

# Reflexos da Emenda Constitucional n.º 7 no Processo Civil e na Organização Judiciária dos Estados

Des. LUÍS ANTONIO DE ANDRADE

## SUMÁRIO

### I — Introdução

### II — Reflexos de ordem processual

1. Representação do Procurador-Geral para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual.
2. A advocatária.
3. Contencioso administrativo.
4. Outras inovações.

### III — Reflexos na organização judiciária dos Estados

1. A instituição do Conselho Nacional da Magistratura.
2. A instituição de "órgão especial" nos Tribunais numerosos.
3. As questões de direito marítimo e de navegação.
4. Leis de organização e divisão judiciárias.
5. Substituição dos desembargadores.
6. Curso de preparação para o ingresso na magistratura.
7. Direito à promoção.
8. Escola de aperfeiçoamento do magistrado.
9. Outras inovações.

### IV — Conclusão

---

Conferência pronunciada na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (Curitiba), em 27 de novembro de 1978 — texto atualizado.

## I — INTRODUÇÃO

1 — Como é do conhecimento de todos, a partir de abril de 1974, teve início, entre nós, o movimento destinado à “Reforma do Poder Judiciário”, movimento esse do qual resultou, decorrido pouco mais de um ano, a remessa, ao Sr. Presidente da República, do “Diagnóstico” aprovado pelo Supremo Tribunal Federal.

A implantação da “Reforma” tornou necessárias duas providências legislativas: em primeiro lugar, a alteração da Carta de 1969; e, a seguir, a edição de Lei Complementar, denominada “Lei Orgânica da Magistratura Nacional”.

2 — Das modificações de ordem constitucional havidas, apenas cuidaremos das que, de algum modo, se relacionam com o processo civil e com a organização judiciária dos Estados.

Começemos pelas que dizem respeito ao processo civil.

## II — REFLEXOS DE ORDEM PROCESSUAL

### 1 — Representação do Procurador-Geral para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual

3 — Antes da Emenda Constitucional nº 7, só previa nossa Carta Magna o conhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representações a ele feitas pelo Procurador-Geral da República, para o efeito de declaração de **inconstitucionalidade** de lei ou ato normativo federal ou estadual (art. 119, I, I). Dessa faculdade valeu-se, em inúmeras oportunidades, o Chefe do Ministério Público, e as mais variadas disposições legais — principalmente normas das Constituições dos Estados — foram cassadas, por eivadas de inconstitucionalidade.

4 — A novidade introduzida pela Emenda de Abril consistiu em haver ampliado o direito de representação por parte do Procurador-Geral, autorizando-o a também pedir o pronunciamento do Supremo sobre a exata **interpretação de lei** ou ato normativo federal ou estadual. Trata-se de pronunciamento **em tese**, desligado e independente de qualquer caso concreto. E a decisão da mais alta Corte, uma vez tomada, terá eficácia **vinculativa**, impondo-se a toda a Justiça brasileira, e, quiçá, ao próprio Supremo Tribunal Federal.

5 — O objetivo da introdução desse princípio novo foi o de, dirimindo, logo no nascedouro, dúvidas quanto à interpretação de normas já editadas ou a se editarem, evitar que surjam e se multipliquem litígios decorrentes de sua pouca clareza, omissão, contradição, obscuridade, duplo sentido, ou, mesmo, de seu complexo entendimento em face de preceitos já existentes.

6 — Ao defender o novo instituto, lembrou o Dr. Procurador-Geral da República, o que vem ocorrendo, com freqüência, principalmente em matéria tributária ou fiscal: publicada uma lei, surgem logo inúmeras ações judiciais decorrentes apenas de sua interpretação, e que ameaçam se repetir, avolumando os cartórios, os tribunais e o próprio Supremo Tribunal Federal. E recorda o que se deu com relação à incidência do ICM sobre bens de capital, matéria a respeito da qual nossa mais alta Corte se pronunciou em data relativamente recente, dando a cobrança por ilegal. Não obstante, centenas de ações continuam sendo distribuídas, todas elas com o mesmo objetivo. Lembra, ainda, o Dr. Procurador-Geral, a título exemplificativo, situações semelhantes, como a de serem ou não devidos honorários de advogado em mandado de segurança; a de estarem ou não sujeitas a recurso de ofício as decisões denegatórias de mandado de segurança; a da persistência ou não, dos efeitos da liminar inicialmente concedida, após indeferida a segurança; a de ser, ou não, necessário o esgotamento da instância administrativa em matéria de acidentes de trabalho; a da extinção, ou não, do processo, em executivos fiscais cujo devedor não é encontrado para ser citado; e assim por diante.

#### 7 — Merece aplausos a inovação?

Defenderam-na com ardor, entre outros, os Ministros Djacy Falcão e Décio Miranda, pela economia que representa, eliminando a repetição de demandas com o mesmo objetivo.

Na autorizada companhia do professor José Carlos Barbosa Moreira <sup>(1)</sup>, não nos parece, porém, feliz o novo texto, pois parte ele da premissa de ser possível fixar-se desde logo o sentido de determinada norma, "sem antes submetê-la ao crivo da experiência prática". Por mais sábios que sejam os juizes do nosso Supremo Tribunal Federal, impossível ser-lhes-á dizer que a interpretação exata e verdadeira de uma regra jurídica que surge é esta ou não aquela, ou aqueloutra. Como bem salientou o professor Barbosa Moreira, "a norma jurídica só revela as suas potencialidades quando testada no contato com as hipóteses concretas, e não há intérprete no mundo capaz de adivinhar todas as conseqüências que se podem extrair de uma norma às vezes aparentemente muito simples".

Dá-se com as leis o mesmo que com o sapato novo: após usá-lo durante algum tempo, amaciando-o, vemos que ele nos serve às maravilhas, ao contrário do que se supunha a princípio; e só em raros casos notamos que está a nos criar calos.

A inovação, de certo modo, desconhece o papel altamente criador da jurisprudência e corre o risco de mumificá-la em muitos casos.

8 — Sentindo o inconveniente que decorreria da interpretação, em tese, de determinada norma, ainda não madura, o Supremo Tribunal Fe-

(1) Rev. Dir. Proc. Geral Est. R. Janeiro, n.º 32.

deral, ao regulamentar, recentemente, a representação instituída pela Emenda de Abril, sujeitou-a a várias formalidades, e dispôs, com sabedoria (2):

“Art. 4º — O relator, se entender que não há motivos que justifiquem a necessidade da interpretação prévia, poderá indeferir liminarmente a representação, em despacho fundamentado, contra o qual caberá agravo regimental.”

Ai está, pelo menos, a válvula de escape a prevenir quaisquer exageros.

## 2 — A advocatória

9 — Outra inovação que nos vem da Emenda Constitucional nº 7 é a chamada **advocatória**.

Ao estabelecer os casos de competência do Supremo Tribunal Federal, neles foi incluído — letra **e** do inciso I do art. 119 — o de processar e julgar originariamente — **verbis**:

“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”.

10 — Como se vê do texto, legitimado ativo para pedir ao Supremo Tribunal a avocação é, tal como ocorre na representação por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual, o Procurador-Geral da República, e somente ele. Não pode a avocação ser requerida por terceiro, particular ou ente público, nem determinada de ofício pela Suprema Corte.

11 — Pressupostos para a admissibilidade da advocatória, como também ressalta do novo inciso, são:

- a) a existência de um feito em curso, seja no primeiro, seja no segundo grau de jurisdição;
- b) já haver uma decisão proferida, ainda que liminar ou cautelar;
- c) decorrer dessa decisão imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas;
- d) não haver a decisão transitado em julgado, pois nesse caso não se estaria mais em face de feito pendente e a lide já teria tido sua normal solução.

12 — Passíveis de avocação são **quaisquer** causas, ainda que delas não participem a União, os Estados, os Municípios ou qualquer ente público, dado que a possibilidade de lesão grave à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas pode perfeitamente se dar entre particulares.

(2) Regimento Interno do STF (Emenda Regimental nº 7, de 23-8-78 — DJ de 28-8-78.)

Nos grandes centros urbanos é até comum a ameaça à ordem e à segurança públicas, quando se trata de executar despejos ou reintegração de posse de favelas habitadas por milhares de pessoas. Em tais casos, o temor da perturbação da ordem e, quiçá, da própria segurança pública, leva, em regra, à intervenção do Poder Público, que, embora não participante do feito, a ele põe termo desapropriando os imóveis.

13 — O professor José Carlos Barbosa Moreira andou pesquisando o Direito estrangeiro, a ver se encontrava em outros povos figura semelhante à dessa avocatória, ora introduzida em nosso mundo jurídico. Procurou, procurou e foi parar... na China! Na China Continental, cuja Lei de Organização Judiciária atribui à Corte Suprema Popular a faculdade de “conhecer de casos de primeira instância que considere que deva julgar” (art. 30).

Realmente, a semelhança é grande, embora aqui a avocação seja, por um lado, mais ampla, por abranger também as causas em curso na segunda instância; e, por outro, mais restrita, por depender de requerimento do Procurador-Geral da República.

Na verdade, porém, a fonte inspiradora da medida foi o nosso próprio Direito positivo. O art. 4º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, prevê a suspensão da medida liminar em mandado de segurança, e até da própria sentença concessiva de segurança, “para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”. O que a Emenda de Abril fez foi estender esse mesmo objetivo a ações outras que não as de mandado de segurança, usando até das mesmas palavras, trocada apenas a expressão “economia pública” por “finanças públicas”.

14 — A avocatória, transferindo o conhecimento integral da lide para o Supremo Tribunal Federal, abre exceção, na maioria dos casos, ao princípio do duplo grau de jurisdição, o qual, embora não erigido em norma constitucional, é tradição consagrada, não só pelo nosso direito, como pelos ordenamentos dos povos cultos. Avocado o processo que porventura ainda esteja em início da tramitação, é ele julgado, em única e última instância, pela Corte Suprema, pondo-se fim à controvérsia.

15 — O Supremo Tribunal Federal, através da Emenda Regimental nº 6, de 9-3-78, já regulou a avocatória, nela estabelecendo, entre outras medidas, e acertadamente, que a avocação não devolverá o conhecimento integral do litígio à Suprema Corte “se a decisão se adstringir a incidente da lide, caso em que o conhecimento a ele se restringirá” (art. 1º, *in fine*); que o Relator poderá indeferir, liminarmente, o pedido que não atenda, de modo manifesto, aos requisitos da avocatória, cabendo contra esse despacho agravo regimental (art. 3º, II); e que não caberá pedido de avocação, se a decisão impugnada houver transitado em julgado (art. 1º, parágrafo único).

16 — Num ponto, porém, parece haver falhado a regulamentação citada, pondo, mesmo, em perigo a própria finalidade do instituto novo. Referimo-nos à norma segundo a qual “Não caberá pedido de avocação se a decisão impugnada... admitir recurso com efeito suspensivo” (art. 1º, parágrafo único, *in fine*).

Ora, se da decisão proferida na causa cuja avocação foi pedida pode decorrer imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança, ou às finanças públicas, o só fato de ser tal decisão passível de recurso com efeito suspensivo não exclui o imediato perigo que se pretende evitar. É que a simples possibilidade de recurso com efeito suspensivo, ou mesmo o já haver sido ele interposto, não impede, em muitas hipóteses, venha a decisão a transitar em julgado e tornar automaticamente inadmissível a avocação. Basta lembrar que, nos termos do art. 501 do Código de Processo Civil, "O recorrente poderá, a qualquer tempo, sem anuência do recorrido, ou dos litisconsortes, desistir do recurso", desistência essa que, por não depender de termo (Código de Processo Civil, arts. 154 e 158), faz logo transitar em julgado a decisão. Pense-se, ainda, na hipótese de, estando a fluir o prazo para o recurso, a parte **renunciar ao direito de recorrer**, renúncia essa que "independe da aceitação da outra parte" (Código de Processo Civil, art. 502). Ou, ainda, no caso mais simples, de a parte, intencionalmente, ou não, deixar que se escoe o prazo legal sem recorrer.

Ou finalmente, no caso do recurso ficar deserto por falta de preparo (Código de Processo Civil, arts. 519 e 527, § 1º).

### 3 — Contencioso administrativo

17 — Passemos, agora, ao exame das inovações através das quais autoriza a Emenda nº 7 a instituição entre nós do **contencioso administrativo**, o qual, previsto com o objetivo de desafogar a Justiça Federal, nada tem de comum, em sua estrutura, finalidade e conseqüências, com seus homônimos europeus e, muito menos, com o modelo francês.

18 — As normas que preconizam a criação desse contencioso, ou melhor, desses contenciosos administrativos, acham-se, um tanto estranhamente, espalhadas em várias disposições da Constituição.

Na Constituição de 69 existia, e ainda existe, a regra do art. 110, preceituando que "os litígios decorrentes das **relações de trabalho** dos servidores com a União, inclusive as autarquias e as empresas públicas federais, processar-se-ão e julgar-se-ão perante os juizes federais, devendo ser interposto recurso, se couber, para o Tribunal Federal de Recursos" dispondo, por sua vez, o artigo seguinte (111): "A lei poderá criar contencioso administrativo e atribuir-lhe competência para o julgamento das causas mencionadas no artigo anterior". A única modificação introduzida neste art. 111 pela Emenda de Abril foi a de a ele acrescentar, entre parêntesis, remissão ao art. 153, § 4º

E o que diz o art. 153, § 4º?

Diz o seguinte:

"A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual. O ingresso em juízo poderá ser condicionado a que se exauram (sic) previamente as vias adminis-

trativas, desde que não exigida garantia de instância, nem ultrapassado o prazo de cento e oitenta dias para a decisão sobre o pedido.”

O que resultou da pequena alteração feita — a remissão entre parêntesis — foi, simplesmente, que, criado o contencioso administrativo com atribuições de dirimir litígios decorrentes das relações de trabalho entre servidores com a União, autarquias e empresas públicas **federais**, suas decisões não põem ponto final à questão — como poderia se dar não houvesse o parêntesis. A apreciação judicial fica em aberto.

Mais adiante, no art. 203 — e não se sabe por que “Disposições Gerais e Transitórias” — prevê, também, a Emenda nº 7 a criação de contenciosos administrativos, **federais e estaduais**, sem poder jurisdicional, para a decisão de questões fiscais e previdenciárias, inclusive relativas a acidentes do trabalho. E, como aí, também, faz-se remissão ao art. 153, § 4º, conclui-se que, criados tais contenciosos, a lei poderá **condicionar** o ingresso do interessado em juízo à exaustão prévia da via administrativa, só podendo ingressar em juízo se, ultrapassado o prazo de 120 dias, não houver sido proferida decisão sobre o pedido formulado.

19 — Ainda sobre o assunto, diz, finalmente, o art. 204, que — **verbis** — “a lei poderá permitir que a parte vencida na instância administrativa (arts. 111 e 203) requeira diretamente ao Tribunal competente a revisão da decisão proferida”.

Dizendo que “a parte vencida” pode pleitear a revisão, aí se incluem, indistintamente, não só o particular, como, também, a Fazenda Pública. Nem se compreenderia fosse de outro modo, pois, presumindo-se imparcial a decisão do contencioso administrativo, poderia ela não haver feito justiça à Fazenda Pública.

20 — Qual a natureza do pedido de revisão, que o art. 204 admite seja requerido **diretamente** ao “Tribunal competente”? E que “Tribunal competente” é esse?

Vamos por partes.

Segundo o Projeto do Governo, o vencido, inconformado com a decisão do contencioso, poderia dela **recorrer**, diretamente para a segunda instância. E, como **recurso**, era o pedido de revisão classificado na emenda constitucional proposta (art. 123, III).

A tempo, deu-se conta o Congresso da impossibilidade jurídica de ser a revisão havida como **recurso**, pois, se fora recurso, haveria, necessariamente, **prazo** para a sua interposição, a fazer **coisa julgada**; mas, não tendo o órgão administrativo “poder jurisdicional”, como ficou expresso no art. 204, suas decisões não poderiam fazer coisa julgada. Daí a solução encontrada pelo Congresso de incluir o pedido de revisão como feito da competência **originária** do Tribunal.

## 21 — Mas, que Tribunal?

Lendo-se o art. 122, item II, que a Emenda de Abril redigiu, poderia parecer, à primeira vista, que seria o Tribunal Federal de Recursos, pois nele está escrito:

“Art. 122 — Compete ao Tribunal Federal de Recursos:

.....  
II — julgar, originariamente, nos termos da lei, o pedido de revisão das decisões proferidas pelos contenciosos administrativos (art. 204).”

Falando o inciso, genericamente, em “contenciosos administrativos” — em vez de “contenciosos administrativos **federais**” —, ter-se-ia, então, que ao Tribunal Federal de Recursos caberia apreciar **quaisquer** revisões, inclusive das decisões dos contenciosos **estaduais**!

Tal solução seria, entretanto, inconcebível, em face de nossa sistemática constitucional, que reserva ao Tribunal Federal de Recursos a apreciação, apenas, de questões em que a União, suas autarquias ou empresas públicas federais forem interessadas, deixando aos Tribunais dos Estados as matérias atribuídas aos demais órgãos do Poder Judiciário.

Não teria pé nem cabeça estar o Tribunal Federal de Recursos a julgar questões fiscais de exclusivo interesse dos Estados.

O que houve, pois, foi imperfeita e descuidada redação do inciso II do art. 122, o qual **plus dixit quam voluit**.

Criado o contencioso estadual, a lei estadual é que dirá qual o Tribunal competente para julgar os pedidos de revisão das decisões por ele proferidas.

22 — Das inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 7, esta que prevê a criação de contenciosos administrativos nos Estados, com os efeitos previstos nos arts. 153, § 4º e 204, foi, por certo, a mais combatida e criticada.

23 — Em primeiro lugar, porque a obrigatoriedade do ingresso na instância administrativa retardará, em inúmeros casos, a distribuição da Justiça. Se a parte está convicta de que seu direito foi ferido, não se lhe deveria entrar o ingresso em juízo. Obrigá-la a recorrer, antes, a órgão colegiado “sem poder jurisdicional” é forçá-la a uma perda de tempo muitas vezes precioso.

24 — Além do enfraquecimento do princípio de que “a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão do direito individual”, outra garantia constitucional já consagrada como uma das pedras angulares do nosso Direito, e constante, igualmente, do elenco dos “Direitos e Garantias Individuais”, sofrerá golpe profundo e quase mortal: o instituto do mandado de segurança, cujo objetivo é exatamente o de “proteger

direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder” (art. 153, § 21).

Vedar à parte lesada em seu direito líquido e certo, durante seis meses, o ingresso em juízo, em se tratando de questões fiscais e previdenciárias — exatamente aquelas em que o remédio é mais freqüentemente solicitado —, significa deixar praticamente ao desamparo lesões de direito que impõem solução pronta e imediata. Pense-se, por exemplo, na impossibilidade em que fica o interessado de obter medida liminar nos casos de iminência da lesão de seu direito.

25 — O eminente Ministro Décio Miranda, ardoroso pioneiro da rapi-ficação da Justiça, até há pouco membro do Tribunal Federal de Recursos — precisamente do Tribunal que mais se beneficiaria com a emenda proposta pelo Projeto, se realmente possuísse as virtudes pretendidas —, apontou ainda outro aspecto em desfavor da criação dos órgãos preconizados pela emenda. Lembrou ele que, nas questões tributárias e previdenciárias, “ou se estará cuidando de normas de vigência antiga, e, nesse caso, a justiça especializada sobre elas já tem jurisprudência e será inútil superfetação recorrer obrigatoriamente, em caráter prévio, à via administrativa, ou se tratará de regras novas, e será conveniente obter, quanto antes, sobre elas o pronunciamento judicial”.

26 — “Ademais” — observa argutamente o douto Ministro — “é de não esquecer que um outro tópico da reforma (art. 119, I, l) autoriza a representação do Procurador-Geral da República para interpretação de lei federal”. E indaga: “Se, com essa providência, se visa a antecipar a interpretação judicial definitiva da lei, que atualmente advém da sedimentação da jurisprudência, por que adia-la naqueles outros casos?”

Daí a sua conclusão de que erigir os contenciosos administrativos preconizados pela emenda “em caminho prévio obrigatório não concorrerá nem para o prestígio nem para a eficiência da Justiça” (Conferência proferida no Instituto dos Advogados do Brasil em 28-7-76).

#### 4 — Outras inovações

27 — Além das que acabamos de ver, outras modificações e inovações de natureza processual, mas de menor monta, foram introduzidas pela Emenda Constitucional nº 7 no sistema até então vigente.

28 — No tocante ao Supremo Tribunal Federal, explicitou-se ser de sua competência dirimir os conflitos de jurisdição entre quaisquer tribunais e entre Tribunal e juiz de primeira instância a ele não subordinado (art. 119, I, e). Esta última hipótese, embora não prevista pela Emenda Constitucional nº 1, já era admitida, por construção, pela nossa mais alta Corte.

29 — Também ficou consignada a faculdade da concessão de medida cautelar nas representações da inconstitucionalidade oferecidas pelo Pro-

curador-Geral da República (art. 117, I, p). Relativamente a essa concessão, atribuiu-se ao Supremo Tribunal Federal processá-la e julgá-la originariamente (art. 119, I, p). Tal solução evidentemente não condiz com a celeridade que se quis emprestar à "Reforma Judiciária", pois representará maior tarefa para a Excelsa Corte, em sua composição plena. O modelo, no caso, deveria ser o mandado de segurança, em que o deferimento, ou não, da liminar é deixado a critério do Relator.

30 — Quanto à homologação de sentença estrangeira, passou ela da competência do Tribunal Pleno para a do Presidente, por sinal, de maneira bastante curiosa: a Emenda nº 7, em vez de dizer, simplesmente, que caberia ao Presidente homologar sentenças estrangeiras, preferiu dar uma volta: dispôs que o **Regimento Interno estabelecerá** a competência do Presidente para esse fim (art. 119, § 3º, d); e esqueceu-se de revogar a norma que estabelecia para tanto a competência do **Tribunal** (art. 119, I, g). De qualquer forma, isso não importa, dado que modificado já foi o Regimento Interno (Emenda Regimental nº 4, de 4-5-77) e cumprida a determinação constitucional.

### III — REFLEXOS NA ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA DOS ESTADOS

31 — Passemos, agora, à segunda parte do nosso programa: apontar os reflexos da Emenda de Abril na organização judiciária dos Estados.

Em resumo, as inovações e modificações foram as seguintes:

#### 1 — A instituição do Conselho Nacional da Magistratura

32 — Esse Conselho será composto de sete ministros do Supremo Tribunal Federal, a ele cabendo conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância, e, em qualquer caso, determinar a aposentadoria de uns e outros, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço (art. 120 e § 1º)

O funcionamento do Conselho é regulado pela "Lei Orgânica da Magistratura Nacional" (3).

#### 2 — A instituição de "Órgão Especial" nos Tribunais numerosos

33 — Só os Tribunais de Justiça com número superior a 25 desembargadores (como ainda não é o caso do Paraná) terão tal órgão, o qual, composto de 11 a 25 membros, exercerá as atribuições, administrativas e jurisdicionais, da competência do Tribunal Pleno, bem como uniformizará a jurisprudência, no caso de divergência entre os grupos ou seções do Tribunal (art. 144, V).

(3) Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979. Vide Capítulo IV — do Conselho Nacional da Magistratura (arts. 50 a 60) e ainda os arts. 3º, 133 e 135 do Regimento do Conselho Nacional da Magistratura — DJ de 29-6-79, pág. 5097.

À primeira vista, poderia parecer que, nos Estados com mais de 25 desembargadores, o “Órgão Especial”, uma vez eleito ou constituído por lei, iria **substituir** o Tribunal Pleno e exercer **todas** as atribuições até então a este reservadas, bem como uniformizar a jurisprudência.

Uma leitura mais atenta do texto constitucional mostra, entretanto, que a Reforma de Abril **especificou** os casos em que a competência seria do “Órgão Especial”, não o fazendo com relação a outros, relativamente aos quais a atribuição é conferida “ao Tribunal”, sem qualquer ressalva ou menção alternativa.

Assim, são da competência do “Órgão Especial”, segundo a Constituição: **a)** decretar a perda do cargo pelo juiz (art. 113, § 1º); **b)** determinar a remoção ou a disponibilidade do juiz de categoria inferior (art. 113, § 3º); **c)** declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público (art. 116); **d)** recusar a promoção por antigüidade do juiz mais antigo (art. 144, II, **b**); **e)** recusar a promoção de juiz que haja completado o estágio (art. 144, II, **c**); e **f)** propor a alteração do número de membros do Tribunal ou dos Tribunais inferiores de segunda instância (art. 144, § 6º).

Por sua vez, não diz a Constituição competir ao “Órgão Especial”, mas, genericamente, “aos Tribunais”: **a)** eleger seus Presidentes e demais titulares de sua direção (art. 115, I); **b)** organizar seus serviços auxiliares, prover-lhes os cargos e fixar-lhes os vencimentos (art. 115, II); **c)** elaborar seus regimentos internos e fixar a competência dos órgãos julgadores (art. 115, III); **d)** conceder licenças e férias a seus membros (art. 115, IV); **e)** indicar ao Presidente da República o nome de juristas para a composição dos Tribunais Regionais Eleitorais (art. 133, III); **f)** propor ao Legislativo a criação de Tribunais inferiores de segunda instância, de juízes togados com investidura temporária, de justiça de paz temporária, de justiça militar estadual (art. 144, § 1º, **a, b, c e d**) e a alteração da organização judiciária (art. 144, § 5º).

A afirmação, pois, constante do art. 144, V, da Constituição, de que o “Órgão Especial” será constituído — **verbis** — “para o exercício das atribuições, administrativas e jurisdicionais, da competência do Tribunal Pleno”, não corresponde ao que resulta da análise sistemática e do confronto de textos da própria Carta Magna.

Parece, assim, que, por falta de técnica ou de atenção do Constituinte de abril, ao lado do já cognominado “Pleninho”, por ele criado, continuaremos a ter o Tribunal Pleno, embora desfalcado de algumas de suas principais atribuições. Essa dualidade de órgãos de cúpula, de atribuições distintas mas mal distribuídas, sobre ser ilógica, dificultará, por certo, os trabalhos dos Tribunais, pois os membros do “Órgão Especial” são, necessariamente, integrantes do Pleno, tendo, assim, que participar de ambos.

34 — A idéia da criação do “Órgão Especial” estava intimamente relacionada com a da abolição dos Tribunais de Alçada e a da conseqüente ampliação dos Tribunais de Justiça. Estes, com aquela extinção, teriam,

necessariamente, que aumentar, nos Estados mais populosos, o número de seus membros, o que tornaria praticamente inviável a tomada de votos nos plenários. Nessa linha de raciocínio era compreensível a substituição do Pleno por um órgão menor, em que estivessem representadas as várias seções do Tribunal.

Ocorre, porém, que não vingou a extinção dos Tribunais de Alçada. Mas ficou, não obstante, o “Órgão Especial”. Daí complicar-se o sistema, com a subsistência de dois plenários, embora com atribuições diversas.

35 — A estrutura desse “Órgão Especial” depende, também, da “Lei Orgânica”, e, em parte, de nova Lei de Organização Judiciária, esta a ser adaptada aos preceitos introduzidos na Constituição e na “Lei Orgânica” referida (4).

### 3 — As questões de direito marítimo e de navegação

36 — As questões de direito marítimo e aeronáutico de que a União, as respectivas autarquias ou empresas públicas não participarem, voltaram à competência da justiça comum. Tais questões, no regime da Constituição de 46, eram julgadas pelas justças dos Estados nos dois graus de jurisdição. Com o Ato Institucional nº 2, de 1965, que criou a Justiça Federal de primeira instância, e com a Lei Federal nº 5.010, de 1966, que a organizou, passaram elas para a competência da referida Justiça Federal. Retorna-se, agora, com a Emenda Constitucional nº 7, ao sistema anterior, excluídas que foram da competência dos juizes federais “as questões de direito marítimo e de navegação, inclusive a aérea” (art. 125, IX, da Constituição de 67).

### 4 — Leis de organização e divisão judiciárias

Segundo a Constituição de 69 cabia aos Tribunais de Justiça dispor, em resolução, sobre a organização e a divisão judiciárias, as quais só poderiam ser alteradas de cinco em cinco anos (art. 144, § 5º)

Com essa autorização concedida aos Tribunais, de deliberar, por si mesmos, sobre os assuntos de seu interesse — verdadeira delegação legislativa — poderia parecer que se pretendeu fortalecer o Poder Judiciário, conferindo-lhe mais prestígio e maior autoridade. Pura ilusão, entretanto, pois a restrição imposta quanto à alteração do deliberado durante cinco anos criou verdadeiro empecilho à adaptação da máquina judiciária às necessidades que, num país em desenvolvimento como o nosso, freqüentemente surgiam. Nem mesmo os equívocos ou erros cometidos pelos Tribunais, quando da elaboração de seus Códigos, poderiam ser corrigidos antes de passados cinco anos.

Em boa hora, pois, a Emenda Constitucional nº 7 pôs termo à dificuldade, voltando ao sistema anterior e dispondo caber privativamente

(4) Vide Lei Complementar nº 35/79 — arts. 16, parágrafo único, 99 e §§. 104 e 106.

ao Tribunal de Justiça ou a seu "Órgão Especial" propoi ao Poder Legislativo a alteração da organização e da divisão judiciárias, vedadas emendas estranhas ao objeto da proposta ou que determinem aumento de despesa (art. 144, § 5º)

Com isso, sempre que necessário — e não apenas de cinco em cinco anos — poderá o Tribunal ir promovendo as modificações que se impuseram.

### 5 — Substituição dos desembargadores

Outrora, quando componentes dos órgãos julgadores dos Tribunais de segundo grau destes se afastavam por motivo de licença, de férias, de luto, ou não podiam participar de julgamento por impedimento ou suspeição, tornava-se necessário convocar juizes da primeira instância para substituí-los. Grandes eram os inconvenientes de tais convocações, pois o convocado, por sua vez, teria que ser substituído por outro juiz, ficando, além disso, adiadas as audiências e as diligências já designadas.

A fim de evitar esse contínuo vaivém e constantes adiamentos, foram criados nos Tribunais os cargos de substitutos permanentes. As Câmaras passaram, então, a funcionar com quatro membros e, com isso, a situação se normalizou, com grande proveito para andamento dos feitos, em ambas as instâncias.

A Emenda Constitucional nº 7, em momento de pouca inspiração, **extinguiu** os cargos de juiz substituto de segunda instância (art. 202, *in fine*) e colocou os em disponibilidade, com vencimentos integrais (art. 202, § 1º). E, prevendo as hipóteses de impedimento, férias, licenças ou afastamento por qualquer outro motivo, preceituou que os membros do Tribunal, sempre que possível, se substituam por outros de seus componentes, deixando para a "Lei Orgânica da Magistratura" disciplinar a convocação de juizes, não pertencentes ao Tribunal.

Com isso, muito provavelmente ter-se-á que voltar ao sistema antigo de deslocamento de juizes, com prejuizo para o andamento dos feitos na primeira instância.

São esses, em resumo, a nosso ver, os principais pontos da reforma de abril que vão afetar os Tribunais de segundo grau nos Estados.

### 6 — Curso de preparação para o ingresso na magistratura

37 — Inspirada nos exemplos do Paraná (Reg. Int., art. 63, VIII) e do Rio Grande do Sul, a Emenda Constitucional nº 7 admitiu exigisse a lei, para o ingresso na magistratura de carreira, prova de habilitação dos candidatos em curso de preparação para a magistratura (art. 144, I). Visou, com isso, o aprimoramento técnico dos futuros juizes. O "Diagnóstico" do Supremo Tribunal Federal assinalou ser desejável o intercâmbio entre Universidades e Tribunais, para a seleção dos melhores alunos (nº 28, p. 30).

## 7 — Direito à promoção

38 — Introduziu a Emenda nº 7 uma novidade no tocante à promoção por merecimento: o de tornar obrigatória a promoção do juiz que figurar pela quinta vez consecutiva em lista de merecimento (art. 144, II, a).

A medida é, evidentemente, salutar, pois evita que, por atendimento a pedidos ou por animosidade para com determinado magistrado, fique ele sistematicamente preterido na promoção por parte do Chefe do Poder Executivo.

Pena é que a medida se limite à promoção de juizes, pois, pelos mesmos motivos que ditaram a nova regra, deveria ela estender-se, igualmente, à nomeação dos candidatos ao preenchimento das vagas do “quinto” constitucional — advogados e membros do Ministério Público — que também figurassem, por cinco vezes, na lista tríplice do Tribunal de Justiça.

## 8 — Escola de aperfeiçoamento do magistrado

39 — A fim de fazer com que os juizes, após o ingresso na carreira, continuem a aperfeiçoar seus conhecimentos, a Emenda Constitucional nº 7, em disposição nova, preceituou que a lei poderá estabelecer, como condição à promoção por merecimento, a partir de determinada entrância, ou de acesso aos Tribunais de segunda instância, pelo mesmo critério, freqüência e aprovação em curso ministrado pela escola de aperfeiçoamento de magistrados (art. 144, VI).

## 9 — Outras inovações

40 — Outras modificações, embora de relevância menor, constam do novo texto constitucional, como, por exemplo, a redução de três para dois anos de exercício na entrância, o prazo para a promoção do juiz (art. 144, II, c); a redução da competência do juiz de paz, suprimindo a possibilidade de substituição de juizes togados, e limitando suas atribuições às habilitações e celebração de casamentos (art. 144, § 1º, c); a proibição do recebimento, pelo juiz, de custas processuais, sob pena de perda do cargo judiciário (art. 114, II); etc.

## IV — CONCLUSÃO

41 — Desse apanhado que acabais de ouvir tão pacientemente, e milagrosamente sem pegar no sono — o que revela a fina educação da gente de Curitiba — creio que o balanço da Emenda Constitucional nº 7 é um tanto desalentador, pois poucos, muitos poucos, são os frutos colhidos.

Mas, a luta pelo aperfeiçoamento do direito é assim mesmo: não pára nunca, e os erros e as imperfeições que surgem só fazem acender no jurista a chama da reação, retemperando-lhe as forças para o prosseguimento da peleja em prol do aperfeiçoamento, cada vez maior, da ordem jurídica.