

O "certiorari" americano e a advocat6ria no STF

IGOR TEN6RIO

Professor da Universidade de Bras6lia
e Membro do Serviço Jur6dico da
União

SUMARIO

- 1 — Antecedentes brasileiros
- 2 — A pesquisa judici6ria no STF (1974/75)
- 3 — O acolhimento da advocat6ria
- 4 — O "Certiorari" e a advocat6ria
- 5 — A advocat6ria na Constituiç6o
- 6 — O primeiro caso de advocat6ria
- 7 — Conclus6es.

1 — Antecedentes brasileiros

O mais antigo regimento dado ao Ouvidor Geral do Brasil (1628) disp6e, em seu n6 11:

"Poder6 o ouvidor, no lugar em que estiver, e quinze l6guas ao redor, *avocar* a seu arb6trio os feitos c6veis ou crimes, que se tratarem perante os ditos capit6es e ouvidores, procedendo neles com a alçada, e segundo a forma j6 estabelecida."

Na atual legislaç6o brasileira o poder de *avocar* processos ocorre em diversos ramos do direito. Na Lei Org6nica do Minist6rio P6blico de S6o Paulo, por exemplo, o Procurador-Geral tem a possibilidade de *avocar* inqu6ritos (art. 27, item I, n6 18).

No regime de CLT (par6grafo 6nico do art. 734), o Ministro do Trabalho pode *avocar* ao seu conhecimento os assuntos de natureza administrativa referentes ao INPS. Mas a faculdade se transformou, depois, em poder de reforma de decis6es de 6rg6os e autoridades (art. 25 do Dec.-Lei n6 72 e art. 315 do Dec. n6 60.501).

No campo do direito tribut6rio h6 o exemplo de avocaç6o de processo pela Junta de Recursos Fiscais do GDF (Lei n6 4.191, de 1962, art. 255), declarando-se que "n6o sendo proferida decis6o, no prazo legal, nem convertido o julgamento em dilig6ncia, poder6 o interessado requerer ao Presidente da Junta de Recursos Fiscais a avocaç6o do processo".

Já na Reforma Administrativa (Dec.-Lei nº 200, art. 170), o Presidente da República, por motivo relevante de interesse público, pode *avocar* e decidir qualquer assunto na esfera da Administração Federal.

O poder de *avocar* processo, pois, não é estranho ao direito brasileiro.

Na opinião do Ministro Evandro Lins, no tocante ao STF, a advocatória deu ao Tribunal a faculdade de chamar a si o julgamento de qualquer causa, mas não é uma inovação:

“Entendemos que esse poder estava implícito nas Constituições anteriores. Há precedentes em que o Supremo, mesmo na vigência da Constituição de 1946, entendeu que devia intervir para conter abusos, suspendendo a execução de decisões judiciais; um exemplo notório foi a suspensão da execução de um mandado de segurança concedido pelo Tribunal Federal de Recursos para evitar grave e irreparável lesão aos direitos da União.” (Suspensão Liminar nº 2, julgada em 16-3-64.)

2 — *A pesquisa judiciária no STF (1974/75)*

Precedeu à elaboração da reforma constitucional do Poder Judiciário a execução de tarefas de coleta, classificações e análise de dados e informações relacionadas com aquele propósito e para as quais contou o STF com a colaboração da Universidade de Brasília.

Em julho e agosto de 1974, a Prof^a Ana Maria Villela prestou seu concurso à Presidência do STF realizando pesquisa de direito comparado, com referência ao Poder Judiciário, quer em Brasília, quer na Europa, quando de sua viagem de estudos à Holanda.

Igual cooperação prestou ao STF, a Prof^a Cordelia Robalinho Cavalcanti, no tocante à pesquisa bibliográfica.

Constituído o Grupo de Trabalho de Pesquisa Judiciária para assessorar a Presidência do Supremo, foram designados Presidente do mesmo o Sr. Jayme de Assis Almeida (então Secretário-Geral da Presidência do STF), e membros o Prof. Luiz Rodrigues (então Diretor Administrativo do STF) e o Prof. Igor Tenório, o qual funcionou também como relator. O Grupo de Trabalho concluiu o levantamento efetuado em 91 volumes, contendo as respostas aos questionários, as sugestões, os relatórios parciais, legislação estadual e a pesquisa de direito comparado, e abrangendo, ainda, dita pesquisa, 120 quadros estatísticos e 50 fichas de sugestões, tudo conforme se lê no *D.J.* de 21-2-1975. (Relatório Anual da Presidência do STF.)

O GTPJ foi instituído por Portaria do STF, que tomou o nº 90, em 25 de junho de 1974.

O GTPJ tinha a missão precípua de elaborar pesquisas e estudos preliminares, no STF, de assuntos concernentes à Reforma do Poder

Judiciário, e servir, no particular, como órgão de assessoramento à Presidência do Tribunal.

O mecanismo de funcionamento do GTPJ foi extremamente simples. Seus membros realizaram reuniões mensais para elaboração das diretrizes administrativas e técnicas, trazidas, então, à aprovação da Presidência. A Secretaria-Geral do Tribunal designou, quando se tornou oportuno, um reduzido número de funcionários para execução de serviços de apoio.

O plenário do GTPJ preferiu que os modelos de pesquisa elaborados para a coleta e análise de dados junto aos Tribunais Estaduais e Tribunais Superiores não significassem padrões rígidos de atendimento, resguardando-se aos órgãos do Poder Judiciário inteira liberdade de ação.

Assim, ao encaminhar à Justiça dos Estados o Questionário de Pesquisa Judiciária, o Caderno de Sugestões, e Diretrizes para o seu preenchimento, em 26 de junho de 1974, frisou a Presidência do STF, que “apenas com a intenção de cooperar para os planejados trabalhos, o Prof. Igor Tenório preparou caderno de sugestões, sem a pretensão de que elas sejam completas. E, certamente, não o são. Aos Tribunais não de ocorrer problemas, locais ou gerais, que exigirão outras investigações. Em todo o caso, remeto a V. Ex^ª, cópia daquelas sugestões, que representam contribuição pessoal do Prof. Igor Tenório”.

Para cada um dos Ministros do STF, foi também elaborado um jogo completo de cópias dos Questionários e Cadernos que compuseram a Pesquisa Judiciária, e cujo objetivo era o de coleta de elementos informativos de natureza geral, em forma sistematizada, com o objetivo de permitir análises sobre o Poder Judiciário, como um todo, tanto de seus órgãos federais, quanto dos tribunais e juízes estaduais.

Os questionários relativos aos Tribunais Superiores Federais e à Justiça dos Estados objetivam verificar as necessidades de cada um dos órgãos do Poder Judiciário, bem como lançar os fundamentos para o planejamento continuado das atividades da administração da Justiça, em função do volume anual dos feitos e do previsível crescimento da demanda de serviços, por força de progresso econômico e do crescimento demográfico, com uma listagem ampla de assuntos.

Em relação ao STF, considerou-se sua competência constitucional (art. 119 da CF), bem como as normas de seu Regimento Interno.

Por conseqüência, dois grupos de perguntas couberam na Pesquisa Judiciária, no âmbito do STF:

I — as de natureza constitucional ou legislativa, de competência da União, e que diziam respeito, em geral, ao Poder Judiciário;

II — as de natureza regimental, no âmbito do STF.

No questionário do STF constava:

“Item nº 11 — O Dec.-Lei nº 200/67 (Reforma Administrativa) estabeleceu, em seu art. 170, hipótese em que o Presidente da República possa avocar e decidir qualquer processo administrativo, em qualquer fase de sua tramitação. Nos EUA consta dos arts. 19 a 27 do Regimento da Suprema Corte a *jurisdição discricionária* (CERTIORARI), através da qual um processo vem para *revisão* ou como *meio de prova*. Como o CERTIORARI é instrumento, por igual, de redução do número de apelações, sendo, às vezes, o caminho único de acesso à Corte Suprema, não julga V. Ex^a, conveniente um melhor exame da hipótese de sua introdução no STF?”

3 — O acolhimento da advocatória

No documento *Reforma do Poder Judiciário* (Diagnóstico), editado em 1975 (Relatório da Comissão Especial dos Ministros do STF), cujo texto resultou do oferecimento de sugestões e emendas de todos os Ministros da Colenda Corte, e apresentando a redação definitiva dos estudos, assim se situou o problema da advocatória:

“Recomendável é também estabelecer-se advocatória para que, consoante deliberação em Conselho, possa o Supremo Tribunal Federal chamar a si o exame das causas em que ocorra risco de grave lesão à ordem, à segurança ou às finanças públicas, podendo sustar os efeitos de decisões já proferidas em instâncias inferiores, até definitivas apreciações da espécie.”

4 — O “certiorari” e a advocatória

Conforme a lição da Prof^a Linda Alden Rogers, da Faculdade de Direito da Universidade de Colúmbia, o “certiorari” é um mandado ou documento legal formal, expedido por um tribunal superior requisitando os autos de ação, de uma corte inferior, ou de uma entidade administrativa, para que o tribunal superior possa determinar se o tribunal inferior foi além de seus poderes ou julgou com violação dos direitos legais das partes. O mandado é usualmente obtido pela parte vencida. Não é matéria de direito, e assim sua emissão é dentro da discreção do tribunal superior. Donde a denegação de *certiorari* pela Suprema Corte dos Estados Unidos não determina, por si mesmo, nenhum processo legal. O assunto da jurisdição discricionária da Corte Suprema americana está, aliás, registrado por Osvaldo Flávio Degrazia, na sua magnífica monografia “O Poder Judiciário através dos tempos”, e onde comenta:

“O atravancamento dos feitos na Corte Suprema fez com que o Congresso reduzisse o número de apelações e alargasse gran-

demente o âmbito do *certiorari*. Através da Lei Judiciária de 1925, este tornou-se o único método de acesso à Corte Suprema das decisões do Juízo do Distrito de Colúmbia e dos Tribunais de Apelações, com exceção dos casos já mencionados. Por essa razão, a Corte Suprema tem freado drasticamente o uso deste remédio, dando lugar a críticas, inclusive sobre a falta de critérios uniformes de julgamento, o que torna o conhecimento ou não do *certiorari* absolutamente imprevisível.

Para a concessão do *certiorari* não é necessário maioria, bastante quatro votos em nome para sua concessão.”

Pela alínea o do item I do art. 119 da Constituição (redação da E.C. nº 7, de 1977) compete ao STF processar e julgar originariamente “as causas processadas perante quaisquer juízos ou Tribunais, cuja avocação deferir, a pedido do Procurador-Geral da República, quando decorrer imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas, para que se suspendam os efeitos de decisão proferida e para que o conhecimento integral da lide lhe seja devolvido”.

5 — A avocatória na Constituição

Através da Emenda Regimental nº 5, foi incluída na competência do Plenário processar e julgar originariamente “o pedido de avocação das causas a que se refere a Constituição, art. 119, I, o, bem como ficou estabelecido o modo de registro do Pedido de Avocação. A Emenda Regimental nº 6 veio, em seguida, regular a avocação de causas.

O cabimento é o mesmo do texto constitucional, “salvo se a decisão se adstringir a incidente da lide, caso em que o conhecimento a ele se restringe”.

Não cabe o pedido “se a decisão impugnada houver transitado em julgado, ou admitir recurso com efeito suspensivo”.

O primeiro caso de avocatória no STF ocorreu em questão relativa à indenização de corretores de navios.

6 — O primeiro caso de avocatória

Conforme o noticiário da imprensa, essa questão teve início no STF, quando o Presidente da Colenda Corte recebeu um requerimento do Procurador-Geral da República, informando ter recebido, por sua vez, um ofício do Ministro dos Transportes alegando que a ameaça de penhora de navios prevista na sentença do Juiz Federal de Santa Catarina representava, naquele momento, o risco de suspensão de linhas de navegação. O ofício do Ministro dos Transportes que motivou a avocação do processo pelo STF evitou a penhora dos bens das empresas para

pagamento das comissões dos corretores sob a alegação de que tal penhora, admitida na sentença, acarretaria prejuízos à balança comercial, com reflexos nas áreas dos Ministérios da Fazenda e Relações Exteriores.

O processo foi remetido pelo Juiz Federal de Florianópolis, ao cumprir decisão do STF, que acolhera o despacho do Ministro-Presidente avocando o caso para a competência da Suprema Corte, ao considerar auto-aplicável a emenda constitucional do "pacote de abril", que permite a avocação de autos. O Juiz deu ganho de causa aos corretores, concedendo o mandado de segurança para penhorar bens das empresas em pagamento das reclamadas comissões. Essa sentença fora sustada, e agora o STF vai decidir a questão, dizendo se a ação de indenização deve ou não prosperar nas mãos do Juiz ou depende de julgamento de seus Ministros o reconhecimento do direito dos corretores.

7 — Conclusões

Embora a atual lei processual brasileira desconheça a advocatória, ela já ocorria em outros ramos do Direito, e notadamente, no campo administrativo.

Sua mais antiga manifestação, como vimos, ocorreu no regimento de 1628, e tem, pois, boa tradição.

Mas o *poder discricionário* hoje concedido ao Supremo somente será bem avaliado no futuro.

Noutra oportunidade, e escrevendo sobre a "Reforma do Poder Judiciário e a reestruturação do STF", o Dr. Seabra Fagundes fez uma advertência quanto ao emprego de instrumentos de restrições e sobre cuja advertência cabe meditar-se, embora fosse quanto às restrições ao emprego do recurso extraordinário:

"Tem se argumentado em favor de fórmula discricionária para a admissão do recurso extraordinário, com o que sucede nos Estados Unidos. A transplantação do critério se nos afigura perigosa ante o nosso temperamento como povo e ainda em face do relevo que esse recurso assume em nosso País, confrontando com o que ocorre naquele. Aqui, porque federais o direito civil, o direito mercantil, o direito processual etc., há uma enorme gama de direitos subjetivos pedindo a proteção do recurso extraordinário contra injustiça que, embora sem maiores repercussões no âmbito do interesse coletivo, nem por isso deixam de ser relevantes. Lá, ante a pluralidade dos direitos material e formal, o apelo à Suprema Corte só tem oportunidade em casos numericamente raros, mas ao mesmo tempo envolvendo problemas de repercussão mais genérica, e isso torna a discricção desse Tribunal de muito menor significação para a proteção dos direitos de cada um."