SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL — REFORMA JUDICIÁRIA

SUMÁRIO: *I — Introdução. II — Delimitação da matéria. III — Juízes federais. IV — Tribunais federais. V — Tribunal Superior de Justiça. VI — Supremo Tribunal Federal. VII — Competência do Supremo Tribunal Federal. VIII — Conselho Superior da Magistratura. IX — Anteprojeto.*

I — INTRODUÇÃO

O Supremo Tribunal Federal apresenta, neste estudo, sua meditada colaboração ao propósito do Govêrno de reformar o Poder Judiciário, na certeza de que êle está empenhado no aprimoramento da instituição. Êste foi o elevado pensamento manifestado aos representantes do Tribunal pela palavra autorizada do Sr. Ministro Milton Campos. E nenhuma razão temporária, por mais legítima e compulsiva que fôsse, justificaria alterações duradouras em detrimento da Justiça.

O Judiciário é um poder do Estado, tão permanente, como o próprio Estado, e deve continuar acima das circunstâncias que, periòdicamente, inflama os setores ansiosos por transformações radicais. Pela natureza jurisdicional de suas funções, não tendo nem pretendendo ter o encargo da direção política do país, a Justiça encarna a continuidade da segurança jurídica e dos princípios constitucionais e legais do regime democrático, sob cuja proteção aspira viver o povo brasileiro.

Estas ponderações preliminares dizem mais de perto com o próprio Supremo Tribunal, criado pela Constituição de 1891 à imagem da Côrte Suprema norte-americana e preservado, ao longo de quase setenta e cinco anos, em suas características fundamentais. As raras vicissitudes por que passou, mais tarde reparadas, foram deploradas pela consciência jurídica nacional.

Sua mais sentida deficiência resulta do acúmulo de serviço, mas êsse problema não é específico do Supremo Tribunal, nem mesmo do nosso país. Nos Estados Unidos,

* NOTA DE REDAÇÃO — O Sr. Ministro Ribeiro da Costa, Presidente do Supremo Tribunal Federal, acompanhado da Comissão Coordenadora, composta dos Srs. Ministros Luís Gallotti, Cândido Mota Filho e Vítor Nunes Leal, fêz entrega dêste trabalho ao titular da pasta da Justiça, Sr. Milton Soares Campos, no dia 10 de junho de 1965.

já o teve de enfrentar a Côrte Suprema, que pràticamente o resolveu na reforma de 1925, e nêle se debatem, presentemente, os juízes e tribunais federais, como também a Justiça estadual. Entre nós, o Tribunal Federal de Recursos e alguns Tribunais dos Estados passam pela mesma provação.

É, pois, urgente, apesar de providências anteriormente adotadas, aliviar de modo mais eficaz a tarefa do Supremo Tribunal. Mas há enorme diferença entre reduzir os seus encargos e suprimir as suas prerrogativas. Não são inseparáveis as duas soluções, e a segunda conduziria a resultados totalmente estranhos ao sadio desejo de melhorar o seu funcionamento.

Sua posição de Tribunal supremo e a circunstância de estarem seus juízes na etapa final e mais amparada de sua vida pública, distantes das situações que por êste imenso país apaixonam os espíritos, muito contribuem para a aura de insuspeição que tem sido o seu apanágio. Nem foi por outra razão que a Constituinte de 1946 ampliou os limites da sua competência, com a prestigiosa cooperação do então Deputado Milton Campos.

Por isso mesmo, de todos os problemas agora suscitados ao nosso exame, o que requer maior ponderação, serenidade e patriotismo, é o da competência do Supremo Tribunal, que tem sido a mais alta garantia jurídica de quantos vivem neste país. A supressão de alguns dos seus itens essenciais seria uma lamentável redução dessa garantia. Mas a flexibilidade no uso de suas atribuições, a exemplo da Côrte Suprema dos Estados Unidos, permitirá o seu descongestionamento, sem sacrifício dos legítimos interêsses confiados à sua guarda.

Não há, pois, qualquer incompatibilidade entre diminuir o fardo do seu trabalho, realmente excessivo, e preservar-lhe, ao mesmo tempo, as prerrogativas, sem as quais o Supremo Tribunal ficaria mutilado em sua configuração histórica e perderia a condição de árbitro da Constituição e das leis federais, especialmente do equilíbrio da Federação, da harmonia dos Podêres e da integridade dos direitos individuais.

Com êste espírito, servindo ao país, honrando o seu passado e previnindo males de que a nossa geração se haveria de arrepender, o Supremo Tribunal Federal tem a honra de trazer suas sugestões para a reforma judiciária à meditação do Govêrno e do Congresso Nacional.

II — DELIMITAÇÃO DA MATÉRIA

Foram tomados para base dêste estudo os projetos e sugestões oferecidos ao Sr. Ministro da Justiça e por êle encaminhados à Comissão Especial do Supremo Tribunal:

1) Projeto do Conselho Federal da Ordem dos Advogados (1963), de que foi relator o Dr. Miguel Seabra Fagundes;

2) Projeto da Associação dos Advogados de São Paulo (1964);

3) Sugestões contidas em artigos do Prof. José Frederico Marques (1964);

4) Projeto sem assinatura (1964).

À matéria tratada nesses trabalhos limitam-se as considerações do Supremo Tribunal, que, não obstante, está pronto a cooperar com o Govêrno, no estudo de qualquer outra medida que êle considere merecedora de apreciação.

III — JUÍZES FEDERAIS

Duas considerações principais foram apontadas por alguns juristas, quando a Constituição de 1937 extinguiu a Justiça Federal de primeira instância: de um lado, o gasto considerável que exigiria a indispensável suplementação dos seus quadros; de outro, as dificuldades que freqüentemente surgiam, como em outros países, na definição dos casos da competência da Justiça Federal.

Êsses motivos continuam válidos, atendendo-se, principalmente, à unidade do direito substantivo e processual, que vigora no Brasil. Mas o Supremo Tribunal não tem razões de maior profundidade para desaconselhar o restabelecimento da Justiça Federal de primeira instância, que corresponde melhor à idéia federativa, com a condição de ser a sua competência definida sem muita amplitude. Do contrário, aumentar-se-iam as hipóteses de conflito e a Justiça Federal poderia ficar desnaturada e congestionada. Não faz muitos dias o Chief Justice Earl Warren focalizou êsse problema, em têrmos dramáticos, ao ensejo de um projeto do American Law Institute, que reduz a competência dos juízes federais norte-americanos.

No presente estudo, não se julgou necessário pormenorizar a competência dos Juízes Federais, matéria que o Govêrno poderá complementar com o valioso subsídio das Constituições de 1891 e 1934. Entretanto, em correspondência com o disposto sôbre o Tribunal Federal de Recursos, incluir-se-á na sua competência julgar, em primeiro grau, os crimes políticos, as causas fundadas em tratado ou acôrdo internacional e os litígios entre Estados ou Municípios e autarquias ou emprêsas públicas organizadas por lei federal.

A simples circunstância de serem os litigantes naturais de Estados diferentes, ou terem diverso domicílio estadual, não deverá deslocar o feito para a Justiça Federal. Também não deverá influir a circunstância de se fundar a causa ou a defesa em dispositivo da Constituição federal, pois o prejudicial de inconstitucionalidade, regulada mais adiante, parece solução mais adequada. Os motivos apontados seriam fonte permanente de conflitos de competência.

Igualmente, não deverá caber à Jusitça Federal julgar as causas de falência (já excluídas, atualmente, da competência do Tribunal Federal de Recursos), nem as ações de acidente do trabalho, cujo retardamento prejudicaria, injustificadamente, os acidentados. Estas limitadas exceções ao critério do interêsse da administração federal, como princípio geral da competência da Justiça da União, atendem, superiormente, à conveniência pública.

IV — TRIBUNAIS FEDERAIS

É idéia generalizada — acolhida por dois dos projetos em exame — a necessidade de desafogar o Tribunal Federal de Recursos, criando-se outros tribunais e definindo-se a sua jurisdição pelo critério territorial.

Entretanto, recentes inovações legislativas — o princípio da correção monetária dos débitos fiscais e as restrições aos mandados de segurança de servidores públicos — estão reduzindo consideràvelmente o número de processos de interêsse da União. Como ainda não há elementos para uma segura antecipação dos resultados dessa tendência, a reforma em perspectiva deverá prever uma organização flexível que permita adaptações ulteriores, à base dos efeitos mais duráveis daquelas medidas legislativas sôbre o movimento forense.

Será preferível, por isso, aumentar o número dos juízes do Tribunal Federal de Recursos e passar uma parte dos seus encargos a um Tribunal Federal de Alçada. Foi esta a solução adotada por São Paulo, e com tanto êxito que, após dez anos de observação, os Estados da Guanabara e Minas Gerais lhe seguiram o exemplo.

Com a divisão dêsses Tribunais em turmas e a possibilidade de ampliação do seu quadro de juízes, por lei ordinária, conforme propuser o Supremo Tribunal, serão vencidas as dificuldades atuais e as que vierem a surgir em futuro previsível.

O Tribunal Federal de Alçada poderá ter sua competência criminal limitada aos crimes punidos com pena de detenção, e a sua competência cível, para permanente reajustamento, estabelecida à base de um múltiplo do maior salário-mínimo do país.

O Govêrno, com os elementos de que dispõe, ouvido o Tribunal Federal de Recursos, estará aparelhado para estipular êsse múltiplo e para propor o número de juízes a ser fixado nesta primeira reforma. Fica, assim, em branco, nas partes correspondentes, o anteprojeto ora oferecido.

Por outro lado, funcionando os dois Tribunais na Capital Federal, ficará facilitada a tarefa dos advogados, que pleitearem perante êles, e o Procurador-Geral da República poderá coordenar mais eficazmente os Procuradores que nêles servirem.

Quanto à competência dêsses Tribunais, previu-se a hipótese de se manifestar o interêsse federal depois de proferida decisão por outro juiz que não o federal.

V — TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTIÇA

Por um dos projetos em discussão, a *Justiça Comum*, em contraste com a *Justiça Especial*, seria composta dos Juízes e Tribunais Federais (não especializados) e dos Juízes e Tribunais dos Estados, criando-se, como cúpula dessa estrutura, um Tribunal Superior de Justiça, em correspondência com os Tribunais Superiores da Justiça Militar, da Eleitoral e da Trabalhista.

A idéia é original, mas, apesar dessa originalidade e por causa dela, o Supremo Tribunal, movido por considerações doutrinárias e de conveniência pública, é contrário à criação do mencionado Tribunal Superior de Justiça.

De um lado, não há muita coisa em comum entre a competência dos Tribunais Federais de segunda instância e a dos Tribunais de Justiça dos Estados, para que se imponha um órgão coordenador das duas estruturas. Bem diversa é a situação do Superior Tribunal Militar e dos outros Tribunais Superiores (Eleitoral e Trabalhista), que tra-

tam, cada qual, de matéria especializada. O argumento da simetria não tem, aqui, portanto, valor decisivo, nem corresponde às peculiaridades das justiças federal e estadual.

Por outro lado, a expressão *Justiça Comum*, desde suas origens em nosso direito, resultou de sua condição de depositária de tôda a competência não atribuída às justiças especiais, e entre estas sempre se incluiu a antiga Justiça Federal, pela circunstância de ter competência definida, e não remanescente. Não há, pois, justificaçção doutrinária, nem de ordem prática, numa renovação terminológica que a colocasse no âmbito da Justiça Comum.

A vantagem alegada é passar ao projetado Tribunal Superior de Justiça a maior parte da competência que, desde o início da República, tem sido do Supremo Tribunal Federal. Essa transferência é igualmente preconizada em outro dos projetos, mas em favor dos Tribunais Regionais Federais, que seriam em número de três.

Precisamente nesse deslocamento de competência — em sua maior parte, dos recursos extraordinários, que são a via própria para uniformizar a interpretação do direito federal — é que está a mais grave inconveniência da proposta.

No regime federativo, os Estados têm os seus tribunais, como também a União, mas a Federação pròpriamente só tem um tribunal, que é o Supremo Tribunal Federal. A êle, por isso mesmo, a Constituição atribui relevante papel no mecanismo da intervenção federal nos Estados.

A mesma reforma que restabelece os juízes federais, para não submeter a União à Justiça dos Estados, seria contraditória, se submetesse os Tribunais dos Estados a um tribunal que não seria da Federação, mas da União. As côrtes estaduais, onde pontificam juízes de máximo conceito, dificilmente aceitariam essa *capitis diminutio*. Se acatam a autoridade do Supremo Tribunal, é porque, estando êle no ápice da nossa organização judiciária, é o único Tribunal da Federação, o Tribunal Federal por excelência. Não se sujeitariam de boa mente a um tribunal da União, porque, ainda que nôvo e bem constituído, estaria, de qualquer modo, abaixo do Supremo Tribunal. Seria uma espécie de Supremo Tribunal de segunda classe, posição incompatível com o seu papel de revisor dos tribunais estaduais, que são zelosos de sua tradição.

Estas mesmas considerações se aplicam à pretendida transferência dos recursos extraordinários para os Tribunais Regionais Federais, que substituiriam o atual Tribunal Federal de Recursos, por um dos projetos trazidos ao nosso exame.

O alívio da carga do Supremo Tribunal não deverá ser alcançado, no que toca à sua competência revisora das decisões dos Tribunais estaduais, com o rebaixamento dêstes últimos, em benefício de outro tribunal federal. A medida só se justificará, se concretizada em benefício dos Tribunais dos Estados, para prestigiar suas decisões, através de algum mecanismo que limite a possibilidade de reformá-las.

Para obtenção dêsse resultado, dois caminhos se apresentam: ou reduzir os casos de recurso extraordinário, ou estabelecer condição nova, para o seu conhecimento, nos casos cuja definição o uso constante já consagrou.

A primeira solução, que durante muito tempo foi preconizada sem alternativa, prestigia os Tribunais locais, mas desfigura a competência do Supremo Tribunal, em pre-

juízo da unidade do direito federal, e deixa as partes ao desamparo, naquelas hipóteses, que hão de ser cada vez mais raras, de evidente desacêrto da decisão.

A outra solução é que parece correta, porque resguarda plenamente a autonomia dos Tribunais estaduais e confia ao próprio Supremo Tribunal, na sua condição de Tribunal mais alto, discernir as situações em que deve sobrepor sua ação reparadora.

Nessa linha de raciocínio, o presente estudo enumera, mais adiante, os meios apropriados ao desafôgo do Supremo Tribunal, desaconselhando a criação do Tribunal Superior de Justiça, que seria sempre um Subsupremo Tribunal.

VI — SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Dois dos projetos sob exame propõem o aumento do número de Ministros do Supremo Tribunal Federal, um para 15, outro para 16. O motivo alegado é o acúmulo de serviço, e também se recorda que já teve 15 Ministros, no regime de 1891, e que há tribunais locais de composição mais numerosa.

Essa idéia, entretanto, além de não estar suficientemente justificada, levaria a resultados contraproducentes. De acúmulo de serviço já não se poderia falar, porque três dos projetos contêm, medidas destinadas a reduzir, dràsticamente, a carga do Supremo Tribunal. Há, portanto, contradição em propugnar-se, ao mesmo tempo, a limitação da competência do Supremo Tribunal e o aumento do número de seus juízes. Acresce que a correção monetária e as restrições aos mandados de segurança de servidores públicos já suavizarão bastante o seu serviço, como foi notado a respeito dos Tribunais Federais de segunda instância.

De outro lado, a sobrecarga atual resulta, em grande parte, de deficiências que serão sanadas com a melhor organização da atividade do Tribunal. Isso, aliás, já vem sendo feito, através de emendas regimentais, que lhe permitiram julgar, no ano passado, 969 processos a mais do que em 1963. Maior rendimento se há de esperar de providências dessa natureza, porque a experiência foi apenas iniciada. Observe-se, por exemplo, que a ampliação progressiva da *Súmula da Jurisprudência Predominante do S.T.F.*, simplificará o julgamento de quantidade cada vez maior de processos.

Por último — além do inevitável aumento de despesa — seria contraproducente aumentar o número de Ministros, porque prolongaria a duração média de cada julgamento no Tribunal Pleno (pelo maior número de votos a serem proferidos). Agravar-se-ia, portanto, o mal que se quer remediar, pois o acúmulo atual não se verifica nas Turmas, mas no Pleno. A criação de uma nova Turma não simplificaria o problema, antes o dificultaria, pela mais freqüente discrepância dos julgados, o que, em círculo vicioso, levaria mais processos ao Plenário. Outra causa dessa situação, que não tem sido devidamente considerada, é o congestionamento da Procuradoria-Geral da República, que não seria resolvido pelo aumento do número de Ministros.

Não neutraliza essas contra-indicações a recordação de que o Tribunal teve quinze membros no regime de 91. Basta lembrar que um dos Ministros era designado Procurador-Geral e alguns outros, durante certo período, exerciam atividades políticas, ausentando-se do Tribunal, o que então não era vedado.

A existência de Tribunais estaduais numerosos também não prova em contrário, porque a natureza de suas funções não os identifica com o Supremo Tribunal. Enquanto lhes cabe apreciar a prova e, portanto, examinar cada caso em particular, ao Supremo Tribunal compete, quase ùnicamente, definir o direito. Dêsse modo, o julgamento de uma causa significa, muitas vêzes, o prejulgamento de dezenas e centenas de outras, pela identidade do problema jurídico, sem reexame da prova que as diferenciaria umas das outras. Esta é uma das razões por que a Côrte Suprema dos Estados Unidos, país mais populoso que o nosso e de maior movimento forense, pode funcionar satisfatòriamente com apenas nove juízes. E recorde-se que foi repudiada, pela opinião pública e pelo Congresso, a tentativa de Roosevelt, que lhe permitiria elevar êsse número a quinze.

As sugestões adiante oferecidas, quanto à competência do Supremo Tribunal, bem como as medidas internas de melhoria do seu funcionamento, serão suficientes para que êle possa manter o seu trabalho em dia. Aliás, é significativo observar, a êsse respeito, que, mesmo agora, em grande número de processos, o prazo médio para julgamento no Supremo Tribunal é muito menor do que em qualquer outro Tribunal do país.

VII — COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Os processos que sobem, com maior abundância, ao Supremo Tribunal, são de quatro classes: os recursos extraordinários que já passam de 58.000; os agravos, acima de 35.000; as petições e recursos de mandado de segurança, além de 15.000; e os pedidos e recursos de *habeas corpus*, em número superior a 42.000. Dos 7.849 feitos julgados em 1964, 7.553 pertenciam a essas quatro classes, respectivamente, 2.745, 2.453, 1.348 e 1.007. As demais classes, em conjunto, não passaram de 296.

a) *Recursos extraordinários e agravos*

Quanto aos recursos extraordinários, que são a maior carga, sugeriu anteriormente, o Supremo Tribunal a subordinação de casos de recurso por violação da lei federal (art. 101, III, *a*), ao prévio julgamento de ação rescisória.

Melhor reflexão sôbre êsse problema, tendo em vista as soluções mais amplas, recomendadas neste estudo, desaconselha aquela medida, que viria, encarecer o processo e retardar o julgamento final.

A condição da ação rescisória seria admissível para as causas de alçada, cujo limite foi elevado por lei ordinária. Essas decididas definitivamente pelos juízes de primeira instância, ou pelas Juntas de Conciliação e Julgamento, não são julgadas pelos Tribunais próprios, no pressuposto de não terem relevância, mas sobem diretamente da primeira instância ao Supremo Tribunal pela via extraordinária.

É semelhante a situação nas execuções trabalhistas, que são julgadas, em agravo, pelos presidentes dos Tribunais Regionais. De sua decisão a lei não dá revista para o Tribunal Superior do Trabalho, o que a torna de última instância e, portanto, recorrível extraordinàriamente.

Para afastar êsse paradoxo, o Supremo Tribunal sugere, agora, em lugar de prévio julgamento de ação rescisória, outra providência mais adequada. Poder-se-á deter-

minar que, no Tribunal competente, haja um órgão coletivo (digamos, de apenas três juízes) para apreciar, em primeira mão, o recurso extraordinário. Êsse órgão, que os regimentos instituirão, admitirá o recurso sòmente em casos excepcionais, à vista da condição suplementar sugerida neste estudo. Na grande maioria dos casos, o indeferirá, sendo irrecorrível sua decisão.

Esta solução, de um lado, resguarda a autonomia da Justiça de origem; de outro, oferece um mecanismo singelo, rápido e pouco dispendioso, em correspondência com as peculiaridades das causas trabalhistas e das de pequeno valor.

Afora a medida especial acima indicada, a solução definitiva, que porá têrmo ao abuso do recurso extraordinário, parece ser a introdução de um requisito nôvo, mantidos os atuais casos de interposição.

Assim, para que o Supremo Tribunal conheça do recurso, dever-se-á exigir que a questão federal nêle envolvida seja de alta relevância. Essa relevância será apreciada sobretudo do ponto de vista do interêsse público. Fora dessa hipótese, na qual estão incluídas as argüições de inconstitucionalidade, o recurso extraordinário não deverá ser admitido.

O Presidente do Tribunal de origem será o primeiro juiz da relevância, para determinar a subida do recurso. O Supremo Tribunal, em julgamento sumário, a ser regulado no Regimento, poderá entender de outro modo, deixando de conhecer do recurso que não tiver relevância. Inversamente, se a relevância originàriamente não fôr reconhecida, a parte poderá trazer o problema ao Supremo Tribunal, mediante traslado, para o julgamento apenas dêsse requisito.

Outra alternativa foi prevista para casos em que a decisão possa merecer reforma, sem que a questão seja de relevante repercussão jurídica. Permitir-se-á, então, que o Supremo Tribunal, ao invés de julgar a causa, se limite a determinar nôvo julgamento pelo próprio Tribunal recorrido.

Por êsse sistema, que preserva inteiramente a autonomia e o prestígio dos outros Tribunais, ficará desafogado o Supremo Tribunal e se porá côbro ao exagêro, que atualmente se observa na interposição de recurso extraordinário. Nos Estados Unidos, onde vigora, com as suas peculiaridades, o princípio da relevância, mais de 80% dos casos levados à Côrte Suprema ficam encerrados nessa verificação preliminar.

Além dessa providência, de valia incontestável, propõe-se medida mais radical para os processos da Justiça do Trabalho, cujas decisões só serão recorríveis para o Supremo Tribunal nos mandados de segurança, ou quando contrárias à Constituição federal. Dêsse modo, também se dará maior realce ao Tribunal Superior do Trabalho, que tem a função de uniformizar a jurisprudência dos Tribunais Regionais, como já é o sistema da Justiça Eleitoral. A paridade é plenamente justificável, porque essas duas Justiças aplicam direito específico.

b) Mandados de Segurança

Não há qualquer dificuldade com os pedidos originários de mandado de segurança, que só cabem contra atos de poucas autoridades. A grande massa perturbadora do serviço são os recursos de mandado de segurança, especialmente porque em muitos dêles

a discussão é sôbre direito local, matéria, em princípio, exorbitante do Supremo Tribunal e que só foi incluída em sua competência para maior garantia das partes.

Êsse problema pode ser fàcilmente resolvido, admitindo-se recurso de mandado de segurança, para o Supremo Tribunal, sòmente quando esteja envolvida questão de direito federal. Em tal hipótese, aliás, deverá ser ordinário o recurso, para ambas as partes, a fim de corrigir a atual situação de desigualdade, em que a autoridade pública só dispõe do recurso extraordinário. Aliás, o Supremo Tribunal, por via de interpretação, já tem atenuado as conseqüências dessa anomalia.

De qualquer modo, o conhecimento de tais recursos deverá ficar subordinado ao requisito da alta relevância, como foi justificado para o recurso extraordinário. Também se admitirá a alternativa de um nôvo julgamento pelo Tribunal recorrido, por determinação do Supremo Tribunal.

c) Habeas corpus

Raras são as autoridades cujos atos podem ser impugnados em *habeas corpus* originário perante o Supremo Tribunal (ressalvada a hipótese de urgência, prerrogativa que data da Lei nº 221, de 1894, e tem sido reproduzida nas Constituições ulteriores, inclusive na de 1937). Nos crimes políticos, cabe a medida diretamente contra ato do juiz de primeira instância, mas êste problema poderá ter outra solução com o deslocamento da competência de recurso, como adiante se propõe. Os demais casos supõem julgamento prévio por um Tribunal de segunda instância, o que confere a tais pedidos originários de *habeas corpus* o mesmo alcance dos recursos, com dispensa do prazo.

Essa competência, com a modificação adiante sugerida sôbre os crimes políticos, não deverá ser retirada do Supremo Tribunal, para que se não elimine a mais eficiente garantia individual do nosso regime. O *habeas corpus,* de criação quase imemorial na Inglaterra, é uma conquista irreversível da humanidade, atestada pela crescente tendência à proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Nossas Constituições só têm permitido a suspensão do *habeas corpus* em estado de sítio, e durante a sua vigência, condicionada ainda essa suspensão aos motivos do sítio e a não ter sido o ato praticado por autoridade incompetente.

Mesmo no regime de 1937, que viveu sob estado de sítio, então denominado de "emergência", as decisões do próprio Tribunal de Segurança podiam ser corrigidas, em certa medida, através de *habeas corpus,* pelo Supremo Tribunal. E a construção doutrinária e jurisprudencial que mais nos projetou nos meios jurídicos internacionais, foi a chamada "doutrina brasileira do *habeas corpus",* que o estendia a outros direitos civis e políticos além da liberdade de locomoção. Essa doutrina, contrariada pela reforma constitucional de 1926, veio a frutificar, alguns anos depois, na consagração constitucional do mandado de segurança, que só a Constituição de 37 rebaixou para a lei ordinária, sendo, a seguir, corrigida pela de 1946.

Por êsse breve histórico, fica evidenciado que em nome da democracia não se poderá desfigurar o instituto do *habeas corpus,* de que a nossa maturidade jurídica se vangloria.

Um dos projetos sugere retirar do Supremo Tribunal os *habeas corpus* originários contra ato de Ministro de Estado, mas essa garantia é tanto do paciente como do Minis-

tro. A concessão da ordem pode envolver a responsabilidade criminal do coator, e os Ministros estariam sendo prejulgados por tribunal incompetente, pois o seu fôro, por prerrogativa de função, tem sido tradicionalmente o Supremo Tribunal, tanto nos crimes funcionais não conexos com os do Presidente da República, como nos crimes comuns.

Dir-se-á que êste desencontro de competência também ocorre nos *habeas corpus* originários contra ato do Chefe de Estado. O argumento não seria decisivo, porque, embora o Presidente da República esteja sujeito ao julgamento prévio das Casas do Congresso, em nenhum país jamais se deu ao Congresso competência para julgar *habeas corpus*. É natural, portanto, que tais processos sejam apreciados pelo Supremo Tribunal que, por ser o mais alto da nossa ordem judiciária, sempre teve competência para julgar o Presidente da República nos crimes comuns e, depois de cessado o exercício, também nos crimes de responsabilidade.

Tem sido, aliás, muito reduzido o número de *habeas corpus* contra ato de Ministro de Estado, o que retira ao problema qualquer significação quanto ao volume de serviço do Supremo Tribunal.

d) Matéria constitucional

Nos regimes da natureza do nosso, desde 1803, com o famoso julgado de Marshall, a última palavra quanto à interpretação constitucional compete ao Supremo Tribunal. Poderão, assim, ser evitados numerosos processos, se houver a possibilidade de um imediato ou antecipado pronunciamento seu sôbre leis cuja execução esteja sendo iniciada.

Para se alcançar êsse resultado, poderão ser incluídas em sua competência:

a) uma representação de inconstitucionalidade de lei federal, em tese, de exclusiva iniciativa do Procurador-Geral da República, a semelhança do que existe para o direito estadual (art. 8º, parágrafo único, da Constituição federal);

b) uma prejudicial de inconstitucionalidade, a ser suscitada, exclusivamente, pelo próprio Supremo Tribunal Federal ou pelo Procurador-Geral da República, em qualquer processo em curso perante outro juízo.

A limitação da iniciativa, em tais questões, evitará os abusos e ficará facultado ao Supremo Tribunal definir, desde logo, a controvérsia constitucional sôbre leis novas, com economia para as partes, formando precedente que orientará o julgamento dos processos congêneres.

Êsse procedimento será de inestimável vantagem nas questões tributárias e de servidores públicos, que freqüentemente alcançam centenas e até milhares de interessados, pois reduzirá o movimento forense, prevenindo demandas, e evitará pesadas ou irreparáveis conseqüências patrimoniais, especialmente para o Tesouro.

e) Outros processos

Com a restauração dos Juízes Federais, poderão ser retiradas da competência de recurso do Supremo Tribunal as ações fundadas em tratado federal, que tendem aumentar com a disseminação dos acôrdos comerciais e tarifários, como sucedeu com a G. A. T. T., que tem levado centenas de recursos ordinários ao Supremo Tribunal. Bas-

tará, em tais casos, o recurso extraordinário, pois o eventual reflexo internacional da decisão poderá caracterizar o requisito da relevância para o seu conhecimento.

Também poderá passar para o Tribunal Federal de Recursos o julgamento, em segunda instância, dos crimes políticos, ressalvada a hipótese de fôro por prerrogativa de função, porque o Supremo Tribunal, em princípio, não examina prova em grau de recurso. Bastará, em tais casos, a garantia do *habeas corpus*.

As causas entre Estado e autarquia federal já são da competência de segundo grau do Tribunal Federal de Recursos, por interpretação construtiva do Supremo Tribunal, o que pode ser regulado expressamente na reforma, como consta de um dos projetos submetidos ao nosso exame.

Quanto às ações penais originárias, para evitar que um juiz seja julgado por outro de menor hierarquia, poder-se-á complementar a Constituição, mandando julgar originàriamente, pelo Supremo Tribunal, todos os juízes de Tribunais de segunda instância, incluindo os Tribunais Regionais do Trabalho, ressalvada a competência específica do Superior Tribunal Militar e do Tribunal Superior Eleitoral.

Finalmente, fica facilitado o exame dos casos submetidos ao Supremo Tribunal, quando sua apresentação obedece a certas normas, que permitam apreender ràpidamente as questões essenciais e bem assim os pressupostos de sua jurisdição. Essa matéria, por sua natureza e para maior flexibilidade, não deve ser regulada em lei. Seu assento próprio é o Regimento, como se dispõe no anexo anteprojeto.

VIII — CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

A restauração dos juízes federais e sua vinculação a mais de um Tribunal tornam indispensável a instituição de um Conselho Superior da Magistratura. Um dos projetos defende a idéia, mas não nos foi enviado (ou não foi escrito) o artigo do Professor Frederico Marques, que trataria do assunto com mais desenvolvimento.

Em respeito à independência dos podêres, mais acentuada no regime presidencialista, a composição dêsse Conselho deverá ficar restrita ao ramo judiciário, por não serem aplicáveis os modelos europeus. Poderá, assim ser integrado: pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior Eleitoral, do Tribunal Federal de Recursos e do Tribunal Federal de Alçada, e pelo mais antigo dos Juízes Federais, ao todo, cinco membros. Poderá realizar uma reunião anual, ordinária, e as extraordinárias que forem convocadas.

Em sua competência, a ser regulada em lei, deverá ser incluída a coordenação administrativa e financeira da Justiça Federal de primeira instância e o seu regime disciplinar. Atendendo, porém, a que o Conselho terá sòmente cinco membros, propõe-se maioria absoluta, e não dois terços de votos, para a remoção de Juízes Federais por motivo de interêsse público. Perante o Conselho funcionará, como órgão do Ministério, o Procurador-Geral da República.

IX — ANTEPROJETO

Traduzindo as considerações anteriormente desenvolvidas, e acrescentando uma providência destinada a resguardar a conveniência da Justiça nas promoções dos juízes estaduais, o Supremo Tribunal elaborou o seguinte antepropeto de emenda constitucional:

Anteprojeto de Emenda Constitucional

Art. 1º Os arts. 94, inciso II, 95, inciso II, 101, inciso I, alíneas *c*, *f* e *l* (acréscimo), inciso II, alíneas *a*, *b*, *c* e *d*, inciso III (*caput*) §§ 1º, 2º e 3º (acrescidos), 102, 103, 104, 105, 120, 121, inciso IV, 123, § 3º, 124 (*caput*), inciso IV (parte) e 201 da Constituição federal ficam com a seguinte redação:

Art. 94. O Poder Judiciário da União é exercido pelos seguintes órgãos:...

II— juízes federais, Tribunal Federal de Alçada e Tribunal Federal de Recursos;

Art. 95....

II — inamovibilidade, salvo quando ocorrer motivo de interêsse público, reconhecido pelo voto de dois terços dos membros efetivos do tribunal superior competente, ou, quanto aos juízes federais, da maioria absoluta dos membros do Conselho Superior da Magistratura.

Art. 101 ...

I — ...

c) os Ministros de Estado, os juízes dos Tribunais Superiores Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho, dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros do Tribunal de Contas e os chefes de missão diplomática em caráter permanente, assim nos crimes comuns como nos de responsabilidade, ressalvado, quanto aos Ministros de Estado, o disposto no final do art. 92;

f) os conflitos de jurisdição entre juízes ou tribunais federais de justiças diversas, entre quaisquer juízes ou tribunais federais e os dos Estados, entre juízes ou tribunais de Estados diferentes, inclusive os do Distrito Federal e os dos Territórios, e entre juízes ou tribunais que não estejam sob a jurisdição comum de outro tribunal;

l) a representação de inconstitucionalidade de lei ou decreto federal, de iniciativa do Procurador-Geral da República, e a prejudicial de inconstitucionalidade suscitada nos processos em curso pelo próprio Supremo Tribunal Federal ou pelo Procurador-Geral da República.

II — ...

a) os *habeas corpus* decididos em última instância pelos tribunais locais ou federais, quando denegatória a decisão;

b) os mandados de segurança decididos em única ou última instância por outros tribunais, quando envolvida questão federal de alta relevância;

c) as causas em que forem partes um Estado estrangeiro e pessoa domiciliada no país;

d) as cartas rogatórias de tribunais estrangeiros, sendo competente, originàriamente, o Presidente do Supremo Tribunal Federal para conceder o *exequatur;*

III — julgar em recurso extraordinário, sendo de alta relevância a questão federal, as causas dedididas em única ou última instância por outros tribunais ou juízes: (...)

V — propor a criação, por lei ordinária, de novos Tribunais Federais de Recursos ou de Alçada, e o aumento, pela mesma forma, do número de juízes dêsses tribunais.

§ 1º O recurso extraordinário contra decisão definitiva da primeira instância, ou de juiz singular, será admitido por um órgão coletivo do Tribunal competente, ou do respectivo Tribunal Superior, sendo irrecorrível a decisão que lhe negar seguimento.

§ 2º Os outros tribunais observarão o disposto no regimento do Supremo Tribunal Federal quanto à admissão e processamento das petições e recursos que lhe forem dirigidos.

§ 3º O Supremo Tribunal Federal, ao deixar de julgar o recurso ordinário, ou extraordinário, por não ser de alta relevância a questão federal, poderá determinar que o Tribunal recorrido profira nôvo julgamento.

Art. 102. O Conselho Superior da Magistratura compõe-se do presidente do Supremo Tribunal Federal, que será o seu presidente, dos presidentes do Tribunal Superior Eleitoral, do Tribunal Federal de Recursos e do Tribunal Federal de Alçada, e do juiz federal mais antigo, tendo como órgão do Ministério Público o Procurador-Geral da República.

Parágrafo único. Compete ao Conselho Superior da Magistratura:

I — coordenar a administração dos juízes federais e velar por seu regime disciplinar;

II — exercer, no que couber, as atribuições do art. 97.

Art. 103. O Tribunal Federal de Recursos, com sede na Capital Federal, compor-se-á de ..... juízes, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, sendo dois terços entre magistrados e um têrço entre advogados e membros do Ministério Público, com os requisitos do art. 99.

§ 1º Compete ao Tribunal Federal de Recursos, que poderá dividir-se em turmas ou câmaras:

I — processar e julgar originàriamente:

a) os *habeas corpus* contra atos ou decisões dos juízes federais;

b) os mandados de segurança, quando a autoridade coatora fôr o próprio Tribunal, ou o seu Presidente, ou juiz federal, ou quando fôr Ministro de Estado;

c) os conflitos de jurisdição entre juízes federais;

d) a execução das sentenças, nas causas de sua competência originária, sendo facultada a delegação de atos processuais,

II — julgar em recurso ordinário:

a) os *habeas corpus* denegados por juízes federais;

b) os crimes políticos;

c) mandados de segurança decididos por juízes federais;

d) as causas decididas pelos juízes federais, e as decididas em primeira instância, quando a União fôr interessada como autora, ré, assistente ou opoente, exceto as de falência e acidentes do trabalho; ou quando se tratar de crimes praticados em detrimento de bens, serviços ou interêsses da União, e das autarquias ou emprêsas públicas, criadas por lei federal, ressalvada a competência da Justiça Militar e a da Justiça Eleitoral;

Art. 104. O Tribunal Federal de Alçada, com sede na Capital Federal, compor-se-á de ..... juízes, observado o disposto no art. 103, *caput*.

Parágrafo único. O Tribunal Federal de Alçada, que poderá dividir-se em turmas ou câmaras, tem competência da mesma natureza da do Tribunal Federal de Recursos, porém, limitada às causas de valor estimável, até o limite de ..... vêzes o maior salário-mínimo do país e aos crimes punidos com detenção.

Art. 105. A lei organizará a Justiça Federal de primeira instância, observados os preceitos desta Constituição e os princípios seguintes:

I — admissão do juiz mediante concurso de títulos e provas organizado pelo Conselho Superior da Magistratura;

II — em cada Estado ou Território e no Distrito Federal haverá, pelo menos, um juiz federal, com sede na Capital;

III — onde houver mais de um, a jurisdição dos juízes federais poderá ser limitada territorialmente, fixada a sede no lugar mais conveniente;

IV — os juízes federais poderão delegar atos executórios ou probatórios, que tiverem de ser executados em lugar distante;

V — as autoridades estaduais, quando solicitadas, prestarão auxílio à execução das decisões dos juízes federais contra particulares ou autoridades estaduais;

VI — o auxílio de fôrça federal será solicitado, através do Tribunal competente, pelo Supremo Tribunal Federal;

VII — são da competência dos juízes federais; (...)

Art. 120. São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem a Constituição federal, as denegatorias de *habeas corpus* e as proferidas em mandado de segurança, das quais caberá recurso para o Supremo Tribunal Federal (arts. 101, II, *a* e *b* e III).

Art. 121 ...

IV — forem proferidas em mandado de segurança, ou denegarem *habeas corpus*.

Art. 123 ...

§ 3º São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior do Trabalho, salvo as que contrariarem a Constituição federal e as proferidas em mandado de segurança, das quais caberá recurso para o Supremo Tribunal Federal (art. 101, II, *b* e III).

Art. 124. Os Estados organizarão a sua justiça com observância dos arts. 95 a 97, 101, § 1º, e também dos seguintes princípios:

IV — ... Em se tratando de antigüidade, que se apurará na última entrância, ou, se fôr o caso, na imediatamente inferior, o Tribunal resolverá preliminarmente se deve ser indicado o juiz mais antigo; ...

Art. 201. As causas em que a União fôr autora serão aforadas perante o juiz ou tribunal federal com jurisdição sôbre o domicílio da outra parte. As intentadas contra a União poderão ser aforadas na capital do Estado ou Território em que fôr domiciliado o autor; na capital do Estado em que se verificou o ato ou fato originador da demanda ou esteja situada a coisa; ou ainda no Distrito Federal.

Parágrafo único. As causas propostas perante outros juízes, se a União nelas intervier como assistente ou opoente, passarão para o juízo federal competente.

Art. 2º. A epígrafe da Seção III do Capítulo IV do Título I passa a ser: *Dos Tribunais Federais de Recursos e de Alçada e dos Juízes Federais.*

Art. 3º. No que se refere ao Tribunal Federal de Recursos, ao Tribunal Federal de Alçada e aos juízes federais, esta emenda entrará em vigor nas datas em que forem instalados os novos órgãos.

Brasília, 10 de junho de 1965. — *A. M. Ribeiro da Costa,* Presidente. — *Cândido Mota Filho,* Vice-Presidente. — *Hahnemann Guimarães* — *Luís Gallotti.* — *A. M. Vilas-Boas.* — *Gonçalves de Oliveira.* — *Vitor Nunes Leal.* — *Pedro Chaves.* — *Hermes Lima.* — *Evandro Lins e Silva.*