

3. PARECERES

3.1

ESTRUTURA DIRETIVA DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CLÉMERSON MERLIN CLÉVE

PAULO RICARDO SCHIER

SUMÁRIO: 1. Inventário normativo: a LOMAN – 2. Inventário normativo. Legislação estadual pertinente – 3. A consulta – 4. Federação e normas centrais – 5. A LOMAN como norma central – 6. A análise da normatividade estadual – 7. Jurisprudência sobre a matéria estudada – 8. Conclusão.

1. Inventário normativo: a LOMAN

01. A Constituição Federal de 1988 enuncia, em seu art. 92, VII, que os Tribunais dos Estados compõem a estrutura do Poder Judiciário no Brasil. Em seu art. 93, dispondo sobre regra de competência, reserva ao campo da lei complementar o tratamento das diretrizes gerais da magistratura.

02. Referida normatividade, no sistema jurídico brasileiro, vem disciplinada na Lei Complementar 35/79 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional - LOMAN), recepcionada, formal e materialmente, pela nova ordem jurídica como a legislação a que se reporta o art. 93, da Carta Magna.

03. Em seu art. 99, preceitua a LOMAN o seguinte: "Art. 99. Compõem o órgão especial a que se refere o parágrafo único do art. 16 o Presidente, o Vice-Presidente do Tribunal de Justiça e o Corregedor da Justiça, que exercerão nele iguais funções, os Desembargadores, de maior antiguidade no cargo, respeitada a representação de advogados e membros do Ministério Público, e inadmitida a recusa do encargo".

04. Por sua vez, o art. 16, da LOMAN, assim dispõe: "Art. 16. Os Tribunais de Justiça dos Estados (...) têm a composição, a organização e a competência estabelecidas na Constituição, nesta lei, na legislação estadual e nos seus Regimentos Internos.

Parágrafo único. Nos Tribunais de Justiça com mais de vinte e cinco desembargadores, será constituído órgão especial, com o mínimo de onze e o máximo de vinte e cinco membros, para o exercício das atribuições administrativas e jurisdicionais, da competência do Tribunal Pleno, bem como para uniformização da jurisprudência no caso de divergência entre suas Seções".

05. Definindo a forma de composição dos cargos de direção do Tribunal de Justiça, os arts. 102 e 103, também da LOMAN, ditam que: "Art. 102. Os Tribu-

*Codurno do dto
Constitucional e Ciências
ano 13
jan/mar. 2005
nº 50
Editora KT*

07/11/2005

nais, pela maioria dos seus membros efetivos, por votação secreta, elegerão dentre seus juizes mais antigos, em número correspondente ao dos cargos de direção, os titulares destes, com mandato por dois anos, proibida a reeleição (...).

Art. 103. (...).

§ 1º. Nos Tribunais com mais de trinta Desembargadores a lei de organização judiciária poderá prever a existência de mais de um Vice-Presidente, com funções que a lei e o regimento interno determinarem (...).

06. Logo, da leitura da LOMAN, vê-se que (i) os Tribunais de Justiça são compostos por 25 (vinte e cinco) ou mais desembargadores; (ii) quando integrados por mais de 25 (vinte e cinco) desembargadores, os Tribunais criarão órgão especial, nos termos do art. 16, parágrafo único; (iii) os órgãos de direção serão, necessariamente, os de Presidente, Vice-Presidente e Corregedor da Justiça; (iv) podendo, a Lei de Organização Judiciária dos Estados, criar outros cargos de Vice-Presidente quando o Tribunal tiver *mais* de 30 (trinta) desembargadores; (v) para os cargos de direção (ou seja, Presidente, Vice-Presidente, Corregedor e 2.º Vice-Presidente, quando houver) concorrerão os desembargadores mais antigos; e (vi) sem contrariar a LOMAN, que é lei geral nacional, as leis estaduais e regimentos internos poderão dispor sobre organização, composição e competência dos Tribunais de Justiça.

2. Inventário normativo. Legislação estadual pertinente

01. A Lei de Divisão e Organização Judiciárias do Estado de Santa Catarina (Lei 5.624/79) define em seu art. 25 que o Tribunal de Justiça de Santa Catarina compõe-se de 22 (vinte e dois) desembargadores. Logo originariamente, não pode possuir órgão especial.

02. Em definição dos cargos de direção e de sua composição, assim disciplina o art. 27: "Art. 27. O Tribunal é presidido por um de seus membros, como Presidente, desempenhando dois outros as funções de Vice-Presidente e de Corregedor Geral da Justiça.

§ 1º. O Tribunal, na primeira sessão de dezembro, pela maioria de seus membros efetivos, por votação secreta, elegerá dentre seus juizes mais antigos, em número correspondente ao dos cargos de direção, os titulares destes, com mandato por dois anos, proibida a reeleição (...).

03. Destarte, originariamente, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (i) era composto por 22 (vinte e dois) desembargadores; (ii) não possuía órgão especial; (iii) tinha, necessariamente, como cargos de direção, os de Presidente, Vice-Presidente e Corregedor Geral da Justiça; e (iv) para os quais poderiam ser eleitos concorreriam - os 3 (três) desembargadores mais antigos.

04. Em 1984, mediante o Ato Regimental 03, criou-se, pelo art. 10, a 2.ª Vice-Presidência do Tribunal como novo cargo de direção.

05. Com a promulgação da Constituição Estadual (art. 82), em 1989 o TJ/SC passou a ser composto por 27 (vinte e sete) desembargadores.

05. Mediante a Lei Complementar Estadual 195/2000, o número de cargo de desembargadores integrantes do Tribunal de Justiça foi elevado para 40 (quarenta). Todavia, em vista da necessidade de previsão orçamentária específica, imediatamente foram providos apenas 3 (três) novos cargos (parágrafo único, do art. 1.º, da LC 195/2000). Destarte, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina passou a ser composto por 30 (trinta) membros, podendo chegar a 40 (quarenta).

06. Finalmente, em 2001, o Ato Regimental 44 criou o cargo de Vice-Corregedor-Geral de Justiça, também como cargo diretivo.

3. A consulta

01. Diante do quadro normativo, cronologicamente descrito, consultam-nos sobre a legalidade e constitucionalidade da composição dos cargos de direção do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina mediante dois quesitos:

Quesito um: Em vista do histórico normativo da legislação federal e estadual pertinentes, a composição dos cargos diretivos do TJ/SC pode ser considerada legal e constitucional?

Quesito dois: Quais cargos diretivos podem ser considerados válidos para a determinação de elegibilidade dos desembargadores mais antigos?

02. O estudo que se segue a partir dos quesitos propostos levará em consideração a análise abstrata do ordenamento jurídico, não tomando como parâmetro quaisquer situações concretas.

4. Federação e normas centrais

01. A Constituição de 1988, seguindo tradição que se repete de 1891, adotou a forma federativa de Estado como um de seus pilares mestres, protegendo-a, inclusive, contra reformas constitucionais.

02. Com efeito, o art. 60, § 4.º, I, da Carta Magna, ao enunciar as cláusulas pétreas de nosso sistema jurídica, enuncia que "não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a *forma federativa de Estado*".

03. Pressupõe, logo, a federação brasileira, um rígido sistema de repartição constitucional de competências entre diversos níveis de administração: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Fernanda Dias Menezes de Almeida, *Competências na constituição de 1988*, São Paulo: Atlas, 1991, p. 32). De modo que, sem a existência de um modelo específico e rígido de repartição de competências territoriais, não se poderá cogitar de Estado Federal.

04. Por esta razão é que uma das notas características da federação é a existência de diversos ordenamentos jurídicos vigentes, concomitante, sobre um mesmo

território (José Afonso da Silva. *Curso de direito constitucional positivo*, 19.ª ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 479).

05. Nesta linha, é Hans Kelsen quem assevera que em toda federação haverá, pelo menos, a verificação de existência de três ordens jurídicos: uma nacional, uma federal e outras locais (Hans Kelsen. *Teoria pura do Direito*, 2.ª ed., Coimbra: Martins Fontes, 1987, p. 328 e ss.). A primeira, reporta-se à ordem jurídica geral e as outras, a ordens jurídicas parciais.

06. Destarte, caberá à União produzir duas espécies de normatividades: uma de ordem parcial (mediante leis federais), que diz respeito apenas a seus interesses de pessoa jurídica de direito público interno; e outra de ordem geral (mediante leis nacionais), que diz respeito aos interesses de toda coletividade e de todos os entes federados.

07. Por certo, é a Constituição Nacional (federal) quem deverá definir o campo de atuação normativa de cada ente da federação, reservando um sítio de matérias nacionais, definidas no Texto Fundamental, que não poderá ser vulnerado pelas ordens parciais: trata-se das chamadas "normas centrais".

08. Logo, vê-se que a Constituição Federal, ao mesmo tempo que garante autonomia aos entes federados, reserva um núcleo de matérias, de interesse comum ou geral, que somente poderá ser disciplinada pela União mediante normas centrais vinculantes de todas as esferas integrantes da federação (Raul Machado Horta. *Estudos de direito constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 71).

09. Assim, são normas centrais (i) aquelas definidas na Constituição, expressamente ou implicitamente (vg. mediante enunciação e cláusulas pétreas e cláusulas constitucionais sensíveis, dentre outras situações), bem como (ii) aquelas reservadas ao campo de edição de leis nacionais, onde os Estados, Distrito Federal e Municípios não possuem qualquer competência disciplinar.

10. Tais normas centrais podem (i) atribuir uma reserva (exclusividade) integral à União para dispor sobre determinadas matérias ou (ii) podem atribuir somente a reserva da edição de "regras gerais", deixando aos demais entes federativos a disciplina (e autonomia) para dispor sobre questões específicas. De um modo ou de outro, Estados, Distrito Federal e Municípios não poderão vulnerá-las sob pena de inconstitucionalidade.

5. A LOMAN como norma central

01. A Constituição Federal de 1988 disciplina, em seu texto, cautelosamente, todo o sistema de distribuição horizontal de competências entre Poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

02. A separação dos poderes, ao lado da federação, é cláusula pétreia (art. 60, § 4.º, III). Assim substancia, igualmente, o chamado núcleo de normas centrais.

03. Com razão leciona Raul Machado Horta: "A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação torna a Constitui-

ção Federal a sede de normas centrais que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, *seja na área subordinada da legislação ordinária* (...). A identificação dos princípios estabelecidos [um dos núcleos de normas centrais] reclama a interpretação do texto da Constituição Federal no seu conjunto, para reunir as regras dispersas que definem a origem, a causa, o começo, o germe, o elemento predominante da Constituição Federal. *Os princípios estabelecidos se alojam nas normas constitucionais federais sobre repartição de competências*, o sistema tributário, *a organização dos Poderes*, os direitos políticos, a nacionalidade, os direitos e as garantias individuais, os direitos sociais, a ordem econômica (...)" (Raul Machado Horta. *Estudos de direito constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 73-4) - grifos nossos.

04. É neste contexto, o das normas centrais ou nacionais, que a Constituição Federal disciplina regras e princípios da organização do Poder Judiciário e, em seu art. 93, confere à União, sob iniciativa do Supremo Tribunal Federal, competência para dispor, mediante Lei Complementar, sobre normas gerais de organização judiciária e magistratura.

05. Referidas normas, em seu campo de atuação, excluem a produção legislativa dos entes locais, como se afirmou anteriormente.

06. Logo, a disciplina da LOMAN, como já se apontou, nesta sede, vincula União, Estados e Distrito Federal. São de observância compulsória, não existindo autonomia estadual onde a União labora sobre seu núcleo material.

07. Portanto, repise-se, da leitura da LOMAN, vê-se que (i) os Tribunais de Justiça são compostos por 25 (vinte e cinco) ou mais desembargadores; (ii) Quando integrados por mais de 25 (vinte e cinco) desembargadores, os Tribunais criam órgão especial, nos termos do seu art. 16, parágrafo único; (iii) Os órgãos de direção serão, necessariamente, os de Presidente, Vice-Presidente e Corregedor de Justiça; (iv) podendo, *a Lei de Organização Judiciária dos Estados*, criar outros cargos de Vice-Presidente quando o Tribunal tiver mais de 30 (trinta) desembargadores; (v) Para os cargos de direção concorrente os desembargadores mais antigos; (vi) Sem contrariar a LOMAN, que é Lei Geral Nacional - norma central - as leis estaduais e regimentos internos poderão dispor sobre organização, composição e competência dos Tribunais de Justiça.

08. Cumpre, portanto, verificar, se as alterações ocorridas na estrutura diretiva do Tribunal de Justiça catarinense atende aos requisitos gerais estabelecidos pela LOMAN, imperativos aos Estados.

6. A análise da normatividade estadual

01. Conforme se afirmou anteriormente, já sob a égide da LOMAN, a Lei de Divisão e Organização Judiciárias de Santa Catarina, em seu art. 25, enunciou que o TJ/SC seria composto por 22 (vinte e dois) desembargadores.

02. Plenamente em consonância com a LOMAN, isso significava que, originalmente, o TJ/SC (i) era composto por vinte e dois desembargadores, (ii) não possuía Órgão Especial e (iii) tinha, necessariamente, como cargos de direção, os de Presidente, Vice-Presidente e Corregedor Geral de Justiça, (iv) para os quais poderiam ser eleitos - concorreriam - os três desembargadores mais antigos.

03. Com as alterações posteriores, cronologicamente, (i) criou-se o cargo de 2.º Vice-Presidente (em 1984, mediante ato regimental, quando ainda era composto por 22 (vinte e dois) membros), (ii) passou a ser integrado por 27 (vinte e sete) desembargadores (em 1989, com a promulgação da Constituição Estadual), (iii) obtve autorização para possuir o número de 40 (quarenta) desembargadores, sendo, todavia, que apenas 30 (trinta) dos cargos foram providos (Lei Complementar Estadual 195/2000) e, finalmente, (iv) viu criado o cargo, mediante ato regimental, em 2001, de Vice-Corregedor Geral de Justiça.

04. A forma como sucederam-se as alterações da composição dos cargos diretivos do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, como se vê, foi ilegal e inconstitucional.

05. Deveras, conforme se afirmou, as diretrizes da LOMAN substanciam norma central cuja observância é compulsória aos Estados.

06. Deste modo, a criação do cargo de 2.º Vice-Presidente mediante o Ato Regimental 03/84 foi inconstitucional. Afinal, o art. 103, § 1.º, da LOMAN, já dispunha, em idêntico regime jurídico, que "nos Tribunais com mais de 30 (trinta) desembargadores a lei de organização judiciária poderá prever a existência de mais de um vice-presidente, com funções que a lei e o regimento interno determinarem".

07. Houve, portanto, na criação do cargo de 2.º Vice-Presidente, duas ilegalidades. A primeira decorrente do fato de que somente os Tribunais com mais de 30 (trinta) desembargadores estariam autorizados a criar referido cargo. Como se observa, no TJ/SC, o cargo foi criado em 1984, quando possuía apenas 22 (vinte e dois) desembargadores. Logo, não cumpria com o requisito numérico para a sua previsão. Eis aí a primeira ilegalidade.

08. A segunda ilegalidade decorre do fato de que o mesmo art. 103, § 1.º da LOMAN, reservou a criação do referido cargo à Lei de Organização Judiciária (Lei Complementar Estadual). Trata-se, aí, de exigência tipificada como verdadeiro *plus* da legalidade. Mais que lei (em sentido amplo), o que se impõe é uma reserva de lei do parlamento mediante o instrumento da lei complementar. Ou seja: o cargo somente poderia ter sido criado por lei complementar do parlamento catarinense.

09. Não sem razão o Projecto de Lei Complementar 15 busca dispor sobre a matéria, eis que outro mecanismo nesta sede é vedado. Assim, na medida em que referido cargo foi criado mediante Ato Regimental, vê-se aí verdadeira afronta ao sistema jurídico, eis que a autorização é vinculada à lei complementar do parlamento, e, ainda, em campo material específico: na Lei de Divisão e Organização Judiciária (e não no Regimento ou por ato regimental).

10. Ainda que o primeiro óbice, por hipótese, pudesse ser superado com a promulgação da Lei Complementar Estadual 195/2000, persistiria este segundo óbice. Porém, citada Lei Complementar não resolve quaisquer ilegalidades.

11. Deveras, ao largo da Lei Complementar Estadual 195/2000, ter criado cargos de desembargadores que atinjam o número de 40 (quarenta), apenas 30 (trinta) deles encontram-se providos. Logo, o Tribunal, efetivamente, possui 30 (trinta) desembargadores. Deste modo, o problema da ilegitimidade da criação do cargo de 2.º Vice-Presidente não estaria resolvido, eis que a LOMAN exige mais de trinta, e não trinta. A autorização ocorreria, assim, caso tivesse pelo menos 31 (trinta e um) cargos providos. Não é o caso.

12. Portanto, ambos os vícios persistem. Nem há número de desembargadores suficientes para autorizar-se a criação de 2.º Vice-Presidente e nem há Lei Complementar alterando o Código de Divisão e Organização Judiciárias de Santa Catarina (sendo certo que mero ato regimental não está autorizado a realizar o desiderato sob estudo).

13. A mesma linha de argumentação aplica-se à criação do cargo de Vice-Corregedor. Tratando-se de novo cargo de direção do Tribunal de Justiça, em vista de razões teleológicas, somente poderia ser criado atendendo-se aos mesmos requisitos exigidos à criação do cargo de 2.º Vice-Presidente, quais sejam: (i) mais de trinta desembargadores e (ii) mediante lei complementar alterando o Código de Divisão e Organização Judiciárias. Não foi isso que ocorreu, o que determina a ilegitimidade do Ato Regimental 44/2001, do TJ/SC.

14. Refêriu-se, acima, a razões teleológicas. Deveras, o que sustenta a existência de poucos cargos de direção e sua reserva aos desembargadores mais antigos é a exigência de que a disputa pelos mais elevados cargos do Judiciário local não seja politizada e nem partidária. É o que a seriedade de atuação do Judiciário impõe.

15. Não sem razão, em seus 104 (cento e quatro) anos de existência, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina sempre elegeu, para o seu mais elevado cargo, o desembargador mais antigo. Trata-se, aqui, de verdadeira tradição de referido Tribunal, sendo especioso que, neste momento, a criação de novos cargos diretos possam autorizar situação diversa.

7. Jurisprudência sobre a matéria estudada

01. A matéria sob estudo no presente parecer não é nova, sendo certo que suscitou debate nos Tribunais superiores tanto sob a égide da Constituição anterior como da atual.

02. Com efeito, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADIn 1152-9-Rio de Janeiro (de 1994, rel. Min. Celso Mello), assim ementou: "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Regimento Interno do TRT/1.ª Região, com a redação dada pela Emenda Regimental 01/93. Forma de preenchimento dos cargos diretivos do

Tribunal. Definição das condições de elegibilidade. Matéria sujeita ao domínio de Lei Complementar (CF, art. 93). Inviabilidade de tratamento normativo autônomo em sede regimental. O processo de escolha para os cargos de direção superior nos Tribunais judiciais e a definição das condições de elegibilidade pertinentes aos seus membros vitalícios e, onde houver órgão especial, aos magistrados togados que integram constituem matérias que, por dizerem respeito à organização e ao funcionamento do Poder Judiciário, acham-se sujeitas, por efeito de reserva constitucional, ao domínio normativo de lei complementar. Precedentes. A autonomia do Poder Judiciário, que confere aos Tribunais a prerrogativa institucional do autogoverno, não lhes permite vincular, livremente, em sede regimental, a disciplina normativa referente à eleição e à estipulação dos requisitos de elegibilidade para os cargos de sua administração superior*.

03. Logo, ato regimental não pode dispor ou criar cargos diretivos e nem estabelecer condições de elegibilidade dos seus membros, pois estaria, como se anunciou anteriormente, a ferir reserva constitucional de Lei Complementar.

04. No julgamento da ADIn 2370-5 - Ceará (de 2001, rel. Min. Sepúlveda Pertence), restou assentado o seguinte: "Firmou-se a jurisprudência do STF no sentido da recepção pela Constituição de 1988, à vista do seu art. 93, do art. 102 da LOMAN de 1979, que restringe a eleição dos dirigentes dos Tribunais aos seus juizes mais antigos. Os precedentes (...) bastam à afirmação da plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade de norma regimental de Tribunal de Justiça que faz elegíveis todos os seus juizes".

05. Observa-se, logo, que a criação de cargos de direção, sem atendimento aos requisitos da LOMAN, estaria a ferir a regra da antiguidade, eis que poderia ampliar ilegalmente o acesso de juizes a tais cargos.

06. Evitando-se repetições enfadonhas, na mesma linha, afirmando tratarem-se de normas centrais de observância compulsória, de interpretação restritiva e cautelosa, os requisitos de elegibilidade da LOMAN e, por consequência, a sua estruturação e composição, seguem os seguintes julgados: ADIn 1503-6 (Rio de Janeiro), ADIn 183-3 (Mato Grosso), ADIn 176-6 (Mato Grosso do Sul), Recurso Extraordinário 105.082 (Minas Gerais), Reclamação 195 (Amazonas) e Reperesentação 1143 (Maranhão).

8. Conclusão

01. Do que se expôs, conclui-se que a atual forma de composição dos cargos diretivos do Tribunal de Justiça de Santa Catarina é inconstitucional e ilegal, eis que decorrente, em parte, de atos que ferem diretamente a Constituição Federal e a LOMAN.

02. Deveras, a criação dos cargos de 2.º Vice-Presidente e de Vice-Corregedor Geral de Justiça não poderia ter sido providenciada mediante Ato Regimental (agressão à reserva de Lei Complementar) e tampouco poderia ter deixado

de observar a exigência de composição do Tribunal por mais de 30 (trinta) (e não trinta) desembargadores. Iguamente, referida criação somente poderia ser feita por lei modificadora do Código de Divisão e Organização Judiciárias (Código Judiciário Estadual).

03. Por fim, em vista da ilegitimidade dos atos que citaram os referidos cargos de 2.º Vice-Presidente e Vice-Corregedor Geral, é certo que podem ser considerados válidos para a determinação de elegibilidade dos desembargadores mais antigos apenas os cargos diretivos de Presidente, Vice-Presidente e Corregedor-Geral de Justiça.

É o parecer.

S. m. j.

Curitiba, Dezembro de 2001.