

O Judiciário Federal na Primeira República:

A instituição no pensamento político

LEONARDO SEIICHI SASADA SATO¹

O presente trabalho apresenta o tema geral de investigação no contexto de pesquisa de doutoramento. O objeto é formado pelo Supremo Tribunal Federal durante a Primeira República, corte instituída pela Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, e que remete à Justiça Federal. Juntas, as instituições inaugurariam o controle judicial de constitucionalidade de leis e atos no país, o que no regime anterior era exercido em sede administrativa, fosse pelo Conselho de Estado, fosse pelo Poder Moderador.

De fato, esse controle judicial de constitucionalidade só viria a ser inaugurado com a Constituição de 1891, que pelo artigo 60 o atribuía à Justiça Federal, e pelo artigo 59 ao Supremo Tribunal Federal em grau de recurso. O STF era uma instituição para servir aos moldes do equilíbrio entre poderes de Estado conforme inspiração norte-americana. Fora Rui Barbosa que, ao rever os 3 projetos de constituição para submetê-los à constituinte, modificou o desenho organizacional do Judiciário para permitir sua proeminência na apreciação de constitucionalidade. Koerner (1998: 156) averiguou suas anotações no projeto da Comissão dos Cinco no sentido de dar ao Judiciário o desenho que foi seguido no projeto do Governo Provisório.

Daí resulta uma primeira observação quanto à formação de memórias sobre uma história do STF, que tem várias faces. Diversos trabalhos fazem referência ao desconhecimento sobre a instituição, com base no título do livro do min. do STF, Aliomar Baleeiro, de 1968, que caracterizava a Corte como "esse outro desconhecido". É acertada a observação sobre a escassez de trabalhos acadêmicos sobre o STF, mas podem se levantar dúvidas contra o desconhecimento que rodearia a Corte. Mesmo na imprensa a instituição era alvo de referências, assim como toda a atividade judicial. Andréa Slemian (2010) aponta para as notícias no jornal *Astréa* sobre a instalação e funcionamento do Supremo Tribunal de Justiça do Império, já em janeiro de 1829. No início do período republicano o STF também figurava nas páginas de jornais, como na edição de 14.07.1904 de *A Notícia*. Nela, o artigo "Jurisprudencia Oscillante" chamava a atenção para a disparidade dos posicionamentos do STF na definição de competências para julgar as questões que decorriam das reformas

¹ IESP-UERJ, Doutorando em Ciência Política, bolsista CAPES.

urbanas, além de questionar os critérios de preenchimento da Corte. É inegável a ampla visibilidade da instituição nas produções midiáticas dos últimos anos, mas o atual modismo jornalístico não foi o primeiro esforço para lhe dar visibilidade.

Houve repetidas produções institucionais (BRASIL, 1988; 1991; 2008a; 2008b), além dos esforços de seus próprios ministros (BALEEIRO, 1968; CORRÊA, 1987; MELLO Filho, 2007; TRIGUEIRO, 1982) e também de funcionários (REIS, 1968; RODRIGUES, 1965, 1968, 1991). Mais que uma mera descrição sobre o Tribunal, essas produções acabam por trazer juízos valorativos sobre sua atuação e sobre o lugar que ocupa (ou que deveria ocupar) no conjunto institucional brasileiro. Assim, chamam a atenção 2 quesitos nesses esforços por trazer o STF ao conhecimento do público: uma memória de seu passado institucional que forma um discurso de antiguidade, e suas atribuições, limites e competências.

Em busca de uma história do STF, Bonfim (1979) identificava o "embrião histórico" do STF em 1808, com a criação da Casa da Suplicação do Brasil, e Nequete (2000) foi até os tempos coloniais para explicar o Judiciário brasileiro. Mesmo que publicações não estritamente acadêmicas, não são raras as referências de antiguidade à criação do STF ou de um Judiciário já imbuído de um dever desde sua origem. E justamente pelo fato de não serem acadêmicas é que se percebe o poder desse discurso: acreditava-se que realmente havia um dever atrelado ao Judiciário, e ainda inerente desde sua origem. Essas atribuições costumam ser, claro, aquelas da época de quem as procura definir.

Também era assim na Primeira República, quando o discurso de antiguidade não podia ser reivindicado. Ainda assim houve várias "histórias do Judiciário", cada qual indicando uma compreensão sobre como a instituição deveria se posicionar. A *História Constitucional* de Felisbello Freire (1894), a de Aurelino Leal (2002, 1922), ou a de Ribeiro (1917) tentavam colocar os recém republicanos Judiciário e STF dentro de uma linearidade histórica de que não deveriam fugir, ou melhor, que deveriam seguir. E claro, em conformidade com o projeto político que almejavam.

Argumenta-se aqui que se deve tomar o cuidado com uma história sobre um objeto quando a própria referência histórica se transforma em objeto, pois pode orientar para atribuições e lugares políticos para a instituição. Hoje isto não é feito de forma menos óbvia, já que o STF e seus ministros são comumente levados a reinterpretarem as competências – e limites - de sua própria atuação. Mesmo através da imprensa os debates são diretamente direcionados para discutir as atribuições da Corte, e às vezes até para questioná-las

abertamente. A ideia de judicialização da política (WERNECK VIANNA, 1999) completa 16 anos, mas o fenômeno é muito anterior.

Faz-se necessário investigar como se reivindicavam os papéis que se atribuíam ao Judiciário durante aquele período, para que se compreendam os imperativos que envolveram a produção de sua história. Queriam efetivamente influenciar no rumo dos acontecimentos. O discurso poderia ser velado ou declarado, mas objetivava-se atingir o processo político, a atribuição de instituições, seus limites, para viabilizar projetos políticos. É neste sentido que o pensamento político se faz como um objeto fértil para identificar as correntes políticas que disputavam determinadas concepções. No caso, disputava-se o Judiciário, o STF, o federalismo, o equilíbrio e proeminência entre poderes, a interpretação Constitucional. Enfim, discutia-se o velho assunto "como governar".

Com o alerta para evitar as concepções de "história do Judiciário", pretende-se aqui uma abordagem de história política do STF e da Justiça Federal a partir do pensamento político produzido sobre as instituições.

O STF na Constituinte

O projeto do Governo Provisório no que tange ao Judiciário fora alterado por Rui Barbosa, mas não passou incólume à Constituinte de 1890-1891. Permaneceram suas propostas sobre a Justiça Federal e o STF, mas às custas da dualidade da magistratura e da legislação processual, o que significava que os estados passariam a organizar judiciários estaduais e legislações processuais estaduais. Neste ponto houve uma derrota do projeto de Rui, e uma vitória dos que defendiam os estados.

Ocorreu que a Constituinte foi marcada por 3 correntes. Os unionistas defendiam a manutenção de uma unidade organizacional política para o país. Os federalistas propunham maior autonomia para os estados contra o governo central. E os mais radicais eram os ultra-federalistas, que defendiam a total autonomia dos estados, em detrimento do governo central. As discussões constituintes chegavam a questionar a soberania do Estado: a soberania pertenceria aos estados e não ao país. Sob alegações de inspiração norte-americana, defendiam um federalismo exacerbado, que deveria ditar toda a lógica constitucional.

Neste ponto, cabe observar que, conforme observa Heloisa Starling (2013), o federalismo norte-americano foi centralizante. Se comparado às propostas originárias do

processo revolucionário, os federalistas eram os que defendiam uma centralização política. A leitura dos constituintes brasileiros, entretanto, era outra: aquele federalismo norte-americano, que lá era centralizante, aqui era adotado para defender o ultra-federalismo. Isto ocorria porque a própria noção de república era incerta. Joaquim Nabuco, conhecido como monarquista durante toda a década de 1890, defendia a república na década anterior, chegando a escrever que "A forma republicana de governo é a mais alta forma de governo" (NABUCO, 1890). Aliás, mesmo sendo considerado republicano de última hora, também defendera a república Rui Barbosa na década de 1880. Como vem observando Lynch (2008; 2012), a república a que se referiam não era a que se concretizou.

A resultante da Constituinte é menos compreendida por seu conteúdo republicano, pois este era formado mais pelo caráter anti-monárquico, e melhor compreendida por sua bandeira federalista ou ultra-federalista, estas também sob a insígnia anti-monárquica no sentido de tentar combater o centralismo político. No discurso de Campos Salles a centralização seria, então, "*o sacrifício, o repúdio total dos princípios republicanos.*" (BRASIL, 1924: 265) Assim, temia-se que o Supremo Tribunal Federal pudesse representar na República o que o Poder Moderador representou no Império. Os debates constituintes deixam explícito que repudiava-se qualquer marca característica do Império. Se os constituintes não tinham acordo sobre o que deveria ser a república, concordavam que era necessário romper com a centralidade de qualquer instituição que se assemelhasse às do Império.

Vozes se levantavam contra o projeto de um Supremo Tribunal Federal, pois a tônica anti-monárquica da Constituinte inflava os discursos contra quaisquer projetos centralizantes. Os debates atingiam até a discussão sobre o número de ministros do STF, quando alguns defendiam um critério representativo conforme a quantidade de estados da federação. Os ministros vieram a ser definidos em 15 no projeto de Rui Barbosa, expressamente definidos no art. 56 da Constituição para evitar as flutuações que ocorriam nos EUA, onde o número poderia ser modificado por lei ordinária.

A despeito do texto final, vale abordar algumas das propostas na Constituinte de 1890-1891. Em 5 de janeiro de 1891 Raimundo Nina Ribeiro, deputado pelo Ceará, propunha que "*O Supremo Tribunal Federal compor-se-á de 22 juízes, elegendo a magistratura de cada Estado e do Distrito Federal um juiz d'entre os seus pares de notável saber e reputação.*"

(BRASIL, 1926a: 129-130) As vagas ficariam diretamente vinculadas aos estados, e sequer haveria a limitação à escolha dentre os juízes dos tribunais de apelação. Serzedelo Corrêa exigia apenas um representante por estado mais distrito federal no STF, chegando ao cômputo de 21 ministros. Simples discussões acerca da composição do STF ensejavam longas considerações sobre quais seriam as repercussões para o conjunto institucional da nascente república. Se os elogios federalistas embasaram todos os acontecimentos desde 1889, o desenho e o balanço das instituições eram tão incertos que levavam a brigas por quaisquer pontos. O deputado goiano José Leopoldo Bulhões Jardim resumia o argumento vencedor quanto à lógica da organização do Poder Judiciário:

A Federação não se compreende sem o Estado com o seu Poder Executivo independente (...) e com o seu Poder Judiciário igualmente autônomo. Senhores, com a Monarchia morreu a unidade na política e na administração; desapareça também com ella na legislação e na magistratura. Sejamos lógicos. Si assiste aos estados o direito de formular os seus códigos políticos, as suas constituições; si podem elles organizar como entenderem o seu Poder Executivo, porque não poderão do mesmo modo formular os seus códigos e organizar o seu Poder Judiciário? (BRASIL, 1926a: 132-133)

O Congresso Constituinte de 1891 foi marcado por “*loucuras federalistas*” (ROURE, 1979: 11) e por ter sido rapidamente votado em 4 meses, o que revela a implosão das expectativas contidas durante o Império. Perante diversas causas, o argumento federalista serviu para canalizar e nortear todas as discussões, de modo a estruturar todo o Estado mas salvaguardando os estados. O Supremo Tribunal Federal, entretanto, saiu como exceção à regra. Apesar da institucionalização da dualidade do Judiciário, a Constituinte não conseguiu evitar um Supremo Tribunal Federal, que em última instância servia como ponto de equilíbrio para a dualidade do Judiciário, conflitos entre União e estados, e última corte de recursos.

O senador por Pernambuco José Higino era um dos poucos a defender a unidade do Judiciário e da magistratura. Para ele o STF seria “*a chave da abobada do novo edifício político.*”, e “*O enorme poder desse Tribunal será a salvaguarda ou a perda da Republica.*” (BRASIL, 1926a: 164) Entretanto, o resultado foi a dualidade tanto da magistratura quanto das leis processuais. Ficavam garantidos, entretanto, uma Justiça Federal e um Supremo Tribunal Federal, que juntos resolveriam litígios entre estados entre si e com a União, conflitos entre juízes, e causas fundadas na Constituição.

O projeto judiciarista atribuído a Rui Barbosa logo foi contestado. Em 1892 o vice-presidente Floriano Peixoto decretou estado de sítio e prendeu opositores. Rui Barbosa impetrou habeas-corpus, que foram negados pelo STF. Até a reforma constitucional de 1926 o período republicano foi marcado pela interpretação sobre a extensão dos poderes do Judiciário. Assim como em 1892, alegava-se que este Poder não poderia apreciar atos políticos, e se o fizesse estaria a exacerbar seus poderes. Alguns defendiam que a apreciação deveria ser feita pelo Congresso; outros, pelo chefe do Executivo; e outros ainda propunham a criação de outro Poder. Havia ainda os judiciaristas: Rui Barbosa continuava a defender a última voz sobre a Constituição, e inclusive sobre questões políticas, à Justiça Federal e ao STF.

Tratava-se de defender ou negar a centralidade do papel do Judiciário na orquestração da política da Primeira República. João Barbalho (1902) reconhecia ao Judiciário o direito de exame, o poder de interpretar as leis, de verificar sua conformidade com a Constituição, e por isso declarar sua nulidade e ineficácia. Protegia-se o Judiciário para limitar o Legislativo, de modo a "evitar que o legislador, reservando-se a faculdade da interpretação, venha a colocar-se na absurda situação de juiz em sua própria causa." (CAVALCANTI, 1902: 222) Rui colocava o Judiciário como "o árbitro supremo, o interprete final da Constituição" (BARBOSA, 1952: 65) tanto em nível da União quanto dos estados. As Justiças, então, eram as competentes para analisar as nulidades de atos do Executivo e do Legislativo. O federalismo como característica brasileira e norte-americana forçava aproximar as experiências em torno da escala quádrupla do sistema: a complexidade da relação entre constituição federal, leis federais, constituições estaduais e leis estaduais menos impedia, e mais esclarecia os caminhos de resolução de conflitos.

Em consequência, era a ação judicial o meio cabível para promover nulidades de atos, mesmo que fossem atos políticos, tônica que se manteve durante toda a sua atuação política e jurídica. Nessa mesma linha liberal se colocavam Silva Marques (1911) e Levi Carneiro (1930). Do lado conservador, cada um à especificidade de seu contexto, posicionavam-se Alberto Torres (1982), Oliveira Vianna (1974), Herculano de Freitas (1965), Felisbello Freire (1894), Carlos Maximiliano (1918), Francisco Campos (1979).

Mais do que discursos jurídicos, essas concepções formavam projetos de interpretação da Constituição, o que impactava nas próprias atribuições, funções e limites do Judiciário. Essas ideias eram articuladas por influentes agentes, que tentavam produzir uma ampliação ou

restrição das funções políticas do Judiciário. Assim, em desenvolvimentos futuros pretende-se compreender como o Judiciário federal foi disputado dentro do pensamento político durante a Primeira República, e para isso propõe-se analisar a Constituinte, o pensamento político e os periódicos de jurisprudência do período.

Por ora aponta-se que qualquer resgate de uma história do Judiciário deve levar em conta os posicionamentos políticos dos autores que tentavam descrever o Poder. Mesmo a simples descrição do lugar, competências, funções e limites do Judiciário apontava a medida em que ele poderia ser interpelado para a defesa de direitos, além de seu posicionamento no conjunto da estrutura de Estado.

Referências:

- BALEEIRO, Aliomar. *O Supremo Tribunal Federal, esse outro desconhecido*. RJ: Forense, 1968.
- BARBOSA, Rui Barbosa. *Os Atos Inconstitucionais do Congresso*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1952.
- BONFIM, Edson Rocha. *Supremo Tribunal Federal: perfil histórico*. Rio de Janeiro: Forense; Brasília: INL, 1979.
- BRASIL. *Annaes do Congresso Constituinte da Republica*. Vol. I. RJ: Imprensa Nacional, 1924.
- BRASIL. *Annaes do Congresso Constituinte da Republica*. Vols. II. RJ: Imprensa Nacional, 1926a.
- BRASIL. *Annaes do Congresso Constituinte da Republica*. Vols. III. RJ: Imprensa Nacional, 1926b.
- BRASIL. *Supremo Tribunal: 1828-1988*. Brasília: STF, Diretoria do Departamento de Documentação, Informática e Divulgação, 1988.
- _____. *Comemoração do centenário da Proclamação da República: novembro de 1989*. Brasília: STF, 1991.
- _____. *200 anos: da Corte à Corte, 1808-2008: o Rio de Janeiro, o STF e mais quatro instituições que reinventaram o Brasil*. RJ: Tribunal Regional Federal – 2ª Região, 2008a.
- _____, Supremo Tribunal Federal. *Trabalhos vencedores do I Concurso Nacional de Monografias do Supremo Tribunal Federal*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2008b.

CAMPOS, Francisco Luís da Silva. *Francisco Campos, discursos parlamentares*. Sel. e intr. de Paulo Bonavides. Brasília: Câmara dos Deputados, 1979.

CARNEIRO, Levi. *Federalismo e Judiciarismo*. Rio de Janeiro: Alba, 1930.

CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. *Constituição Federal Brasileira: comentários*. Rio, Companhia Tipo-litografia, 1902. “Do poder judiciário”

CORRÊA, Oscar Dias. *O Supremo Tribunal Federal, Corte Constitucional do Brasil*. RJ: Forense, 1987.

FREIRE, Felisbello. *História Constitucional da República dos Estados do Brasil*. RJ: Typ. Aldina, 1894.

FREITAS, Herculano de. *Direito Constitucional*. São Paulo, 1965.

KOERNER, Andrei. *Judiciário e cidadania na constituição da república brasileira*. SP: Hucitec; USP, 1998.

LEAL, Aurelino. *História Constitucional do Brasil*. Prefácio de Luiz Octávio Gallotii. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002. [1915]

_____. “História Judiciária do Brasil” In: *Dicionário Histórico, Geográfico e Etnográfico do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1922, v. 1, p. 1107-1187.

LYNCH, Christian Edward Cyril. “A primeira encruzilhada da democracia brasileira: Os casos de Rui Barbosa e de Joaquim Nabuco” In: *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 16, número suplementar, 2008, pp. 113-125.

_____. *O Império é que era a República: a monarquia republicana de Joaquim Nabuco*. Revista Lua Nova, n. 85, 2012, pp. 277-311.

MARQUES, Silva. *Elementos de Direito Público e Constitucional*. Rio de Janeiro: Benjamin de Aguilã Editor, 1911.

MAXIMILIANO, Carlos Maximiliano. *Comentários à Constituição Brasileira de 1891*. Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos, 1918.

MELLO Filho, José Celso de. *Notas sobre o Supremo Tribunal: Império e República*. Brasília: STF, 2007, 2ª ed.

NABUCO, Joaquim. *Porque continuo a ser monarchista*. Carta ao Diário do Commercio, 07.09.1890, p. 17.

NEQUETE, Lenine. *O poder judiciário no Brasil: Crônicas dos tempos coloniais*. Brasília: STF, 2000. 2 Volumes.

_____. *O poder judiciário no Brasil a partir da independência*. Volume I: Império. Volume II: República. Brasília: STF, 2000.

REIS, Daniel Aarão. *O Supremo Tribunal do Brasil – Notas e Recordações*. SP: Revista dos Tribunais, 352-518. RJ: Mabri Livraria Editora Ltda, 1968.

RIBEIRO, João Coelho Gomes. *A Gênese Histórica da Constituição Federal. Subsídios para sua interpretação e Reforma. (Os Ante-Projectos, Contribuições e Programas)*. Rio de Janeiro: Off. Gráficas da Liga Marítima Brasileira, 1917.

RODRIGUES, Lêda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal: Vol. 1 – Defesa das Liberdades Cíveis (1891-1898)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

_____. *História do Supremo Tribunal Federal: Vol. 2 – Defesa do Federalismo (1899-1910)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. *História do Supremo Tribunal Federal: Vol. 3 – Doutrina Brasileira do Habeas-Corpus (1910-1926)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

ROURE, Agenor de. *A Constituinte Republicana*. Brasília: Senado Federal, 1979.

SLEMIAN, Andréa; e outros (coord.). *O Supremo Tribunal de Justiça do Império (1828-1889)*. SP: Saraiva, 2010.

STARLING, Heloisa Maria Murgel. "A matriz norte-americana" In: BIGNOTTO, Newton (Org.). *Matrizes do republicanismo*. BH: UFMG, 2013.

TORRES, Alberto. *A Organização Nacional*. 4ª Edição. Brasília: UnB, 1982.

TRIGUEIRO, Oswaldo. *O Supremo Tribunal Federal no Império e na República. Sesquicentenário do Supremo Tribunal Federal*. Brasília: UnB, 1982.

VIANNA, Oliveira. *Problemas de política objetiva*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 1974.

WERNECK VIANNA, Luís. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. RJ: Revan, 1999.