

# A avocação de causas pelo STF: A advocatória

CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ  
Advogado

“Reforma de tal amplitude não se fará sem grandes esforços. Há dificuldades técnicas a resolver. Serão necessários meios para corresponder a encargos financeiros indispensáveis. E há interesses que hão de ser contrariados ou desatendidos.

Impor-se-á alteração de textos constitucionais e legais e será mister disciplina unitária de direitos e deveres de magistrados.

É certo que a reforma poderá implantar-se por partes. Mas determinadas medidas, que dizem com a essência dela, ou serão preferencialmente executadas, ou não haverá, na realidade, reforma eficaz.”

Diagnóstico elaborado pela Comissão Especial de Ministros do STF (a propósito da Reforma do Poder Judiciário).

## SUMARIO

1. *Inovações da Emenda Constitucional nº 7/77*
2. *Precedentes*
3. *Pressupostos da advocatória*
4. *O primeiro pedido de avocação de causas*
5. *Conclusão*

### 1. *Inovações da Emenda Constitucional nº 7/77*

A Emenda Constitucional nº 7, de 1977, que se consubstanciou na chamada “Reforma do Poder Judiciário”, introduziu uma série

de relevantes e controvertidas inovações no sistema constitucional brasileiro, em especial, no que concerne ao Poder Judiciário. Admitiu a criação do contencioso administrativo (o ingresso ao Judiciário ficaria condicionado à exaustão da instância administrativa, com obediência aos prazos estabelecidos); admitiu órgão especial com determinado número de membros para declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público; criou o Conselho Nacional da Magistratura; deferiu ao Procurador-Geral da República o pedido de interpretação, em tese, de lei ou ato normativo, federal ou estadual; instituiu a medida cautelar nas representações por inconstitucionalidade, em abstrato, de lei ou ato normativo federal ou estadual; instituiu a relevância da questão federal no recurso extraordinário; transferiu, para o Presidente do Supremo, a competência para homologar sentenças estrangeiras.

Praticamente todas essas inovações, hoje incorporadas ao texto constitucional, foram elaboradas por uma Comissão Especial de Ministros do Supremo Tribunal Federal, Ministros Thompson Flores (Presidente da Comissão), Xavier de Albuquerque e Rodrigues Alckmin (Relator). Esta Comissão de Juristas foi encarregada de elaborar um Diagnóstico da situação do Poder Judiciário no Brasil e, neste Diagnóstico, a referida Comissão procurou, dentro do possível, apontar algumas soluções que foram encaminhadas ao Presidente da República, na época, o Presidente Geisel. Este trabalho serviria de base para os Poderes Executivo e Legislativo promoverem a tão ansiada *Reforma do Poder Judiciário*.

O Min. Xavier de Albuquerque, em conferência proferida na Escola Superior de Guerra, em 17-6-1981, assim se referiu ao trabalho realizado por esta Comissão:

“Esse trabalho, certamente notável e provavelmente *sem precedente* na história judiciária brasileira, serviu de base à elaboração — na qual teve papel preponderante o saudoso Min. Rodrigues Alckmin — de um Relatório Geral necessariamente sintético, no qual se buscou delinear a visão resumida dos problemas mais graves do Poder Judiciário.

Com ele, encaminhou-se ao Presidente da República o resultado da pesquisa realizada. E enfatizou-se, na oportunidade, que o STF, nos limites de sua missão, não procurara apresentar soluções definitivas, e sim apontar os temas de maior significação e relevância para a reforma, valorizando algumas das soluções possíveis” (1).

(1) ALBUQUERQUE, Xavier de. “O Poder Judiciário na Conjuntura Política Nacional.” In *Revista AJURIS*, nº 24, pp. 14 e 15.

O Supremo Tribunal Federal sugeriu, em seu Diagnóstico, a instituição da AVOCATÓRIA, tornando possível o exame das causas em que ocorra risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas, podendo suspender os efeitos das decisões já proferidas em instâncias inferiores, até a definitiva apreciação das mesmas pela Suprema Corte.

Assim estabelecia o Diagnóstico:

“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 definitiva apreciação da espécie” (2).

O legislador, na Emenda Constitucional nº 7, de 1977, acolheu a sugestão da Comissão de ministros do STF, instituindo a advocatória. Conforme estabelece o art. 119, I, o, da Constituição federal, com redação dada pela Emenda nº 7, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar

“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.”

Avocar, no conceito dos léxicos, é *chamar a si*; é “ordenar seja deferido a juiz ou tribunal superior o conhecimento e julgamento de causa pendente ou instaurada perante juiz ou tribunal inferior” (3).

COUTURE, de forma exemplar, conceitua a avocação como: “Ação e efeito de magistrado superior de *atrair para si*, para o seu conhecimento e decisão, as causas ou processos pendentes ante outro, que lhe é inferior” (4).

É este, também, o seu significado no art. 119, I, o, da vigente Constituição federal, acolhido pelo legislador na Emenda Constitucional n.º 7/77, por sugestão da Comissão de Ministros do Supremo Tribunal Federal, que elaborou o Diagnóstico para a Reforma do Poder Judiciário.

(2) *Reforma do Poder Judiciário — Diagnóstico*. STF. Departamento de Imprensa Nacional, 1975, pp. 37 e 38.

(3) ORLANDO, Pedro. *Novíssimo Dicionário Jurídico Brasileiro*. São Paulo, Ed. LEP S.A., 1959, v. 1, p. 82.

(4) COUTURE, Eduardo J. *Vocabulário Jurídico*. 1960, p. 134.

A respeito da advocatória, o Prof. MANOEL G. FERREIRA F<sup>o</sup>, nos seus comentários à Constituição brasileira, assim se manifestou:

“Encontra-se nesse passo outra das inovações relevantes e controvertidas da Emenda nº 7. Em razão dela, por solicitação do Procurador-Geral da República, o Supremo poder avocar *toda e qualquer* causa em curso perante *qualquer* órgão judicante do País. Avocando-a, processá-la-á como questão de sua competência *originária*.

O objetivo da inovação é patente. Trata-se de obter mais rapidamente a segurança jurídica, evitando a incerteza que acompanha certas causas e suas vicissitudes desde a sua proposição até seu final julgamento. Final e derradeiro julgamento quase sempre do próprio Supremo, depois de uma longa escalada desde a primeira instância” (5).

O Prof. PAULINO JACQUES, ao comentar a Emenda Constitucional nº 7, se posicionou, em relação à advocatória, da seguinte maneira:

“Inovação *revolucionária*, essa da alínea o, que *não implica em capitis diminutio* do magistrado inferior, visto que todos os seus atos jurisdicionais estão sujeitos, normalmente, ao reexame da superior instância, em grau de recurso. Apenas o dispositivo *antecipa* esse reexame, em grau de avocação, tendo em vista o “imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas”, o que é compreensível. Nesse caso, serão suspensos os efeitos da “decisão proferida” na inferior instância, a fim de que não se consuma a lesão e seja devolvido ao Supremo o “conhecimento integral da lide” (6).

## 2. *Precedentes*

No entendimento do Ministro Evandro Lins, a advocatória, introduzida pela Emenda Constitucional nº 7/77, *não é uma inovação*, pois o Supremo Tribunal Federal achava que esse poder estava implícito nas Constituições anteriores:

“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

(5) FERREIRA F<sup>o</sup>, Manoel G. *Coments. à Constituição Brasileira*. 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 1977, v. 2, p. 213.

(6) JACQUES, Paulino. *As Emendas Constitucionais n<sup>os</sup> 7, 8 e 9 Explicadas*. Rio de Janeiro, Forense, 1977, p. 19.

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 1964) (7).

Na realidade, bem antes da Constituição de 1946, o Supremo Tribunal Federal já intervinha em determinadas causas para evitar o abuso, conter irregularidades que pudessem originar danos irreparáveis, chamando a si o julgamento e a decisão das mesmas.

Um dos precedentes é o conhecido mandado de segurança, concedido pela Suprema Corte, para suspender a decisão de Juiz Federal que havia determinado a penhora de rendas do Estado de Minas Gerais.

O Supremo Tribunal Federal, *apesar* de ser *contrário* à concessão de mandado de segurança contra ato judicial, concedeu, naquela oportunidade, em 2 de outubro de 1936, por maioria de votos, aquele remédio constitucional, devido à relevância e à gravidade do caso.

Transcreverei os trechos mais importantes do voto do relator, Min. Carlos Maximiliano:

“Sr. Presidente, confesso que estou vacilante em me pronunciar sobre o caso.

Em tese, com efeito, não é admissível se conceder o mandado de segurança para sustar o resultado de decisão judicial, para sobrestar mesmo o início de processo.

.....  
O caso em discussão, porém, *não se pode reger* pelas normas *comuns*.

Trata-se, na verdade, de juiz faccioso, completamente esquecido dos deveres do cargo, que despacha em sentido contrário à lei expressa.

De fato, nunca se viu conceder penhora contra bens de um Estado. Imagine-se mesmo se em vez de ser a favor de dívida de 1.500 contos, se decretasse penhora contra a maior parte das rendas do Estado!

Basta dizer isto para se concluir que temos em vista revolta franca de magistrado contra a normalidade jurídica do País, *fazendo parar, com a sua decisão, toda a vida administrativa do Estado, toda a sua vida econômico-financeira, igualmente.*

.....  
(7) In *Revista de Informação Legislativa*, a. 16, n. 61, p. 184.

Nestas condições, propondo, mais, sejam encaminhados ao Dr. Procurador os papéis do processo no sentido de se denunciar o juiz faccioso, *concedo* o mandado requerido.

É o meu voto" (8).

Em outra oportunidade, o Pretório Excelso, também contra a sua jurisprudência predominante, concedeu, novamente, de forma excepcional, mandado de segurança para anular decisão de Tribunal inferior. Era o conhecido "Caso de Goiás", relatado pelo Min. Castro Nunes. Tratava-se de causa da União (herança jacente), julgada pelo Tribunal de Apelação daquele Estado. O mandado de segurança foi concedido para anular aquele julgamento e mandar subir o processo, no caso, o agravo, para ser julgado pelo STF, pois o Tribunal de Apelação de Goiás era incompetente para julgar a causa.

Naquele julgamento, que ocorreu em 28-4-1943, o relator, Min. Castro Nunes, proferiu o seguinte voto:

"Admito, pois, o mandado de segurança, atendendo a que *não existe outro meio processual expedido que dê remédio à situação criada pelo julgado do Tribunal de Goiás*, pois que o recurso extraordinário já interposto, *não tendo efeito suspensivo, não dará solução a tempo de evitar que prossiga e chegue a termo o inventário com a conversão dos bens em dinheiro e entrega a terceiros*, herdeiros ou credores.

.....  
A *avocatória* seria possível, com base no art. 79 da Lei nº 221, lei especial não alcançada pelo Código de Processo Civil;

.....  
Teria sido esse o meio regular quando interposto e encaminhado o agravo ao Tribunal de Apelação de Goiás. O Ministério Público deveria ter representado ao Supremo Tribunal para que *este avocasse o recurso*. Não o fez, porém. E agora é tarde para utilizá-la, pois que já existe decisão proferida pelo Tribunal incompetente; decisão que não pode ser cassada por meio de *avocatória*, meio, como o conflito, preventivo da incompetência.

Resta, pois, o mandado de segurança.

.....  
Meu voto é, pois, para conceder o mandado de segurança para o fim de ser declarado nulo o julgamento proferido pelo Tribunal de Apelação e para que suba o

(8) In *Revista Forense*, v. 70, p. 483.

agravo a este Supremo Tribunal, a fim de ser julgado como for de direito” (9).

Portanto, como se viu acima, o Supremo Tribunal Federal já vinha, de há muito, se utilizando, ora do mandado de segurança, ora da reclamação, para intervir naquelas situações anormais, onde houvesse abusos que pudessem originar situações irremediáveis, chamando a si o julgamento da decisão impugnada.

Em parecer apresentado ao Governo, em 19 de agosto de 1965, a Comissão de Reforma da Justiça Federal, presidida pelo Min. Orozimbo Nonato e da qual fizeram parte os advogados Prado Kelly (Relator) e Dario de Almeida Magalhães, nomeados pelo Ministro da Justiça, Milton Campos, foi estudada a possibilidade de se adotar, como forma de reforçar a competência do Supremo Tribunal Federal, uma *avocatória* em matéria constitucional, a ser suscitada, em caráter privativo, pela Suprema Corte ou pelo Procurador-Geral da República, em qualquer processo em curso perante outro Juízo.

A mencionada Comissão, no entanto, não entendeu oportuna a instituição daquela medida, como consta do parecer emitido na ocasião:

“Já a “prejudicial” agora proposta, modalidade de *avocatória*, utilizável em qualquer causa, de qualquer instância, importaria em subtrair aos juizes das mais diversas categorias a faculdade, que lhes pertence, no grau de sua jurisdição, de apreciar a conformidade de lei ou de ato com as cláusulas constitucionais. Ao ver da Comissão, a *avocatória* só se explicaria para corrigir omissões de outros órgãos judiciários, se vigorasse entre nós, como vigora por exemplo na Itália, o privilégio de interpretação constitucional por uma corte especializada, a ponto de se lhe remeter obrigatoriamente toda questão daquela natureza, levantada de ofício ou por uma das partes em qualquer processo, desde que o juiz ou tribunal não a reputasse manifestamente infundada” (10).

A Suprema Corte dos Estados Unidos, segundo refere VÍTOR NUNES LEAL, também tem o poder de avocar o julgamento de questões ainda pendentes nos Tribunais Federais de Apelação.

Estabelece o Regimento Interno da Suprema Corte norte-americana, na Regra nº 20:

“A *Writ of Certiorari* to review a case pending in a court of appeals, before judgement is given in such court,

(9) NUNES, Castro. *Do Mandado de Segurança*. 8ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1980, pp. 355 e 356.

(10) KELLY, Prado. “Supremo Tribunal Federal: Composição e Competência.” In *Revista da O.A.B.*, nº 20, ano VII, v. VII, pp. 435 e 436.

will be granted, only upon a showing that the case is of such imperative public importance as to justify the deviation from normal appellate process and to require immediate settlement in this court" (11).

### 3. *Pressupostos da advocatória*

Os pressupostos básicos da advocatória estão contidos na Constituição federal e no Regimento Interno do STF, ao qual incumbe regular e processar o *modus procedendi* da advocatória, bem como a competência interna para o seu processo e julgamento naquele Pretório. São pressupostos da advocatória:

1º) o pedido do Procurador-Geral da República; o Chefe do Ministério Público da União é, por força do texto constitucional, o *titular*, e *único*, do *pedido* de avocação de causas. Só ao Procurador-Geral da República compete fazer o pedido da advocatória.

É preciso salientar, porém, que ao Chefe do Ministério Público da União compete, apenas, fazer o pedido, pois quem julga a advocatória e se a hipótese que lhe é submetida preenche os pressupostos que a Constituição e o Regimento Interno do STF estabelecem, é o *Supremo Tribunal Federal*, que aprecia, *soberanamente*, o pedido de avocação.

Tanto é assim que o art. 254, do referido Regimento, dispõe:

“Art. 254 — Distribuído o pedido, poderá o relator:

II) Indeferir, liminarmente, por despacho do qual caberá agravo regimental, o pedido que manifestamente não atenda aos requisitos da advocatória;”

2º) a decorrência de imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou finanças públicas. O fundamento que dá ensejo ao pedido de avocação de causas é, basicamente, um só: o interesse público.

O Prof. MANOEL G. FERREIRA F<sup>o</sup>, ao comentar a expressão “interesse público”, diz:

“Quando este (o interesse público) for ameaçado de lesão grave, seja no que concerne à ordem, seja no que diz respeito à saúde, à segurança ou às finanças públicas, há lugar para a avocação.

Disto resulta que é o Supremo quem há de avaliar a gravidade da lesão a prevenir. Igualmente daí decorre ser meramente exemplificativa a enumeração: ordem, saúde, finanças públicas” (12).

(11) LEAL, Vítor Nunes. “O Requisito da “Relevância” para Redução dos Encargos do Supremo Tribunal.” In *Revista Forense*, v. 213, p. 22.

(12) FERREIRA F<sup>o</sup>, Manoel G. *Op. cit.*, pp. 213 e 214.

O Prof. FERREIRA F<sup>o</sup> salienta aspecto fundamental e de que falei ao comentar o primeiro pressuposto da avocatória, ou seja, é o STF que vai apreciar a “gravidade da lesão a prevenir”. É o STF que julga se é caso de avocatória;

3<sup>o</sup>) a avocatória pressupõe *demanda em curso*. Pode ocorrer *antes* ou *depois* de qualquer decisão ou julgamento, mas, *necessariamente*, antes de seu *trânsito em julgado*.

O parágrafo único do art. 252 do Regimento Interno do STF é claro ao estabelecer que “não caberá pedido de avocação, se a decisão impugnada houver transitado em julgado, ou admitir recurso com efeito *suspensivo*.”

Assim decidiu a Corte Suprema, ao apreciar o pedido de Avocação n<sup>o</sup> 4, em que se pretendia a avocação de reclamações trabalhistas contra a Ferrovia Paulista S.A. (FEPASA), cuja ementa do acórdão diz:

“Pedido de avocação de reclamações trabalhistas, envolvendo decisão de mérito *transitada em julgado*. Sua *inadmissibilidade*, eis que a avocação pressupõe uma *causa em curso*, consoante o disposto no parágrafo único do art. 6<sup>o</sup> da Emenda Regimental n<sup>o</sup> 6/78.

*Constitucionalidade* do mencionado preceito, decorrente, sobretudo, da interpretação sistemática da Lei Maior, que assegura no § 3<sup>o</sup> do seu art. 153 o *respeito à coisa julgada*.

Inviabilidade da pretensão, em caráter alternativo — avocação para que seja proferida sentença de liquidação, fixando critério de cálculo compatível com tabela baixada pelo Poder Executivo, uma vez que o critério de cálculo para efeito da incidência do adicional por tempo de serviço constitui matéria de mérito das reclamações, *definitivamente julgadas*.

*Indeferimento do pedido*” (13).

Incidindo a avocação sobre demanda em curso, os efeitos da mesma e do julgamento proferido pelo STF são *inter partes*, isto é, não atingem terceiros estranhos à lide avocada.

A Constituição federal e o Regimento Interno do STF, respectivamente, nos arts. 119, I, o, e 252, *caput*, utilizam a expressão “causas processadas perante quaisquer Juízos ou Tribunais”. FREDERICO MARQUES, na sua obra sobre a Reforma do Poder Judiciário, comenta o alcance desta expressão:

(13) In *Revista Trimestral de Jurisprudência* do STF, v. 99, p. 953.

“Falando o preceito constitucional em “causas processadas perante quaisquer juízos ou Tribunais”, não importa que se admita, ou não, para o caso, o recurso extraordinário: os pressupostos da avocação *diferem* daqueles do art. 119, III, e se resumem nos que se contêm no preceito da letra o, e que acima foram indicados. Existentes esses pressupostos, *ainda* mesmo que se trate de processo da Justiça do Trabalho, ou da Justiça Eleitoral, *irrelevantes* se apresentam as limitações, respectivamente, dos arts. 139 e 143, da Constituição vigente e, *a fortiori*, *quaisquer outras impeditivas* de recurso extraordinário contra decisões das justiças locais, da Justiça Federal ordinária e da Justiça Militar” (14).

A avocação devolve ao Supremo Tribunal Federal o conhecimento *integral* do litígio, *salvo* se a decisão consistir em incidente da causa, o que, nessa hipótese, limitará a avocação ao conhecimento desse incidente.

Tendo em vista o que dispõe a letra p do art. 119, I, da Constituição federal, que também é uma inovação da Emenda Constitucional nº 7/77, pode-se conceder *medida cautelar*, como providência “preliminar ou incidental da avocação”, utilizando a expressão de FREDERICO MARQUES.

O Prof. FREDERICO MARQUES considera a avocação, por si só, uma cautelar:

“Aliás, a avocação, *por si só*, é providência cautelar, porquanto ela se funda na decorrência de “imediato perigo”, que necessita ser evitado; e o caráter suspensivo que lhe outorga o mandamento constitucional tem por fim evitar “que não se consuma a lesão”, como observou PAULINO JACQUES (ob. et loc. cit.), o que ainda mais realça a natureza cautelar desse remédio constitucional” (15).

#### 4. O primeiro pedido de avocação de causas

O primeiro pedido de avocação foi feito em janeiro de 1978, durante as férias do STF, quando o Procurador-Geral da República requereu a concessão de medida cautelar em pedido de avocação. Nessa ocasião, presidia o Supremo Tribunal Federal o Ministro Thompson Flores, que concedeu a medida requerida com base no art. 14, VIII, do antigo Regimento Interno do STF (hoje, art. 13, VIII, do novo RI do STF), que estabelece ser, no período de férias,

(14) MARQUES, José Frederico. *A Reforma do Poder Judiciário*. São Paulo, Saraiva, 1979, v. 1, p. 324.

(15) MARQUES, José Frederico. *Op. cit.*, p. 324.

atribuição do Presidente do Tribunal a concessão de medida cautelar.

Tratava-se de circunstância excepcional, não só por ser o primeiro pedido de avocação, como pelo fato da matéria ainda não estar regulamentada pelo Regimento Interno, uma vez que a Emenda Regimental que disciplinaria a advocatária ainda não tinha sido aprovada pelo Tribunal, tendo o Min. Thompson Flores considerado auto-aplicável a Emenda Constitucional nº 7.

A causa avocada consistia no seguinte: O Sindicato dos Corretores de Navios do Estado do Rio de Janeiro, com extensão de base territorial em outros Estados, inclusive em Santa Catarina, ajuizou ação de perdas e danos contra várias agências marítimas, por si e pelas suas representadas, todas com sede no mencionado Estado.

Fundava-se o pedido de perdas e danos na alegação de que as rés, ilegalmente, afastaram os corretores marítimos de participar nos atos de comércio marítimo que elas realizaram e, em consequência, estavam obrigadas a pagar as percentagens correspondentes à intervenção obrigatória de maneira que a reparação pecuniária compreendesse tudo o que os autores perderam e o que deixaram de lucrar.

O Juiz Federal substituto de Florianópolis, em sua sentença, julgou procedente a ação.

Usando da faculdade legal de que dispunham, os Corretores de Navios requereram a execução provisória da quantia arbitrada a título de indenização, procedendo, por via de carta precatória, a penhora de bens móveis e imóveis pertencentes aos armadores, no Rio de Janeiro, para garantir a execução.

Estando o mandado de penhora, em 10 de janeiro, integralmente cumprido, quando sobreveio, no dia 12 do mesmo mês, despacho do Min. Thompson Flores, na época Presidente do STF, deferindo a medida cautelar postulada pelo Procurador-Geral da República.

O que ensejou o pedido de avocação foi a fase de execução de sentença, dos quais destaco os motivos mais relevantes: 1º) forma de liquidação por arbitramento quando se impunha liquidação por artigos; 2º) excesso da execução, por abranger armadores que não participaram do processo de conhecimento; 3º) falta de caução idônea (art. 588, I, do CPC).

Se fosse permitido o prosseguimento da execução, na forma como ela estava sendo processada, as consequências seriam ruinosas, como:

“Não fora a medida cautelar deferida por S. Ex<sup>a</sup>, o Ministro Presidente do Colendo Supremo Tribunal Federal, a execução, com os vícios acima apontados, teria prosseguimento através da penhora de navios pertencentes a

empresas estrangeiras, inclusive estatais, como é o caso da Elma (Governo argentino) e, como bem salientou o Dr. Procurador-Geral da República, a iminência de tais medidas gerou *inquietação e apreensão no exterior*, o que, por certo, levaria os armadores estrangeiros a evitar os portos do País, com graves prejuízos ao nosso comércio internacional.

Por outro lado, a ameaça ao normal desenvolvimento das atividades da armação brasileira (bloqueio de saldos bancários, afetando, diretamente, o capital de giro das empresas, e, em consequência, reduzindo sua capacidade de operação), põe em risco o cumprimento dos acordos de comércio e transporte de mercadorias firmados pelo Brasil, comprometendo as relações do Brasil com nações irmãs" (16).

Devido à originalidade e à relevância desse caso, destacarei as partes mais importantes do relatório do Min. Thompson Flores, concernente ao despacho em que concedeu a medida cautelar, no referido pedido de avocação:

"Em 11 do próximo passado, quando o Tribunal estava em férias, requereu o Dr. Procurador-Geral da República a concessão de medida cautelar em pedido de avocação, fundada no art. 119, I, letras *o* e *p*, da Constituição, na redação que lhes atribuiu a Emenda nº 77.

.....  
Veio ela instruída com farta documentação, constante de manifestação dos Srs. Ministros dos Transportes e das Relações Exteriores, fls. 13/14 e 172, acompanhada aquela de vasta correspondência recebida da SUNAMAN e da SYNDARMA, além de recortes de vários periódicos nacionais e um do *exterior* alusivos ao assunto.

.....  
Do meditado exame da documentação convenci-me da ocorrência, em princípio, dos pressupostos que justificam a avocatória, e, ainda, que, para sua real eficácia, impedia a concessão de medida cautelar, visando a sustar, de pronto, os efeitos produzidos pela sentença em fase concreta de execução.

Quanto ao procedimento, coincide ele com a conceituação que lhe atribuiu esta Corte no Diagnóstico da Reforma do Poder Judiciário (*Reforma do Poder Judiciário, Diagnóstico*, pp. 37/8, n.ºs 41/2).

Seus pressupostos foram transplantados para a Constituição, através da Emenda nº 7/77, na redação do art.

(16) In *Revista Trimestral de Jurisprudência do STF*, v. 92, pp. 16 e 17.

119, I, o. É certo que o STF ainda não disciplinou seu processamento.

O projeto da respectiva Emenda Regimental, elaborado pela Comissão, está em fase de estudo perante o Plenário.

A meu ver, *tal omissão não obsta a aplicação imediata* da norma constitucional vigente, adotando o processo similar da Representação, no que couber. Permito-me aqui pequena digressão.

Ao advir a primeira lei que disciplinou o processo de declaração de inconstitucionalidade em tese, prevista pela Constituição de 1946, e ao que me parece, 2.271, expedida ao tempo do Governo Café Filho, adotou em seu procedimento as normas que regulavam o mandado de segurança.

E por duas vezes pelo menos esta Corte concedeu em tais feitos medidas cautelares, invocando para fazê-lo as disposições da citada Lei nº 1.533/51. Refiro-me às Representações n.ºs 466 e 467, das quais foram relatores respectivamente os eminentes Ministros Ari Franco e Victor Nunes (DJ, de 16-11-61, Ap. 209, pp. 621 e segs.; e RTJ 23, pp. 1 e segs.). Para o caso, a questão se faz mais singela, pois o art. 175 do Regimento Interno alude à medida reportando-se ao art. 22, IV.

E assim decidiu este Plenário ao apreciar a Representação nº 933 da qual fui relator (RTJ 76/342).

As dúvidas então suscitadas desapareceram ante a Emenda Constitucional nº 7/77, como passou a dispor o art. 119, I, letras o e p.

Certo a decisão caberia ao Plenário.

Estando, porém, em férias a Corte, dita atribuição ficou a cargo do Presidente, como dispõe o art. 14, VIII, do citado Regimento, sujeitando sua decisão ao *referendum* do Plenário.

.....

No que *pertine ao merecimento*, a documentação convence seja justificando a avocação, seja a medida cautelar, demonstrando decorrer do decisório impugnado, já em fase de concreta execução, *imediato* perigo de lesão à segurança, e, especialmente, *das finanças públicas*.

*Ademais*, complexa execução processa-se por simples *arbitramento*, cujo laudo, severamente atacado pelas partes, estima os prejuízos na elevada cifra de ..... Cr\$ 59.919.150,05.

E, posto provisória a execução, face à apelação interposta, teve ela curso, *sem qualquer caução*, contrariando o disposto no art. 588, I, do CPC.

.....  
É o relatório, o qual se tornou um tanto extenso pela originalidade do tema" (17).

O Supremo Tribunal Federal, unanimemente, referendou o despacho do Presidente Thompson Flores, e, posteriormente, concedeu a advocatória. Pela exposição de motivos dos Ministros dos Transportes e das Relações Exteriores, mais os periódicos publicados na imprensa nacional e estrangeira, sobre o caso, vê-se logo a gravidade da situação e a sua provável repercussão na política econômica e exterior do Governo, caso não fosse sustado o prosseguimento da execução da sentença, através da medida cautelar e, posteriormente, da própria advocatória.

##### 5. Conclusão

A instituição da advocatória, pela Emenda Constitucional nº 7, constitui, inegavelmente, uma inovação "revolucionária", como salientou, com propriedade, PAULINO JACQUES. O poder de avocar causas, conferido pelo legislador constituinte ao mais alto Pretório do País, veio a reforçar e, naturalmente, ampliar a competência do Supremo Tribunal Federal, tornando mais eficaz a sua atividade como órgão máximo do Poder Judiciário e guardião maior da Constituição e das leis federais, dentro da filosofia que orientou a Reforma Judiciária de não se tentar resolver a chamada "crise do STF" através da mutilação de sua competência.

O eminente Min. Vítor Nunes Leal lembra o testemunho de FRANKFURTER, onde este diz que, nos Estados Unidos, *jamais* se pensou em restringir a competência da Suprema Corte, sob o pretexto de aliviar os seus encargos:

"Nenhuma proposta para se restringir o poder da Corte Suprema sobre a legislação foi *jamais* adotada. O criterioso exercício desse poder, por mais refinada que seja a sua discriminação, *não pode* ser garantido por nenhum expediente mecânico" (18).

Significou, também, a advocatória, um reforço aos poderes do Executivo federal, ao qual incumbe, na pessoa do Chefe do Ministério Público da União, o Procurador-Geral da República, fazer o pedido de avocação. *Não custa* repetir que o Procurador-Geral *apenas* faz o *pedido*, pois quem julga a gravidade da situação e o cabimento da advocatória é o *Supremo Tribunal Federal*.

(17) In *Revista Trimestral de Jurisprudência do STF*, v. 92, pp. 12 e segs.

(18) In *Revista Forense*, v. 213, p. 23.

Inclusive, como já salientei no início deste trabalho, ao analisar os pressupostos da advocatória, o próprio relator *pode indeferir liminarmente* o pedido de avocação, caso este não preencha os pressupostos estabelecidos na Constituição federal e no Regimento Interno do STF (art. 254, II, do Regimento Interno).

Outro aspecto que deve ser enfatizado é que a advocatória não veio diminuir a importância das instâncias inferiores. Em primeiro lugar, o fato de, dos nove pedidos de avocação feitos até o momento atual, só quatro terem sido *concedidos*, reflete o caráter *excepcionalíssimo* do instituto, do seu cabimento, que é *deferido* pela *Suprema Corte*. Deve-se lembrar que a própria Corte Suprema dos Estados Unidos possui tal poder, como lembrou o Ministro Nunes Leal.

O Min. Xavier de Albuquerque, no seu discurso de posse, quando assumiu a Presidência do Supremo Tribunal Federal, em 16-2-1981, diz ter sido a instituição da advocatória ineficaz, devido ao pequeno número de causas avocadas:

“É quase de hoje — seja-me concedida a ilustração — a adesão que dei, crédula e entusiástica, às três medidas sugeridas pelo Tribunal e incorporadas à sua disciplina constitucional: a transferência, para o Presidente, da competência para homologar sentenças estrangeiras, e a instituição da advocatória e da representação para interpretação de lei.

Pois bem.

.....  
Da segunda e da terceira, a utilização parca, ou nenhuma, parece insuscetível de qualificar lisonjeiramente os resultados. De apenas cinco advocatórias, somente uma foi deferida e desfechou na modificação dos rumos da causa; duas outras foram denegadas pelo Tribunal e as duas restantes, os próprios relatores se incumbiram de trancar liminarmente” (19).

Sob o prisma jurídico-processual, a advocatória, como enfatizaram PAULINO JACQUES e FREDERICO MARQUES, é uma “antecipação de recurso”, com características e pressupostos *próprios*, uma vez que *só tem* cabimento, como já foi referido, se a decisão impugnada não houver *transitado* em julgado *ou* não admitir recurso com efeito *suspensivo*.

O presente artigo consistiu numa análise sucinta da Emenda Constitucional nº 7, de 1977, e, em especial, da advocatória, que é um instituto ainda *desconhecido*, principalmente a sua origem e

(19) ALBUQUERQUE, Xavier de. “Discurso de posse na Presidência do STF. In *Supremo Tribunal Federal — Relatório — 1981*, p. 34.

os seus aspectos mais relevantes, de natureza eminentemente cautelar, para prevenir danos irreparáveis.

Infelizmente, passados oito anos da Emenda Constitucional nº 7 e da Lei Orgânica da Magistratura, que foram o *primeiro* passo para as reformas que o Judiciário tanto anseia e carece, notou-se que o legislador não teve a sensibilidade que era de se esperar, uma vez que, desde estas medidas, nada mais foi feito no sentido de dar continuidade ao trabalho iniciado, talvez, devido à célebre advertência de SAINT GIRONS:

“Não há quem não deseje uma justiça esclarecida, imparcial, independente. Poucos, todavia, a têm conseguido — e pela razão muito simples, talvez, de que tem *falta* a *habilidade* e a *coragem* de outorgar aos magistrados o grande poder de que carecem para o melhor desempenho de suas altas funções.”

#### BIBLIOGRAFIA

- 1 ALBUQUERQUE, Xavier de. O Poder Judiciário na Conjuntura Política Nacional. *Revista AJURIS*, nº 24.
- 2 COUTURE, Eduardo J. *Vocabulário Jurídico*. 1960.
- 3 FERREIRA Fº, Manoel G. *Comentários à Constituição Brasileira*. 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 1977, v. 2.
- 4 JACQUES, Paulino. *As Emendas constitucionais n.ºs 7, 8 e 9 Expli-cadas*. Rio de Janeiro, Forense, 1977.
- 5 KELLY, Prado. Supremo Tribunal Federal: Composição e Compe-tência. *Revista da OAB*, nº 20, a. VII, v. VII.
- 6 LEAL, Vítor Nunes. O Requisito da “Relevância” para Redução dos Encargos do Supremo Tribunal. *Revista Forense*, v. 213.
- 7 MARQUES, José Frederico. *A Reforma do Poder Judiciário*. São Paulo, Saraiva, 1979, v. 1º
- 8 NUNES, Castro. *Do Mandado de Segurança*. 8ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1980.
- 9 ———. *Teoria e Prática do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro, Forense, 1943.
- 10 ORLANDO, Pedro. *Novíssimo Dicionário Jurídico Brasileiro*. São Paulo, Ed. LEP S.A., 1959, v. 1º
- 11 *Reforma do Poder Judiciário — Diagnóstico*. Supremo Tribunal Federal. Departamento de Imprensa Nacional, 1975.
- 12 *Revista Trimestral de Jurisprudência do STF*, vols. 87, 92, 99 e 108.
- 13 ROSAS, Roberto. *Direito Processual Constitucional*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1983.
- 14 Supremo Tribunal Federal -- *Relatório* — 1981, Departamento de Imprensa Nacional.
- 15 TENÓRIO, Igor. “O “certiorari” americano e a advocatária no STF.” *Revista de Informação Legislativa*, a. 16, n. 61.