

**Dificuldades da justiça federal brasileira.
Orçamento.
O relacionamento com a justiça dos estados.**

Juiz Wilson Darós

1. Introdução

Este Congresso reúne magistrados da Argentina, do Brasil e do México. Tenho, por conseqüência, que a abordagem do tema aqui proposto, *Dificuldades da Justiça Federal. Orçamento. O relacionamento com a Justiça dos Estados*, requer uma consideração primeira acerca do Judiciário do Brasil como Poder, sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária. Ao depois, indispensável que, mesmo que *en passant*, dado o objetivo deste Painel, se aborde a recente lei editada em nosso País, ou seja, a Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a pretensão de criação do Conselho Nacional de Justiça, comumente chamado de órgão de controle externo, e no que ambos afetam a autonomia do Judiciário. E, ao final, focar as atribuições da Justiça Federal e as da Justiça dos Estados e como se intercomunicam.

É o que me proponho fazer nesta manhã e neste aprazível local desta linda Florianópolis.

2. O Judiciário no Brasil como Poder e sua Autonomia Administrativa

No Brasil, o Judiciário constitui-se em poder desde a Constituição do Império, jurada a 25 de março de 1824. Veja-se o artigo 10: “*Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial.*” O Poder Judicial tinha reconhecida sua independência (art. 151), embora competisse ao Imperador, Chefe do Poder Executivo (art. 102) e detentor, por delegação, do Poder Moderador (art. 98), *nomear os Magistrados* (art. 102, III) e *suspendel-os por queixas contra elles feitas* (art. 154), do que decorre que essa independência dizia respeito, tão-só, à sua função jurisdicional. Não havia autonomia administrativa e muito menos financeira e orçamentária. O Ministro José Néri da Silveira, em palestra no Supremo Tribunal Federal, em 26 de agosto de 1991, para Estagiários da Escola Superior de Guerra, ao abordar esta temática, teve oportunidade de enfatizar: “Embora a Constituição do Império, no art. 151, estipulasse que o ‘poder judicial é independente’, certo é que, na quadra monárquica, ele se limitava a dirimir as controvérsias de direito privado, escapando, por inteiro ao controle, os atos da administração pública”. Pimenta Bueno, citado pelo Ministro, a respeito, anotou: “Ele (o Judiciário) não é autorizado a invadir as raias do Poder Legislativo, não tem por isso mesmo direito de decretar decisões por via de disposição geral, e só sim de estabelecê-las em relação à espécie que lhe é subordinada. Não possui jurisdição para decidir questões de ordem administrativa, pois que pertencem à competência exclusiva do governo”. E o Ministro Néri finalizou: “O controle da constitucionalidade das leis cabia ao Poder Legislativo e ao Poder Moderador. A independência do Judiciário havia de ser, desse modo, entendida, apenas, como independência da autoridade judicial, do magistrado”.

Em 1891, após a queda do Império, foi promulgada a primeira Constituição Republicana, que manteve o Judiciário como poder: “São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciario, harmonicos e independentes entre si” (art. 15), mas e, principalmente, previu a autonomia administrativa: “os Tribunaes Federaes elegerão de seu seio os seus presidentes e organizarão as respectivas secretarias”

(art.58). No entanto, tal autonomia mostrou-se tênue, frágil, uma vez que incumbia “privativamente ao Presidente da Republica nomear os magistrados federaes, mediante proposta do Supremo Tribunal” e os membros do Supremo Tribunal Federal, sujeitando a nomeação à aprovação do Senado (art. 48, 11 e 12) e ao “Congresso crear tantos juizes e tribunaes federaes, distribuidos pelo paiz” (art. 55), quantos entendesse necessário.

Vitoriosa a revolução de 1930, a Assembléia Constituinte editou, em 16 de julho de 1934, uma nova Carta Política, na qual, mais uma vez, era o Judiciário reconhecido como órgão da soberania nacional, independente e coordenado com os dois outros (art. 3º). A sua autonomia administrativa foi mantida e ampliada, porquanto competia aos tribunais: “a) elaborar os seus regimentos internos, organizar as suas secretarias, os seus cartorios e mais serviços auxiliares, e propor ao Poder Legislativo a criação ou supressão de empregos e a fixação dos vencimentos respectivos; b) conceder licença, nos termos da lei, aos seus membros, aos juizes e serventuários que lhes são imediatamente subordinados; c) nomear, substituir e demitir os funcionarios das suas secretarias, dos seus cartorios e serviços auxiliares, observados os preceitos legaes”. As mesmas competências administrativas foram asseguradas às Justiças Estaduais (art. 104).

Instalado o Estado Novo, Getúlio Vargas, em 1937, outorgou uma nova Constituição, a qual pouco ou nada modificou quanto à autonomia administrativa do Poder Judiciário (art. 93).

Encerrado o segundo grande conflito mundial e redemocratizado nosso País, a 18 de setembro de 1946 foi promulgada nova Constituição, assegurando o Judiciário como poder [“São Podêres da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário independentes e harmônicos entre si” (art. 36)] e mantendo a sua autonomia administrativa [“Compete aos tribunais: I) eleger seus presidentes e demais órgãos de direção; II) elaborar seus regimentos internos e organizar os serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos na forma da lei; e bem assim propor ao Poder Legislativo competente a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos; III) conceder licença e férias, nos têrmos da lei, aos seus membros e aos juizes e serventuários que lhes forem imediatamente subordinados” (art. 97)].

Instalado o regime militar no Brasil em 1964, quase três anos após,

ou seja, a 24 de janeiro de 1967 é promulgada uma nova Constituição, a qual, embora o regime de força que passou a vigorar, reconheceu a independência do Judiciário como Poder [“São Podêres da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (art. 6º)] e a autonomia administrativa [“Compete aos Tribunais: I- eleger seus Presidentes e demais órgãos de direção; II- elaborar seus regimentos internos e organizar os serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos na forma da lei; propor ao Poder Legislativo a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos; III- conceder licença e férias, nos termos da lei, aos seus membros e aos juizes e serventuários que lhes forem imediatamente subordinados” (art. 110)].

A Emenda nº 01, de 1969, outorgada pelos chefes militares de então (Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar) em nada modificou, quanto a esses aspectos, o que a Carta anterior previa.

3. A Constituição de 1988 e a Autonomia Financeira e orçamentária

Embora o Judiciário brasileiro tenha sido erigido em poder desde a Constituição Imperial, assegurada a sua autonomia administrativa institucional e funcional, faltava-lhe um predicado para exercer com melhor propriedade sua atividade fim, que é a prestação jurisdicional: trata-se da autonomia financeira e orçamentária.

Desde há tempos que, não apenas a magistratura no Brasil, mas também juristas de escol, reclamavam por ser assegurado ao Judiciário, ao lado da autonomia administrativa, a autonomia financeira. O Ministro da Suprema Corte Xavier de Albuquerque, em junho de 1981, em conferência na Escola Superior de Guerra, enfatizou: “Não é admissível que o Poder Judiciário, ao qual a Constituição atribui destaque especial quando lhe confere a função incomparável de julgar os atos dos demais Poderes, igualmente independentes, deve ser submetido para organizar sua economia interna e prover medidas inerentes ao seu autogoverno, ao constrangimento de postulações desgastantes e embaraçosas”. Poucos anos depois, o Professor Ives Gandra da Silva Martins assinalou que a contínua dependência do Poder Judiciário “é refletida em sensível redução de sua capacidade de administrar justiça, célere e pertinentemente”. Bruno Affonso de André, magistrado do Tribunal de Justiça de São Paulo/SP, a sua vez, teve a oportunidade de escrever: “Parece-me que

o ponto de partida para qualquer reforma Constitucional repousa sobre a autonomia financeira administrativa, em termos de dar realmente ao Poder Judiciário algo que é uma condição *sine qua non* da sua própria independência e caráter de verdadeiro Poder. Sobre isso não podemos ter dúvida e devemos lutar para que não fuja desta vez a oportunidade de termos esta autonomia financeira, que não é apenas financeira, mas também administrativa” (Constituição e Constituinte, Cadernos APAMAGIS, ERT, 1987, p. 159). O X Congresso Brasileiro de Magistrados, realizado em setembro de 1986, em Recife/PE, dedicou a esse tema um espaço especial, com vista a oferecer aos constituintes subsídios no sentido da inserção desse predicamento no texto constitucional então em elaboração. À campanha encetada pela magistratura brasileira, uniram-se os setores ligados à Justiça, além dos demais segmentos da sociedade que propugnavam pelo fortalecimento e aperfeiçoamento do Poder Judiciário pátrio. E essa luta teve um final feliz, uma vez que a Assembléia Nacional Constituinte inseriu no texto da nova Carta, a chamada Constituição cidadã, um dispositivo específico, atribuindo ao Judiciário a autonomia financeira [“Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira. § 1º. Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias. § 2º. O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete: I- no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais; II- no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais” (art. 99)]. Além disso, ficou assegurado que as dotações orçamentárias e os créditos suplementares e especiais seriam entregues até o dia 20 de cada mês [“Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, serão entregues até o dia 20 de cada mês, na forma da lei complementar a que se refere o artigo 165, § 9º” (art. 168)].

O Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, do Superior Tribunal de Justiça, logo após a promulgação da atual Carta Política brasileira, a respeito deste tema, escreveu: “A Constituição anterior ensejou a hipertrofia do Poder

Executivo, atingindo seriamente o princípio da independência e harmonia dos Poderes por ela própria adotada. O Legislativo foi convertido em mero órgão de homologação da legislação editada pelo Executivo, através de decretos-leis, e o Judiciário não pôde acompanhar o desenvolvimento do País, porque sempre estava a depender do Executivo para a inclusão no Orçamento das verbas do seu interesse e da sua posterior liberação, o que ocorria, em regra, de maneira parcimoniosa: os recursos concedidos eram manifestamente insuficientes para atender às suas reais necessidades. Os Presidentes dos Tribunais ficavam sempre a depender da boa vontade das chefias dos órgãos fazendários e de planejamento, situando-se em posição aviltante em termos de relacionamento dos Poderes.”

“A nova Constituição corrigiu ou, pelo menos, minorou tais anomalias, valorizando a função de legislar e de fiscalizar do Congresso e outorgando autonomia financeira e administrativa ao judiciário. Na verdade, o destino do Judiciário é intimamente vinculado ao do Legislativo. O Judiciário é como um prolongamento do Legislativo. Enquanto este aprova normas gerais, aquele as faz incidir concretamente, a fim de solucionar casos específicos de conflitos de interesses. É através do Judiciário que se reafirma a obra do legislador, segundo afirmou conhecido processualista” (Revista Jurídica nº 145, nov./89, p. 5).

É preciso enfatizar, contudo, que, embora o reconhecimento constitucional da autonomia financeira do Judiciário, o Executivo, através dos órgãos encarregados da elaboração do projeto de lei orçamentária, ainda com o vezo decorrente das Constituições anteriores, tentou interferir nas propostas orçamentárias encaminhadas pelos Tribunais. O Supremo Tribunal Federal, no entanto, em atitude elogiável, decidiu que as propostas orçamentárias dos Tribunais, elaboradas nos limites estipulados pela lei de diretrizes orçamentárias e aprovadas pelas respectivas Cortes, devem ser encaminhadas ao Presidente da República para serem integradas ao projeto de lei orçamentária, sem qualquer modificação, para posterior remessa ao Congresso Nacional.

De igual modo, o disposto no artigo 168 da Carta Magna mereceu críticas e tentativa de descumprimento por parte do Executivo, sob o argumento de inexistência de lei complementar a regular a liberação das dotações orçamentárias, como previsto na parte final daquele dispositivo. Os Tribunais Superiores, contudo, insurgiram-se contra essa pretensão

e demonstraram que a lei complementar reclamada não poderia dispor diversamente do que a Constituição dispunha, ou seja, dizer que as referidas dotações poderiam ser repassadas ao Judiciário após o dia 20 de cada mês. O argumento foi mortal e o Executivo o acolheu, quietando-se.

4. A Autonomia Orçamentária do Judiciário e a Lei de Diretrizes Orçamentárias

Parece, então, que no Judiciário do Brasil, no que diz com a autonomia financeira e orçamentária, tudo são rosas. Não é bem assim.

Há limitações e limitações significativas. E esses limites são impostos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, de iniciativa do Poder Executivo (CF, 165). É ela que fixa os parâmetros pelos quais deverão os Tribunais, e os próprios Poderes Executivo e Legislativo, se conduzir para elaborar a sua proposta orçamentária. Além disso, não se pode esquecer que o projeto de lei orçamentária encontra uma limitação intransponível: são os recursos disponíveis. Não é possível prever gasto sem ter, em contrapartida, a receita prevista. E, sabemos, a arrecadação tem uma previsão factível e delimitada, não é ilimitada. Há, ainda, uma imposição internacional, fruto de contratos internacionais, que obrigam o Estado Brasileiro ao pagamento de juros e outras avenças, as quais, infelizmente, não podem ser olvidadas e nem postas a um plano secundário.

Por conseguinte, a elaboração da proposta orçamentária do Judiciário, como dos demais Poderes no Brasil, não possui plena autonomia, mas, sim, sofre limitações, as quais vêm balizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sem esquecer que qualquer investimento tem que estar previsto no Plano Plurianual.

Não ficam aí os problemas que são enfrentados pelos Tribunais. No caso da Justiça Federal Comum, as propostas orçamentárias de cada um dos cinco Tribunais e das Seções Judiciárias são submetidas ao Conselho da Justiça Federal que tem como missão coordenar e melhor distribuir os recursos financeiros entre os diversos órgãos do Judiciário federal. Competindo ao Superior Tribunal de Justiça, através de seu Órgão Especial, homologá-las e, após, enviá-las ao Chefe do Executivo Nacional. Essa passagem pelo Conselho da Justiça Federal tem o sentido de homogeneizar procedimentos e dimensionar nacionalmente as necessidades e

prioridades do Judiciário Federal Comum. Ademais, tratando-se o orçamento anual de uma verdadeira lei, que é discutida e votada no Congresso Nacional (pelas duas Casas Legislativas), inicialmente numa Comissão Mista e após pelo Plenário, seguindo à sanção presidencial, é evidente que poderá sofrer emendas modificativas, supressivas ou outras no Parlamento e vetos no Executivo. E é o que ocorre normalmente, embora ultimamente, mercê de um trabalho de acompanhamento à tramitação do projeto de lei que os Tribunais têm feito, especialmente junto à Comissão Mista, tais cortes e alterações tenham sido pouco significativos. Mas que os há, os há. De qualquer modo, há sempre a possibilidade de aprovação de leis que venham a suplementar o orçamento, na hipótese de ser insuficiente, seja no que diz com o custeio, seja com o de investimento.

Muito se tem discutido e sugestões foram apresentadas no sentido de estabelecer-se um percentual mínimo de dotações orçamentárias constitucionalmente assegurado ao Judiciário. Pensam alguns que seria a solução para as dotações sempre insuficientes para atender às necessidades mínimas de custeio e de investimentos dos Tribunais, evitando-se a humilhação e o constrangimento existentes atualmente que os obrigam a apresentar anualmente propostas de suplementação orçamentária.

À primeira vista, parece que a razão está com quem pensa desta maneira. Eu mesmo já sustentei essa tese em ocasiões diversas. Hoje, porém, me convenço que não é a melhor solução. Veja-se o que escreveu acerca disso o eminente Magistrado paulista Bruno Affonso de André: “O que se diz sobre um percentual, também confirmo, é um tanto ilusório, o percentual de antemão digo com razoável experiência no Tribunal é difícil de estabelecer-se. Obtivemos esse percentual, ou melhor, já o temos na Constituição do Estado e, quando surgiu, no passado, pensei que fôssemos ter agora um excelente orçamento, mas devo dizer que me enganei, porque esses 3% não dariam absolutamente, nem de longe, para as necessidades razoáveis do Poder Judiciário de São Paulo. As nossas despesas com um simples acréscimo do que resulta desses projetos e que se destinam ao atendimento de coisas mais necessárias, que já estão atrasadas, esses três projetos causaram a diferença entre os orçamentos anteriores e o novo, em razão do limite de 3%. Precisaríamos hoje, por um cálculo já feito no Tribunal, nunca menos de uns 4 a 5% para realmente aparelharmos a Justiça do Estado de São Paulo condignamente. Ora, daqui há alguns

anos, quantos serão suficientes, os 4 ou 5%? Não sabemos.”

A realidade do orçamento da União no presente exercício financeiro (2001), nos termos da Lei nº 10.171, de 05 de janeiro de 2001, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2001”, traduz-se nos seguintes percentuais: para o Legislativo 0,26%; para o Judiciário 0,97%; para o Executivo 21,40%; para transferências constitucionais 5,06%; para fundos constitucionais 0,30%; para reserva de contingência 0,19%; para programas de desenvolvimento econômico 0,37%; e o restante, ou seja, 71,45%, pasmem, resta direcionado para o pagamento dos compromissos internos e externos, do chamado serviço da dívida. Vê-se, assim, que destinando quase $\frac{3}{4}$ do orçamento ao serviço da dívida, fica muito difícil atender plenamente às necessidades do Judiciário e dos demais órgãos estatais.

Desta maneira, em tempos em que o Judiciário é cada vez mais solicitado, evidentes as dificuldades que encontra para satisfazer à expectativa nele depositada pelos que batem à sua porta. E daí, quase que infalivelmente, advém o descrédito na Justiça. Isso, contudo, sabemos, não decorre da incapacidade ou da inapetência dos magistrados, porquanto, estes, na sua grande maioria, são competentes, trabalhadores e dedicados, e sim pela insuficiência de infra-estrutura material e humana de que dispõe o Judiciário, fruto dos minguados recursos que lhe são alocados. Infelizmente, o Judiciário, no Brasil, é o único dos três poderes que, embora seja um órgão de soberania nacional, depende dos outros dois para seu funcionamento. Urge, portanto, que se encontre um caminho para dotar o Judiciário de um orçamento compatível com suas aspirações e necessidades, cada vez maiores e mais complexas. É preciso não esquecer: não há como atingir os fins sem que sejam proporcionados os meios para isso. A celeridade processual tão reclamada pela sociedade e tão necessária para a prática da justiça não será alcançada se o Judiciário não tiver condições de prover suas necessidades mínimas de pessoal e de recursos materiais. E isso só pode ser alcançado com um orçamento compatível.

5. A Autonomia do Judiciário e a Lei de Responsabilidade Fiscal

A gestão administrativa, financeira e orçamentária é de grande responsabilidade e deve merecer do administrador público uma atenção

primordial. No Brasil, infelizmente, nem sempre isso ocorreu. E nenhum dos Poderes esteve imune de exemplos de malversação do dinheiro público. Não preciso enumerar casos, porquanto são de ciência de toda a população brasileira. Mas há épocas em que os escândalos nessa matéria se agigantam e, então, parece cíclico em nosso País, surgem leis que objetivam pôr fim à festança. Frequentemente, contudo, tais leis são feitas de afogadilho, em cima de fatos concretos, e sempre que isso ocorre o normativo sofre de graves defeitos, que o tempo irá apontar. Claro que não sou contra esse tipo de legislação, penso, no entanto, que deva ser elaborada com mais cuidado, ouvindo-se categorias representativas da sociedade, pessoas especializadas no assunto, discutidas e votadas no Parlamento sem atropelos. Só assim teremos uma legislação mais justa e menos iníqua.

Assim, em nosso País, com o objetivo de estabelecer um regramento mais severo quanto à responsabilidade do administrador público no trato da coisa comum, foi editada a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida no nosso meio como a Lei de Responsabilidade Fiscal, com o fim de “estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. A par de ter seus méritos, que não podemos negar, essa legislação extrapolou em alguns pontos, vindo a afetar a autonomia financeira e orçamentária do Judiciário e, até mesmo, o princípio constitucional da separação dos Poderes. Veja-se, a propósito, o que dispõe o artigo 9º e seu parágrafo 3º: “Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. ... § 3º. No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”. Menos mal que, em boa hora, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade movida por partidos políticos (PC do B, PT e PSB), concedeu liminar para suspender o parágrafo acima transcrito. E o fundamento para essa

declaração não é difícil de ser encontrado, porquanto flagrante está a invasão de competência do Executivo no Legislativo e no Judiciário, em violação gritante à autonomia e a independência dos Poderes.

De igual modo, muito difícil me parece a adequação do Judiciário no que diz com a limitação da despesa total com pessoal, prevista nos artigos 19 e 20 dessa lei complementar, que regulam o artigo 169 da Carta Maior, uma vez que, de todos é sabido, o grande volume de gastos do Judiciário é com pessoal, pois se trata de Órgão prestador de serviços. De qualquer modo, enquanto em vigor esta previsão, não há como o Judiciário deixar de atendê-la, sob pena do Administrador responder administrativa e criminalmente, se for o caso.

A destacar, ainda, o disposto no parágrafo único do artigo 48 desta lei, quando prevê “a participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”. Seria, nos dizeres do dispositivo em comento, um “instrumento de transparência da gestão fiscal”. Cumpre registrar que o descumprimento a essa previsão não importa em qualquer penalidade, por inexistente previsão legal. Sem dúvida que a intenção dessas audiências públicas é tornar explícitas as ações administrativas, apresentando à sociedade os projetos a serem executados, seu planejamento e gastos. Contudo, não vejo, à primeira vista, como implementar, no âmbito do Judiciário federal, essa previsão legal. Caberá a cada poder, a cada tribunal, avaliar a melhor maneira de torná-la realidade, a partir de uma análise séria de sua necessidade, de sua conveniência e de sua utilidade. Com o passar do tempo, após feitas as diversas experiências e tentativas, certamente, haverá de ser encontrado o melhor caminho para o atendimento desta exigência legal.

Outras questões poderiam ainda ser apontadas e que demonstram as dificuldades que o Judiciário encontrará na gestão financeira e orçamentária, tendo em conta o estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. De qualquer modo, essa lei tem grandes méritos, embora alguns poucos defeitos, e merece encômios por ter vindo a lume, uma vez que pretende trazer uma maior moralização e responsabilização do administrador público no trato da coisa pública e na gestão dos recursos advindos da sociedade.

6. O Controle Externo e a Autonomia do Judiciário

O tema do controle externo não pode ser deixado de lado, quando se trata da autonomia administrativa, financeira e orçamentária do Judiciário e das dificuldades pelas quais trilha esse Poder.

E a pergunta que se formula de imediato é se o controle externo afeta ou não afeta tal autonomia.

O grande Rui Barbosa teve oportunidade de proclamar, quando de seu discurso de posse na Presidência do Instituto dos Advogados (19.11.14):

“Pois se da política é que nos queremos precaver, buscando a justiça, como é que à política deixaríamos a última palavra contra a justiça? Pois se nos Tribunais é que andamos à cata de guarida para os nossos direitos, contra os ataques sucessivos do Parlamento e do Executivo, como é que volveríamos a fazer de um desses poderes a palmatória dos Tribunais?” (Escritos e Discursos Seletos, 1ª ed., Aguilar Ltda., p.568).

Não há como negar que o órgão de controle externo – denominado de Conselho Nacional de Justiça - que está sendo preconizado no Projeto de Emenda Constitucional que visa à reforma do Poder Judiciário e que se encontra no Senado Federal, atentará contra a autonomia administrativa e financeira assegurada pela atual Carta Política Brasileira (art. 99). E isto sobressai quando se verifica a composição desse órgão proposto naquele projeto de emenda já aprovado pela Câmara dos Deputados (além de nove magistrados, um membro do Ministério Público da União, um membro do Ministério Público estadual, dois advogados e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, num total de 15 membros – art. 103, C) e que os dois cidadãos são de escolha, um pela Câmara dos Deputados e o outro pelo Senado Federal. E mais evidente fica essa interferência espúria e inconstitucional quando se lê que uma das atribuições desse conselho é a de “controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes” (art. 103, C, § 4º). Não são necessárias muitas palavras para comprovar-se que essa atribuição, dentre outras, a ser exercida por pessoas estranhas ao Judiciário, representa uma afronta ao princípio constitucional da independência dos Poderes. Não há como negar, portanto, que pretender submeter o Judiciário ao controle administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Justiça, composto por membros estranhos da magistratura, é uma anomalia que não se coaduna com o nosso sistema constitucional.

Tendo-se um País, como o Brasil, de área continental, com pluralidade de poderes e órgãos, é indispensável que seus titulares pautem-se por

normas de lealdade e de cooperação mútuas, com o objetivo de realizar os fins preconizados pela Constituição. Para isso, não é admissível que haja interferências espúrias e nem retaliações gratuitas. Os homens passam, as instituições permanecem, e tanto mais fortes, quanto mais harmônicas e independentes forem, nos precisos termos em que Montesquieu preconizou. Ademais, o Judiciário, como o Poder que julga os demais poderes, não pode ser aniquilado, nem menosprezado, mas, ao contrário, deve agir com altivez, com independência e imparcialidade, e jamais submeter-se à vontade ou aos desejos do Executivo e do Legislativo. “Tirai a independência ao Poder Judiciário, e vós lhe tirareis a sua grandeza, sua força moral, sua dignidade, não tereis mais magistrados, sim comissários, instrumentos ou escravos de outro Poder”, na feliz conclusão de José Antônio Pimenta Bueno (*Direito Público Brasileiro e análise da Constituição do Império*, 1957, p. 322).

7. Relações entre a Justiça Federal Brasileira e a Justiça dos Estados

Desde a proclamação da República, o Brasil se constitui em Estado Federado. Disso decorre a existência de poderes em nível nacional, em nível estadual e em nível local. E, sendo o Judiciário um dos três Poderes, evidente a existência de dualidade. Quer isso dizer que, a partir do Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, antes, portanto, da promulgação da primeira Constituição Republicana, passaram a coexistir no Brasil a Justiça Federal e a Justiça dos Estados.

Existindo essa duplicidade de judiciários, surgiu, desde logo, a necessidade de delimitar os seus campos de atuação, sob pena de criar-se um verdadeiro caos, em total prejuízo ao jurisdicionado. E essa tarefa foi satisfeita pelos diversos textos constitucionais brasileiros que se sucederam no tempo. Pôs-se, assim, desde a primeira Constituição Republicana, e mesmo antes, a partir do Decreto nº 848, de 1890, os limites de atuação de cada um: o Federal, com competências expressamente definidas no texto constitucional, por ter jurisdição especial; o Estadual, com a competência remanescente, já que possui jurisdição comum ou ordinária.

Acresce dizer que, ao lado da Justiça Federal criada pelo Decreto nº 848, de 1890, e mantida na Constituição de 1891 e na de 1934, extinta em 1937, e recriada em segundo grau pela Constituição de 1946, e também

em primeiro grau, através do Ato Institucional nº 02, de 27 de outubro de 1965, surgiram as Justiças Especializadas Eleitoral e do Trabalho. No âmbito do Judiciário da União, temos, então, junto com a Justiça Militar, que é a mais antiga de todas, as Justiças Especializadas Eleitoral e do Trabalho, e a Justiça Federal Comum, todas com jurisdição especial, a qual é definida expressa e taxativamente na Constituição Federal. De consequência, lei ordinária não poderá restringir e nem ampliar tal competência.

Estando, portanto, definidas constitucionalmente as competências das justiças especializadas da União (Trabalho, Militar e Eleitoral) e o da justiça federal comum, fácil resta o relacionamento institucional e funcional entre esses judiciários e o da justiça dos Estados, porquanto a esta o Constituinte reservou basicamente a competência residual.

Embora isso, surgem, e isso é inevitável, conflitos de maior ou menor monta, os quais são resolvidos pelos tribunais, nos termos do que fixa a Lei Maior.

Só para exemplificar, temos querelas quanto à competência no julgamento de questões relacionadas com ações civis públicas que visam a proteger o meio ambiente, como certamente já foi enfocado por painelista que me precedeu, razão pela qual me abstenho de fazer qualquer consideração acerca deste tema.

Outra questão bastante polêmica em nosso meio é a que diz respeito à execução da pena privativa de liberdade. A Justiça Federal tem Varas próprias de execução criminal. A Justiça dos Estados de igual forma. Os presídios, no entanto, estão sob a administração estadual, uma vez que a União não possui estabelecimento prisional. Surge, então, o problema, quem cuida da execução da pena e dos incidentes eventuais que surgem quando o preso foi condenado pela Justiça Federal e cumpre pena em presídio administrado pelo Estado? Será o Juiz das Execuções Federal ou o do Estado? A polêmica, a meu juízo, ainda não está totalmente definida. Sei da posição tranqüila e solidificada do Superior Tribunal de Justiça. A matéria, aliás, restou pacificada e expressa em súmula por aquele Tribunal “Súmula nº 192. Compete ao Juízo das Execuções Penais do Estado a execução das penas impostas a sentenciados pela Justiça Federal, Militar ou Eleitoral, quando recolhidos a estabelecimentos sujeitos à administração estadual”. Contudo, penso, como tantos outros, que, sendo matéria

relacionada com o tema competência e sendo esta questão constitucional, é ao Supremo Tribunal Federal que cabe a última palavra, e não ao Superior Tribunal de Justiça. Aliás, tenho reparado que o Ministério Público Federal, não se conformando com as decisões dos tribunais sobre este tema, os quais se alinham ao posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, tem reiteradamente interposto recurso extraordinário, com vista a ter um pronunciamento da mais alta Corte do País.

A Constituição Federal, em seu artigo 109, parágrafo 3º, prevê que, não apenas as causas de segurados ou beneficiários possam ser ajuizadas na justiça estadual, no foro do interessado, mas também outras definidas em lei. E a Lei nº 5.010, de 1967, inclui nessa possibilidade as Execuções Fiscais. Nesses termos, a União e suas Autarquias devem ajuizar seus executivos fiscais perante a justiça estadual sempre que o foro do domicílio do contribuinte réu não for sede de Vara Federal. Nessa linha, é torrencial a jurisprudência dos tribunais. Contudo, surgem, de tempos em tempos e em lugares diversos, resistências de parte de juízos quanto a esta determinação. Pensam alguns magistrados estaduais que, após a interiorização da Justiça Federal no Brasil, e havendo Vara Federal em localidade próxima, embora não no mesmo Município, a competência se desloca para aquele juízo federal. Os tribunais têm repetidamente afastado essa pretensão, definindo a competência da Justiça Estadual no processamento e julgamento dos executivos fiscais nessas circunstâncias. Mas essa questão tem os dois lados da medalha, é que há magistrados federais a se oporem a essa orientação legal. Argumentam que, estando a Justiça Federal instalada no interior dos Estados, não há mais justificativa para manter-se essa norma. Propugnam, assim, que todas as ações de execução fiscal da União e suas Autarquias sejam processadas e julgadas pela Justiça Federal. Tenho que esta posição não é a mais adequada no momento. De início, há que dizer que a lei ao fixar a competência estadual nas localidades em que não há juízo federal o fez tendo em vista o contribuinte réu e não do ente público. Ao depois, é preciso lembrar que o Brasil tem o tamanho de um verdadeiro continente, havendo enormes distâncias entre uma localidade e outra, sem falar nas dificuldades de acesso entre uma e outra na maioria das vezes, o que, praticamente, em algumas situações, inviabilizaria a defesa do contribuinte. E por fim,

há que ressaltar que a interiorização da Justiça Federal é uma realidade concreta nas 2ª, 3ª e 4ª Regiões. Enquanto que nas 1ª e 5ª Regiões, inexistem praticamente varas interiorizadas e é exatamente naquelas paragens em que as distâncias entre os diversos municípios são maiores. Do que concludo que, embora seja louvável a proposta que parte de alguns setores da Justiça Federal, preocupados inclusive com o processamento dos executivos fiscais, não me parece viável no momento a mudança da legislação a respeito. Penso que a questão ligada com a morosidade no andamento desses feitos deve ser solvida pela diligência dos Procuradores da Fazenda Nacional. Isso, porém, não afasta a possibilidade de iniciarem-se estudos sérios no sentido de uma nova linha de atuação da Justiça Federal neste campo.

Várias outras questões poderiam ainda ser abordadas quanto a esta temática. Muitas já estão sedimentadas pela jurisprudência, outras ainda dependem de uma definição maior. Todas, no entanto, quando surgem encontram uma solução de parte do tribunal que a Constituição expressamente nomina como o definidor do conflito em cada caso concreto.

Na linha do relacionamento da Justiça Federal com os demais ramos do Judiciário Brasileiro resta, por fim, uma palavra acerca do associativo.

No Brasil, cada ramo do Judiciário tem sua própria associação de magistrados. Nessas condições, podemos referir: cada Estado tem sua associação de magistrados estaduais; o Distrito Federal, de igual maneira; a Justiça do Trabalho, em cada Estado, forma uma associação, são as AMATRAS-Associação dos Magistrados do Trabalho, congregadas, em âmbito nacional, pela ANAMATRA-Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho; a Justiça Militar Federal tem sua associação própria; há alguns Estados Brasileiros que possuem Justiça Militar, e seus membros formam uma associação; e, finalmente, a Justiça Federal Comum tem sua própria associação, a AJUFE-Associação dos Juizes Federais, de âmbito nacional. Ao lado disso, na Justiça Federal, três regiões, a 1ª a 3ª e a 5ª, formaram uma associação local, com objetivos próprios e independentes, embora não conflitantes com os da AJUFE. E na cúpula, congregando toda a magistratura brasileira, inclusive os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e as diversas associações de magistrados, encontra-se a AMB-Associação de Magistrados Brasileiros.

O relacionamento entre essas diversas entidades de magistrados são

as mais cordiais, cada uma procurando defender seus interesses próprios e particulares, deixando para a entidade maior, a AMB, a defesa dos interesses da magistratura nacional e do Judiciário brasileiro. Por evidente que cada uma das entidades procura emprestar às coirmãs e à AMB a máxima colaboração e o maior estreitamento possível, com vista aos interesses comuns, à autonomia do Judiciário e à melhoria das condições de trabalho dos magistrados, aí incluída a questão da remuneração, sempre aquém das necessidades e em valor não condizente com as atribuições e as altas e nobres funções que desempenham. Por vezes ocorre conflito de interesses entre as entidades, mas, normalmente, é solucionado com diálogo e muito bom senso.

8. Conclusão

A atual Constituição Brasileira, a cidadã, na feliz expressão do pranteado Ulisses Guimarães, objetivou um Poder Judiciário forte e independente. Assegurou aos magistrados autonomia funcional, através das garantias básicas da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, e a autonomia institucional, pelos princípios organizativos do autogoverno, da auto-administração, da iniciativa legislativa e da auto-administração financeira e orçamentária. Disso resulta, sem dúvida, a afirmativa de que o Judiciário Brasileiro se ombreia, ao menos na di-