

21/11/96

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 135-3 PARAÍBA

RELATOR : MIN. OCTAVIO GALLOTTI
REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB
ADVOGADO : JOSÉ MAURO DA SILVEIRA
REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA

EMENTA: - Criação, pela Constituição do Estado da Paraíba (art. 147, e seus parágrafos), de Conselho Estadual de Justiça, composto por dois desembargadores, um representante da Assembléia Legislativa, o Procurador-Geral da Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Presidente da Seccional da OAB, como órgão da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário.

Inconstitucionalidade dos dispositivos, declarada perante o princípio da separação dos Poderes - art. 2º da Constituição Federal - de que são corolários o auto-governo dos Tribunais e a sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária (artigos 96, 99, e parágrafos e 168 da Carta da República).

Ação direta julgada procedente.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão Plenária, na conformidade da Ata de julgamento e das notas Taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 147 e seus §§ 1º e 2º da Constituição do Estado da Paraíba.

Brasília, 21 de novembro de 1996.

SEPÚLVEDA PERTENCE -

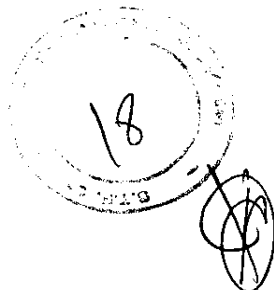
Presidente

Octavio Gallotti

OCTAVIO GALLOTTI -

Relator

/amn/



21/11/96

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 135-3 - PARAÍBA

RELATOR : MIN. OCTAVIO GALLOTTI
REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB
ADVOGADO : JOSÉ MAURO DA SILVEIRA
REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI: - Cuida-se de ação direta, oposta ao art. 147, e seus §§ 1º e 2º, da Constituição do Estado da Paraíba, assim redigidos:

"Art. 147 - O Conselho Estadual de Justiça é órgão de fiscalização da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia Geral do Estado e da Defensoria Pública.

Parágrafo 1º - O Conselho de Justiça será integrado por dois desembargadores, um representante da Assembléia Legislativa do Estado, o Procurador-Geral da Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Presidente da Seccional da OAB.

Parágrafo 2º - Lei complementar definirá a organização e o funcionamento do Conselho Estadual de Justiça." (fls. 29)

Invoca a Requerente - Associação dos Magistrados Brasileiros - os artigos 2º, 25 e 92, da Constituição,

Oy Galotti.

01878010
05040000
01352000
00000200

alegando, em síntese, que os dispositivos impugnados ferem os princípios da separação dos poderes e da independência do Poder Judiciário, em cuja organização, segundo o modelo federal, não está previsto órgão de controle com atribuições semelhantes ao concebido pela Constituição da Paraíba, só devendo, nesse campo, prevalecer a atividade fiscalizadora do Tribunal de Contas do Estado.

Já as informações da Assembléia Legislativa buscam maior amplitude para o desempenho do poder constituinte estadual, sustentando, nuclearmente:

"Pelos esclarecimentos ora feitos, comprova-se, iniludivelmente, que, em nenhum passo, o ato criador do malsinado Conselho açoitou qualquer dos princípios fundamentais da CF, a qual, mais do que as suas precedentes, recobriu-se de modernidade, inculcando em seu seio, e permitindo que as Cartas Estaduais o fizessem, institutos correspondentes aos avanços sociais e aos justos anseios comunitários de mudança.

Está visto, também, que os "poderes constituintes" de que foram possuidores os legisladores estaduais (art. 11 do ADCT) asseguraram-nos da plena faculdade de, enquanto não promulgada a CE, poderem "estruturar" a Justiça local - em obediência mesmo ao princípio da "auto-organização do Estado" - modificando-lhe a feição dos seus quadros e inovando

até onde não reponhasse o confronto com os princípios constitucionais federais.

ANTES da promulgação da CE podiam inovar, como o fizeram, sem perigo de tina de inconstitucionalidade. DEPOIS de promulgada a Carta, aí, sim, ressurgiu em sua totalidade a independência da Justiça local, só podendo ser alvo de alterações mediante propostas e trâmites constitucionais.

Salvo mais lúcido entendimento, é o que se infere das lições dos doutos e dos próprios textos constitucionais atinentes ao "Poder constituinte derivado, "decorrente", "instituído" ou "subordinado"."
(fls. 48/9)

Posição intermediária, entre essas duas outras antagônicas, assume a Advocacia Geral da União, ao propor, para os dispositivos atacados, uma interpretação conforme à Constituição e assim esboçada pelos ilustres Doutores GILMAR FERREIRA MENDES e ARTHUR CASTILHO NETO:

"Parece, todavia, que o contraste entre a norma questionada e o parâmetro constitucional da divisão de poderes é uma operação de índole normativa e valorativa, que, por isso, deve levar em conta não uma concepção abstrata do princípio de divisão de poderes, mas seu conteúdo efetivo na ordem constitucional positiva.

Por isso, observa Hesse que o postulado da separação de poderes jamais foi concretizado de forma pura, de modo que somente se pode cogitar de ofensa a esse princípio se se puder identificar uma ruptura do "âmbito nuclear" (Kernbereich) das atribuições de um Poder em favor de outro (Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 1988, p. 186). O próprio texto constitucional brasileiro não adota uma concepção ortodoxa da divisão de poderes, contemplando, em muitas de suas disposições, uma relação de autêntica integração e cooperação entre os diferentes órgãos (v.g. CF, artigos 51, I; 52, I-IV, 58, III; 70; 80; 89; 91).

Esta colocação reforça a idéia de que a aplicação do postulado da divisão de poderes não se há fazer de modo a obstar a criação de mecanismos de controle necessários, desde que não afrontem princípios fundamentais da ordem constitucional. Não se afigura correta, outrossim, afirmação de que o sistema de controle previsto na Constituição Federal é o limite último para ação do constituinte estadual.

Parece que o constituinte estadual não está impedido de criar mecanismos de controle que, não atenuam, mas, ao revés, intensificam e adensam o modelo consagrado na Constituição Federal.

Assim, quer-nos parecer que a instituição do Conselho Estadual de Justiça comporta uma interpretação compatível com o Texto Magno, desde que não se lhe reconheça a atribuição de se imiscuir diretamente nas decisões relacionadas com a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público. A idéia de "fiscalização" ficaria restrita, fundamentalmente, à formulação de observações críticas que, de nenhum modo, poderia confundir-se com a usurpação de competências confiadas estritamente aos órgãos do Judiciário e do Ministério Público.

Tais ressalvas são aplicáveis, igualmente, às instituições da Advocacia-Geral do Estado e da Defensoria Pública.

A atuação do Conselho Estadual de Justiça, desde que observados os limites expressamente consagrados na Constituição atinentes à autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público, poderia, em verdade, contribuir para o adequado funcionamento dessas instituições, evitando que a falta de um juízo crítico mais elaborado venha a comprometer gravemente atuação desses entes, afetando o seu conceito perante a opinião pública e a sociedade.

Portanto, desde que interpretada em conformidade com Constituição, poder-se-á julgar

com o texto

improcedente a ação direta formulada pela Associação dos Magistrados Brasileiros." (fls. 66/7)

Após situar a controvérsia, opina pela procedência da ação a ilustre Subprocuradora-Geral YEDDA DE LOURDES PEREIRA, em parecer aprovado pelo eminente Professor GERALDO BRINDEIRO:

"A Carta Política Nacional no artigo 2º fixa a divisão dos Poderes da União, declarando-os independentes e harmônicos entre si. O artigo 25 afirma que os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Carta Federal. Já seu § 1º estabelece que aos Estados foram reservadas as competências não vedadas no Diploma Federal.

Dentro deste quadro, deverá se desenvolver a atuação estadual, observando que a Carta Regedora não esgotou as competências, apenas selecionou aquelas que não poderiam ser exercidas ou inobservadas pelos Estados. A regra geral é a autodeterminação dos Estados; a exceção são as limitações impostas à União e Municípios.

A questão se resume em saber se o legislativo do Estado da Paraíba detém, ou não, competência para criar o Conselho Estadual de Justiça e se este controle é permitido pela Carta Federal.

Levy Alvim

Quando a Constituição permite ao Estado se organizar e se reger pela Constituição e legislação que adotar, ressalva apenas que os princípios constitucionais federais não poderão ser inobservados. E quais são estes princípios, estas normas gerais que exprimem valoração ou definem linhas mestras?

Pinto Ferreira (Curso de Direito Constitucional) faz uma síntese ao tratar dos Princípios Fundamentais, para abranger: 1) a união indissolúvel e 2) os fundamentos da República Federativa, constituídos pela soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da iniciativa e o pluralismo político (art. 1º C.F.), embora admita outros implícitos.

Manoel Gonçalves de Oliveira esclarece que os princípios não se resumem ao artigo 1º, e estão presentes nos artigos 34, VII, 60, § 4º, II, III, IV, da C.F. e são:

- Forma republicana;
- sistema representativo;
- regime democrático;
- direitos da pessoa humana;
- autonomia municipal;
- prestação de contas da administração pública, direta e indireta;

Levy Albst

- separação dos poderes.

Estes princípios explícitos não esgotam outros que se encontram no texto e que se subsumem, como princípios gerais, em normas definidoras ou reguladoras de institutos constitucionais. Já os princípios implícitos, na medida que padecem de subjetivismo, podem variar entre os juristas, daí não serem invocados como limitadores da autonomia dos Estados.

Concluindo, Manoel Gonçalves lembra que além dos princípios há normas de preordenação, que são normas específicas que o Constituinte estadual não pode afastar. E entre estas se destacam as regras de preordenação institucional que definem a estrutura de órgãos estaduais, como as dos artigos 27 e 28. Há também as regras de extensão normativa - atribuindo aos Estados regras que presidem instituições ou lhe cometem poderes, como a do art. 75. E finalmente as regras de subordinação normativa que predefinem o conteúdo da legislação a ser editada pelo Estado, orientando positiva ou negativamente, como as dos artigos 37 e 39, 24, § 2, 3, 4.

O problema então se resumiria em saber se a criação de Conselho decorre de princípio explícito, norma de preordenação, regra de extensão normativa ou de subordinação normativa, casos em que a observância

les-malotti

será obrigatória, pois estaremos diante de limitação de competência ou de princípios ordenadores.

Pelo artigo 96, II, d, verifica-se que a Constituição atribuiu ao Judiciário a alteração da organização e da divisão judiciária. Trata-se de norma explícita que não permite ao legislativo seu exercício ou inobservância, sob pena de ofensa à Constituição Federal, pois estaria, sem dúvida alguma, alterando a estrutura do judiciário. Esta norma estaria vinculada ao princípio geral da divisão ou separação dos poderes que, segundo Pinto Ferreira (Comentários à Constituição Brasileira), é o princípio que permite uma independência orgânica ou especificação funcional, uma vez que o órgão exerce determinada função com harmonia e fiscalização recíproca dos poderes.

Mas, aqui, se poderia argumentar que a separação dos poderes se refere às funções específicas, ditas jurisdicionais, e não à criação de órgãos fiscalizadores, com atuação exclusiva em áreas administrativas do funcionamento do Tribunal. De fato, os três poderes se fiscalizam mutuamente, sem que esta fiscalização afete a função principal do Judiciário e, a propósito, podem ser lembradas as palavras de Josaphat Marinho quando afirma que o Judiciário, pela Constituição de 1988, está sujeito a duplo controle: interno pelos seus próprios órgãos de fiscalização e

longo alibi

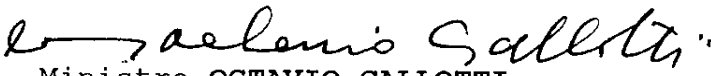
disciplina - os Conselhos de Magistratura; externo quando admite a presença de advogados no concurso dos juizes, em todas as suas fases; no exame dos nomes que são indicados para os tribunais; na faculdade conferida ao cidadão para pedir esclarecimentos através de meios judiciais postos a sua disposição. É, ainda, externa a fiscalização feita sobre a vida financeira dos órgãos pelos Tribunais de Contas.

Como se vê, este controle externo não tem impedido nem desvirtuado a atuação do Judiciário, em sua atividade fim, porque atinge apenas a atividade meio, o que não interfere na divisão dos poderes prevista no artigo 2º da Carta Federal. Conclui-se, portanto, que a Constituição não impede o controle externo, desde que a iniciativa parta do Judiciário, o que não ocorre presentemente. Daí entendermos que, na hipótese, a inconstitucionalidade reside mais na ofensa à norma insculpida no art. 99, que dá aos Tribunais autonomia administrativa e financeira, o que lhes assegura competência para deliberar sobre a estrutura e atuação dos tribunais.

Considerando, ainda, que a Suprema Corte deferiu liminar em pedidos semelhantes nas ações 137-0, 98-0, 136-1, 197-3 e 262 espera-se a procedência da ação, a fim de que sejam estirpados da Carta estadual o artigo 147 e seus parágrafos 1º e 2º." (fls. 70/5) *Levy Albotti*

É o relatório, cujas cópias devem ser distribuídas aos Senhores Ministros.

Brasília, 29 de agosto de 1996.


Ministro OCTAVIO GALLOTTI
Relator

/amn/

21/11/96

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 135-3 PARAÍBA

V O T O

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (Relator): - Penso que repousa, a essência da presente controvérsia, sobre a aplicação do próprio princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição), do qual é simples corolário o da autonomia administrativa e financeira do Judiciário (art. 99), em que busca apoio o douto parecer.

Ilusória se revela, em meu entendimento, a pretensão de distinguir entre funções judicantes (ou atividades-fim) e funções administrativas (ou atividades-meio), dos Juízos e Tribunais, com o fito de procurar estabelecer limites de permissibilidade à ingerência de outros órgãos na atuação do Poder Judiciário, como condição indispensável ao exercício da democracia.

Não é por outra razão, senão para assegurar-lhes eficaz independência - e jamais sob a acanhada inspiração de algum postulado de eficiência ou descentralização, porventura haurido da técnica ou ciência da Administração - que o regime político dos povos cultos têm consagrado o auto-governo dos Tribunais e sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária (artigos 96, 99, e parágrafos, e 168 da Constituição da República).

Do exercício dos poderes de fiscalização da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário estadual, outorgados, sem reserva, pela Constituição da

O GalloTTi

01878010
05040000
01353000
01410370

Paraíba, afigura-se indissociável (até mesmo sob pena de se revelarem eles ociosos), alguma parcela de ingerência e de iminência repressiva do Colegiado estranho ao Judiciário, a que se pretende incumbir dessas tarefas, em detrimento da integridade da garantia de independência da magistratura.

Não é à-toa que, sempre que vozes se avolumam na pregação deste ou daquele tipo de controle externo aos Tribunais, coincide, a direção desse rumor, com a frustração do interesse (até, às vezes, respeitável) de algum grupo, ou pessoa, mais dominada pela paixão contrariada, seja ela cívica, política, corporativa, ou simplesmente individual.

Mostram, todavia, a ciência do Direito Constitucional e a observação histórica dos costumes políticos, que a independência de um Poder é inseparável da autonomia administrativa e da segurança proporcionada pela conquista da gestão autônoma dos meios postos pelo Estado à sua disposição, para garantir a administração e a distribuição de Justiça, papel destinado pela Constituição à responsabilidade de um Poder Judiciário nacional. Não à de outros órgãos e entidades, que a ele não pertençam, como se estabelece no dispositivo impugnado.

Ante o exposto, e com fundamento no art. 2º da Carta da República, julgo procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade do art. 147, e seus §§ 1º e 2º, da Constituição do Estado da Paraíba. *Magalhães*.

/amn/

21/11/96

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 135-3 PARAÍBA

01878010
05040000
01353010
01540440

VOTO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (Presidente) -

Também acompanho o Sr. Ministro-Relator. Apenas me permitiria breves observações sobre o tema que o caso traz à baila do chamado controle externo do Judiciário ou da Magistratura.

A meu ver, essa pregação, no contexto do regime brasileiro, decorre, quando de boa-fé, de uma leitura equivocada, e, quando de má-fé, de uma leitura distorcida da experiência européia.

É certo que, a partir da Constituição Republicana da Itália, vem-se difundindo, em toda a Europa Continental, órgãos do tipo do Conselho Superior da Magistratura Italiana, compostos de magistrados, em maioria, e representantes de outros Poderes do Estado, encarregados da disciplina e de certas tarefas de administração da Justiça particularmente as que dizem com a carreira da própria magistratura.

Tem-se dado ênfase, na réplica à tentativa de transplantação de instituto similar para o Direito brasileiro, à circunstância de cuidar-se de regimes parlamentaristas, onde é menos rígido o dogma da separação dos poderes.



Mas não é só isso. Historicamente, os Estados da Europa Continental, onde se instalaram esses conselhos, antes de sua criação, jamais haviam outorgado, qualquer poder de autogoverno, de administração própria ao Poder Judiciário. Reconhecia-se à Magistratura, a qual poucas vezes se dava o título nominal de Poder do Estado, a independência judicial, no exercício da função jurisdicional, mas todo o problema da administração da Justiça era tido como um problema do Governo, que o exercia por intermédio do Ministro da Justiça, titular responsável perante o Parlamento.

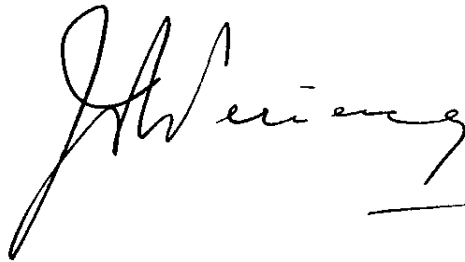
Por isso mesmo, debalde é procurar, na profusa literatura européia sobre os Conselhos Superiores da Magistratura a sua caracterização como órgãos de controle externo. Ao contrário - a literatura italiana é muito expressiva nesse sentido (e também a francesa, e "pour cause") - ditos Conselhos Superiores são freqüentemente caracterizados como órgãos de autogoverno da Magistratura, na medida em que uma série de poderes, não todos, são outorgados a tais colegiados formados majoritariamente pelos próprios magistrados.

E por que de autogoverno? Por contraposição ao período anterior. Na verdade, a instituição desses Conselhos não subtraiu nenhum poder anterior de autogoverno da Magistratura simplesmente porque o Judiciário jamais os tivera. Tomaram-no, sim, os Conselhos, do Ministro da Justiça. E a história deles revela que, ainda hoje, o ponto de tensão - e isso me era testemunhado há poucos meses pelo Ministro da Justiça da França - não está entre os Conselhos e os



Tribunais, mas sim entre os Conselhos e o Ministro da Justiça, com quem ainda remanescem poderes de administração dos serviços de Justiça: não revelo o país, mas revelo o fato de, pouco tempo atrás, em encontro social, ter eu presenciado um determinado Presidente de uma Corte Suprema européia a pedir ao Ministro da Justiça urgência na nomeação do chefe de gabinete dele, Presidente do Tribunal.

São apenas essas as observações. Sucessivas vezes, senti-me obrigado, no exercício da Presidência, a discutir o tema, que, agora, com a síntese e elegância habituais, o Sr. Ministro Octavio Gallotti decidiu com absoluta precisão.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 135-3

ORIGEM : PARAIBA

RELATOR : MIN. OCTAVIO GALLOTTI

REQTE. : ASSOCIACAO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB

ADV. : JOSE MAURO DA SILVEIRA

REQDO. : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAIBA

Decisão : Por votação unânime, o Tribunal julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 147 e seus § § 1º e 2º da Constituição do Estado da Paraíba. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Ministros Carlos Velloso e Marco Aurélio. Plenário, 21.11.96.

01878010
05040000
01354000
00000570

Presidência do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Celso de Mello, Ilmar Galvão, Francisco Rezek e Maurício Corrêa.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


LUIZ TOMIMATSU
Secretário