo básico, na matéria, é o inciso IV do art. 119, que corresponde, no campo criminal, ao que significa no cível o inciso I do mesmo artigo.

Nêle, ao lado dos crimes políticos, quaisquer que sejam e sem distinção quanto às autoridades federais ou estaduais, contra as quais tenham sido praticados — ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral — estão previstos “os praticados em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas”, não alcançando, assim, as sociedades de economia mista, pelas mesmas razões já expostas a propósito da competência cível.

Esta competência, na vigência da Constituição de 91, que não a previa expressamente, era considerada implícita, e a jurisprudência assim o entendia, sendo numerosas as leis em que se afirmava, em matéria penal, a competência dos Juizes Federais, e no dizer de PONTES DE MIRANDA (*Comentários à Constituição de 1934*, vol. I, pág. 720), “não seria de crer que os crimes correspondentes a atos que, em ações cíveis, seriam da competência da Justiça federal, ficassem confiados às Justiças locais”. Corrigiu-se, assim, uma falha, como já o havia feito a Constituição de 1934.

Também os crimes contra a organização do trabalho ou decorrentes de greves, estão compreendidos na competência do Judiciário Federal — inciso VI — pelo prevalente interesse da União, bem como os *habeas corpus*, sendo o coator autoridade federal, cujos

atos não estejam sujeitos diretamente a outra jurisdição, e situação semelhante ocorre com os crimes relacionados no item X, de ingresso ou permanência irregular de estrangeiros, onde é nítido o caráter federal.

Prevê, ainda, a Constituição, entre as hipóteses de competência da Justiça Federal, no inciso V, ao lado dos crimes praticados a bordo de navios ou aeronaves, talvez pelo fato de que tais crimes, punidos embora pela lei brasileira, são praticados muitas vezes fora dos limites do território nacional (Código de Processo Penal, arts. 89 e 90), e outras vezes a bordo de navios ou aeronaves estrangeiros, os crimes previstos em tratado ou convenção internacional.

Já vem se caracterizando, a respeito desta disposição, marcada divergência no entendimento do que seja “crime previsto em tratado”.

Alguns juízes sustentam que a simples existência de um tratado ou convenção, envolvendo o compromisso de repressão a determinados crimes, será suficiente, e já há numerosas decisões neste sentido, sobretudo em processos referentes ao comércio ou tráfico de entorpecentes (art. 281 do Código Penal).

Tenho um entendimento mais restrito, já manifestado em decisão proferida.

Entendo que não basta a existência de um tratado ou convenção, para que daí decorra a competência do Judiciário Federal.

A expressão tem um alcance bem menor do que aquela outra, já tradicional, encontrada no art. 5.º, II, *a*, do Código Penal, a propósito da extraterritorialidade da lei penal, ou seja “crimes que por tratado ou convenção o Brasil se obrigou a reprimir”.

Crime previsto em tratado é aquele que encontra num tratado a descrição do ato típico, da conduta qualificada como crime, como sucede com o crime de genocídio, definido em Tratado — Convenção de Paris, de 1948 — promulgado pelo Decreto Legislativo n.º 2, de 1951.

Significativa, por sua vez, a circunstância de que, ao elaborar a nova Constituição, o Congresso Nacional não só deixou de utilizar a fórmula do Código Penal, já mencionada, como também não repetiu a expressão, encontrada no art. 105 da Constituição de 46, com a redação dada pelo Ato Institucional n.º 2, que se referia a

“crime objeto de tratado”, sujeita a maiores dúvidas quanto ao seu alcance.

A simples menção, referência ou alusão a determinados crimes, de forma genérica, e sem a indispensável tipicidade, não é suficiente, assim, para justificar a competência dos Juízes Federais.

Assim exposta, em linhas gerais, a competência da Justiça Federal, para terminar, caberão algumas palavras sobre o papel desta Justiça.

Pelo que já foi dito, está a mesma intimamente ligada ao equilíbrio federativo, e como tal deve ser encarada.

Desempenha, em consequência, uma função relevante, e mesmo básica na nossa organização política, e a sua extinção, em 1937, representou inegavelmente um erro, com o enfraquecimento da União Federal, incompreensível e desaconselhável.

No momento em que se corrige o erro praticado, necessária será a colaboração de todos, para que esta Justiça se firme e venha a desempenhar a sua alta missão.

Por seu intermédio será assegurada a presença, em todos os Estados e Territórios, de autoridade civil federal órgão de um dos Podêres.

Creio desnecessário acentuar o que significa, em favor da prevalência da Constituição e leis federais, e da preservação da ordem jurídica, principalmente se ampliada a sua competência, como já tive oportunidade de expor, às causas em que a ação ou defesa esteja fundada exclusivamente em dispositivo da Constituição.

Com essas ligeiras considerações, quero manifestar a confiança e a convicção de que a Justiça Federal cumprirá sua missão, e preencherá os seus fins, engrandecendo as elevadas tradições dos nossos Juízes, das quais não se afastará, e tornando-se um fator positivo, no aperfeiçoamento das nossas instituições judiciárias, na preservação da ordem jurídica, no predomínio da lei, indispensável ao progresso e à paz social, e no equilíbrio da Federação.