

O SISTEMA FEDERALISTA NO BRASIL E O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Waldemar Zveiter

Ex-Ministro do STJ

Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

SUMÁRIO: 1. Sistema Judiciário Brasileiro – Sujeição ao Poder Político; 2. Período Colonial, Capitánias Hereditárias, Governadores Gerais e Transmigração da Corte de D. João VI para o Brasil; 3. Período imperial; 4. O judiciário na República, 4.1. Instituição do Federalismo, 4.2. Retrospectiva histórica, 4.3. Sedimentação cultural de sujeição do Judiciário ao Poder Executivo; 5. O Poder Judiciário no federalismo norte-americano e no brasileiro; 6. o STJ e sua função constitucional; 6.1. extremado e crescente número de recursos impossibilita atuação judicante compatível com sua elevada função; 7. Conclusão.

1. SISTEMA JUDICIÁRIO BRASILEIRO – SUJEIÇÃO AO PODER POLÍTICO

O Judiciário no Brasil somente constituiu-se em Poder de Estado, como o Executivo e o Legislativo, com a Proclamação da República quando promulgada a Constituição de 1891.

Até então embora compondo um sistema judicial, sujeitou-se, sempre, ao Poder Político que detinha competência para nomeação de seus juízes, e para dizer, em “instância derradeira” o direito do reclamante, como se demonstrará adiante.

Assim, para análise do tema, tenho que necessário algumas considerações sobre como formou-se o Sistema Judiciário no Brasil até quando culminou afirmando-se como um dos Poderes institucionais do Estado.

2. PERÍODO COLONIAL; CAPITANIAS HEREDITÁRIAS; GOVERNADORES-GERAIS E TRANSMIGRAÇÃO DA CORTE DE D. JOÃO VI PARA O BRASIL

Anotou em excelente monografia o então Juiz de Direito no Paraná, **José Maurício Pinto de Almeida**¹, que o Período Colonial Brasileiro compreendeu três diferentes fases: a das capitanias hereditárias, a dos governadores-gerais e a da transmigração da Corte de D. João VI, em 1808.

A primeira fase — a do regime de capitanias — consistiu na divisão do território brasileiro em lotes, doados a “capitães donatários” os quais gozavam de importantes privilégios e proventos, com delegação de exercer parte dos atributos do poder real. D. João III dividiu o Brasil em doze capitanias, entregando-as a doze capitães, a título perpétuo e hereditário.

A “carta de doação” foi o documento pelo qual o Rei fez concessão da terra aos capitães. Os “forais” completavam essas cartas, fixando os direitos, foros, tributos e coisas que, na respectiva terra, se haviam de pagar ao Rei e ao donatário, bem assim a jurisdição civil e criminal destes, que abrangia, inclusive, a aplicação das penas de morte e de degredo.²

A administração da Justiça — de característica feudal — “fazia-se por intermédio de juizes ordinários, almotacés, vereadores e outros funcionários, todos nomeados pelo donatário, competindo à autoridade pessoal deste o reexame das decisões em grau de recurso”³. Somente nas causas cíveis de valor superior a cem mil réis, era admitido o direito de apelação aos tribunais da Corte.

Na segunda fase do período colonial — a das governadorias gerais —, a organização judiciária brasileira foi regulada pelas Ordenações Filipinas. A primeira instância era composta de ouvidores-gerais, corregedores, ouvidores de comarca, provedores, juizes de fora, juizes ordinários, juizes de vintena, juizes de órfãos, almotacés, alcaldes e vereadores, auxiliados por escrivães, inquiridores e meirinhos, alguns nomeados e outros eleitos pelos “homens bons” do povo⁴. Como órgãos de segunda instância, foram instalados dois

¹ ALMEIDA, José Maurício Pinto de. **O Poder Judiciário brasileiro e sua organização**. Curitiba: Tema, 1992.

² “Podiam condenar à morte os escravos, peões e homens livres, mas os nobres apenas a degredo, e, assim mesmo, se o crime fosse de traição ou heresia” — TAPAJÓS, Vicente. **In Manual de História do Brasil**, 4. ed. Rio de Janeiro: Elos, p. 51-52.

³ MALUF, Sahid. **Direito Constitucional**, 9. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1977. p. 283-284.

⁴ Conforme Nequete, até 1807, a Justiça no Brasil, embora se confundisse com funções administrativas e policiais, era distribuída por dois Tribunais de Relação (o da Bahia e o do Rio de Janeiro),

Tribunais de Relação — no Rio de Janeiro e na Bahia. Para as causas acima de um conto e duzentos mil réis, admitiam-se recursos para o *Desembargo do Paço de Lisboa*, e, em face do crescimento da Colônia, foram criadas as *Juntas das Capitâneas*, que funcionavam “como tribunais irrecorríveis no julgamento dos crimes contra a paz pública.”⁵

A terceira fase do período colonial teve como marco inicial a mudança da Corte de D. João VI para o Brasil — em 1808 —, que foi elevado à categoria de Reino Unido ao de Portugal e Algarves. Nesse período, foram criados mais dois Tribunais de Relação, um no Maranhão e outro em Pernambuco, instalando-se, ainda, o Supremo Conselho Militar e de Justiça, Tribunal da Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens, Intendência Geral de Polícia e Juizados privativos. O Tribunal de Relação do Rio de Janeiro passou a se chamar *Supremo Tribunal de Justiça*, tendo sido equiparado à Casa de Suplicação de Lisboa.

3. PERÍODO IMPERIAL

O período imperial teve início com a Constituição de 25 de março de 1824, que assim dispôs sobre os órgãos do Poder Judiciário:

I. “Art. 151. O Poder Judiciário é independente, e será composto de juízes e jurados, os quais terão lugar, assim no cível como no crime, nos casos e pelo modo que os códigos determinarem”;

II. “Art. 152. Os jurados se pronunciam sobre o fato, e os juízes aplicam a lei”;

III. “Art. 163. Na Capital do Império, além da Relação que deve existir, assim como nas províncias, haverá também um tribunal com a denominação de Supremo Tribunal de Justiça, composto de juízes letrados, tirados das Relações por suas antigüidades, e serão condecorados com o título de Conselheiros. Na primeira organização poderão ser empregados neste tribunal os ministros daqueles que se houverem de abolir”;

IV. “Art. 164. A este tribunal compete:

corregedores, chanceréis, provedores e contadores de comarca, juízes ordinários, de órfãos, de fora e de vintena, vereadores e almotacés, sendo auxiliados por outros funcionários, entre eles inquiridores, meirinhos e escrivães. In NEQUETE, Lenine. *O Poder Judiciário no Brasil*, v. 1, p. 07, apud NASCIMENTO, Walter Vieira do. *Lições de história do direito*, 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 247.

⁵ MALUF, op. cit., p. 284.

1^ª - conceder ou denegar revistas nas causas e pela maneira que a lei determinar;

2^ª - conhecer os delitos e erros de ofícios que cometerem os seus ministros, os das relações, os empregados do corpo diplomático e os presidentes das províncias;

3^ª - conhecer e decidir sobre conflitos de jurisdição”.

Eram poderes do Estado o Executivo, o Legislativo, o *Judicial* e o *Moderador*, e, apesar de a Constituição Imperial, em seu art. 151, ter assegurado *independência* ao Poder Judiciário, outros dispositivos da mesma lei fundamental deixavam patente que *tal atributo era relativo*.

Estabelecia o art. 153 que os juizes de direito seriam “perpétuos”, ressaltando, porém: “o que, todavia, se não entende que não possam ser mudados de uns para outros lugares pelo tempo e maneira que a lei determinar”.

No art. 154, deixava-se mais claro ainda que o *Judiciário era instituição sujeita ao alvedrio do Poder Moderador*: “O Imperador poderá suspendê-los por queixas contra eles (juizes) feitas, procedendo audiência dos mesmos juizes, informação necessária, e ouvido o Conselho de Estado ...”.

A organização do Poder Judicial era, então, a seguinte — com esteio nos artigos da Constituição de 1824:

- a) um Supremo Tribunal de Justiça na Capital do Império;
- b) Tribunais de Relação nas províncias;
- c) Juizes de Direito;
- d) Juizes de Paz; e
- e) Júri Popular.

Os juizes de Paz correspondiam aos Juizes de Vintena, eleitos concomitantemente aos vereadores das câmaras, com a precípua atribuição de “órgão de conciliação”.

No que tange à origem da magistratura, explica **Pinto Ferreira**: “o Imperador nomeava a justiça togada entre as pessoas habilitadas; a justiça de paz e de fato era eletiva, o júri era escolhido por sorteio”⁶.

⁶ PODER JUDICIÁRIO. Enciclopédia Saraiva do Direito. v. 59. p. 127.

4. O JUDICIÁRIO NA REPÚBLICA

4.1. Instituição do Federalismo, 4.2. Retrospectiva histórica, 4.3. Sedimentação cultural da sujeição do Judiciário ao Poder Executivo.

4.1. INSTITUIÇÃO DO FEDERALISMO

Sob a influência das idéias liberais provenientes da América do Norte, proclamou-se a República em 15 de novembro de 1889, com a instituição do sistema federativo. Ao lado dos Poderes Executivo e Legislativo, o Judiciário tornou-se um soberano poder na República, conforme previa o art. 15 da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, ao contrário do que ocorria na Monarquia, em que o “Poder Judicial” era controlado pelo Imperador. A nova Carta Política adotou o controle jurisdicional da constitucionalidade das leis, e aboliu o contencioso administrativo; o **habeas corpus** adquiriu a respeitabilidade de remédio de Direito Constitucional.

A instituição do Sistema Federativo no País, não decorreu de solução artificial e desagregativa de marcha da unidade para o fracionamento. Ao contrário, como afirmado por **Sampaio Doria** (“Curso de Direito Constitucional”, II/77) citado pelo Desembargador **Acácio Rebouças**⁷ “ele foi o cimento da integralidade da Pátria” porque resultado do espírito autonomista que esteve sempre presente em todas as lutas mantidas desde a divisão do território em Capitania.

4.2. RETROSPECTIVA HISTÓRICA

As capitanias constituíram-se, prossegue, na primeira administração, em doze capitanias hereditárias sem intervinculação, onde os donatários, senhores absolutos sobre pessoas e coisa, só se subordinavam a uma longínqua e inacessível metrópole. Registra **Mattoso** (“História da Civilização”, II, 305): que as capitanias eram independentes umas das outras. A metrópole reservava para si apenas o quinto dos metais e pedras preciosas, o monopó-

7 REBOUÇAS, Acácio. A reforma do Judiciário e o Estado Federativo Brasileiro. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**: jurisprudência e instruções. N. 43, p. 13-15, 1978.

lio do pau-brasil e de certas drogas, bem como a cunhagem da moeda. Os donatários, por sua vez, deviam colonizar e defender as capitanias com os seus recursos próprios. Governavam soberanamente, administravam a justiça, podiam cativar o gentio para o seu serviço.

O governo geral, posto na Bahia em 1549, aproximou o poder central, sem afetar o **status** dos donatários: introduz-se “um elemento unitário na organização colonial, coexistente com as capitanias diversificadas”, diz **José Afonso da Silva** (“Curso de Direito Constitucional Positivo”, I/29); e prossegue: “O Sistema unitário, inaugurado com Tomé de Sousa, rompe-se em 1572, instituindo-se o duplo governo da colônia, que retoma a unidade cinco anos depois. Em 1621, é a colônia dividida em dois Estados: o Estado do Brasil, compreendendo todas as capitanias que se estendiam desde o Rio Grande do Norte até São Vicente, ao sul; e o Estado do Maranhão, abarcando as capitanias, do Ceará até o extremo norte. Sob o impulso de fatores e interesses econômicos, sociais e geográficos, esses dois Estados fragmentam-se, e surgem novos centros autônomos, subordinados a poderes político-administrativos regionais e locais efetivos. As próprias capitanias se subdividem, tangidas por novos interesses econômicos, que se vão formando na evolução colonial. Assim, por exemplo, Piauí erige-se em capitania independente do Maranhão; Minas destaca-se de São Paulo; Rio Grande do Sul torna-se capitania etc.

Enfim, o governo geral divide-se em governos regionais (Estado do Maranhão e Estado do Brasil), e estes em várias capitanias gerais, subordinando capitanias secundárias que, por sua vez, pouco a pouco, também se libertam das suas metrópoles, erigindo-se em capitanias autônomas.

Cada capitania divide-se em comarcas.

Citando **Oliveira Vianna**, continua (“Evolução do Povo Brasileiro”): “Estes centros de autoridade local, subordinados, em tese, ao governo geral da capitania, acabam, porém, tornando-se praticamente autônomos, perfeitamente independentes do poder central, encarnado na alta autoridade do capitão-geral. Formam-se governículos locais, representados pela autoridade toda-poderosa dos capitães-mores das aldeias; os próprios caudilhos locais insulados nos seus latifúndios, nas solidões dos altos sertões, eximem-se, pela sua mesma inacessibilidade, à pressão disciplinar da autoridade pública; e se fazem centros de autoridade efetiva, monopolizando a autoridade política, autoridade judiciária e a autoridade militar dos poderes constituídos.”

Essa realidade, marcante da organização social e política do Brasil-colônia, conduz o autor a conclusões óbvias, que expressa: “Nesse sumário, já se vê delinear a estrutura formal do Estado brasileiro, que iria constituir-se com a proclamação da independência. Especialmente, na dispersão do poder político durante a colônia e a formação de centros efetivos de poder locais, se encontram os fatores reais do poder, que darão a característica básica da organização política do Brasil, na fase imperial e nos primeiros tempos da fase republicana, e ainda não de todo desaparecida.”

Vê-se, pois, que o fracionamento do poder político, autônomo em cada região, ou zona de interesses próprios, impulsionando a divisão territorial que plasmou a imagem ainda à vista no mapa da República, não foi criação arbitrária de sonhadores, ou imitadores de exemplos estrangeiros, quando da Proclamação. É fenômeno social, de profundas raízes na História, que a República simplesmente captou e jurisdicionizou, sob a égide do Estado Federativo.

Certa, assim, a observação de **Levi Carneiro**, de que o federalismo, latente na alma nacional, parecia decorrer das próprias condicionantes geográficas, colocadas em relevo, de maneira até lírica, no Manifesto liberal de 1870 (**in** Revista de Direito Público, 32/1971): “No Brasil, antes da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia do nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários, as produções diferentes, as cordilheiras e as águas, estavam indicando a necessidade de modelar a administração e o governo local, acompanhando e respeitando as próprias divisões criadas pela natureza física e impostas pela imensa superfície do nosso território. Foi a necessidade que demonstrou, desde a origem, a eficácia do grande princípio que, embalde, a força compressoradora do regime centralizador tem procurado contrafazer e destruir.”

Alemanha, Suíça, Estados Unidos, México, Venezuela, Argentina eis tantos exemplos de federações sem risco de desagregação. No Brasil, essa solução, vigorosamente reclamada, era inevitável. Por ignorá-la, a Monarquia, unitária e centralizadora, lutou sempre com os inconformismos da tradição autonomista. A confederação do Equador lançou manifesto, lembrando a experiência norte-americana, perfeitamente válida, porque, “como os Estados Unidos, é o Brasil país vastíssimo, onde só a autonomia das direções locais torna possíveis os governos eficazes, de ação pronta e segura, conheci-

mento do meio e familiaridade com os problemas políticos e administrativos” (**Carlos Maximiliano, loc. cit.**, p. 21). Os liberais se insurgiram contra a Constituição outorgada, e procuraram trazer o regime federativo no Projeto de 1831. O Ato Adicional (1834) aproximou-se, pela via oblíqua da descentralização; mas esta, simples concessão da Coroa, logo se viu esvaziada pela Lei de Interpretação (1840). Movimentos como as Balaiadas, as Cabanadas, as Sabinadas, e a República de Piratini, foram explosões marcantes do espírito autonomista, no Maranhão, em Pernambuco, na Bahia, no Rio Grande do Sul.

Com a República, a Federação triunfou. Como antes referido, implantou-a o Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889: art. 1^ª Fica proclamada provisoriamente, e decretada como forma de governo da Nação Brasileira, a República Federativa. Art. 2^ª As províncias do Brasil, reunidas pelos laços da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil. Art. 3^ª Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará, oportunamente, a sua Constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.

4.3 SEDIMENTAÇÃO CULTURAL DA SUJEIÇÃO DO JUDICIÁRIO AO PODER EXECUTIVO

A República Federativa manteve-se, desde então, como cláusula pétrea nas sucessivas Constituições, consagrando a autonomia dos Estados (1891 - 1926-1934-1937-1946-1967-1969-1988).

Anote-se contudo que desde os tempos da Colônia até a República o Judiciário sofreu ingerência predominante do Executivo, ao qual, cabia não apenas a nomeação de seus integrantes, como, nas hipóteses previstas, dizer, em derradeira instância, sobre “o justo”.

Assim, culturalmente a sedimentação da nacionalidade firmou-se sob a égide de que o poder, em verdade, emanava de quem detinha a administração pública, do Executivo, nas diversas esferas em que se dividia.

Não bastou conceituar o Judiciário como um dos Poderes da Nação, declarada constitucionalmente como República Federativa, para modificar o **status** antes sedimentado ao longo de séculos, o qual, de tal modo arraigado na formação da coletividade nacional, não por outra razão, como se observa, no curso da República, embora episódicas, não foram poucas as investidas

do Poder Central, quando contrariado em sua vontade e no rumo que pretendia, contra as autonomias consagradas na Carta Magna, as quais não comportam exame e nem sobrelevam apreciadas ao escopo desta exposição, sendo certo, contudo, que apesar delas, mantém-se consagrado em nossa estrutura jurídica o Princípio da Federação.

Bem ou mal, tal princípio tem sido observado e exercido no que concerne aos demais Poderes em que se estrutura, tais os poderes Legislativos e Executivo, nas três esferas da Nação, municipal, estadual e federal, tanto não ocorrendo, todavia, no que diz com o Poder Judiciário.

Quanto a este, Judiciário, desde quando instituído como Poder da República, a questão tem motivado acentuada divergência entre doutos, sociólogos e juristas.

Do excelente estudo publicado pelo Professor **Alcino Salazar**⁸, no qual estabelece bases para reorganização do Poder Judiciário, discorrendo quanto às discussões travadas sobre o sistema *dual* do Judiciário decorrente do advento da República, antagônico ao da unidade existente na Justiça do Império, extrai-se no que interessa a presente exposição, a permanente preocupação, desde sempre existente na sedimentação de nossa cultura (fincada nos períodos colonial e imperial), com a hegemonia e ingerência do poder político exercido pelo Executivo na organização do Judiciário e, via de consequências, na atuação jurisdicional dos juízes.

Assevera, em certa passagem, o eminente professor que: “Outro grande jurisconsulto, também citado, **Anfilóbio de Carvalho**, que foi também Ministro do Supremo Tribunal, alinhou-se entre os adversários do questionado princípio das duas Justiças paralelas.

Penetrando o âmago da questão e desvendando o verdadeiro motivo do sistema da dualidade, esclareceu **Amaro Cavalcânti**:

“Além dos embaraços e dificuldades, umas originadas da incerteza da competência ou dos conflitos das duas jurisdições, federal e estadual e, outras, das legislações estaduais sobre a organização da Justiça e do processo, incongruentes, encontradas, referentes, aliás, a assuntos idênticos ou semelhantes, vê-se ainda que a intrusão do sistema político tem, por demais, desvirtuado a administração da Justiça na maioria dos Estados. Alguns há, em que se tem mesmo pretendido reduzi-la a mero instrumento da política dominante, e a nada mais que isso!”

⁸ SALAZAR, Alcino. **Poder Judiciário nas bases para reorganização**. Rio de Janeiro: Forense: 1975. p. 68.

Mais adiante acentua⁹, citando ponto de vista, em histórico, debate mantido por **Oliveira Viana**, do qual destaca-se a propalada ingerência do Poder Executivo no Judiciário a dizer: “Porque o essencial para o caso não é dar à União os tribunais instalados nas capitais, sempre policiadas e cultas, onde há a ação da grande imprensa e a opinião pública é uma força ponderável; o que é essencial, é justamente o contrário disso, é amparar a magistratura que jurisdiciona no interior, fora da pequena área limitada das capitais, a magistratura dos campos e dos sertões, que defronta e luta, face a face, com o arbítrio e a força descontrolada dos potentados locais. É a estes magistrados que a União deve acudir, tomando-os à sua conta e pondo-os sob a sua proteção.”

Ainda sobre o tema assevera¹⁰: “Nessa mesma oportunidade se manifestou, em entrevista à imprensa, que repercutiu nos debates da Subcomissão, o grande jurisconsulto **Clóvis Beviláqua**.

Eis como exprimiu seu pensamento autorizado e isento:

“A Federação pode ser organizada diferentemente, segundo as disposições especiais de cada povo, do ponto de vista da sua psicologia, de sua História, da sua população, do meio cósmico onde se estabelece. Substancialmente, ela não exige para os Estados particulares, nem a competência para legislar sobre matérias de Direito substantivo, nem sobre a organização da magistratura, que tem de aplicar aos casos ocorrentes o Direito nacional.

Além de me parecer que a unidade do Direito, vínculo poderoso para fortalecer a unidade nacional, exige a unidade de órgãos que têm por função declarar o Direito, na colisão dos sistemas se defenderá melhor a magistratura da influência da política local, que tantas vezes se tem manifestado funesta à pureza do Direito e à integridade dos juízes.

O essencial é que os magistrados sejam órgãos da União, cercados de todas as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade, vencimentos côngruos para lhes assegurar a independência e a dignidade moral e social correspondente à importância da sua função” (Trabalhos, **cits.**, pp. 343/344).

⁹ **id.**, p. 78-81.

¹⁰ **Ibid.**, p. 85-86.

5. O PODER JUDICIÁRIO NO FEDERALISMO NORTE-AMERICANO E BRASILEIRO

Como quer que seja a dualidade do sistema que rege o Poder Judiciário no molde definido pela Constituição de 1988, prevalece não se constituindo, hoje, significativa para o aprimoramento dos serviços judiciais a existência ou não de unidade do Judiciário, eis que na feliz expressão do Professor **Alcides de Mendonça Lima**¹¹, concordando com **João Mendes** “hodiernamente, o caráter da justiça assume conceito de nacional, isto é, nem federal nem estadual, estruturada que esta de modo a conciliar as causas em que a União e ou seus entes figurem como autores, réus, oponentes ou assistentes, no duplo grau da Justiça Federal restando à Justiça comum dos Estados a composição dos demais litígios”.

Com a exposição dos elementos históricos até aqui feitos procurou-se evidenciar que a transposição (quando da Proclamação da República) do Sistema Federativo dos Estados Unidos da América do Norte, sedimentado na cultura dos pioneiros, puritanos que egressos da Inglaterra foram ao “novo mundo” construir o país que desejavam para eles e seus descendentes, longe estava de ajustar-se à cultura extrativista que norteou os colonizadores portugueses que da nova terra cuidaram, nos primeiros séculos da Colônia, de extrair suas riquezas sem importarem-se com os sentimentos nativistas que até a República iam formando a Nacionalidade Brasileira.

O Sistema Federalista Norte-Americano estruturou-se, salvaguardando a autonomia das antigas colônias que sempre tiveram resguardo nos princípios constitucionais sobre os quais erigiram a União, constituindo-se o Judiciário da Federação, tendo no ápice a Suprema Corte, no grande baluarte que com suas decisões a tem fortalecido ao tempo em que compõe os conflitos que naturalmente surgem de posições que se antagonizam na busca da harmonização de diversificados interesses dos entes federados e ou os decorrentes do exercício da cidadania de suas populações. A crença em seus valores morais e na ética do comportamento que deve presidir o ser humano creditadas aos seus juizes, ancorados no *due process of law*, não faz as populações desacreditarem neles quando estão próximos aos fatos sobre os quais haverão de decidir.

¹¹ SALAZAR. *op. cit.*, p. 96.

Ao contrário do que lá sedimentou-se, em nosso País, por séculos de submissão do Judiciário ao Poder Político dos Governantes, sobrepairou a desconfiança, atribuindo-se ao juiz, porque distante das causas e da influência política exercida pelos detentores do poder local, a credibilidade da isenção para julgar. Não contentando ao jurisdicionado a existência do *duplo grau* para pôr fim a suas questões. Tendo sempre como indispensável levá-las ao conhecimento da Corte Suprema como garantia para um julgamento imparcial e isento.

É certo que outras causas contribuíram para a formação dessa cultura. Tenho-a, contudo, como básica para o verdadeiro “axioma” popular de que isento é o juiz que se coloca distante do fato e acima da autonomia da prestação jurisdicional do Estado-Membro, vendo, de regra, só existente isenção e imparcialidade na decisão, quando promanada pela mais alta Corte da Federação.

E sendo assim, um País como o nosso cujo desenvolvimento populacional e econômico, com imensas distorções na distribuição da renda nacional, necessariamente haveria de enfrentar um grande acúmulo de feitos pendentes de julgamento em sua Suprema Corte.

A chamada crise do Recurso Extraordinário no Supremo Tribunal Federal sem dúvida terá tido, inobstante outras, essa como causa preponderante.

E, justamente por isso, acabou o constituinte de 1988 adotando o que muitos estudiosos anteriormente já haviam preconizado, ou seja, a partição da competência do Colendo Supremo Tribunal Federal extraindo-lhe aquela de ser também o intérprete e guardião da integridade na aplicação da Legislação Federal atribuindo-a ao Superior Tribunal de Justiça como nova Corte Superior com jurisdição nacional.

6. O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E SUA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL.

6.1. EXTREMADO E CRESCENTE NÚMERO DE RECURSOS IMPOSSIBILITA ATUAÇÃO JUDICANTE COMPATÍVEL COM SUA ELEVADA FUNÇÃO. ESTATÍSTICA

Contudo nesses quinze anos de sua instalação o Superior Tribunal de Justiça teve número sempre ascendente de feitos que lhe são submetidos, fazendo avizinhar-se uma “nova crise”, agora atribuível aos recursos especiais que se avolumam para o julgamento de seus juízes.

A ter idéia do que se afirma valho-me da estatística da Corte que nos fornece os seguintes números:

**Processos distribuídos e julgados no período
de 07.04.1989 a 31.07.1999**

Meses	1989		1990		1991		1992		1993		1994	
	Distrib.	Julg.	Distrib.	Julg.	Distrib.	Julg.	Distrib.	Julg.	Distrib.	Julg.	Distrib.	Julg.
Janeiro	..	..	817		1.325		2.415	90	1715		2.393	77
Fevereiro	..	..	587	764	1.506	1.480	3.635	2.865	2.432	3.201	2.982	3.390
Março	..	..	926	974	1.736	1.549	1.529	2.621	4.037	5.096	4.140	4.851
Abril	...	...	1.256	974	2.426	2.155	2.270	2.035	2.858	2.938	4.668	4.521
Mai	...	...	1.209	1.185	2.549	2.273	3.265	2.668	1.738	3.488	4.021	4.934
Junho	(1)515	(1)258	1.045	995	2.057	2.130	4.203	3.835	2.072	2.992	3.415	4.525
Julho	283		1.059		1.350		2.715	200	3.394	210	3.210	189
Agosto	757	710	1.412	1.598	2.179	2.360	2.478	3.993	3.083	3.868	3.064	5.549
Setembro	1.246	661	1.497	1.205	1.947	1.892	3.135	3.693	3.191	3.987	3.080	4.162
Outubro	941	768	1.765	1.555	2.235	1.995	2.867	3.495	2.809	3.263	2.974	3.718
Novembro	808	713	1.487	1.282	1.993	1.765	3.196	3.622	3.286	3.183	3.446	4.576
Dezembro	553	601	1.027	1.210	2.065	1.668	2.164	2.311	2.721	2.879	1.277	2.540
Total	6.103	3711	14.087	11.742	23.368	19.267	33.872	31.428	33.336	35.105	38.670	43.032

1995		1996		1997		1998		1999	
Distrib.	Julg.	Distrib.	Julg.	Distrib.	Julg.	Distrib.	Julg.	Distrib.	Julg.
2.775	22	4.714	146	3.226	70	5.315	175	4.937	264
3.849	3.657	5.825	6.696	7.602	6.771	5.060	8.856	9.883	11.080
8.308	5.159	6.234	7.723	8.483	7.534	7.758	10.775	10.607	13.021
4.778	5.826	4.396	6.274	11.177	11.649	6.533	6.501	9.124	10.787
7.375	7.442	7.262	7.081	11.977	9.686	7.044	9.612	11.336	12.732
5.570	4.786	5.922	7.650	11.117	13.408	6.435	8.953	13.092	11.247
6.521	661	5.123	235	6.313	454	7.608	107	8.772	867
5.796	9.084	7.053	9.717	6.101	13.196	8.866	10.989		
6.045	6.770	7.464	9.097	7.921	10.413	10.515	11.575		
6.282	6.906	8.814	8.045	7.715	10.707	10.460	11.843		
6.709	7.044	8.766	8.709	8.545	10.252	9.470	12.753		
4.568	4.975	5.459	6.256	6.199	7.914	7.043	9.328		
68.576	62.332	77.032	77.629	96.376	102.054	92.107	101.467	67.751	59.998

Recursos julgados de decisões proferidas no STJ

Período: 07.04.1989 a 31.07.1999

Embargos de declaração e agravos regimentais		
---	--	--

Ano	EDcl	AgRg	Total	Ano	EDcl	AgRg	Total
1989	71	90	161	1995	1.749	3.245	4.994
1990	406	507	913	1996	2.244	4.263	6.507
1991	601	1.139	1.740	1997	3.696	7.095	10.791
1992	829	1.926	2.755	1998	5.182	10.591	15.773
1993	1.438	2.372	3.810	1999	2.672	4.422	7.094
1994	1.620	2.378	3.998	Total	20.508	38.028	58.536

Fontes: Subsecretaria de Autuação, Classificação e Distribuição de Feitos; Coordenadorias: Corte Especial, Seções e Turmas; Gabinetes de Ministros.

Notas: Total de distribuição no período: 551.278

Total de julgados no período: 547.765

No total de julgados estão incluídos os agravos regimentais e os embargos de declaração, em número de 58.536 feitos.

Sinais convencionais utilizados:

... Não se aplica dado numérico.

... Dado numérico não disponível.

(1) Processos referentes ao período de abril a junho/1989

**Processos distribuídos, julgados e pendentes de julgamento
no período de 07.04.1989 a 31.07.1999**

Processos Anos	Pendentes Do(s) Ano(s) Anterior(es)	Distribuídos		Julgados (1)	Pendentes do Ano		Pendentes Acumulados	
		V. Relativo	(%)		V. Relativo	(%)	V. Relativo	(%)
1989	..	6.103		3.550	2.553	41,83	2.553	41,83
1990	2.553	14.087	130,82	10.829	3.258	23,13	5.811	28,78
1991	5.811	23.368	65,88	17.527	5.841	25,00	11.652	26,75
1992	11.652	33.872	44,95	28.673	5.199	15,35	16.851	21,76
1993	16.851	33.336	-1,58	31.295	2.041	6,12	18.892	17,06
1994	18.892	38.670	16,00	39.034	-364	-0,94	18.528	12,40
1995	18.528	68.576	77,34	57.338	11.238	16,39	29.766	13,65
1996	29.766	77.032	12,33	71.122	5.910	7,67	35.676	12,09
1997	35.676	96.376	25,11	91.263	5.113	5,31	40.789	10,42
1998	40.789	92.107	-4,43	85.694	6.413	6,96	47.202	9,89
1999	47.202	67.751	-26,44	52.904	14.847	21,91	62.049	11,26
<i>Total</i>		551.278		489.229	62.049		62.049	11,26

Fontes: Subsecretaria de Autuação, Classificação e Distribuição de Feitos; Coordenadorias: Corte Especial, Seções e Turmas; Gabinetes de Ministros.

Nota: Sinal convencional utilizado:

... Não se aplica dado numérico.

(1) Não estão incluídos os 38.028 agravos regimentais e os 20.508 embargos de declaração [totalizando 58.536 feitos], em virtude de serem contados apenas os processos distribuídos. [489.229 + 58.536 = 547.765 processos julgados]

Certo, ainda, que de agosto de 1999 a fevereiro de 2004 deram entrada no Tribunal mais 842.916 feitos, os quais devem ter sido julgados na mesma proporção dos anteriores.

Diante desses números, há cerca de quinze anos de sua instalação até o presente, foram distribuídos 1.357.565 feitos, e em face da crescente demanda dos jurisdicionados provocada pelo aumento populacional do País e a consciência de cidadania decorrente dos direitos fundamentais garantidos na Constituição de 1988, somados a formação de novos direitos tutelados, pelo avanço das modernas tecnologias, notadamente as derivados da ciber-

nética e os novos conglomerados supranacionais que vêm se formando nas economias globalizadas não é difícil antever a proximidade dessa crise cuja solução precisa ser equacionada sem que ocorram as distorções que a ótica do passado provocaram.

Com esse volume de feitos que sobem à apreciação e julgamento do Superior Tribunal de Justiça comprova-se, uma vez mais, o que o sempre saudoso e consagrado jurista Ministro **Víctor Nunes Leal** já antevira e, prudentemente, advertira. No Sistema Federalista que nos rege a solução pelo estrangulamento da Corte Suprema não reside no pequeno número de seus juízes e nem o seu aumento poderá resolvê-la, pois a atribuição aos 33 ministros que compõem o Superior Tribunal de Justiça da competência que detinha o Supremo Tribunal Federal no que diz com a legislação infraconstitucional não está sendo capaz de solver a demanda sempre crescente de pleitos, assim como os 11 ministros que compõem o Supremo Tribunal Federal encontram-se de sua vez, assoberbados com o número avassalador de processos de sua competência. Ou seja, mesmo que a Suprema Corte, em nosso sistema, absorvidas por argumento, as duas competências se compusesse de 44 ministros, ainda assim esse número, ou outros quaisquer que se lhes acrescesse, não seria suficiente para satisfazer a demanda, que, como se vê, cresce permanentemente.

Porque atualíssimos, valem transcritos trechos do notável estudo realizado pelo Mestre **Víctor Nunes**¹², nos idos de 1965 pertinente ao Supremo Tribunal Federal o qual, nas esferas de competência valem para o Superior Tribunal de Justiça. Concernente ao número de juízes e a natureza da função asseverou:

“Para justificar o aumento do número de juízes, tem-se argumentado com o crescimento progressivo do número de processos levados ao exame do Supremo Tribunal. Nesse raciocínio está expresso ou implícito que existe relação diretamente proporcional entre as duas quantidades: se há mais volumes a movimentar no cais, é preciso contratar mais estivadores.

“O argumento já seria defeituoso quanto ao próprio trabalho braçal, porque não estaria considerando, como seria necessário, as condições materiais do serviço. É ainda mais errôneo no plano intelectual, onde o quadro do pessoal, para ser mais produtivo, há de estar pro-

¹² LEAL, Víctor. Aspecto da reforma judiciária. *Revista de informação legislativa*. v. 2, n. 7. p. 15-46, set. 1965.

porcionado à *natureza do trabalho específico*. Se este elemento não for levado na devida conta, os resultados poderão ser contraproducentes, como acontecerá no caso do Supremo Tribunal. Ninguém tentaria, por exemplo, criar duas Presidências da República, por serem demasiados os seus afazeres, nem instituir, pelo mesmo motivo, dois Senados e duas Câmaras de Deputados, ou dobrar o número dos congressistas”.

(...)

“A razão de ser da sua jurisdição (do Supremo Tribunal Federal) não é ser apenas um tribunal superior, mas uma *instância especial*, para fixar e uniformizar a interpretação do direito federal, notadamente, da Constituição.”

“Com estas características, ele é o árbitro dos Poderes do Estado, na delimitação das respectivas competências, como é o árbitro das competências da União, dos Estados e dos Municípios. É também o fiel das limitações impostas pela Constituição a todos os Poderes, qualificado por esta prerrogativa como o mais alto guardião das liberdades e direitos individuais.”

“Realmente, para o exercício de tais funções, teria de haver um Tribunal só, cujas decisões fossem conclusivas, e haveria de ser colocado, como foi, no ápice da escala judiciária. Por isso mesmo lhe foi atribuído o encargo de ser também o intérprete último das leis federais, para que não sejam aplicadas diferentemente pelos outros tribunais, o que sacrificaria o princípio básico da unidade do direito da União.”

“São, portanto, funções especialíssimas as do Supremo Tribunal, que não podem ser divididas com outros tribunais. A partir da natureza dessas funções é que se há de apurar qual deva ser o número adequado de seus juízes. Não é, pois o volume de processos a julgar que há de determinar esse número; *mas, ao contrário, o número adequado de juízes, em razão da natureza de sua tarefa, é que deve regular o volume dos processos que possam chegar ao Supremo Tribunal, e também, a maneira pela qual esses processos devam ser por ele apreciados.*” (O grifo não está no original).

Tendo em vista estas razões, observou o Supremo Tribunal em seu estudo: “*A existência de Tribunais estaduais numerosos também não prova em contrário, porque a natureza de suas funções não os identifi-*

ca com o Supremo Tribunal. Enquanto lhes cabe apreciar a prova e, portanto, examinar cada caso em particular, ao Supremo Tribunal compete, quase unicamente, definir o direito. Desse modo, o julgamento de uma causa significa, muitas vezes, o prejulgamento de dezenas e centenas de outras, pela identidade do problema jurídico, sem reexame da prova que as diferenciaria uma das outras. Esta é uma das razões por que a Corte Suprema dos Estados Unidos, país mais populoso que o nosso e de maior movimento forense, pode funcionar satisfatoriamente com apenas nove juízes.”

Tal compreensão do exato significado e função constitucional do Supremo Tribunal Federal gizada pela arguta lucidez do eminente jurista, nos idos de 1965, retorna a discussão neste momento em que a sociedade questiona o moroso e deficiente desempenho do Poder Judiciário nacional com vistas à preconizada reforma que tramita no Congresso Nacional.

Essa mesma atribuição do Supremo Tribunal Federal realçada por **Víctor Nunes**, veste as inteiras o STJ em sua função constitucional concernente a posição de máximo intérprete e guardião da inteireza na aplicação do Direito Federal, infraconstitucional que ostenta e deverá ser exclusiva, ao que se vislumbra do projeto de reforma, com o apoio do STF, foi posta também em destaque pelos eminentes Ministros *Sálvio de Figueiredo Teixeira*¹³ e *Antônio de Pádua Ribeiro*¹⁴, dentre outros que têm se dedicado ao estudo da matéria.

Dissertando sobre essa função asseverou o Ministro **Pádua Ribeiro** que:

“De início, para a boa compreensão do recurso especial, é importante entender a sua filosofia, a razão da sua existência. A sua função precípua é dar prevalência à tutela de um interesse geral do Estado sobre os interesses dos litigantes. O motivo está, segundo lembra Buzaid, em que o erro de fato é menos pernicioso do que o erro de direito. Com efeito, o erro de fato, por achar-se circunscrito a determinada causa, não transcende os seus efeitos, enquanto o erro de direito contagia os demais juízes, podendo servir de antecedente judiciário.

Tanto quanto nos países europeus em que há juízos de cassação e revisão, parte o nosso sistema jurídico de que, para a satisfação dos

¹³ TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. O recurso especial e o STJ. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, v. 79, n. 653, p. 7-15, mar. 1990.

¹⁴ RIBEIRO, Antônio de Pádua. Do recurso especial para o STJ. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 642, p. 12-20, 1989.

anseios dos litigantes, são suficientes dois graus de jurisdição: sentença de primeira instância e julgamento do Tribunal. Por isso, ao apreciar o recurso especial, o STJ, mais que o exame do direito das partes, estará a exercer o controle da legalidade do julgado proferido pelo Tribunal **a quo**.

Em suma, a função do recurso especial é tutelar a autoridade e unidade da lei federal. E essa função é exercida, segundo ensinamentos de **Pontes de Miranda**, assegurando a sua inteireza positiva (art. 105, III, **a**) a sua autoridade (art. 105, III, **b**) e a sua uniformidade de interpretação (art. 105, III, **c**).

7 - CONCLUSÃO

Afigura-se ter ficado clara a razão preponderante pela qual sob a ótica que sustento, em verdade, em nosso País o Sistema Federativo nacional, instituído com a República, não se tem feito presente no que diz com o Poder Judiciário, repita-se, pela constante preocupação, inclusive, das elites dirigentes, como resulta das discussões referidas quanto ao *dualismo* do Judiciário, com a indevida ingerência do *Poder Político*, mesmo que eventual, dotando o legislador, as partes de instrumentos recursais que lhes propiciem levar as causas à apreciação das Cortes Supremas, cuja missão, como visto, não é decidi-las, senão que dizer o Direito, seja constitucional ou infraconstitucional, na *prevalência da tutela do interesse público, geral do Estado*, sobre os interesses dos litigantes.

Esse temor, reconheça-se justificável pelo processo histórico de nossa formação cultural, hoje não pode mais constituir óbice a que se pratique o Federalismo no Judiciário, contemplando-se os Tribunais locais, como instâncias máximas para compor o litígio entre os interessados, reservando-se ao STJ sua função precípua, como Corte Superior, nacional, de superposição, de dizer o *direito federal* quando presente acima dos interesses dos litigantes *o interesse público e geral que deva ser preservado ou aplicado*.

E não pode constituir óbice, seja pelo aprimoramento de nossa cultura, seja pelo aperfeiçoamento e progresso das comunicações, que através das novas tecnologias reduziu as distâncias e possibilita, pela liberdade que propicia o regime democrático, a mídia de estar presente noticiando o fato e denunciando as formas de arbítrio, inibindo quaisquer tipos de pressão ou

ingerência do Poder Político, se e quando existente, na tentativa de influenciar decisões, mesmo nas mais distantes e pequenas comarcas.

Atesta tal assertiva a exitosa introdução no Sistema dos Juizados Especiais — juízes próximos aos fatos — que decidem as causas de sua competência, admissível recurso tão só para as Juntas Recursais, compostas também por juízes de 1ª instância — próximos aos fatos — que os reexaminam de forma definitiva, ressalvado o recurso extraordinário em matéria constitucional, com ampla aceitação da sociedade.

Assim, para que se viabilize a adoção do Federalismo no Judiciário *é preciso deferir atribuição ao próprio Superior Tribunal de Justiça para estabelecer, quando presente o interesse público relevante sobrepondo-se ao das partes, a forma pela qual seja possível conhecer e julgar os recursos especiais, consoante sua competência constitucional como, louvado na experiência e tradição do federalismo norte-americano, sustentou, em seu magnífico estudo, o Ministro **Víctor Nunes Leal**, nos textos retrotranscritos.*

Nem se objete que experimentado tal propósito pelo Supremo Tribunal Federal, com a adoção da Emenda Regimental n. 3, de 12 de junho de 1975, tenha malogrado. As circunstâncias e o tempo em que editada distanciam-se do nosso e pelas razões explicitadas não podem levar à conclusão de que hoje adotado o critério proposto, com algum temperamento e flexibilização que o legislador constituinte venha a lhe dar, na reforma do Poder Judiciário que ora tramita no Congresso Nacional, não se constitua no instrumento válido a evitar uma crise de estrangulamento, por excesso de feitos, que já se prenuncia para o Superior Tribunal de Justiça.