UNIDADE DA MAGISTRATURA NACIONAL PELA FEDERAÇÃO DAS JUSTIÇAS DOS ESTADOS

GUILHERME ESTELITA
Desembargador do Tribunal de Justiça da Guanabara e Professor na Faculdade Nacional de Direito

SUMÁRIO: — *A organização da magistratura no Império e na República. Justiça federal e Justiça dos Estados. Garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Composição e movimentação dos quadros judiciários. A idéia da unificação e o regime federativo. Argumentos favoráveis e contrários à unidade. Art. 124 da Constituição. Conclusões.*

RELATÓRIO

* O tema, primeiro e precípuo, desta II Conferência Nacional de Desembargadores — a unidade da magistratura nacional pela federalização das Justiças dos Estados e do Distrito Federal, sempre constituiu problema de capital importância na vida jurídica do país, após a queda do Império.

Acesamente debatido no momento em que a nação se organizava politicamente como república federativa, à discussão tem voltado ao serem organizadas as Constituições de 1934 e a vigente. Sem dúvida, já com menor calor, graças à consagração trazida pelo tempo à solução vitoriosa em 1891.

Eis que agora o velho tema ressurge, fazendo-se presente e impondo-se a nôvo exame, em face dos graves motivos invocados por quantos reclamam se reveja, a bem da independência e da autoridade do Poder Judiciário, a solução adotada, considerada agora a matéria em todos os seus aspectos.

Para o exame pedido fazer-se hábil e profícuo, convém lembrar, através dum olhar retrospectivo, as vicissitudes por que tem passado o Judiciário nacional, sobretudo no tocante aos seus órgãos nos Estados.

Deploráveis eram as condições da magistratura nacional ao tempo do Império. Embora a Constituição declarasse o "Poder Judicial", um dos Podêres políticos por ela reconhecidos como delegações da nação, e formalmente afirmasse sua independência, a verdade é que os juízes de direito imperiais, conquanto

---

* Relatório apresentado à II Conferência de Desembargadores, realizada em Salvador, em maio de 1962.

qualificados de "perpétuos" e declarados indemissíveis sem sentença (art. 155), não tinham sequer a garantia de seus cargos. Podia suspendê-los o Imperador em caso de queixa contra êles apresentada. Em 1834, o Ato Adicional veio a dar às Assembléias provinciais o poder de decretar a suspensão, e mesmo a demissão, dos magistrados contra quem houvesse queixas de responsabilidade (art. 11, 7º). Só em 1840, através da Lei de Interpretação, é que se declarou não se compreendiam na expressão "magistrados" os membros das Relações provinciais e tribunais superiores (art. 7º); reafirmava-se, com isso, quanto aos Juízes, o incrível poder. Podiam ser removidos de comarca sem o pedirem; em certos casos, mesmo sem ser ouvidos. Não aceitando o nôvo cargo, eram considerados avulsos, sem percepção de vencimentos. Na mesma situação ficaria o desembargador que não aceitasse sua promoção para o Supremo Tribunal. Desembargadores e juízes de direito podiam ser nomeados presidentes de província ou chefes de polícia, envolvendo-se, naquele caso, nas malhas da política. No tocante à remuneração, gerais eram as queixas porque exíguos os estipêndios, justificando o conceito correntio segundo o qual dedicar-se à vida de juiz equivalia a fazer voto de pobreza. Por fim: para os cargos iniciais da carreira quase livre era a nomeação, embora as promoções a desembargador se fizessem por escolha entre os dez juízes mais antigos. Servia como presidente das Relações o desembargador escolhido pelo Imperador, que o poderia conservar no pôsto indefinidamente. Acontecia o mesmo no próprio Supremo Tribunal de Justiça.

Organizada sob tais moldes, sem garantias, estreitamente sujeita à vontade do Govêrno, e pois às influências da política, não se poderia crer fôsse a Magistratura, em verdade, independente.

Só com o advento da República é que essa deplorável situação de ausência de garantias mudou por completo. Pelo menos quanto aos integrantes da Justiça Federal. A partir daí passamos a ter juízes realmente independentes, porque garantidos e bem estipendiados, fruindo, em conseqüência, os chamados juízes seccionais, de grande prestígio.

Por que não lograram as Justiças dos Estados alcançar situação idêntica à da Justiça Federal? É que, assentado o princípio da dualidade de órgãos judiciários — os da União e os dos Estados, entendeu-se só deveria a Constituição federal ocupar-se da organização da magistratura federal. O que fêz, conferindo-lhe tôdas as condições indispensáveis à existência de um corpo de magistrados isentos de qualquer dependência do Govêrno (art. 57). Pareceu, por outro lado, aos constituintes de 1891 que, impondo aos Estados a obrigação, o respeito, em sua organização político-administrativa, aos princípios constitucionais da União (art. 63), isso importava em estender às Justiças estaduais as garantias asseguradas aos Juízes da União.

Bem diverso foi, no entanto, o que aconteceu. Aos seus juízes não outorgaram formalmente as Constituições estaduais o mesmo sistema de garantias estabelecido para o judiciário federal. A diferença dos regimes que presidiam às duas justiças, deveram-se, sobretudo, os atentados, por tôda a parte verificados, contra juízes dos Estados.

É certo que em apoio à boa doutrina da equivalência de direitos entre uns e outros magistrados, pronunciou-se o Supremo Tribunal Federal, e reagiu com

bravura a consciência jurídica do país, justamente alarmada por ver, destituídos de garantias os órgãos judiciários aos quais estava entregue a solução da grande massa dos litígios do país, e pois, os direitos dos cidadãos.

Tal a repercussão dêsse alarme que, ao ser revista, em 1926, a Constituição federal, impôs-se a todos a convicção da conveniência, senão da necessidade, de incluir na Lei Maior, a afirmação solene da extensão, aos magistrados estaduais, das fundamentais garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, extensão eficazmente protegida com a ameaça de intervenção federal no Estado que não respeitasse o princípio (art. 6º, II, i).

Rompida em 1930 a ordem legal no país, ao ser restaurada, quatro anos depois, graças à revolução constitucionalista de São Paulo, tiveram os artífices da nova Carta Política, o cuidado de disciplinar de modo completo a formação do judiciário estadual, traçando-lhes os princípios fundamentais (art. 124). Foi-se nesse caminho até um pouco além. As garantias clássicas, adicionadas foram normas tendentes a assegurar aos magistrados remuneração condigna. Com êsse intuito, bases razoáveis estabeleceram-se à fixação dos vencimentos das várias categorias dos magistrados estaduais (inciso VI).

Excelentes resultados deu, não há negar, o nôvo disciplinamento constitucional da matéria, graças ao qual passaram os juízes estaduais a viver num ambiente de plenas garantias. Apenas no tocante à fixação dos proventos, registraram-se, na prática, algumas burlas arquitetadas para iludir o pensamento do constituinte. Procurou a Constituição vigente, impedir a reiteração delas, embora não o tenha conseguido de todo.

Clara se tornou, por tudo isso, a necessidade de uma revisão das bases do sistema constitucional, sobretudo depois que a moeda nacional, nos últimos lustros, passou a desvalorizar-se sem cessar e em proporções nunca esperadas mesmo pelos mais pessimistas.

Além disso, outro relevante motivo concorre para a insatisfação observada nos quadros da magistratura estadual. É ter-se verificado a perduração da interferência, constante e crescente, dos Executivos locais na vida funcional da Justiça, através de ampla margem de intervenção que êles ainda exercem na composição e na movimentação dos quadros judiciários. Influência tão evidente que de certa forma afeta a própria dignidade dos Juízes, e carece, por isso, ser totalmente eliminada.

Realmente, através de nomeações e promoções, dependentes tão-só de sua livre escolha entre nomes em lista, e também, da concessão discricionária de remoções ou permutas de cargos judiciários, os Governadores dos Estados situam-se em posição de inegável ascendência sôbre os magistrados, mercê da subordinação em que êstes lhes ficam, no tocante, àqueles fatos, decisivos de sua carreira. Ascendência cujos maléficos efeitos se refletem não apenas nos quadros da Justiça comum, antes se estendem aos da própria Justiça Eleitoral, recrutados que são os juízes desta entre os daquela.

A êsse mal procura acudir a sugestão de estabelecer-se a autoformação do Poder Judiciário, excluindo-se o mais possível a interferência da vontade do

Executivo na composição dos quadros da Justiça. Para substituir o detentor indevido de tantos podêres, alvitra-se a criação de órgão especial, formado com elementos do próprio Judiciário, ao qual passasse, sem os inconvenientes apontados, o exercício daquelas atribuições.

Visando alcançar os objetivos descritos, há mesmo três emendas propostas à Constituição federal: a nº 7, de 1952, do deputado Francisco Macedo, renovada, em 1954, pelo deputado Alberto Deodato; a nº 9, de 1957, do deputado Emival Caiado, subscrita por 90 deputados, e a nº 26 de 1961, do deputado Hélio Ramos. Ei-las, em breve resumo:

A de 1952-1954 inclui as Justiças dos Estados entre os órgãos do Poder Judiciário federal, mantendo-as, porém, regidas pelas normas constantes do art. 124 da Constituição vigente. Altera, contudo, o inciso VI dêsse artigo, relativo a vencimentos, para dividir o país em três zonas judiciárias, sem todavia estabelecer critério algum para a fixação dos estipêndios dos respectivos juízes e desembargadores: zonas assim formadas: 1ª Distrito Federal, Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro; 2ª Pernambuco, Bahia, Santa Catarina; 3ª os demais Estados. Enumera, ainda, os órgãos judiciais integrantes da Justiça nos Estados, definindo-lhes a competência.

A emenda de 1957 *unifica* a magistratura do país, tornando federal a Justiça nos Estados, Distrito Federal e Territórios; cria o Conselho Superior da Magistratura, sediado em Brasília, composto de 16 membros, presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e tendo por finalidade manter a eficiência, coesão e disciplina de todo o aparelhamento judicial e zelar pela independência de todos os órgãos do Poder Judiciário, competindo-lhe nomear, promover e transferir os magistrados de todo o país (art. 103, § 5º); além de variadas atribuições (art. 104), poderá êle não só rever e fixar os vencimentos da magistratura dentro das verbas orçamentárias, enviando nesse sentido mensagem ao Legislativo, como propor-lhe o projeto da Lei Orgânica do Poder Judiciário onde se fixará, também, a organização judiciária em todo o país (art. 134). Outras inovações que propõe: o ingresso na magistratura vitalícia só será permitido ao bacharel em direito diplomado pelo Curso de Formação de Magistrados, feito em 3 anos e organizado pelo Conselho, do qual poderão ser professôres, magistrados (art. 96, I); o número de ministros do Supremo Tribunal Federal é fixado em 15, sendo um têrço nomeado na forma da Constituição vigente, e dois terços reservados, mediante promoção por merecimento, aos membros do Tribunal Federal de Recursos e dos Tribunais de Justiça; a êstes últimos se reservam dois terços das vagas abertas no Tribunal Federal de Recursos (art. 112). Salvas estas e outras modificações de menor relêvo, a emenda Emival Caiado mantém, mais ou menos nos seus têrmos, as disposições dos arts. 94 a 124 da Constituição.

A emenda Hélio Ramos, ao oposto da antes resumida, limita-se a federalizar, ou melhor, unificar o Poder Judiciário, incluindo, entre os seus órgãos, os Juízes e Tribunais de Justiça instalados nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios; manda que a Justiça unificada, se reja por uma lei orgânica de caráter nacional (art. 94 e seu §); cria também um Conselho Superior da Magistratura,

sediado em Brasília, organizado em moldes semelhantes aos da emenda anterior, reduzida porém sua composição a 6 membros, cada um representando as 7 classes de órgãos do Judiciário enumeradas no art. 94, com exclusão da Justiça Eleitoral; quanto aos deveres do nôvo órgão, define-os: zelar pela independência do Judiciário manter a eficiência e disciplina dos seus serviços, inspecioná-los, fiscalizá-los, punindo os magistrados e serventuários em falta; afora outras atribuições, de somenos; alude ao Curso de Formação de Magistrados, sem nada dispor a respeito (art. 104, II, *in fine*); regula a composição do Supremo Tribunal Federal aumentando-a para 15 juízes, nomeados por seu Presidente, dentre os nominalmente indicados pelo próprio Tribunal, limitando essa indicação a juízes dos Tribunais Federais de Recursos e dos Tribunais de Justiça, e não podendo ser indicado nome integrante de tribunal já *representado* no órgão supremo. Sem maior exame da matéria, regula a competência do Supremo Tribunal; por fim, cria mais dois Tribunais Federais de Recursos, dividindo entre os três, sob critério geográfico, o poder jurisdicional sôbre o país.

Expostos, assim, os têrmos em que se acha colocado o grave problema da unidade da Justiça nacional, convém examiná-lo tanto do ponto-de-vista do direito público-constitucional, quanto sob o ângulo da conveniência e da praticabilidade da unificação reclamada por legisladores, publicistas e magistrados.

O que levou a Assembléia Constituinte de 1891 a consagrar o princípio da dualidade de Justiça — a da União, ao lado da dos Estado, foi mais uma convicção de ordem doutrinária que considerações de ordem prática, atendíveis na organização dos Podêres políticos dum Estado. É que entendia — Campos Sales, o influente Ministro da Justiça de Deodoro, ser da essência da federação a coexistência de dois podêres judiciários, o da União e o dos Estados, um funcionando ao lado do outro, embora tendo por objeto causas de naturezas diferentes:

"O organismo judiciário no sistema federativo, sistema que repousa essencialmente sôbre a existência de duas soberanias na tríplice esfera do poder público, exige para seu regular funcionamento uma demarcação clara e positiva traçando os limites entre a jurisdição federal e a dos Estados, de tal sorte que o domínio legítimo de cada uma destas soberanias seja rigorosamente mantido e recìprocamente respeitado" (Exposição de motivos do Decreto nº 848, de 1890, que organizou a Justiça Federal).

Nessa orientação fôra organizada a própria Constituição submetida pelo Govêrno Provisório à apreciação da primeira Assembléia Constituinte republicana pelo Decreto nº 914-A, de 1890. Aí já se regulava o Poder Judiciário da União (art. 59-61), aí já era declarado poderiam os Estados organizarem-se respeitando certos princípios constitucionais, entre os quais se enumerava êste: "os podêres executivo, legislativo e judiciário serão discriminados e independentes" (art. 62).

Ao elaborar-se na Assembléia o projeto da Constituição surgiu profunda divergência a respeito da matéria, pois vários e conspícuos de seus membros (José Higino, Amaro Cavalcânti, Amphilophio de Carvalho, afora outros) opuseram e sustentaram a tese da unidade da Justiça, tôda ela entregue aos podêres da União, por ser o seu serviço de interêsse eminentemente nacional. Em defesa

dêsse ponto-de-vista, José Higino fêz considerações diversas, das quais merecem reproduzidas as que se seguem:

"A questão de saber quais são as atribuições políticas do govêrno federal e quais as dos governos locais não pode ser resolvida pelo *falso princípio da soberania* dos Estados, uma vez que a soberania pertence sòmente à União. O que se deve inquirir é até onde vai e onde deve parar a autonomia dos Estados federados... Por outros têrmos, — o que cumpre inquirir é, quais são os interêsses nacionais que devem entrar na competência da União, e quais os interêsses que devem ser deixados à autonomia dos Estados. *A priori,* ou em têrmos abstratos a ciência não pode fornecer uma regra fixa, uma forma aplicável a tôdas as federações e em tôdas as fases do seu desenvolvimento. Os negócios que o govêrno federal reserva para si variam de federação a federação, não só quanto ao número, como quanto à intensidade com que o poder legislativo ou administrativo da União atua sôbre tais e tais interêsses. Conseqüentemente, a questão de saber onde deve ser traçada a linha divisória entre os negócios da competência da União e os da competência dos Estados é uma questão concreta, que o direito positivo resolverá, tendo em atenção os precedentes históricos, as tradições, as necessidades materiais, morais e sociais dos povos.

Sendo a federação uma forma intermediária entre a confederação e o Estado, *uno* e *simples,* é claro, que a federação pode apresentar os mais diversos graus de concentração política quanto aos interêsses e fins internos da comunhão. Tudo quanto a ciência pode dizer *a priori* é, que se deve considerar como nacionais aquêles interêsses que por sua natureza são indivisíveis ou pedem uma regulamentação uniforme a bem da conservação da comunhão, ou como condição do comércio social. Entram neste número os negócios externos, o exército, as finanças federais, a moeda, os pesos e medidas, o serviço postal e também a justiça....

A justiça afeta tôdas as relações da vida civil. Digo mais: nos Estados modernos, cujos governos devem ser conformes às leis, exercitando a sua atividade dentro dos limites da ordem jurídica, a justiça afeta também as relações da vida pública, e, por conseqüência, é um ramo da Administração, que interessa, em geral, às relações dos cidadãos entre si, e não sòmente, às dos cidadãos de uma província ou de um município. Sôbre êste ponto-de-vista, a justiça é um interêsse eminentemente nacional, tanto quanto a moeda, os correios e os telégrafos, que facilitam as transações e as comunicações, e por isso, devem estar sujeitas a leis uniformes. Se na federação a unidade da moeda e a da legislação aduaneira são admitidas, porque facilitam as relações econômicas e mercantis; se o telégrafo e o correio são serviços federais, porque facilitam as comunicações, parece que a unidade do direito e da justiça, tendo por fim assegurar aos cidadãos em todo o território de sua pátria os mesmos direitos e as mesmas garantias para a efetividade dêsses direitos, estão no mesmo caso, e não podem ser incompatíveis com o programa do regime federal...

Concluo, pois, que nada há nos domínios da teoria, que exclua de uma Constituição federal, por incompatível com a federação, os princípios da unidade do direito e da justiça..." (*Anais do Congresso Constituinte,* vol. II, pág. 66 e segs.)

Defensor do princípio da Justiça — tôda ela federal, Amaro Cavalcânti, em sua clássica obra — (*Regime Federativo e a República Brasileira*), referindo o debate verificado na Constituinte, depois de versar a matéria em todos os seus aspectos, teóricos e de ordem prática, alude a um dêstes, tornado agora de palpitante atualidade: a carência dos recursos de que alguns Estados dispõem, não bastantes a permitir-lhes o estipêndio devido aos seus magistrados (obra cit., págs. 253-254).

Mas o fato é que apesar da poderosa argumentação desenvolvida em favor de sua tese, os eminentes propugnadores da unidade da Justiça foram de todo vencidos, triunfando o princípio oposto. Ao que parece, por ainda não segura, entre nós, à época, a conceituação doutrinária do regime que então se adotava. Embora, para a vitória da solução que veio a prevalecer, devam ter concorrido, também fatôres outros, de natureza vária, e consideráveis em fôrça: o prestígio do Govêrno Provisório, que já dera ao princípio aplicação antecipada, organizando em 1890 a Justiça Federal e a do Distrito Federal; o anseio de descentralização que empolgava, de há muito, a nação; a grande soma de podêres que a novidade traria às antigas províncias, erigidas em Estados, com permitir a cada qual, organizasse, em seus territórios, a Justiça que mais interessava à quase totalidade de seus habitantes.

Que a federação como regime político obrigue à existência de duas Justiças — uma federal, outra dos Estados, é tese sem dúvida insustentável, hoje. As autoridades na matéria, o que em geral ensinam é que, na federação o exercício dos podêres soberanos pode ser entregue à União e aos Estados-membros, em maior ou menos escala, conforme o determinar a Constituição. Em abono disso, merece invocada a lição de Amaro Cavalcânti, que, depois de haver acentuado a indivisibilidade da soberania, assim se manifesta:

"Ainda que os Estados federados não possuam a soberania, como supomos haver assaz demonstrado, todavia, é certo que, definida a federação, com os característicos acima indicados (pág. 64), não é lícito confundir os mesmos com as simples províncias ou outras coletividades políticas inferiores do Estado unitário. É da própria natureza da *União federativa* a divisão de atribuições políticas e competências jurídicas entre o poder central (federal) e o poder local (estadual); e se, na verdade, semelhante divisão não importa, de certo, uma *partilha da soberania,* ela envolve, e nem podia deixar de envolver, a coparticipação dos Estados particulares no exercício da mesma.

Nada há de estranho neste fato: assim como o poder público nacional, sendo necessàriamente *um,* isto não impede que o *seu exercício* seja dividido e confiado a órgãos diferentes, em regra, chamados — podêres *supremos* ou *soberanos* da Nação, — legislativo, executivo e judiciário; assim como, no Estado *unitário,* admite-se que as suas províncias ou colônias autônomas exerçam igualmente certos atos de soberania, a *legislação local,* por exemplo; assim também, — é perfeitamente aceitável, que os Estados federados, embora *não soberanos,* tenham *funções da espécie, tais e quantas,* lhes forem reservadas nos têrmos da Constituição federal e *bastantes* para caracterizá-los, como coletividades distintas, sob o ponto-de-vista de pessoas do direito público (obra cit., pág. 78-79).

Para encerrar o apêlo a opiniões autorizadas, queremos dar lugar à do Desembargador Seabra Fagundes, essa figura ímpar de magistrado e jurisconsulto. Pronunciando-se pouco antes da Constituição vigente, eis como encarou o problema, discutido aliás desde 1890:

"Falar, agora, da unificação do Poder Judiciário, de sorte que tôda a sua estrutura se ponha sob a tutela e responsabilidade da União, será talvez estranhável, tanto é certo que, após um longo período de unitarismo artificial, a consciência jurídica e política da nação tende a mobilizar-se numa autêntica reação federalista.

Mas um dos erros na situação dêste assunto está no vinculá-lo, de início e com dissenção doutrinária das opiniões, à natureza do regime constitucional. Nem a dualidade do Poder Judiciário é essencialmente peculiar ao regime federativo, tanto que o Canadá e a Austrália, Estados federais, a repelem, nem é possível situar tal questão, como tantas outras, à luz de esquemas teóricos, senão sob o prisma de realidades próprias do nosso meio. Não foi por outras razões que Rui, o grande e objetivo construtor do regime, teórico apenas para os que lhe conhecem a obra pela superfície ou a denegam de má-fé, federalista tão convicto, que confessava haver-se alistado entre os republicanos, ao perceber a impossibilidade de a federação monárquica converter-se, na campanha revisionista, à unidade do Poder Judiciário. Também Amaro Cavalcânti, federalista insuspeitável, na sua clássica obra sôbre o regimue federal, propugna pela unidade judiciária. O nosso federalismo não tem sido, nem há de ser, o do modêlo americano, apenas inspirador da primeira hora, e sim aquêle que nos imponha a experiência nas árduas lições dêstes 56 anos.

Federalistas somos nós, homem da província e observador cotidiano dos fracassos da experimentação unitarista. Aliás não creio que os que vivem na periferia aceitem, fàcilmente e de bom ânimo, as soluções, tantas vêzes estapafúrdias e sempre morosas dos seus mínimos interêsses pelos que estão no centro e apenas conhecem os Estados através da exuberância policrômica das cartas geográficas ou das alegres excursões turísticas" (*Revista Forense,* vol. 103, pág. 222).

Expostas, assim, as razões de direito que depõem a favor da admissibilidade, dentro do regime federativo, da solução unitária para o problema da Justiça, só nos resta reproduzir os argumentos de ordem vária, apresentados pelos propugnadores de cada uma das duas soluções em contraste.

Federalizar a Justiça dos Estados, dizem os dualistas, importará em entregar nas mãos do Govêrno federal, os podêres incalculáveis decorrentes da atribuição nova, de nomear êle todos os magistrados do país. Seria isso aumentar-lhe, extraodinàriamente, a já tão grande soma de podêres de que desfruta, sem atentar nos graves inconvenientes conseqüentes a tal ampliação. Mal tão de temer, que o não quis sequer admitir o grande Rui Barbosa, velho paladino da unidade. Na campanha presidencial de 1910 aconselhou que, unificada a magistratura, se entregasse sua composição ao próprio Judiciário, retirando-a quer aos Governos dos Estados quer ao da União. Eis como se pronunciou: "Aos tribunais superiores é que deverá caber, não só o processo e suspensão

dos magistrados, mais sua escolha" (*Excursão Eleitoral,* ed. Jacinto, 1911, pág. 29).

Com a unificação, sob a tutela federal, da magistratura, golpear-se-á profundamente a autonomia dos Estados, que passarão, graças a ela, a ter sob a dependência direta de autoridades federais, os serviços mais essenciais à administração local: a Justiça civil e criminal, tudo quanto a elas se prenda, a própria polícia civil.

Da supressão das justiças estaduais resultará uma centralização administrativa excessiva, não tolerada nem mesmo no Império. Embora funcionando nos Estados, as justiças locais, tornadas que sejam federais, passarão a depender de leis federais que presidam à sua organização, leis a serem votadas pelo Congresso Nacional, corpo legislativo cujo trabalho é de rendimento mínimo. Sem falar no desconhecimento em que estará sempre das necessidades locais, a respeito das quais terá de prover. Argumento a que se poderá objetar; as justiças dos Estados passarão a ser federais, é certo, mas as leis de sua organização poderão continuar na competência das Assembléias Legislativas estaduais. Fácil a réplica: será difícil admitir que a União tenha de arcar com os ônus criados por legislativos estaduais: seria a subversão completa da ordem constitucional.

Figuras eminentes do mundo jurídico brasileiro, autoridades consagradas, se pronunciam em prol da unidade. Entre tôdas, basta lembrar João Barbalho, Pedro Lessa e Castro Nunes (conf. *Constituição Federal Brasileira,* comentário ao inciso 26 do art. 34; *Do Poder Judiciário,* pág. 5; *Teoria e Prática do Poder Judiciário,* ed. 1943, pág. 65). Sem esquecer os ilustres componentes da Comissão de Reorganização da Justiça Nacional (1933): Bento de Faria, Carlos Maximiliano, Cândido de Oliveira Filho, José de Miranda Valverde, Otávio Kelly.

Para os unitaristas, que advogam a federalização das justiças estaduais, os argumentos com maior freqüência usados na defesa da causa, são êstes, a seguir.

O grande óbice criado à federalização da magistratura dos Estados era a diversificação das leis processuais, pois a cada um dêles — era dado legislar sôbre o processo civil ou penal, aplicável às causas propostas perante sua Justiça. Desde, porém, que se verificou a unificação, no campo da legislação federal, das leis processuais, a unidade da Justiça em todo o país, está a impor-se como corolário daquela.

A nosso ver, o argumento, embora de autoridade, não é de maior pêso. As leis de processo dizem respeito tão-só à maneira por que o Judiciário exerce suas funções, ou melhor, ao modo por que processa as causas e as decide. Não parece, destarte, que da uniformização dessas leis decorra necessàriamente a unificação da magistratura: há mais de vinte anos que as justiças estaduais aplicam, sem quaisquer embaraços, as leis processuais, federalizadas.

Sendo dever do Estado distribuir justiça entre os cidadãos, serviço, por isso mesmo, eminentemente geral, e pois, nacional, não há de admitir-se êle o faça nos diversos pontos do território nacional, por órgãos diferentes, sujeitos a autoridades diferentes e, sobretudo, organizados por leis diferentes, uma em cada

Estado. Mais aparente que real, a diversidade apontada: No país inteiro, as autoridades judiciárias são as mesmas: juízes de direito e tribunais de justiça, compostos de desembargadores. O estatuto constitucional do juiz brasileiro (art. 95 a 97) aplica-se aos magistrados estaduais. O que a Constituição deixou aos Estados, nesse particular, foi, tão-sòmente a fixação do número dos órgãos judiciários de 1ª instância e sua distribuição pelo território do Estado. Órgãos, tão qualificados para a função, que a União os aceita como julgadores das causas em que ela própria é interessada (art. 201). Se assim são as coisas, a diversidade de organismos judiciários em nada pode prejudicar, sôbre êsse aspecto, o cumprimento da obrigação estatal de administrar justiça.

As Justiças dos Estados, apesar das garantias que a seus membros outorga a Constituição federal, não chegam a fruir de verdadeira independência: isso só poderá acontecer, se elas se tornarem federais. Por que? Porque os Governos locais ainda intervêm por demais na vida da Justiça.

Aqui, de todo procede a argüição. De fato, aos Governos estaduais ainda se permite ingerência demasiada na formação dos quadros da Justiça, através de nomeações, promoções e permutas dos juízes, deixadas, como são, umas e outras, quase ao seu arbítrio. A êsse mal já aludimos, ao expor a dependência em que podem ficar os juízes estaduais, por ocasião de serem nomeados, promovidos ou removidos. Indispensável e urgente se faz, portanto, prover a respeito. Mas a simples federalização das Justiças estaduais não trará, a nosso ver, solução definitiva ao problema que é básico na existência de um verdadeiro Poder Judiciário. Medidas outras, de mais alcance e maior profundidade, se fazem necessárias, para chegar-se a êsse ideal.

Por fim, o argumento de maior pêso, porque baseado na dura realidade dos fatos: os Estados, na sua mor parte, à míngua de meios, remuneram mal seus magistrados. Federalizadas suas Justiças, o custeio delas passará à responsabilidade da União, cujos recursos, consideràvelmente maiores, permitirão fixar a cada um de seus juízes, remuneração condigna.

Velha e sempre apontada, a deficiência dos estipêndios pagos pelos Estados. A ela já se reportava no início do século, Amaro Cavalcânti, como um dos motivos a seu ver influentes na solução do problema da unidade ou dualidade da magistratura. Ponderava êle:

"Além de tudo, no nosso caso, ocorre ainda uma consideração *acessória,* que influi com certeza contra a possibilidade de uma boa magistratura estadual. É sabido, que vários Estados, pelas suas condições financeiras, não podem remunerar bem aos seus magistrados. Em alguns dêles é tão insignificante a importância dos seus vencimentos, que não chegam, sequer, para manter a vida de maneira *simplesmente* decente. E daí, uma razão persistente, e certamente valiosa, por que os indivíduos dispondo porventura de melhores habilitações, já não queiram exercer o cargo de juiz, — e, conseguintemente, êste há de ir ter às mãos dos menos hábeis, e portanto, com detrimento certo para a administração da justiça... Não será preciso acrescentar, que o *salário bastante,* é, incontestàvelmente, uma condição assaz importante, para a independência do respectivo funcionário, qualquer que seja a escala de sua posição ou hierarquia (obra cit., pág. 253-254).

Se assim era há mais de meio século, são de conjeturar as aperturas ora ocorrentes em certos Estados, criando-lhes a impossibilidade de remunerar condignamente seus magistrados. Máxime depois do turbilhão inflacionário que flagela o país e graças ao qual todos os recursos se apoucam. Sob êsse aspecto, a federalização das Justiças estaduais seria remédio eficaz.

Ao encerrarmos êste Relatório, cumpre-nos solicitar indulgência para suas visíveis falhas. De tempo não dispusemos para um estudo mais acurado do assunto, tão amplo quanto complexo, e por isso mesmo, referto de dificuldades.

Esperamos, todavia, que a exposição dos fatos concernentes ao tema relatado, por nós feita sob a preocupação de fidelidade, venha a contribuir em qualquer medida, para melhor estudo e solução do problema, como certamente o fará, em sua sabedoria, a douta Conferência Nacional de Desembargadores.

Dêsse espírito de colaboração animados, é que oferecemos à consideração dos eminentes colegas, as conclusões a seguir.

CONCLUSÕES

A independência da magistratura estadual aumentará, substancialmente, se incluídas no art. 124 da Constituição federal estas normas:

I

(Quanto a nomeações, promoções, remoções e permutas de juízes)

1º Tôdas as nomeações, promoções, remoções e permutas de cargos judiciários serão feitas pelo Tribunal de Justiça, expedidos os atos em seu nome, por seu Presidente.

2º Qualquer nomeação para cargo de juiz dependerá de aprovação em concurso de provas e títulos e será vitalícia, salvo o disposto no nº 12.

3º As nomeações para os cargos cujo provimento dependa de aprovação em concurso obedecerão a rigor à ordem de classificação dos candidatos.

4º O provimento de cargo reservado, nos tribunais, a advogados e integrantes da carreira do Ministério Público (art. 124, V) caberá ao candidato que satisfizer os requisitos ali exigidos e recolher os votos de dois terços dos membros do Tribunal, *quorum* determinado consoante o inciso 6º, e aplicando-se aos escrutínios para a escolha, as normas do inciso 9º.

5º Nenhum Juiz, antes de dois anos de efetivo exercício na entrância, poderá ser promovido.

6º As promoções dos Juízes de uma entrância para outra, e a desembargador, far-se-á em sessão pública, mas em escrutínio secreto, preenchendo-se duas vagas por antigüidade e uma por merecimento, a começar por aquêle critério; considerar-se-á promovido o que obtiver a maioria absoluta dos membros do Tribunal, não computados os lugares vagos, mas contada como unidade qualquer fração do quociente.

7º Antes de proceder a qualquer promoção, reunido em conselho, o Tribunal ouvirá, sôbre os promovíveis, seus órgãos de direção.

8º A antigüidade se apurará, na entrância inferior, nas promoções à superior, e nesta, nas promoções a desembargador; poderá, todavia, o Tribunal, por dois terços dos seus membros, não computados os lugares vagos, recusar-se a promover o Juiz mais antigo; nessa hipótese, examinará sucessivamente o nomes imediatos, até fixar sua escolha.

9º O merecimento apurar-se-á, nas promoções a desembargador, entre o têrço mais antigo dos juízes de direito, e nas promoções de entrância, entre a metade mais antiga dos promovíveis; havendo mais de uma vaga, para cada qual se fará uma escolha; não poderá ser promovido Juiz que haja sofrido punição, ou, sem justo motivo, tenha excedido os prazos legais para sentenciar ou despachar autos; se do primeiro escrutínio não resultar escolha, far-se-á nôvo, restrito aos dois juízes mais antigos dentre os de maior votação, e onde se apurarão os votos em branco, ou dados a inelegíveis, em favor do mais votado; considerar-se-á escolhido o que reunir mais votos, ou, havendo empate, o mais antigo.

10º Na determinação do têrço, metade ou dois terços referidos nos incisos oitavo e nono, desprezar-se-á qualquer fração do quociente.

11º Na remoção autorizada no art. 95, II, ouvir-se-á o Juiz sôbre a prova do motivo de interêsse público.

12º Fundir os incisos X e XI do art. 124 da Constituição federal neste:

Poderão ser criados cargos de juízes togados com investitura limitada a período certo, com atribuição de presidir à habilitação e celebração de casamento, julgar causas de valor reduzido e substituir juízes vitalícios, sem contudo proferir despachos ou decisões recorríveis; a investitura dependerá de concurso de títulos feito perante três desembargadores, escolhidos pelo Tribunal.

13º Manter os incisos I, II, III, VII, VIII, e XII do art. 124 da Constituição federal.

II

(Quanto a vencimentos e vantagens)

1º Não haverá mais de duas entrâncias de comarcas, sendo remunerados seus titulares, respectivamente, com 75% e 60%, no mínimo, dos vencimentos dos desembargadores, os quais não serão inferiores ao que receberem a qualquer título os secretários de estado, ou, se fôr mais vantajoso, à metade (ou dois têrços?) do subsídio fixado ao governador; sem prévia audiência do Tribunal de Justiça, não poderá ser mudada a entrância da comarca.

2º Nenhum Estado poderá dar a seus magistrados remuneração inferior em cinqüenta por cento (50%) à concedida pelo Estado que melhor os remunerar.

3º A remuneração estadual não poderá ser inferior à que perceber juiz federal, que exista no Estado, de categoria idêntica ou equivalente (juízes militares, juízes do trabalho, etc.).

4º Não sendo possível conciliar os critérios dos ns. 1º a 3º, aplicar-se-á o mais favorável.

5º Os juízes terão direito à melhoria de remuneração segundo seu tempo de serviço (10% pelo 1º triênio de efetivo exercício e 5% pelos triênios subseqüentes, até o máximo de 50% — lei do Estado da Guanabara).

6º Se o Estado não dispuser de recursos suficientes a fazer face aos encargos com sua Justiça, a União, mediante o acôrdo previsto no art. 13, § da Constituição, o auxiliará na medida necessária.

7º Na primeira nomeação ou quando houver de mudar-se para outra sede, o juiz terá direito a ajuda de custo equivalente aos vencimentos do cargo.

8º A pensão de montepio deixada por magistrados, da ativa ou aposentado, não será inferior a 50% do que êle percebia.

9º A aposentadoria após 30 anos de serviço público contados na forma da lei, será decretada com vencimentos integrais e as vantagens concedidas pela legislação ordinária aos funcionários públicos que se aposentam ao contar 35 anos de serviço.

III

(*Quanto ao prestígio da função*)

1º Seis das vagas do Supremo Tribunal Federal serão destinadas aos desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal; até perfazer-se êsse número, em cada duas vagas que ocorrerem, a primeira será provida por desembargador; aberta a vaga, cada Tribunal de Justiça indicará ao Presidente da República um dos seus juízes, com os requisitos do art. 99 da Constituição, podendo, todavia, a indicação recair em desembargador de outro Tribunal; os lugares assim providos quando vagarem, serão preenchidos por desembargadores.

2º O Estado dará aos serviços judiciários instalação condigna, construindo onde se fizer preciso os necessários edifícios.

3º Cada município do Estado constituirá, pelo menos, uma comarca.

4º Nenhum município será instalado sem que o seja, ao mesmo tempo, o serviço judiciário.

5º Tôdas as publicações concernentes à Justiça do Estado e aos processos que nela correrem, serão feitas em órgão oficial editado pelo Tribunal de Justiça: do orçamento estadual constará, obrigatòriamente, a verba necessária, consignada ao Presidente do Tribunal.

6º Nenhum funcionário ou serventuário da Justiça poderá perceber remuneração igual ou superior à da autoridade judiciária a que esteja subordinado.

7º No orçamento do Estado se incluirá dotação ânua destinada à representação do Tribunal de Justiça e seu presidente em iniciativas culturais que interessem ao Poder Judiciário.