O PODER JUDICIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO: UMA PROPOSTA DE REFORMA*

CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO**

1. O Poder Judiciário como guardião maior dos direitos e das garantias constitucionais. 2. Das garantias de independência do Poder Judiciário. 3. A criação de Tribunais Superiores de Direito Público, de Direito Privado e de Direito Penal. 4. A proposta de reforma em termos globais: a instituição de Tribunais Superiores de Direito Público, de Direito Privado e de Direito Penal. 5. Um pouco de direito comparado. 6. O sistema judiciário brasileiro na proposta aqui apresentada. O Supremo Tribunal Federal. 7. Conclusões.

1. *O Poder Judiciário como guardião maior dos direitos e das garantias constitucionais*

O Poder Judiciário, "que tem por missão aplicar contenciosamente a lei a casos particulares",[1] incumbe-se de distribuir justiça, que Aristóteles proclamava ser a base da sociedade, ou o lugar-comum de todo governo, na concepção de Platão[2] e que, sem ela, "no pueden mucho durar los reinos", escreveu Egidio Romano, citado por S.V. Linares Quintana.[3] Na verdade, a função jurisdi-

* Conferência pronunciada no curso promovido pela Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul, sobre O Poder Judiciário e a nova Constituição, em 29.5.85, em Porto Alegre, RS.

** Ministro do Tribunal Federal de Recursos; professor na Universidade de Brasília (UnB).

1 Lessa, Pedro. *Do Poder Judiciário* p. 1.

2 Aristóteles. *A política*. L. I. cap. I, § 11, p. 6; Platão, As leis. L. XII.

3 Romano, Egídio. *Glosa castellana al regimiento de princines*. Madrid. 1947. t. 1, p. 112; Quintana, S. V. Linares, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*. Buenos Aires, Alfa, 1963. p. 403.

cional, que Quintana afirma ser a que "melhor define o caráter jurídico do Estado constitucional",[4] diz, em definitivo, o direito, diante da controvérsia, e impõe a paz social. De outro lado, como consectário de sua própria natureza, o órgão estatal que a exercita, o Poder Judiciário, é o guardião maior dos direitos, a garantia das garantias constitucionais.[5]

Logo após as primeiras declarações,[6] perceberam os povos que elas só não bastam, mas que é necessária a existência de mecanismos que tornem efetivos os direitos declarados, assim fazendo real a limitação do poder. Surge, então, a idéia das garantias de direito individual, que consubstanciam remédios jurídicos contra a violação de direitos.[7] Se ao Poder Judiciário, na doutrina de Montesquieu, cumpre, contenciosamente, como acima falamos, dizer o direito diante do caso controvertido, para o fim de proporcionar a tutela jurisdicional, é fácil perceber que o Judiciário haveria de colocar-se como a maior dessas garantias, bastando a criação de medidas judiciais que seriam utilizadas pelos indivíduos. Leciona, a propósito, Dalmo de Abreu Dallari: "A proteção deveria vir através do Poder Judiciário. E essa idéia de proteção através de medidas judiciárias, concretas e eficazes, foi muito bem ressaltada pelo clássico Dicey, quando salientou que, para que se saiba se os direitos da pessoa são realmente parte de um sistema constitucional, é preciso considerar duas coisas: em primeiro lugar, em que consistem os direitos declarados, quais são esses direitos, qual a sua significação. E, a par disso, é necessário ainda verificar quais os meios legais que asseguram a preservação e o exercício daqueles direitos (Dicey, *Introduction to the study of the law of the Constitution,* p. 207)."[8]

Certos povos preocupam-se menos com as declarações de direitos e mais com as suas garantias. Assim, por exemplo, os ingleses e os americanos, que têm, por isso mesmo, uma longa tradição de respeito aos direitos individuais, ou de limitação do poder. Bem por isso, escreveu Pedro Lessa que, "nos EUA, e nos países que lhes têm imitado as instituições, o Poder Judiciário é igual, ou, para

[4] Quintana, S. V. Linares. op. cit.

[5] Barbosa, Rui. *República: teoria e prática*. Petrópolis, Vozes/Câmara dos Deputados, 1978. Escreveu Rui: "O espírito do estadista constrói as garantias; mas, se não houver homens no meneio da máquina, quem garantirá as garantias?"

[6] A primeira declaração de direitos foi a do Estado da Virgínia, de 1776. Mas a mais importante e que teve grande influência foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que veio no bojo da Revolução Francesa de 1789. (Ver Silva, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 2. ed. São Paulo Revista dos Tribunais, 1984. p. 259 e segs.) "A declaração de Virgínia e de outras ex-colônias inglesas na América eram mais concretas, preocupadas mais com a situação particular que afligia aquelas comunidades, enquanto a declaração francesa de 1789 é mais abstrata, mais 'universalizante' (...)." (op. cit. p. 264.)

[7] Hauriou, Maurice. *Derecho público y constitucional*. 2. ed. Madrid, Reus, p. 120. Apud Silva, José Afonso da. op. cit. p. 292.

[8] Dallari, Dalmo de Abreu. *O Mandado de segurança na Constituição brasileira*. São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 418-21.

ser bem preciso, superior aos outros dois poderes".[9] Vale invocar, aliás, tal como fez Pedro Lessa, o testemunho de um dos maiores mestres do direito constitucional americano, Willoughby, a dizer que "o mais poderoso dos freios no garantir as relações regulares entre o poder federal e os poderes dos estados, e ainda entre os próprios ramos do poder federal, tem sido inquestionavelmente a Corte Suprema. No mecanismo da república, o seu papel tem sido o da roda mestra. A Constituição no exercício de sua supremacia a respeito de todos esses poderes, a todos lhes pôs limites, e o instrumento para efetuar essa limitação tem sido a Corte Suprema, como intérprete do direito constitucional".[10]

Fortalecer o Poder Judiciário, dar-lhe condição de funcionalidade, são metas que devem ser perseguidas pelo povo que quer ser livre, por isso que "a independência do Judiciário é uma necessidade da liberdade individual".[11] Pedro Lessa, citando Story, afirmou que "o Estado deve organizar a sua magistratura, como se esta fosse uma instituição criada e existente fora do mesmo Estado".[12]

Garantias de independência do Poder Judiciário e condições de funcionabilidade deste, são os temas que desenvolveremos neste trabalho.

2. *Das garantas de independência do Poder Judiciário*

O Estado liberal inaugurado com o surgimento, na segunda metade do século XVIII, da idéia de Constituição, que se assentou na tripeça caracterizadora do regime democrático — direitos individuais, separação dos poderes, com a adoção da doutrina de Montesquieu, como garantia do respeito à liberdade-autonomia, e governo adquirido com o consentimento da maioria popular — "elevou a organização judiciária ao nível de um poder próprio ou independente dos outros poderes do Estado",[13] situação que se viu mantida, com razão maior, no constitucionalismo social do século XX, que separa o liberalismo político do liberalismo econômico. Compreende-se, então, nos Estados democráticos, que devem ser conferidas, objetivamente, ao Poder Judiciário, certas garantias de in-

[9] Lessa, Pedro, op. cit. p. 3.
[10] Willoughby. *The Supreme Court of the United States*. p. 33. José Alfredo de Oliveira Baracho, titular da cadeira de direito constitucional da Faculdade de Direito da UFMG, escreve: "As declarações desacompanhadas de suas respectivas garantias perderam a sua eficácia. A fixação de garantias, de ordem jurisdicional e processual, é que completa as declarações e possibilitam a sua efetivação." (Processo e Constituição: o devido processo legal. *RDP*, 68/56.) É bastante esclarecedor o excelente trabalho do Prof. Torquato Lorena Jardim, professor na UnB, *Due process of law* e a proteção das liberdades individuais. *Revista de Informação Legislativa*, 74/69.
[11] Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. Saraiva, 1984, p. 243.
[12] Story. *Commentaries*. II, § 1.577; Lessa, Pedro. op. cit. p. 4.
[13] Sampaio, Nelson de Souza. As Constituições e a independência do Poder Judiciário. *RDP*, 39, 40/20.

dependência, que não deixam de ser, em última análise, do próprio povo, o que, compreensivelmente, não acontece nos regimes totalitários ou de ditaduras tradicionais, em que a Justiça subordina-se "aos objetivos políticos dos governantes".[14] Essa independência do Judiciário, aliás, erige-se, mesmo, em "garantia do funcionamento do sistema" e é "a segurança das prerrogativas de função dos exercentes dos demais Poderes", sendo "essencial ao funcionamento das instituições republicanas", já que "o sistema republicano de tripartição do poder somente pode funcionar adequadamente, (...) se o Poder Judiciário for efetivamente autônomo e independente".[15] Dentre tais garantias, umas são do próprio órgão, outras da magistratura e outras, ainda, têm como destinatárias, de forma mais direta, os jurisdicionados. As primeiras, que dão caráter autonômico aos tribunais, estão inscritas no art. 115 da Constituição vigente; as mencionadas em segundo lugar, as da magistratura, estão consagradas no art. 113 da Carta Política; e as últimas, que interessam mais diretamente ao jurisdicionado, pois são garantias da imparcialidade dos juízes, a Constituição as inscreve no art. 114.

2.1 Novas garantias: poder normativo para os tribunais; faculdade de o Poder Judiciário decidir sobre a nomeação e promoção de juízes.

A tendência, modernamente, é no sentido da ampliação das garantias de independência do Poder Judiciário. O Prof. Nelson de Souza Sampaio indica duas novas conquistas da magistratura já consagradas em países de boa prática constitucional. "A primeira delas é a faculdade de os tribunais superiores estabelecerem as suas normas processuais para os casos de sua competência ou, mesmo, da competência de juízes inferiores." Outra inovação, "visa a fortalecer a independência do Poder Judiciário, proporcionando-lhe a atribuição de decidir sobre a nomeação e promoção de juízes ou, pelo menos, tendo maior participação nessa esfera".[16]

Esclarece o festejado mestre baiano que, quanto à primeira, foi ela acolhida na ordem jurídica da Inglaterra, dos EUA e do Japão. Na Inglaterra, a Suprema Corte de Justiça estabelece as normas processuais. Nos EUA, a Suprema Corte, por delegação do Congresso, estabelece as normas processuais para ela própria

[14] Id. ibid.

[15] Ataliba, Geraldo. *Instituições de direito público e República*. São Paulo, 1984. p. 125. Acrescenta Ataliba que a independência do Judiciário é condição objetiva de imparcialidade deste, certo que, conforme demonstra Balladore Pallieri (*Diritto constituzionale*, p. 85), não há estado de direito onde o Poder Judiciário não seja efetivamente imparcial.

[16] Sampaio, Nelson de Souza. op. cit. Roberto Rosas leciona que "pertence ao moderno Judiciário o direito à sua estruturação, para que possa ser independente naquilo que pertine com suas atividades". (Rosas, Roberto. *Direito processual constitucional*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1983. p. 34.)

e para os tribunais inferiores. Com base nessa delegação, a Suprema Corte baixou as *Federal Rules of Civil Procedure* e as *Federal Rules of Criminal Procedure.* No Japão, a Constituição confere à Corte Suprema poder normativo processual, que pode ser delegado a tribunais inferiores. No que tange à segunda — atribuição de o Poder Judiciário decidir sobre a nomeação e promoção de juízes —, a Constituição da França, de 1958, estabeleceu, no seu art. 65, que o Conselho Superior da Magistratura propõe a nomeação de magistrados da Corte de Cassação e de primeiro-presidente da Corte de Apelação, oferecendo o seu parecer, na forma da lei orgânica, sobre as proposições do ministro da Justiça relativas às nomeações dos outros juízes. Na Itália, a Constituição de 1947 instituiu o Conselho Superior da Magistratura, como órgão decisório da investidura dos juízes e garantidor de sua independência, competindo-lhe, na forma da lei de organização judiciária, as nomeações, transferências e promoções e bem assim as medidas disciplinares a respeito dos magistrados. Escreve Nelson de Souza Sampaio: "Desse modo, o Conselho decide sobre a nomeação e toda a movimentação posterior dos juízes, cabendo ao Executivo baixar os respectivos atos formais de execução." Também a Constituição portuguesa de 1976, que redemocratizou Portugal, estabelece, no seu art. 223, 2: "A nomeação, colocação, transferência e promoção dos juízes e o exercício da ação disciplinar competem ao Conselho Superior da Magistratura."

2.2 A nossa proposta: poder normativo aos tribunais e atribuição a estes de decidir sobre a nomeação, movimentação e promoção dos juízes

2.2.1 Poder normativo aos tribunais

Sustentamos que ao Congresso Nacional deve competir legislar sobre normas gerais ou diretrizes de direito processual, a exemplo do que ocorre com o direito financeiro e o direito tributário (CF, art. 8.°, XVII, *c*; art. 18, § 1.°). Os princípios processuais ficariam a cargo do Congresso Nacional, como, por exemplo, o direito de ação, o *due process of law,* o juiz natural, a publicidade das audiências, a subordinação da jurisdição à lei, assim as verdadeiras questões processuais. O mais, ou as normas procedimentais, seriam estabelecidas pelos tribunais, nos seus regimentos internos e em resoluções, que conteriam, ademais, as organizações judiciárias locais. Com esse poder normativo, poderiam os tribunais, principalmente os estaduais, ajustar normas de procedimento às características locais, inclusive instituir juizados de pequenas causas e medidas judiciais expeditas, exercitando cada um dos tribunais, destarte, a sua imaginação criadora. Facultado o direito de representação, ou a ação direta, junto ao Supremo Tri-

bunal, contra o ato normativo inconstitucional ou para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual (CF, art. 118, I, *l*), e assegurado o recurso especial no caso de negativa de vigência de lei federal, possíveis excessos que pudessem ser cometidos seriam, a seu tempo, expungidos. Teríamos, ao que penso, com a inovação, uma Justiça mais ágil, mais acessível ao povo, mais dinâmica, ajustada às diversidades e características locais.[17]

2.2.2 Atribuição ao Poder Judiciário de decidir sobre a nomeação, movimentação e promoção dos juízes

Propõe-se a criação, no âmbito federal, de um Conselho Superior da Magistratura Federal, que seria presidido pelo presidente do Supremo Tribunal e integrado pelo vice-presidente deste, pelos presidentes dos Tribunais Superiores Federais, pelo procurador-geral da República e pelo presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Nos estados-membros e no Distrito Federal, haveria um Conselho Superior da Magistratura Estadual, presidido pelo presidente do Tribunal de Justiça e integrado pelo vice-presidente deste, pelo corregedor-geral de Justiça, pelo presidente do ou dos Tribunais de Alçada, pelo procurador-geral da Justiça e pelo presidente do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

O Conselho Superior da Magistratura Federal decidiria, diante de listas tríplices elaboradas pelo Tribunal, a respeito da nomeação dos magistrados federais de todos os graus de jurisdição, mantido o sistema de admissão, no primeiro grau, mediante concurso público. As promoções, por merecimento e por antigüidade, mediante listas tríplices elaboradas pelo respectivo tribunal, seriam efetivadas pelo conselho.[18]

No âmbito dos estados-membros, ao Conselho Superior da Magistratura Estadual competiria nomear e promover os magistrados, nos moldes do Conselho Federal.

As demais movimentações de magistrados, como a remoção e a permuta, seriam decididas pelos respectivos tribunais, na forma estabelecida em lei e nos seus regimentos internos.

[17] Há os que se opõem ao poder normativo aos tribunais, mas concordam em que, conferida competência de normas gerais ao Congresso, aos estados-membros, por suas Assembléias Legislativas, competiria legislar supletivamente, sobre a matéria processual. A adoção dessa medida representaria, ao que pensamos, um avanço.

[18] O advogado e professor Wilson do Egito Coelho, em conferência pronunciada em Brasília, sustentou, com proficiência, a tese no sentido de que os tribunais deveriam ser competentes para a nomeação dos juízes e para os atos de promoção destes. Segundo Wilson do Egito Coelho, não se justifica a dependência, no particular, do Judiciário ao Executivo.

Os Conselhos Superiores da Magistratura federal e estadual seriam competentes para recomendar, aos respectivos tribunais, a instauração de procedimentos disciplinares contra magistrados, na forma estabelecida em lei, competindo-lhes, outrossim, a formalização dos atos de exoneração, aposentadoria e colocação em disponibilidade de magistrados.[19]

2.2.3 Autonomia financeira do Poder Judiciário

Na entrevista que concedeu ao *Jornal do Brasil,* o Juiz Eduardo Mayer, da Justiça carioca, pôs a nu a penúria dos juízes brasileiros. Disse ele, no que todos ficamos de acordo, nós que conhecemos de perto a estrutura e o funcionamento do Judiciário brasileiro, que "a maioria dos juízes, principalmente os do interior, são verdadeiros heróis. Adquirem seu mobiliário, batem suas sentenças, (...) não dispõem de viaturas oficiais (...)" Enfrentando de frente o problema da falta de recursos financeiros do Judiciário, disse que este, para comprar uma máquina de escrever, ou "prover de móveis um cartório", depende "de providências e verbas que poderão, ou não, ser ofertadas". E, depois de esclarecer que ele mesmo, juiz no Rio de Janeiro, datilografa os seus despachos, acrescenta: "deveria haver autonomia orçamentária. Embora nossa Constituição Federal estabeleça o princípio da independência e harmonia dos Poderes, incide em contradição lógica quando faz o Poder Judiciário depender dos outros, em termos de orçamento. Fica difícil conciliar a independência com a dependência econômico-financeira".[20]

O Desembargador Régulo da Cunha Peixoto, Presidente do Tribunal de Justiça de Minas, no discurso que pronunciou no 2.º Encontro dos Presidentes dos

[19] Em certos estados-membros, a nomeação ou a promoção de juízes depende da indicação e do apoio das lideranças políticas locais — prefeito, vereador, deputado da região. Isso obriga o juiz a procurar indicações desses políticos, o que, evidentemente, lhe reduz, significativamente, a independência, redundando em prejuízo para os jurisdicionados. No campo federal, a situação não muda. Mudam, sim, os líderes políticos que ficam incumbidos do apadrinhamento. O Deputado Iram Saraiva, em discurso pronunciado na Câmara Federal, que intitulou Judiciário, o Poder sem poder, disse que "um juiz para ser juiz precisa ser imparcial, o que pressupõe não estar vinculado a qualquer tipo de partido, por mais responsável que seja. Mas se ele depende, para ser nomeado, removido ou promovido, da escolha do Executivo, vinculado a partidos, como se pode dizer que ele é politicamente independente?"

[20] Entrevista concedida ao *Jornal do Brasil,* caderno especial, 24 fev. 1985. O Deputado Iram Saraiva, no discurso que pronunciou na Câmara dos Deputados, já mencionado, declarou: "(...) O Poder Judiciário nunca recebe, seja no plano dos estados, seja no plano federal, o que realmente necessita. Diante disso, o Judiciário aprende a pedir menos e se sujeita a isto porque sabe que não tem poder de pressão." Mais: "(...) O Poder Judiciário é, em termos orçamentários, colocado em posição inferior a qualquer dos setores administrativos do Poder Executivo." (Saraiva, Iram. Judiciário, o Poder sem poder. Brasília, Câmara dos Deputados, 1984.)

Tribunais de Justiça, realizado em Vitória, ES, no princípio deste ano, também pugnou pela "autonomia econômico-financeira" do Judiciário e conclamou os ministros do Supremo Tribunal, do Tribunal Federal de Recursos, do Tribunal Superior do Trabalho, do Superior Tribunal Militar, os desembargadores dos Tribunais de Justiça, os juízes dos Tribunais de Alçada, os juízes dos Tribunais Regionais do Trabalho e os juízes de Primeira instância a lutarem, em conjunto, pela consecução dessa meta, a autonomia econômico-financeira do Judiciário, com o estabelecimento de dotação orçamentária própria do Poder Judiciário, abrangendo todos os tribunais e as suas respectivas justiças de primeiro grau.[21] Com a responsabilidade do cargo que ocupa e com base na sua longa experiência de magistrado, que passou por todos os degraus da carreira, o eminente Desembargador Régulo da Cunha Peixoto disse que "não basta a independência do juiz no ato de julgar, independência esta que o magistrado busca na Constituição e em seu próprio caráter, e sim, também, o próprio desempenho eficaz, pronto, rápido, barato e seguro do órgão judiciário". E concluiu, depois de citar Amaral Santos, que "um organismo apto a atingir a sua finalidade", só o será, creio eu, se contar com recursos próprios e sua capacidade de se autogerir.[22]

Junto a minha adesão às sugestões acima postas. Estou, em verdade, firmemente convencido de que sem autonomia financeira, autonomia orçamentária, não teremos um Poder Judiciário realmente independente. Porque, tal como lembrou o Juiz Eduardo Mayr, é correto o provérbio alemão no sentido de que quem detém o tesouro, detém o poder. Esclareça-se, aliás, que, talvez por conhecer a sabedoria do provérbio, o Tribunal Constitucional alemão tem orçamento próprio, "que não é elaborado pelo Poder Executivo, tampouco executado por algum ministério, mas é ele aprovado pelo legislador e administrado pelo presidente do tribunal".[23]

A autonomia do Poder Judiciário foi, aliás, propugnada pelo eminente Ministro Xavier de Albuquerque, então na Presidência do Supremo Tribunal Federal, em conferência que pronunciou na Escola Superior de Guerra, sob o título, O Poder Judiciário na conjuntura política nacional.[24] A proposição, a partir daí, assumiu, evidentemente, a maior importância, dada a autoridade do Ministro Xavier de Albuquerque, convindo salientar que S. Exa. invocou, como

[21] Peixoto, Régulo da Cunha. Autonomia do Poder Judiciário. *Estado de Minas,* 9 e 10 maio 1985. p. 2.
[22] Peixoto, Régulo da Cunha. Autonomia do Poder Judiciário. *Estado de Minas,* 9 e 10 maio 1985. p. 2.
[23] Steinberger, Helmut. *A jurisdição e o poder político da Suprema Corte Constitucional da Alemanha*. Brasília, Instituto dos Advogados do Distrito Federal, 1981. Helmut Steinberger é membro da Suprema Corte Constitucional alemã.
[24] Ministro Francisco Manoel Xavier de Albuquerque, O Poder Judiciário na conjuntura política nacional. *Revista de Ajuris,* 24/13.

justificativa da proposta, o "diagnóstico" do Poder Judiciário, que o Supremo Tribunal elaborou "sob a supervisão extremada e pontual de seu então Presidente, Ministro Eloy da Rocha". "Salientou o diagnóstico", escreveu o Ministro Xavier de Albuquerque, "que as percentagens orçamentárias atribuídas ao Poder Judiciário, nos estados, nem sempre atingiam a dois por cento". Esses dados, segundo apurou depois o Ministro Albuquerque, situavam-se, em 1981, "na média de 1,465%. Em apenas três estados — Acre, Goiás e Pará — excedem a 2%. Em outros três — Alagoas, Maranhão e Rio Grande do Norte — são inferiores a 1%". No âmbito da União, a participação da União, no ano de 1979, alcançou "o máximo de 0,899%", "para progressivamente declinar, outra vez, nos dois últimos orçamentos, e retornar ao nível de 0,609% no ano corrente. A do Supremo continuou baixando até 1979, quando retornou aos 0,033% de 1975, e novamente baixou para 0,026% em 1980 e 0,022% em 1981.[25] Depois de mencionar a pobreza franciscana do Judiciário e dizer que a pequenina Costa Rica já resolveu esse problema, ao destinar ao Judiciário um percentual de 6% do seu orçamento, concluiu: "Conceba-se, então, algum outro mecanismo capaz de assegurar ao Judiciário, pelo menos, autonomia econômico-financeira relativa. Estabeleçam-se percentuais diferenciados, suportáveis pela União e pelos estados, mas capazes de corrigir a crônica insuficiência de recursos em que se atormenta a administração judiciária e na qual radica, por desgraça, a maioria de suas deficiências organizacionais e funcionais. E proíbam-se reduções das propostas orçamentárias do Poder Judiciário, não quando forem injustificadas — proibição que convizinha o lirismo — mas enquanto não excedidos os percentuais estabelecidos."[26]

A proposta que apresentamos é esta: no artigo da nova Constituição que cuidasse da competência administrativa dos tribunais, como garantia de sua independência — na Constituição vigente, art. 115 — ficaria estabelecido que os tribunais elaborariam e executariam os seus orçamentos, que abrangeriam, se fosse o caso, as justiças inferiores administradas pelo Tribunal.

Argumenta-se, contrariamente à proposta, que o juiz não seria um bom administrador. O argumento prova demais, mesmo porque o juiz não é diferente do homem que, no Executivo, ou no Legislativo, administra o seu orçamento. Ademais, os tribunais podem constituir órgãos administrativos de assessoramento e de elaboração e execução orçamentária. Hoje, aliás, os tribunais

[25] O *Jornal do Brasil*, de 26.5.85, primeiro caderno, p. 8, traz interessante trabalho a respeito do orçamento federal. Esclarece que a dotação "material de consumo" consigna, para 1985, Cr$ 7 bilhões para o Judiciário, Cr$ 13 bilhões para o Legislativo e Cr$ 1 trilhão 550 bilhões para a Presidência da República e os ministérios. Esclarece a reportagem que a dotação para pagamento de serviços de terceiros do Executivo — Cr$ 2,87 trilhões — é 96 vezes maior que a do Judiciário e 40 vezes a do Legislativo.

[26] *Revista da Ajuris*, 24/13.

administram, eles próprios, os seus serviços (Constituição, art. 115). Em muitos tribunais essa administração é perfeita. Assim o é, por exemplo, no Supremo Tribunal. Só não é melhor, porque aos tribunais faltam os recursos financeiros, tendo eles que se sujeitar, "para organizar sua economia interna e prover medidas inerentes a seu autogoverno, ao constrangimento de postulações desgastantes e embaraçosas", como deixou claro o eminente Ministro Xavier de Albuquerque, na conferência mencionada.[27]

A autonomia financeira dos tribunais se inclui na nossa proposta de reforma do Poder Judiciário.[28]

3. *A criação de Tribunais Superiores de Direito Público, de Direito Privado e de Direito Criminal*

Atualmente, a Justiça brasileira, estruturada de forma dual, apresenta-se assim: o Poder Judiciário da União compõe-se da Justiça Federal Comum, da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Trabalho. O Poder Judiciário estadual tem, como órgão de cúpula, nos estados-membros, o Tribunal de Justiça. Alguns estados apresentam, na sua organização judiciária, outros tribunais de segundo grau, os tribunais de Alçada (Minas, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul) e os Tribunais de Justiça Militar (Minas, São Paulo e Rio Grande do Sul). Em primeira instância, os juízes de direito. A respeito do dualismo judicial — coexistência de rgãos judiciários federais e estaduais — no campo da Justiça comum, convém que sejam desenvolvidas algumas considerações a respeito, tal como fiz, aliás, em conferência que pronunciei na Bahia — a reforma da Justiça Federal — no dia 10 de maio do corrente ano, num seminário sobre o Poder Judiciário.

3.1 O dualismo do Poder Judiciário na Federação

Numa federação, o Poder Judiciário se diz dual, por isso que coexistem, no território do estado federal, órgãos judiciários federais e órgãos judiciários estaduais. Quer dizer, ao lado de um Poder Judiciário federal, há poderes judiciários estaduais, formando ambos o Poder Judiciário Nacional.

[27] Albuquerque, Francisco Manoel Xavier de. op. cit.

[28] Em entrevista concedida ao *Jornal do Brasil*, o Juiz Sérgio Pilla, Presidente da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (Ajuris), afirma que deve ser fixada "em pelo menos 5% a dotação do Poder Judiciário no orçamento dos estados". Ao enfatizar que não se deve pretender "uma nova justiça em função de uma Nova República, mas uma justiça adequada aos novos tempos", Pilla lembra que "na medida em que faltam recursos, falta tudo o mais". (*Jornal do Brasil*, 5 maio 1985, primeiro caderno, p. 16.)

Há quem tenha opinião contrária a isto. Oliveira Viana escreveu: "Sou pela unidade da magistratura. Nenhum argumento encontro que me convença da necessidade da conservação do regime atual da dualidade da Justiça, sejam quais forem as modificações propostas para remediar-lhe os inconvenientes."[29] É que, para Oliveira Viana, as liberdades civis estariam muito mais garantidas "por autoridades vindas de fora — de origem carismática, cuja investidura não poderá provir senão de uma fonte nacional, num regime de 'descentralização desconcentrada' — e não de 'descentralização federalizada', como a que temos".[30] Oliveira Viana, defensor da unidade da magistratura, bateu-se, então, pela federalização dos judiciários estaduais, opinião que é adotada, comumente, pelas magistraturas de estados-membros que não remuneram condignamente os seus juízes.

O certo é que, conforme acima falamos, numa federação, coexistem órgãos judiciários federais e estaduais, tendo afirmado o grande teórico do Poder Judiciário, Pedro Lessa, que "à organização constitucional tem sido sempre inerente a dualidade da Justiça", como ocorre, por exemplo, nos EUA, no México, na Colômbia, na Venezuela, na Argentina e na Suíça.[31]

Ora, se os Poderes Legislativos e Executivos são organizados, no Estado Federal, de modo dual, não haveria razão lógica na não-aplicação do mesmo raciocínio ao Poder Judiciário,[32] o que foi acolhido por Jorge Lafayette Pinto Guimarães em trabalho que escreveu a respeito da Justiça Federal de primeira instância.[33]

Convém lembrar que a autonomia estadual é elemento fundamental do federalismo, caracterizando-se pela auto-organização, pelo autogoverno e pela auto-administração. O autogoverno por sua vez, é caracterizado pelo fato de os estados-membros terem governo próprio, Legislativo, Executivo e Judiciário.

3.2 A Justiça Federal na Federação brasileira

Proclamada a República e instituída a Federação, em 15 de novembro de 1889, criou-se, antes mesmo de ser promulgada a primeira Constituição republicana, a Justiça Federal, com o Decreto n.º 848, de 11 de outubro de 1890.

[29] Oliveira Viana. Apud Salazar, Alcino. *Poder Judiciário — bases para reorganização*. Rio de Janeiro, Forense, 1975. p. 79.
[30] Oliveira Viana. *Instituições políticas brasileiras*, 2. ed. Rio de Janeiro, José Olímpio, 1955. p. II-635.
[31] Lessa, Pedro. op. cit. p. 4.
[32] Schwartz, Bernard. *Direito constitucional americano*, Rio de Janeiro, Forense, 1966. p. 56 e segs. Trad. Carlos Mayfeld.
[33] Guimarães, Jorge Lafayette Pinto. Considerações sobre a Justiça Federal de primeira instância. *Rev. de Direito da Proc. Geral do Estado do Rio de Janeiro*, 17/431.

A Constituição de 1891 ratificou a instituição da Justiça Federal, ao estabelecer, no seu art. 55, que o Poder Judiciário da União seria exercido pelo Supremo Tribunal Federal e tantos juízes e tribunais federais, distribuídos pelo país, quantos o Congresso criasse. Seguiram-se a Lei n.º 221, de 20 de setembro de 1894, e o Decreto n.º 3.084, de 5 de novembro de 1898, que constituiu a Consolidação das Leis da Justiça Federal. No sistema da Constituição de 1891, existiam os juízes federais de primeiro grau e a segunda instância da Justiça Federal era exercida pelo Supremo Tribunal, sistema que persistiu na Reforma de 1926 e na Constituição de 1934 (arts. 63, 68, 70 e 71). A Carta Política de 1937, que veio no bojo do golpe de 37, suprimiu a Justiça Federal de primeira instância. "O sistema passou a ser não o da Justiça dual como adotado, cada uma com o seu tipo, nas Constituições de 1891 e de 1934, e sim o da Justiça única, mas a estadual, salvo a competência do Supremo Tribunal", certo que a este "se atribuiu, além dos processos ou julgamentos de modo geral já admitidos nos textos constitucionais anteriores, a competência para julgar, em recurso ordinário", as causas de interesse da União.[34]

3.3 A criação do Tribunal Federal de Recursos

A Constituição de 1946 criou o Tribunal Federal de Recursos, dando-lhe competência jurisdicional antes confiada ao Supremo Tribunal Federal, mas não restaurou a Justiça Federal de primeira instância. As questões de interesse da União, suas autarquias e empresas públicas continuariam sendo julgadas, em primeiro grau, pelos juízes estaduais, com recurso para o TFR. A este, conforme falamos, confiou-lhe o constituinte competência jurisdicional antes conferida à Corte Suprema. Competia-lhe, então, basicamente, processar e julgar, em grau de recurso, as causas em que a União fosse interessada como autora, ré, assistente ou opoente, ou quando se tratasse de crimes praticados em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, bem assim as decisões de juízes locais, denegatórias de *habeas-corpus,* e as proferidas em mandados de segurança, se federal a autoridade apontada coatora; originariamente, julgaria os mandados de segurança impetrados contra ato de ministro de Estado.[35]

3.4 Restauração da Justiça Federal de primeira instância

A restauração da Justiça Federal de primeira instância deu-se com o Ato Institucional n.º 2, de 27 de outubro de 1965, que alterou os arts. 94 e 105

[34] Salazar, Alcino. op. cit. p. 89.
[35] Constituição de 1946, arts. 103 e 104.

da Constituição de 1946. Estabeleceu-se, então, a competência dos juízes federais, que compreenderia, de modo geral, as causas em que a União ou entidade autárquica federal tivesse interesse, na condição de autora, ré, assistente ou opoente, exceto as de falência e acidente de trabalho. Em matéria criminal, a Justiça Federal seria competente para o julgamento dos crimes políticos e dos praticados em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas autarquias, ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral. Sobreveio, em seguida, a Emenda Constitucional n.º 16, de 26 de novembro de 1965, que complementou a sua estrutura. A Lei n.º 5.010, de 30 de maio de 1966, organizou a Justiça Federal de primeira instância, agrupou as seções judiciárias (estados-membros) em cinco regiões, criou o Conselho da Justiça Federal, com a competência de supervisão da administração superior dos órgãos da Justiça Federal, cuidou da jurisdição, da competência, dos direitos, garantias e deveres dos juízes federais e estabeleceu os serviços auxiliares da Justiça Federal.

A Constituição de 1967 tratou da Justiça Federal de primeiro grau, confirmando-a. Toda a sua competência passou a ser constitucional, vale dizer, inserida na Lei Maior, o que não se alterou com a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969 (CF, de 1967, arts. 118 e segs.; Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, arts. 123 e segs.).

Vieram a lume, em seguida à Lei n.º 5.010, de 1966, os seguintes diplomas legais, que dizem respeito à Justiça Federal: o Decreto-lei n.º 30, de 17 de novembro de 1966, que acrescentou inciso IV ao art. 15, da Lei n.º 5.010, de 1966; o Decreto-lei n.º 253, de 28 de fevereiro de 1967, que introduziu alterações na Lei n.º 5.010/66; a Lei n.º 5.345, de 3 de novembro de 1967, que também alterou a Lei n.º 5.010/66; o Decreto-lei n.º 384, de 26 de dezembro de 1968, que estabeleceu critérios para a criação de novas seções judiciárias e criou a Seção da Justiça Federal em Santos, SP, a qual não veio a ser instalada; a Lei n.º 5.677, de 19 de julho de 1971, que dispôs sobre o quadro de juízes e o quadro permanente da Justiça Federal de primeira instância, e extinguiu as seções judiciárias dos territórios do Amapá, de Roraima e de Rondônia; a Lei n.º 6.032, de 30 de abril de 1974, que dispôs sobre o Regimento de Custas da Justiça Federal, convindo registrar que a Lei n.º 6.789, de 28 de maio de 1980, modificou a redação do seu art. 15; a Lei n.º 6.044, de 14 de maio de 1974, que trata da disponibilidade dos membros da magistratura federal, registrando-se que o seu art. 1.º mandou contar aos juízes federais o tempo de advocacia, até o limite de 15 anos, e o seu art. 2.º alterou o art. 5.º da Lei n.º 5.677, de 19 de julho de 1971; a Lei n.º 6.741, de 5 de dezembro de 1959, que alterou o art. 62, IV, da Lei n.º 5.010/66; a Lei n.º 6.825, de 22 de setembro de 1980, que estabeleceu normas para maior celeridade dos feitos na Justiça Federal e no TFR; a Lei n.º 7.007, de 29 de junho de 1982, que criou cargos de juiz federal, para

os fins previstos no art. 123, § 2.°, da Constituição, e a Lei n.° 7.178, de 19 de dezembro de 1983, que dispôs sobre a reorganização da estrutura da Justiça Federal de primeira instância.

Nesses quase 20 anos de existência, após a sua restauração, a Justiça Federal vem cumprindo, regularmente, a sua missão constitucional. Em alguns estados-membros ela é tida como modelo. O funcionamento regular da Justiça Federal é atestado pelos seguintes dados estatísticos: de 1967, ano em que tiveram início os trabalhos da Justiça Federal, até 31.12.1984, a esta foram distribuídos mais de um milhão e meio de processos, exatamente 1.535.654 processos. Desse total, foram julgados 1.065.084 processos. Remanescem, para julgamento, 470.570 processos, número elevado, é certo, a demonstrar, entretanto, que a Justiça Federal de primeira instância não poderá ficar à margem da reforma judiciária.

Cuidando, especificamente, da reforma da Justiça Federal de segunda instância, propugnei pela criação de Tribunais Regionais Federais segundo o modelo das Justiças Eleitoral e do Trabalho. A questão não perde atualidade, nesta palestra, pois a sugestão que, ao cabo, iremos apresentar, no sentido da criação de novos Tribunais Superiores, harmoniza-se com a proposta de reforma da Justiça Federal de segunda instância. Como seria, então, esta última? É o que passamos a esclarecer.

3.5 A Justiça Federal de segunda instância: estruturação

Quando, em 1974, a questão foi agitada, tendo em vista o diagnóstico oferecido pelo Supremo Tribunal Federal a respeito dos males do Judiciário brasileiro, diversas propostas de reforma da Justiça Federal de segundo grau foram apresentadas e discutidas. Em conferência que pronunciou em Belo Horizonte, Goiânia e Brasília, a 10 de setembro, 12 e 22 de outubro de 1974, a convite das Universidades Federal e Católica de Minas Gerais, da Universidade Católica de Goiás e da Seção do Distrito Federal da Ordem dos Advogados, o Ministro Decio Miranda, que hoje ilustra a Corte Suprema, na época membro do TFR, depois de mencionar duas propostas de reforma — a criação de Tribunais Regionais segundo o modelo das Justiças Eleitoral e do Trabalho, ficando o TFR na condição de unificador da jurisprudência dos regionais e a instituição de Tribunais de Alçada na Justiça Federal — optou pela solução que denominou unitária, com a criação de Câmaras especializadas no TFR.[36] Esta foi, em

[36] Miranda Decio. A reforma da Justiça Federal de segunda instância. *Rev. Brasileira de Estudos Políticos*, 41/53; *Rapidificação: objetivo fundamental da reforma judiciária*. Belo Horizonte, Lemi, 1975.

verdade, no seu aspecto básico, a proposta adotada pelo governo, na reforma consubstanciada na Emenda onstitucional n.º 7, de 1977 e Lei Complementar n.º 35, de 14 de março de 1979, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, conhecida como Loman. O número de ministros do TFR foi aumentado de 13 para 27, preenchendo-se, em dezembro de 1977, seis vagas. As demais, em número de nove, foram completadas em junho de 1980. Passou a existir, no TFR, duas seções, constituídas, cada uma, pelos integrantes das turmas da respectiva área de especialização, na forma estabelecida no Regimento Interno. Há no tribunal seis turmas especializadas, compostas de quatro ministros cada uma e o Regimento Interno dispõe sobre as áreas de especialização de cada uma das seções, bem assim sobre a forma de distribuição dos processos. O Regimento Interno, que entrou em vigor no dia 23 de junho de 1980, estabeleceu, então, duas áreas de especialização em razão da matéria e a competência do plenário não está sujeita a especialização. A competência das seções e das respectivas turmas que as integram é fixada de acordo com as matérias que compõem a correspondente área de especialização (Regimento Interno, arts. 8.º, 9.º e 10). De um modo geral, a primeira seção é competente para as questões de direito administrativo e à segunda seção compete julgar a matéria tributária (Regimento Interno, art. 10, §§ 1.º, 2.º e 3.º).

3.5.1. Dados estatísticos esclarecedores

Quando foi implantada, no TFR, a reforma, em 23 de junho de 1980, com a posse dos restantes nove ministros, existiam, no Tribunal Federal de Recursos, aguardando julgamento, 21.786 processos. De 23.6.80 até 31.3.1985, foram distribuídos mais 88.157 processos. Somados aqueles e estes, temos, no período de 23.6.80 a 31.3.85, 109.943 feitos. No mesmo período, 23.6.80 a 31.3.85, o Tribunal julou 90.309 processos, cerca de 18.500 processos por ano, ou 800 processos por ministro. Restam, pendentes, na mesma data, 19.634 processos, certo que, desse total de 19.634 processos pendentes de julgamento, 8.677 se encontram nos gabinetes dos ministros, e 10.957 estão na Subprocuradoria-Geral da República, para parecer.[37]

No período de 1.º de janeiro de 1984 a 31 de março de 1985, o número de processos remetidos ao TFR, pelas seções judiciárias de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Bahia, foi o seguinte: *São Paulo*: feitos remetidos ao TFR, 9.002, assim discriminados: a Justiça Federal remeteu

[37] Fonte: Projeto Datajus — Coordenação de Informações e Processamento de Dados do TFR e da Justiça Federal.

2.567 processos e outras justiças (Justiça estadual, Justiça do Trabalho, Justiça Militar) remeteu 6.435 feitos. *Rio de Janeiro*: feitos remetidos ao TFR, 4.262. A Justiça Federal remeteu 3.934 feitos e outras justiças 328 processos. *Rio Grande do Sul*: feitos remetidos ao TFR, 1.607: Justiça Federal: 1.072 processos; outras justiças, 535 feitos. *Minas Gerais*: 2.777 processos remetidos ao TFR. Justiça Federal: 1.211; outras justiças, 1.566 feitos. *Bahia*: 548 processos remetidos ao TFR; Justiça Federal, 521; outras justiças, 27 feitos. As matérias que predominaram foram as seguintes: São Paulo: matéria tributária, seguida da previdenciária; Rio de Janeiro: matéria tributária em primeiro lugar, em segundo lugar, questões de servidores civis e militares. Rio Grande do Sul: matéria tributária, seguida de matéria trabalhista. Minas Gerais: previdência social, seguida da matéria tributária. Bahia: predominou a matéria criminal; em segundo lugar, a matéria tributária.

3.5.2 Conclusão a respeito da reforma introduzida pela Emenda Constitucional n.º 7, de 1977

Força é concluir, diante de análise serena dos dados acima mencionados, que a reforma implantada no TFR, pela Emenda Constitucional n.º 7, de 1977, e Lei Complementar n.º 35, de 1979, não foi a melhor. Ora, se o Tribunal Federal de Recursos julgou, de 23.6.1980 a 31.3.1985, 90.309 processos, cerca de 18.500 processos por ano, aproximadamente 800 processos por ministro, quem conhece um pouco dos serviços judiciários percebe que exigir mais seria impossível. E cumpre observar que, no mesmo período, deram entrada, no Tribunal, 109.943 processos. Restaram, então, 19.634 processos pendentes de julgamento. Isso quer dizer que continua sem solução a situação de crise no órgão de cúpula da Justiça Federal, o TFR, situação que se agravará, sobremaneira, com o aprimoramento da Justiça Federal de primeira instância, mediante a criação de novas varas, e com a retomada do desenvolvimento nacional.

3.6 A criação de Tribunais Regionais Federais segundo o modelo das Justiças Eleitoral e do Trabalho

No ano de 1969, quando ocupávamos o cargo de juiz federal em Minas Gerais, propugnamos, em trabalho que teve a adesão dos juízes federais que militavam naquela Seção Judiciária, os hoje eminentes Ministros Pereira de Paiva e Sebastião Reis, os saudosos Juízes Gilberto Lomônaco e Fernando Pinheiro, e o eminente Juiz Federal, hoje aposentado, Dr. João Peixoto de Toledo, pelo que

foi apresentado como colaboração da Seção Judiciária, propugnamos, repito, pela regionalização dos Tribunais de segunda instância, com a simultânea transformação do atual Tribunal Federal de Recursos em instância de recurso não-ordinário, observado o modelo das jurisdições eleitoral e trabalhista. Na sessão solene em que o TFR comemorou o seu 25.º aniversário, no dia 11.8.1972, o então presidente, Ministro Armando Rolemberg, assim se manifestou a respeito da proposta de regionalização dos Tribunais Federais de segunda instância: "Melhor orientação (do que a então prevista na Constituição) pode ser encontrada na própria experiência da União com a Justiça do Trabalho, criando-se Tribunais Regionais que examinem, em última instância, a matéria de fato discutida nas ações de competência da Justiça Federal de primeiro grau, e cuja jurisprudência, nas questões de direito, seja uniformizada por esta Corte como ali o é pelo Tribunal Superior do Trabalho, reservando-se o cabimento do recurso extraordinário tão-somente para os casos em que se discuta sobre interpretação da Constituição ou questões jurídicas, cuja relevância imponha o exame do Supremo Tribunal Federal, conforme for previsto em lei complementar."[38] "Torna-se explícito, nesta última sugestão", esclareceu o Ministro Decio Miranda, na conferência citada, "que criados os tribunais de Justiça Federal, regionais, teriam como competência principal o julgamento de recursos ordinários de decisões da Justiça Federal de primeira instância e de juízes estaduais investidos de jurisdição federal", ficando o atual TFR como Tribunal unificador da jurisprudência dos Regionais, "ao qual, por meio de recurso especial, seriam levadas as decisões que contrariassem dispositivo da Constituição ou negassem vigência de tratado ou de lei federal, declarassem a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, dessem à lei federal interpretação divergente da que lhe tenha dado outro tribunal, o próprio Tribunal Federal de Recursos ou a Corte Suprema, sendo irrecorríveis as decisões do Tribunal, salvo as que contrariassem a Constituição ou denegassem *habeas-corpus,*[39] ou cuja matéria fosse considerada relevante pela Corte Suprema, em argüição de relevância da questão federal.

O Instituto dos Advogados de Minas Gerais adotou a proposta, em exposição encaminhada ao Ministro da Justiça e ao presidente do Supremo Tribunal Federal.[40] O Conselho Federal da OAB também propugnou pela criação de Tribunais Regionais da Justiça Federal, transformando-se o atual TFR em Tri-

[38] Ministro Armando Rolemberg, em discurso proferido na sessão comemorativa dos 25 anos do TFR. In: *TFR, 30º aniversário,* publicação levada a efeito na presidência do Ministro Moacir Catunda, em 1977.
[39] Miranda, Decio. op. cit.
[40] Id. ibid.

bunal Superior de Justiça Federal.[41] O mesmo ocorreu com a Ordem dos Advogados do Rio Grande do Sul.[42]

3.7 A posição do TFR

Em novembro de 1976, quando iam acesos os debates em torno da reforma do Poder Judiciário, o Tribunal Federal de Recursos tomou posição em torno da questão, encaminhando ao Congresso Nacional anteprojeto de reforma. Na ocasião, assim se manifestou o Tribunal:

"No entender da maioria da Corte, a orientação capaz de conduzir a melhor e mais rápida distribuição de justiça, é descentralizar de Brasília a Justiça Federal de segundo grau. Nessa perspectiva, a opção que se afigura mais prestante a acompanhar o desenvolvimento econômico e social do país, está na criação de tribunais regionais que julguem, definitivamente, as questões de fato, de produção local, restritas ao juízo de provas. Somente a uniformização da inteligência e aplicação da lei assume, realmente, o significado de questão federal que justifique fazer convergir de todos os quadrantes do território nacional o julgamento final nos Tribunais da capital da República. O distanciamento dos centros de decisão, nas dimensões brasileiras, e os custos adicionais que implica a presença da defesa nas fases recursais em Brasília, praticamente impossibilitam as partes de escassas posses de prover assistência profissional aos seus interesses como de regra ocorre nas causas previdenciárias.

A experiência da vida judicante no maior foro da União demonstra que o aumento do número de juízes não resolve o ininterrupto crescimento do serviço judiciário como não resolveu em 1965 quando a composição do Tribunal passou de nove para 13 ministros. Nem oferece horizonte de solução orgânica para responder à pletora de feitos que, anualmente, vem sobrecarregando as pautas da Corte.

Os Tribunais Regionais constituem a solução modular que a União adotou com sucesso na jurisdição do trabalho e eleitoral. Permite estruturar circuitos de decisão sempre que a expansão demográfica e econômica em determinada região aumente a freqüência de litígios a reclamar o arbitramento expedito da autoridade judiciária."

Depois de formular sugestão outra, concluiu:

"Com o espírito da mais elevada colaboração com os Poderes da República, o Tribunal Federal de Recursos vem trazer sua contribuição para o esforço

[41] *Revista da OAB/Seção do Rio de Janeiro*, 2(4):741.
[42] Ibid. p. 789.

que a nação empreende de aperfeiçoar as estruturas que velam pela composição diuturna dos conflitos sociais."

Em abril de 1984, o Tribunal Federal de Recursos voltou a examinar o assunto, quando se manifestou a respeito da proposta de emenda constitucional encaminhada ao Congresso Nacional pelo senhor presidente da República. Na oportunidade, o Tribunal designou comissão para estudar a matéria, comissão de três membros, da qual fui o relator, e integrada pelos Ministros Armando Rolemberg e Carlos Thibau. A comissão ofereceu, então, ao tribunal, a proposta de reforma exatamente nos moldes daquela que o TFR adotara, em 1976, além de se posicinoar, vigorosamente, contra a adoção do contencioso administrativo no âmbito do Poder Executivo, com poder jurisdicional. O TFR, por unanimidade, acolheu o trabalho da comissão, tendo o eminente Ministro José Dantas, presidente do Tribunal, encaminhado, pelo ofício n.º 153/GP, de 3.5.84, ao Sr. Presidente do Congresso Nacional, a proposta de reforma. No relatório de atividades do TFR, do ano de 1984, que o Ministro Dantas apresentou, em cumprimento ao disposto no art. 21, XXXII, do Regimento Interno, assim se manifestou a respeito:

(...)

"(...) creio ser oportuno pôr em relevo, pelo seu alto significado institucional, a posição formalmente tomada pelo Tribunal, em face da tramitação no Congresso Nacional de emenda constitucional encaminhada pelo Poder Executivo em abril daquele ano, a qual, em parte, dirigia-se à estrutura do Poder Judiciário e propunha, como opção para o descongestionamento do volume de processos jurisdicionais, a instituição do chamado contencioso puro, na área administrativa e fiscal.

Pelo consenso de seus ministros, a Corte opôs-se publicamente a tal instituição consabidamente carente de lastro nas tradições judiciárias brasileiras, cujo norte sempre se fixou no mais livre acesso ao Judiciário.

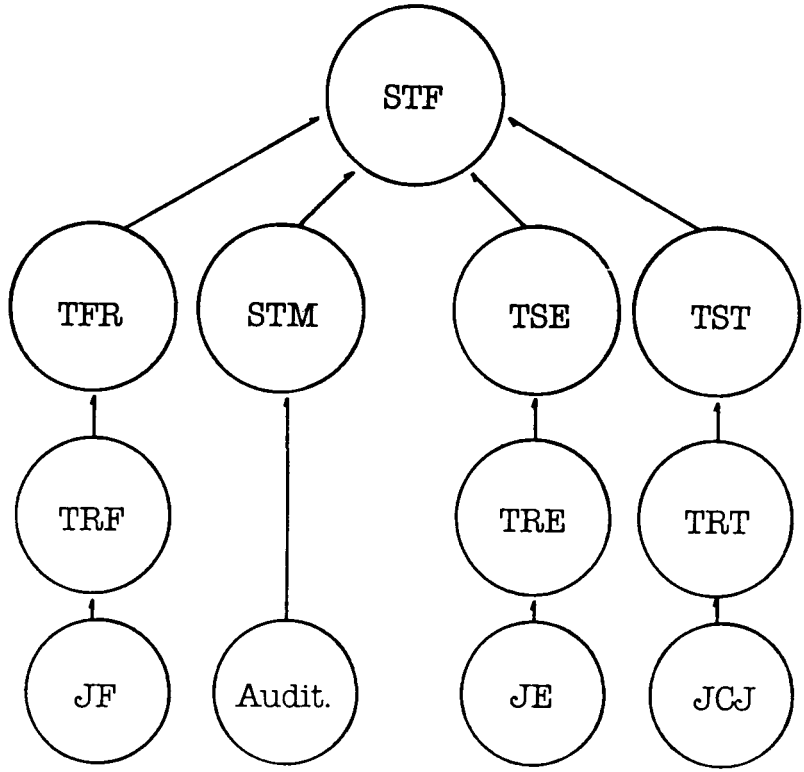
Se por um lado, a projetada emenda, felizmente, findou por ser retirada do Congresso, por outro, a sua devolução frustrou a antiga causa advogada pelo Tribunal como solução da sua sofrida carga de trabalho: a causa da descentralização, pela regionalização da segunda instância da Justiça Federal, e a estruturação do Tribunal Federal de Recursos como foro de reexame exclusivamente da matéria de direito, nas causas da competência dos Tribunais Regionais Federais. Daí que o relato daquela oposição do Tribunal, a par de perpetuá-la na memória da Casa, aviva uma colocação que, fatalmente, se reabrirá em breve, segundo os anseios nacionais de reforma institucional, ativados pela nova conjuntura sócio-política aberta pela recente eleição para a Presidência da República.

Como quer que seja, a anotação do fato também tem alcance didático, pelo ensejo de incluir nos anexos ao relatório o excelente trabalho oferecido pela

comissão, então constituída dos Srs. Ministros Armando Rolemberg, Carlos M. Velloso (relator) e Carlos Thibau, trabalho cuja excelência se traduziu na mais larga repercussão obtida nos meios jurídicos do país, do modo como o Congresso Nacional acatou a proposição sob a forma de emenda prontamente oferecida por grande número de parlamentares."[43]

3.8 A Justiça Federal no organograma do Poder Judiciário da União

A Justiça Federal e os seus tribunais ficariam assim estruturados no organograma do Poder Judiciário da União:



Nota: STF — Supremo Tribunal Federal; TFR — Tribunal Federal de Recursos; STM — Superior Tribunal Militar; TSE — Tribunal Superior Eleitoral; TST — Tribunal Superior do Trabalho; TRF — Tribunal Regional Federal; TRE — Tribunal Regional Eleitoral; TRT — Tribunal Regional do Trabalho; JF — Juiz Federal; Audit. — Auditoria Militar Federal; JE — Juntas Eleitorais (juízes eleitorais); JCJ — Junta de Conciliação e Julgamento.

[43] Relatório de Atividades do TFR, 1984, oferecido ao tribunal pelo seu presidente, o Ministro José Dantas.

3.9 Conclusão quanto à Justiça Federal de segunda instância

Esta é a proposta de reforma da Justiça Federal de segunda instância, que adotamos e pela qual propugnamos. Ela daria solução à crise do TFR e contribuiria para resolver a crise do Supremo Tribunal, hoje às voltas com a pletora de feitos que chegam à sua secretaria. Ao TFR, na sua nova condição de garantidor da correta aplicação da lei federal e da uniformidade da jurisprudência, no âmbito da Justiça Federal, poderiam, também, ser transferidas outras competências atuais do Supremo Tribunal, com a finalidade de desafogar os trabalhos da Corte Suprema, sem, evidentemente, diminuí-la, por isso que qualquer matéria poderia ser levada ao conhecimento do Supremo Tribunal, desde que este a considerasse relevante.

Implantada a reforma, seriam revistas as atuais regiões judiciárias,[44] reagrupando-se os estados, com base em dados estatísticos que o Tribunal Federal de Recursos levantaria, em quatro regiões, provavelmente assim:

1.ª Região — *Norte*: Acre, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará e Rondônia;

2.ª Região — *Nordeste*: Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe;

3.ª Região — *Centro*: Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro;

4.ª Região — *Sul*: Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

Seriam instalados, então, quatro Tribunais Regionais Federais, que teriam sede, respectivamente, em Belém, Salvador, Brasília-DF e São Paulo. Estes tribunais seriam criados por lei, mediante proposta do TFR. Destarte, à medida que fossem necessários, outros Tribunais Regionais seriam instituídos, a exemplo do que ocorre com os Regionais do Trabalho. E assim, ao que pensamos, seria afastada, em caráter definitivo, a crise da Justiça Federal.

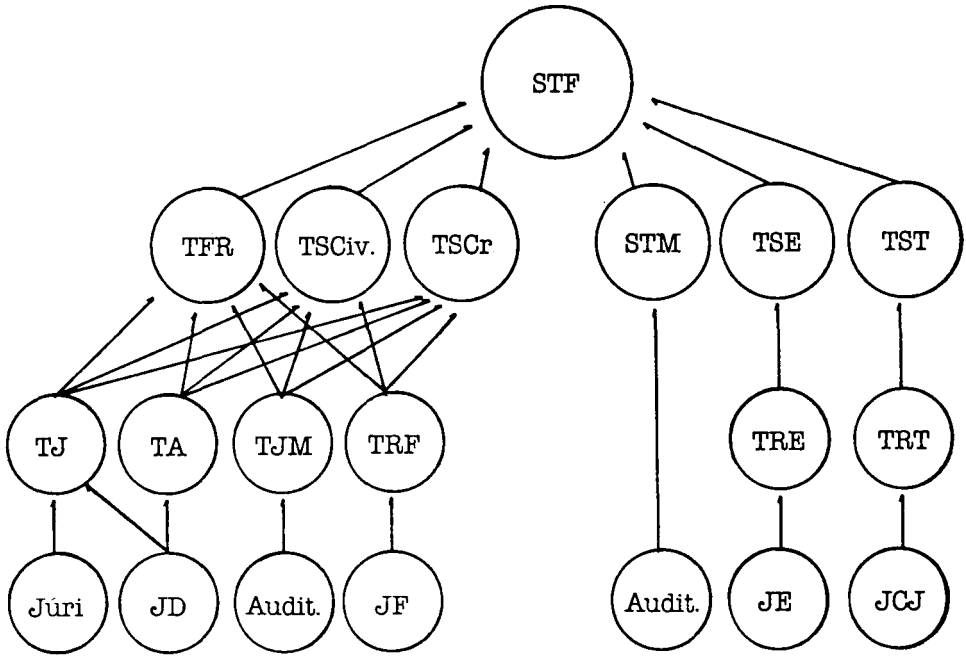
4 *A proposta de reforma em termos globais: a instituição de Tribunais Superiores de Direito Público, de Direito Privado e de Direito Penal*

A nossa proposta inclui a instituição de Tribunais Superiores de direito público, de direito privado e de direito penal, estruturando-se a Justiça comum,

[44] A Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966, art. 2º, agrupava os estados, o Distrito Federal e os territórios em cinco regiões. A Lei nº 5.677, de 19 de julho de 1971, art. 14, revogou o art. 2º da Lei nº 5.010, de 1966, agrupando os estados, o DF e os territórios, em três regiões.

federal e estadual, segundo o modelo das Justiças Eleitoral e do Trabalho. Ora, se o direito eleitoral e o direito do trabalho já têm os seus Tribunais de recurso especial, porque não tê-los, também, a Justiça comum, nos seus três campos: de direito público, de direito privado e de direito penal. Nessa ordem de idéias, o TFR, Tribunal Superior da Justiça Federal, seria o Tribunal Superior de Direito Público da Justiça comum federal e estadual, instituindo-se mais dois outros, de direito privado (civil e comercial) e de direito penal, que abrangeriam, também, a Justiça comum federal e estadual. O primeiro, o Tribunal Federal de Recursos, compreenderia as matérias: direito constitucional, direito administrativo, direito financeiro, direito tributário e direito internacional público; o segundo, o Tribunal Superior Civil, incluiria o direito constitucional, o direito civil e o direito comercial, inclusive a propriedade industrial e o direito internacional privado; o terceiro, o Tribunal Superior Criminal, o direito constitucional e o direito penal. Como se verifica, o direito constitucional seria comum aos três tribunais. É que a matéria constitucional pode ser suscitada em qualquer processo, seja de direito público, privado ou penal. Ademais, nessa matéria, vale dizer, na matéria constitucional, seria possível, sempre, fala-se em tese, o recurso ao Supremo Tribunal da decisão do Tribunal Superior. Esses Tribunais Superiores — de direito público (TFR), de direito civil (Tribunal Superior Civil) e de direito penal (Tribunal Superior Criminal) — seriam competentes para conhecer de recurso não-ordinário interposto de decisão dos Tribunais de segunda instância da Justiça ordinária federal e estadual (Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça, Tribunais de Alçada e Tribunais Militares, estes dois últimos existentes em poucos estados). Noutras palavras, os Tribunais Superiores (TFR, Tribunal Superior Civil e Tribunal Superior Criminal) garantiriam a correta aplicação da lei federal e uniformizariam a jurisprudência dos Tribunais Federais e Estaduais de segundo grau. Destarte, os citados Tribunais Superiores seriam competentes para conhecer e julgar, mediante recurso especial, as causas decididas em única ou última instância pelos Tribunais Federais e Estaduais de segundo grau, quando a decisão recorrida: a) contrariasse dispositivos da Constituição, ou negasse vigência de tratado ou lei federal; b) declarasse a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; c) julgasse válida lei ou ato do governo local contestado em face da Constituição ou de lei federal; d) desse à lei federal interpretação divergente da que lhe tenha dado outro tribunal, o próprio Tribunal Superior ou o Supremo Tribunal Federal. As decisões desses Tribunais Superiores seriam, em princípio, irrecorríveis. Seria cabível, entretanto, o recurso extraordinário para o Supremo Tribunal das decisões: a) que contrariassem a Constituição; b) denegatórias de *habeas-corpus*; c) em manifesta divergência com a súmula do Supremo Tribunal; d) no caso de a questão federal ter sido considerada relevante pelo Supremo Tribunal Federal.

Ficaria assim o organograma do Poder Judiciário brasileiro, federal e estadual:



4.1. Composição dos Tribunais Superiores propostos

Os Tribunais Superiores objeto da nossa proposta seriam assim constituídos:[45]

Tribunal Federal de Recursos — 15 ministros	Requisitos:
— 4 juízes de TRF	alto saber jurídico
— 7 desemb. de TJ	reputação ilibada
— 4 advs. e MP	aprovação pelo Senado
Tribunal Superior Civil — 15 ministros	Requisitos:
— 4 juízes de TRF	alto saber jurídico
— 7 desemb. de TJ	reputação ilibada
— 4 advs. e MP	aprovação pelo Senado
Tribunal Superior Criminal — 15 ministros	Requisitos:
— 4 juízes de TRF	alto saber jurídico
— 7 desemb. de TJ	reputação ilibada
— 4 advs. e MP	aprovação pelo Senado

[45] Na sugestão ora apresentada, os desembargadores dos tribunais estaduais seriam maioria. Isso se justifica se se tem em linha de conta que os Tribunais estaduais são em maior número do que os Tribunais de segundo grau da Justiça Federal comum.

5. *Um pouco de direito comparado*

5.1 O sistema judiciário norte-americano

Tal como ocorre no Brasil, o sistema americano é também dualista: Justiça Federal e Justiça Estadual, certo que o órgão de cúpula do Poder Judiciário nacional é a Suprema Corte. O sistema federal é formado pela Suprema Corte, pelas Cortes de Apelação e pelas Cortes Distritais. A Suprema Corte compõe-se de nove *justices* vitalícios. Abaixo da Suprema Corte estão as Cortes de Apelação, em 11 circuitos, uma *Court of Claims* e uma *Court of Customs and Patent.* Cada circuito compreende três ou mais estados e, vinculadas às Cortes de Apelação, estão as Cortes Distritais (89 distritos), as Cortes Distritais da zona do Canal, de Guam e das Ilhas Virgens e a U.S. Tax Court e várias agências administrativas quase judiciais. O sistema estadual estrutura-se, assim, informa o Desembargador e Professor, Sálvio de Figueiredo Teixeira: "corolário de seu acentuado regime federativo, os EUA apresentam, no tocante à Justiça dos estados-membros, uma organização judiciária intensamente diversificada. Em quatro grupos, porém, poderiam classificar-se as cortes: 1. superiores; 2. de apelação; 3. de primeiro grau; 4. municipais, nelas compreendida a justiça de paz."[46]

5.2 O sistema judiciário alemão

Na República Federal da Alemanha, a justiça é federal e estadual. De regra, a Justiça de primeiro grau é estadual e a Justiça Federal é constituída de tribunais incumbidos de conhecer de recursos de decisões dos tribunais estaduais, para o fim de uniformizar a jurisprudência. Das decisões dos juízes de primeiro grau cabe apelação para o tribunal de segundo grau (instância de matéria fática e de direito). As decisões dos tribunais de apelação são recorríveis para os tribunais de revisão, que apreciam exclusivamente a matéria de direito. Além da Corte Constitucional, estrutura-se o Poder Judiciário alemão em cinco ramos autônomos encabeçados pelo Supremo Tribunal: a) Justiça Ordinária, competente para os processos penais, de direito civil e comercial. Sobre determinadas questões de direito comercial, é competente o Tribunal Federal de Patentes; b) Justiça do Trabalho, que ocupa-se dos litígios entre empregador e empregado, inclusive as questões de co-gestão nas empresas; c) Justiça Administrativa, que

[46] Teixeira, Sálvio de Figueiredo. *O sistema judiciário norte-americano e o aprimoramento dos seus juízes*. Braga, Portugal, Livraria Cruz, 1979; Considerações e reflexões sobre o direito norte-americano. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, (21):96, maio 1979.

é competente para as demandas de direito público, como, por exemplo, as demandas de pessoas contra órgãos públicos, ações de funcionários públicos e suas entidades empreadoras; d) Justiça Fiscal, que julga os processos entre o contribuinte e o fisco; e) Justiça social, que é competente para julgar as causas relativas ao seguro social, seguro desemprego, amparo às vítimas de guerra e ao direito previdenciário. Cada um desses ramos do Poder Judiciário conta com tribunal federal superior de revisão, que aprecia apenas a matéria de direito. Há, ainda, um Tribunal Federal de Patentes, ou para assuntos relativos à proteção da propriedade industrial.[47]

5.3 A Corte Constitucional da República Federal da Alemanha

A jurisdição constitucional é exercida, na Alemanha, pela Corte Constitucional, o que também ocorre na Áustria, na Itália e na Espanha, neste último país, com a Carta Política de 1978. A Corte Constitucional alemã tem sua competência inscrita na Lei Fundamental e na Lei do Tribunal Constitucional Federal. Ela é uma Corte autônoma e independente relativamente a todos os demais órgãos constitucionais, em igualdade com o Parlamento, o Conselho Federal e o Governo. Compete-lhe julgar os litígios entre os estados e a Federação, em matéria de repartição de competências, as causas entre os órgãos da federação e outras partes envolvidas, como as questões entre partidos políticos, a respeito de sua situação jurídico-constitucional; compete-lhe o controle da norma em abstrato. Nesse caso, estão legitimados a requerer, o Governo Federal, o Governo estadual ou 1/3 dos membros do Parlamento Federal; também compete-lhe o controle concreto ou incidente da norma. Em qualquer Corte, se surgir a discussão em torno de matéria constitucional, o processo é sobrestado e a matéria é submetida ao julgamento da Corte Constitucional; o denominado processo do recurso constitucional compete, também, à Corte Constitucional. Neste processo, qualquer pessoa, que se julgar prejudicada pela autoridade pública, em tema de direitos individuais inscritos na Constituição, pode recorrer à Corte Constitucional. Antes, entretanto, de ser admitido o recurso, deve o interessado esgotar as vias

[47] Arts. 95 e 96 da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha. *Informação*, n. 24, editada pelo Departamento de Imprensa do Governo da República Federal da Alemanha, Bonn, 1979, sob o título Direito e justiça, traz interessantes considerações a respeito do Judiciário alemão e contém o organograma deste, com todos os tribunais existentes. O Prof. Ricardo Arnaldo Malheiros Fiuza estuda não somente o Judiciário da República Federal da Alemanha, mas praticamente todos os judiciários dos países europeus. O trabalho merece ser lido. (Fiuza, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito constitucional comparado*. Belo Horizonte, Livraria Del Rey, 1985.)

judiciais comuns; a inconstitucionalidade de partido político é, também, examinada e decidida pela Corte.[48]

6. *O sistema judiciário brasileiro na proposta aqui apresentada. O Supremo Tribunal Federal*

O sistema judicial brasileiro ficaria estruturado de uma certa forma semelhantemente ao sistema alemão. Aqui, não teríamos uma Corte Constitucional nos moldes da Lei Fundamental de Bonn. Mas o Supremo Tribunal Federal seria uma Corte mais constitucional do que de direito comum. Ele teria, em verdade, mais tempo para dedicar-se ao direito constitucional. Teria, então, tal como ocorre com a Suprema Corte americana, um papel político relevante, porque, livre dos processos de pouca importância, teria tempo para a sua grande e primeira missão, que é a de ajustar a Constituição formal à Constituição real. Conforme já ficou claro, suso, ao Supremo Tribunal Federal competiria julgar, em recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância pelos Tribunais Superiores de direito público (TFR), de direito privado (TSCiv.) e de direito penal (TSCrim.), quando a decisão recorrida: a) contrariasse a Constituição; b) denegasse *habeas-corpus*; c) estivesse em manifesta divergência com a súmula do Supremo Tribunal; d) no caso de a questão federal ter sido considerada relevante pelo Supremo Tribunal. A competência originária do Supremo Tribunal seria mantida, em linha de princípio, não se descartando, entretanto, a possibilidade de algumas delas passarem para os Tribunais Superiores ora propostos. A questão, no particular, demandaria reflexão maior. O Supremo Tribunal, é fácil perceber, não sofreria diminuição. Ao contrário, ele sairia engrandecido com a reforma ora proposta. Porque cuidaria ele, no campo do direito comum, das grandes questões, das questões federais por ele consideradas relevantes. E poderia o Supremo Tribunal assumir, por inteiro, o papel de Corte Constitucional, que esta é a sua exata e verdadeira posição. E o que nos parece certo é que, com as medidas ora propostas, o Poder Judiciário brasileiro ganhará muito maior independência e tornar-se-á muito mais ágil, assim, aliás, na concepção moderna de que é necessário, hoje mais do que ontem, reforçar a posição do Judiciário e levar a justiça ao povo. Helmut Steinberger, da Corte Constitucional da Alemanha Federal, escreveu, a propósito, que há "uma

[48] Para estudo das formas e dos órgãos de controle da Constitucionalidade no direito comparado, recomenda-se o magnífico *Processo constitucional*, do Prof. José Alfredo de Oliveira Baracho, no qual o autor menciona e cita praticamente todas as obras escritas a respeito do tema. (Baracho, José Alfredo de Oliveira. *Processo constitucional*. Rio de Janeiro, Forense, 1984.)

consciência e uma necessidade, em permanente crescimento, de que, em face da potencialização do poder do moderno Estado industrial, o peso controlador dos tribunais independentes no sistema político deve ser reforçado, e de que, em especial, o poder das maiorias democráticas precisa ser limitado através de normas jurídicas fundamentais, devendo uma tal limitação ser garantida através de instituições judiciárias".[49]

É necessário, cada vez mais, dar ao Judiciário condições para que possa ele exercitar aquilo que o justifica, no moderno sEtado de direito, o ser o guardião maior dos direitos.

Na Constituição da França, de 1958, art. 66, está escrito: "Nul ne peut être arbitrairement détenu", e que "l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi."

Em verdade, só um Poder Judiciário independente, forte e voltado unicamente para a sua grande missão, é capaz de garantir as liberdades públicas e assim tornar realidade o verdadeiro Estado de direito democrático.

7. *Conclusões*

1. É necessário reforçar as garantias de independência do Poder Judiciário, imaginando-se novas formas dessas garantias: a) deve ser concedido poder normativo aos tribunais, para que possam estes, observados os princípios inscritos na lei processual de diretrizes, criar normas procedimentais e, consideradas as peculiaridades locais, instituir medidas judiciais expedidas; b) aos tribunais deve ser atribuída a faculdade de decidir sobre a nomeação e promoção dos juízes.

2. Recomenda-se a instituição, no âmbito do Poder Judiciário da União, de um Conselho Superior da Magistratura Federal, que seria presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal e integrado pelo vice-presidente deste, pelos presidentes dos Tribunais Superiores Federais, pelo procurador-geral da República e pelo presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Nos estados-membros e no Distrito Federal, seriam criados conselhos semelhantes, presididos pelo presidente do Tribunal de Justiça e integrados pelo vice-presidente deste, pelo corregedor-geral de Justiça, pelo presidente do Tribunal de Alçada, pelo procurador-geral de Justiça e pelo presidente do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil. Esses conselhos decidiriam e formalizariam a nomeação e promoção de magistrados.

[49] Steinberger, Helmut, op. cit.

3. Sem autonomia financeira e orçamentária, o Poder Judiciário brasileiro não será independente. Assim, os tribunais deverão elaborar e executar o seu orçamento.

4. Deve ser descentralizada a Justiça Federal de segunda instância, criando-se Tribunais Regionais Federais, que julguem, definitivamente, as questões de fato, de produção local, restritas ao juízo de provas. Ao Tribunal Federal de Recursos deve caber, apenas, a uniformização da inteligência e aplicação da lei federal.

5. Recomenda-se a criação de Tribunais Superiores de direito público, de direito privado e de direito penal, estruturando-se a Justiça ordinária, federal e estadual, segundo o modelo das Justiças Eleitoral e do Trabalho.

6. Propõe-se, então, a instituição de três Tribunais Superiores: um de direito público, outro de direito privado e o terceiro de direito penal. O Tribunal Federal de Recursos seria o primeiro desses tribunais, incluindo-se na sua competência o direito constitucional, o direito administrativo, o direito financeiro, o direito tributário e o direito internacional público. O Tribunal Superior Civil julgaria questões relacionadas com o direito constituconal, o direito civil, o direito internacional privado e o direito comercial, inclusive propriedade industrial. E ao Tribunal Superior Criminal competiria o julgamento de causas criminais. Todos os três tribunais poderiam julgar a matéria constitucional.

7. Esses Tribunais Superiores (TFR, TSCiv. e TSCrim.) garantiriam a correta aplicação da lei federal e uniformizariam a jurisprudência dos Tribunais Federais e estaduais de segundo grau. Destarte, os citados Tribunais Superiores seriam competentes para conhecer e julgar, mediante recurso especial, as causas decididas em única ou última instância pelos Tribunais Federais e estaduais de segundo grau, quando a decisão recorrida: a) contrariasse dispositivos da Constituição, ou negasse vigência de tratado ou lei federal; b) declarasse a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; c) julgasse válida lei ou ato do governo local contestado em face da Constituição ou de lei federal; d) desse à lei federal interpretação divergente da que lhe tenha dado outro tribunal, o próprio Tribunal Superior ou o Supremo Tribunal Federal.

8. As decisões desses Tribunais Superiores seriam, em princípio, irrecorríveis. Seria cabível, entretanto, o recurso extraordinário para o Supremo Tribunal das decisões: a) que contrariassem a Constituição; b) denegatórias de *habeas-corpus*; c) em manifesta divergência com a súmula do Supremo Tribunal Federal;

d) no caso de a questão federal ter sido considerada relevante pelo Supremo Tribunal.

9. O Supremo Tribunal Federal não sofreria diminuição com a instituição desses Tribunais Superiores. Ao contrário, sairia ele engrandecido com a reforma ora proposta. Porque cuidaria ele, no campo do direito comum, apenas das grandes questões, das questões federais por ele consideradas relevantes. E poderia o Supremo Tribunal assumir, por inteiro, a sua condição de Corte Constitucional. Teria, então, tal como ocorre com a Suprema Corte americana, um papel político relevante no sistema governamental.

10. Os Tribunais Superiores ora propostos seriam constituídos, cada um deles, de quatro juízes dos Tribunais Regionais Federais, sete desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais e quatro advogados e membros do Ministério Público, todos maiores de 35 anos e com os requisitos de alto saber jurídico e reputação ilibada. A nomeação seria precedida de aprovação pelo Senado Federal.