



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**AUTONOMIA DAS CORTES ESTADUAIS: ESTUDO DE CASO DA
PANDEMIA DA COVID-19**

AUGUSTO CESAR PIASKOSKI, JOSÉ LAURINDO DE SOUZA NETTO , ANDERSON RICARDO FOGAÇA ,

**GRUPO TEMÁTICO: 11 Federalismo e Relações
Intergovernamentais**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Autonomia das Cortes Estaduais: estudo de caso da pandemia da Covid-19

Resumo

O presente estudo busca debater, a partir da análise jurisprudencial pátria, questões controversas acerca da possibilidade de os tribunais de justiça nacionais estabelecerem, pela via do Regimento Interno, as regras internas para eleições e prazos de duração do mandato das cúpulas diretivas sob o manto da autonomia administrativa e financeira atribuída aos tribunais pelos arts. 96, inciso I, e 99 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A análise da jurisprudência nacional que se ocupa em debater o tema foi revisada sob o ponto de vista das condicionantes utilizadas para a defesa do princípio federativo nos julgamentos que trataram da temática, cuja interpretação constitucional defendida na prática deliberativa das cortes, em especial do Supremo Tribunal Federal (STF), ficaram restritas apenas à declaração parcial de inconstitucionalidade dos dispositivos questionados. Para isso, utilizou-se do método lógico dedutivo, combinado da análise jurisprudencial e revisão bibliográfica, que debate a constitucionalidade do art. 102 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman) enquanto limitadora da autonomia dada ao Poder Judiciário como manifestação do princípio federativo. Nesse sentido, parece que em virtude do conflito existente entre a legislação infraconstitucional e a norma constitucional que atribui autonomia aos tribunais, haveria que prevalecer a supremacia constitucional, com a consequente reanálise da constitucionalidade do art. 102 da Loman.

Palavras-chave

Autonomia do Poder Judiciário; Regimento Interno; Art. 102 da Loman; Princípio federativo.

Sumário

1. Introdução; 2. A não recepção constitucional do art. 102 da Loman; 3. A autonomia dos tribunais e o princípio federativo; 4. A previsão de prorrogação de mandato diretivo pelo regimento interno dos tribunais; 5. Reflexos da pandemia da Covid-19 nos mandatos diretivos dos tribunais de justiça; 6. Conclusão.

1. Introdução

O presente ensaio visa debater os entornos constitucionais acerca da possibilidade de os tribunais de justiça autorregularem as questões atinentes aos prazos dos mandados eletivos das suas cúpulas diretivas através do Regimento Interno, em atenção à autonomia administrativa, normativa e financeira assegurada aos entes federados pela Constituição da República de 1988.

Nesse sentido, o problema jurídico que se busca responder decorre da controversa discussão acerca da possibilidade de os tribunais de justiça estipularem regras internas para eleição e prazo de duração dos mandatos das cúpulas diretivas através dos regimentos internos, em face das previsões feitas pela Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979 – Loman – ,que retiram a autonomia do Poder Judiciário para tanto.

Para isso, o estudo estará dividido em três seções principais, a iniciar pela análise constitucional acerca da não recepção dos dispositivos da Loman que tratam do tema pela Constituição Federal de 1988, notadamente o art.102 da Lei, que rege as regras para eleição dos cargos de direção dos tribunais de justiça. Também serão analisados alguns dos principais julgamentos do Supremo Tribunal Federal (STF) pertinentes ao tema e que refletem a mudança de entendimento da Corte ao longo dos últimos anos naquilo que diz respeito ao reconhecimento

da autonomia administrativa e financeira concedida aos tribunais pelos arts. 96, inciso I, e 99, ambos da CF/1988.

Após, será empregada a análise da autonomia concedida ao Poder Judiciário à luz do princípio federativo que define a forma de Estado adotada pelo Brasil e que atribui autonomia aos entes federados. Novamente a reflexão contará com a análise dos julgados do Supremo Tribunal Federal que tratam do tema e que versam sobre a competência normativa dos entes federados.

Em seguida, serão elencadas todas as razões defendidas no tocante à possibilidade de os tribunais de justiça estabelecerem regras próprias para as eleições das cúpulas diretivas nos regimentos internos como manifestação de maior eficiência do Poder Judiciário no desempenho das metas previstas para cada gestão.

Ao final, serão expostas, ainda, as alterações provocadas pela pandemia da Covid-19 no cenário legislativo nacional e que impactaram diretamente na atuação do Poder Judiciário, em especial aquelas que dizem respeito ao desenvolvimento das atividades administrativas dos tribunais de justiça, que denotam a imediata necessidade de adequação dos prazos de duração dos mandatos diretivos das cúpulas dos tribunais às diretrizes estabelecidas nos planos de gestão dos biênios afetados pela pandemia.

2. A não recepção constitucional do art. 102 da Loman

Após a edição da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, vigente desde 1979, muito se tem debatido acerca da não recepção constitucional da Lei Complementar pela Constituição Federal de 1988, em especial quanto ao art. 102 da Loman¹, naquilo que diz respeito aos critérios para eleição, duração e reeleição dos cargos diretivos dos tribunais sob o manto da autonomia administrativa e funcional que deve ser atribuída de maneira ampla aos tribunais para controle e regulação dos seus órgãos e regimentos internos.

Nesse sentido, a matéria relativa à não recepção de parte do art. 102 da Loman pela CF/1988 já foi objeto de debate perante o Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.976/SP² e do Mandado de Segurança (MS) nº 32.451/DF³,

¹ “Art. 102 - Os Tribunais, pela maioria dos seus membros efetivos, por votação secreta, elegerão dentre seus Juízes mais antigos, em número correspondente ao dos cargos de direção, os titulares destes, com mandato por dois anos, proibida a reeleição. Quem tiver exercido quaisquer cargos de direção por quatro anos, ou o de Presidente, não figurará mais entre os elegíveis, até que se esgotem todos os nomes, na ordem de antiguidade. É obrigatória a aceitação do cargo, salvo recusa manifestada e aceita antes da eleição”.

² STF, ADI 3976, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, j. 25 jun. 2020.

³ STF, MS 32451, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, j. 25 jun. 2020.

cuja discussão levantada naquela oportunidade será primordial para o estudo pretendido neste ensaio.

Em primeiro lugar, insta esclarecer que, tanto no julgamento da ADI nº 3.976/SP quanto no MS nº 32.451, o STF reconheceu que o art. 102 da Loman não foi recepcionado pela CF/1988 no que tange à impossibilidade de que magistrados mais jovens pudessem concorrer aos cargos diretivos do tribunal, declarando inconstitucional a primeira parte do dispositivo que afirmava que “os tribunais, pela maioria dos seus membros efetivos, por votação secreta, elegerão dentre seus Juízes mais antigos em número correspondente ao dos cargos de direção, os titulares destes [...]”.

As razões da declarada inconstitucionalidade tiveram como base a autonomia administrativa consagrada aos tribunais pelo art. 96, inciso I, “a”, e art. 99 da CF/1988, que remeteu a disciplina aos regimentos internos de cada tribunal e afastou a possibilidade de que subsistisse interpretação no sentido de que apenas os magistrados mais antigos pudessem concorrer aos cargos diretivos do tribunal⁴.

Naquela oportunidade, portanto, foi fixado o entendimento de que tanto o art. 62 da Constituição do Estado de São Paulo⁵, assim como o art. 102 da Lei Orgânica da Magistratura, Lei Complementar nº 35/1979, não foram recepcionados pela CF/1988, uma vez que, após a edição da Emenda Constitucional nº 45/2004, “não mais subsiste a restrição feita para circunscrição dos candidatos aptos a concorrer aos cargos de cúpula, devendo a matéria, em homenagem à autonomia dos tribunais, consagrada pela Constituição, nos artigos 96, I, ‘a’ e 99, ser remetida à disciplina regimental de cada Corte”⁶.

Em complemento, a decisão proferida pelo Ministro Relator fez a ressalva de que a não recepção constitucional do art. 102 da Loman se dá tão somente naquilo que se refere à eleição para os cargos de direção dos desembargadores mais antigos, permanecendo aplicável o disposto na segunda parte do dispositivo que trata da vedação de reeleição e da proibição de um mesmo desembargador ocupar cargos de direção por mais de quatro anos.

⁴Segundo as razões do voto do Ministro Relator Edson Fachin na ADI nº 3.976/SP [...] houve, de fato, a partir da promulgação da Constituição de 1988, uma alteração substancial no regramento da matéria, homenageando a autonomia dos tribunais e, em última análise, uma visão mais consentânea do federalismo, ensejando postura mais deferente do Poder Judiciário no que tange à competência normativa dos entes federados. STF, ADI 3976, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, j. 25 jun. 2020.

⁵ Art. 62 da Constituição Estadual de São Paulo: “O Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal de Justiça e o Corregedor Geral de Justiça, eleitos, a cada biênio, pela totalidade dos Desembargadores, dentre os integrantes do órgão especial, comporão o Conselho Superior da Magistratura”.

⁶ STF, ADI 3976, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, j. 25 jun. 2020.

Para nós, por outro lado, os fundamentos extraídos da mencionada decisão também podem ser estendidos a todo o enunciado do *caput* do art. 102 da Loman, uma vez que a autonomia administrativa e financeira atribuída aos tribunais pelo art. 96, inciso I, “a”, e art. 99 da CF/1988 não deve ser lida de forma restritiva tal como sugere o voto do Ministro Relator na ADI nº 3.976/SP.

Isso porque a autonomia administrativa e financeira assegurada aos tribunais (art. 99) e a competência privativa para eleição dos seus órgãos e elaboração do regimento interno (art. 96, inciso I, “a”) não limitam a matéria apenas a eventual eleição dos membros mais antigos do órgão e, por isso, devem ser interpretadas de maneira ampla no que se refere à autonomia do tribunal em dispor sobre sua autoadministração e auto-organização através do regimento interno, incluindo, portanto, a possibilidade de o tribunal também dispor sobre os prazos de duração do mandato da cúpula diretiva e eventual possibilidade de reeleição dos seus membros⁷.

A mesma lógica inaugurada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, à que se refere o Ministro Relator da ADI, quanto à inexistência de critérios exclusivos de antiguidade também é aplicada à inexistência de previsão pelo texto constitucional quanto aos prazos de duração dos cargos diretivos e da possibilidade de reeleição.

Por isso é que, tendo sido declarada a inconstitucionalidade do dispositivo presente na Constituição do Estado de São Paulo e a não recepção constitucional de parte do art. 102 da Loman, não haveria que se falar em recepção constitucional da segunda parte do artigo pelos mesmos fundamentos elencados no julgamento da ADI nº 3.976/SP, uma vez que o dispositivo também fere a autonomia administrativa do tribunal ao impossibilitar que o órgão estabeleça regras próprias quanto ao prazo de duração do mandato diretivo e quanto à possibilidade de reeleição dos membros componentes, em evidente afronta às normas constitucionais previstas no art. 96, I, “a”, e art. 99 da CF/1988.

3. A autonomia dos tribunais e o princípio federativo

Em primeiro lugar, é preciso esclarecer que em razão do momento histórico da edição da Loman, em 1979, durante o Regime Civil-Militar, a Lei Complementar inevitavelmente trouxe consigo um legado autoritário que não foi extinto com o fim do regime militar no Brasil

⁷ Nesse sentido, o voto do Ministro Relator Edson Fachin, que trata da ausência de critério exclusivo para eleições no texto constitucional, esclarece que [...] a disciplina inserida na Constituição da República após a edição da EC 45/2004, todavia, inaugura uma nova lógica, eis que não tem na antiguidade critério exclusivo. A composição do órgão especial passa a ser ditada não apenas pela antiguidade, mas também pela eleição dentre os pares do plenário das Cortes. E não há, no texto da Constituição da República, distinção praticada entre os integrantes do Órgão Especial e os demais componentes da Corte que justifique impedimento a que estes últimos concorram aos cargos de cúpula. STF, ADI 3976, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, j. 25 jun. 2020.

(1985). Nesse ponto, importante destacar os ensinamentos de Melo Filho e Zaverucha (2016, p. 113), que, ao tratarem do tema, parafraseiam Joaquim Nabuco⁸ e afirmam que “poderíamos dizer que acabar com o regime militar (1964-1985) não foi o bastante; faz-se necessário destruir os legados autoritários (militar e civil-militar) do regime militar que firmam a ordem legal democrática”.

Assim, os autores explicam que, dado o período histórico, a edição da Loman durante o Regime Civil-Militar (1964-1985) atendia aos interesses do governo e das Forças Armadas. Daí é que, quando observada a vedação da eleição de juízes mais jovens para cargos diretivos pelo art. 102 da Loman – objeto de debate na seção anterior –, fica claro que naquele momento a edição da norma serviu para evitar que juízes teoricamente mais progressistas, ou que viessem a ingressar pelo governo civil que seguiria, tivessem voz ativa na administração dos tribunais (MELO FILHO; ZAVERUCHA, 2016, p. 110-124).

O rompimento do legado autoritário somente poderia ocorrer com a democratização e a observância da autonomia administrativa dada aos tribunais pelo texto constitucional em atenção ao princípio do federalismo erigido pela CF/1988⁹. Isso porque, conforme explica BASTOS (2001, p. 293), o federalismo demonstra a mesma lógica da separação dos poderes no plano político: a de que a repartição do poder dificulta a consolidação da arbitrariedade. Por isso é que a descentralização fomentada pelo federalismo favorece o regime democrático, ao contrário daquilo que ocorre nos regimes autoritários, cuja organização tende a ser marcada por medidas centralizadoras do poder.

Nesse sentido, segundo afirma Costa (2020, p. 71), o “federalismo é uma escolha democrática que demanda esforço para sua consolidação e aperfeiçoamento, especialmente em um país com uma história tão conturbada como a do Brasil”. Não é por acaso que o princípio do federalismo, previsto no art. 1º da CF/1988, foi consagrado pelo texto constitucional como cláusula pétrea (art. 60, § 4º), sendo vedada qualquer tentativa de emenda que vise abolir a forma federativa do Estado Brasileiro (SILVA, 2013, p. 449).

⁸ Joaquim Nabuco, na obra “Minha formação”, ao tratar do fim da escravidão e da necessidade de uma grande reforma nacional, afirma que “acabar com a escravidão não nos basta; é preciso destruir a obra da escravidão”. Cf. NABUCO, 2004, p. 14.

⁹ Nesse ponto, importante destacar que a autonomia dada aos tribunais não foi inaugurada pela Constituição Federal de 1988, uma vez que desde a Constituição de 1934 (art. 67) foi atribuída aos tribunais a competência para elaborar seus regimentos internos. Na Constituição democrática de 1946, no rol de competências privativas dos tribunais, também foi incluída a previsão para eleição de presidentes e de órgãos de direção (art. 97). As previsões constitucionais permaneceram inalteradas no texto da Constituição de 1967 (art. 110) e foram, por último, reproduzidas e ampliadas no texto constitucional da CF/1988. Para um estudo aprofundado no tema, recomendamos: SERAFIN, 2014.

O elemento central para a constituição do princípio do federalismo decorre da autonomia dada ao Estado federado, que não deve ser vista como mera descentralização administrativa tal qual aquela atribuída aos Estados unitários, mas sim como autonomia que corresponde a um poder de expedir normas legais por um corpo legislativo próprio e com força própria (HORTA, 1964, p. 13).

É nesse processo legislativo que a vinculação dos entes federativos deve observar, acima de tudo, o princípio democrático, que, segundo afirma Costa (2020, p. 167), determina que “as decisões sejam tomadas por maioria; as minorias sejam ouvidas; seja assegurado o debate parlamentar; seja assegurada ampla participação política da população” .

Há quem defenda, por outro lado, que a redução da autonomia dada aos entes federados poderia buscar amparo no princípio da razoabilidade e na necessidade de atingimento dos objetivos fundamentais da República (ELALI, 2005, p. 49-66). Ocorre, por outra via, que não se pode admitir que fatores sociais ou econômicos convenientes a determinados períodos justifiquem a violação ao texto constitucional. Qualquer solução dada aos conflitos sociais e econômicos deve estar respaldada nos limites estabelecidos pela Constituição (SILVA, 2013, p. 457).

A partir de tais bases é que se recorre ao princípio do federalismo como sustentador da necessária autonomia que deve ser atribuída aos entes do Poder Judiciário – estadual e federal –, uma vez que a administração pública do estado federado responsável pela regulação e administração dos Tribunais também é considerada como ente nacional.

A questão da autonomia dada aos tribunais como manifestação do princípio federativo, quando ameaçada por aparatos de dominação exercidos pela União¹⁰, também já foi objeto de análise pelo STF no âmbito do julgamento da ADI nº 4.638¹¹, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, no tocante à autonomia dos estados e à atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹².

¹⁰ Nesse ponto, merece destaque as reflexões feitas por João Luís Fischer Dias ao discorrer sobre os poderes dados ao Conselho Nacional de Justiça que confrontam o princípio do federalismo. Segundo afirma o autor, “a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, houve mudança substancial e radical na atuação do Judiciário Federal com amplos poderes conferidos pelo texto constitucional ao CNJ, que não obedece a um contexto federativo, eis que as premissas do federalismo são afastadas.”. Cf. DIAS, 2013..

¹¹ STF, ADI 4638 MC, Decisão Monocrática, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 19 dez. 2011.

¹² Há quem defenda, por outro lado, que no tocante à criação do CNJ, somente existiria violação ao pacto federativo se o ato praticado estivesse voltado a esvaziar ou restringir substancialmente a autonomia dada aos entes federados. Assim, não havendo subordinação financeira e administrativa dos tribunais ao CNJ, não haveria que se falar em violação do pacto federativo. Cf. BARROSO, 2005.p. 425-445.

. Não pretendemos aprofundar o debate acerca da competência atribuída ao Conselho Nacional de Justiça em análise específica do art. 103-B da CF/1988 em face da atuação administrativa e financeira atribuída ao Poder Judiciário. Para isso, recomendamos: JUNIOR, 2019. p. 35-52.2021..

Naquela oportunidade, as considerações feitas pelo Ministro Relator foram imperativas ao destacarem que "o tratamento nacional reservado ao Poder Judiciário pela Constituição não autoriza o Conselho Nacional de Justiça a suprimir a independência dos tribunais, transformando-os em meros órgãos autômatos, desprovidos de autocontrole"¹³.

As razões do voto do Ministro não deixam dúvidas de que a autonomia dada aos tribunais lhes garante o autogoverno e a independência contra eventuais interferências praticadas por entidades centrais do Poder Judiciário nacional¹⁴.

Por essa razão, não se pode compatibilizar ou admitir que legados autoritários deixados pelo período Civil-Militar do Brasil, como no caso da Loman, prevaleçam sobre as bases democráticas e sobre a forma federativa do Estado Brasileiro consagrada como cláusula pétrea pela Constituição da República de 1988.

Isso porque a racionalidade que acompanha a elaboração da Loman atendia, à época, aos interesses de um modelo de Estado que concentra na União os aparatos de dominação dos entes públicos, que, além de conflitar diretamente com o enunciado do texto constitucional presente nos arts. 96, I, e 99 da CF/1988, também afronta a própria lógica do princípio do federalismo que rege o Estado Brasileiro.

Por isso, ao tratar da descentralização do poder e do princípio da subsidiariedade, a doutrina nacional ensina que a distribuição de competências oferece uma forma sofisticada de repartição de deveres e de atribuições dentro do Estado (TANCREDO, 2005, p. 172). Por esse motivo, segundo afirma Anderson Santos da Silva, qualquer norma que verse sobre a federação deverá ser analisada sobre quatro vertentes: Em primeiro lugar, deverá ser revisada quanto à existência de violação frontal a qualquer elemento constituinte da federação. Em segundo lugar, não havendo qualquer violação à forma básica da federação, deverá ser verificada a existência de restrição à autonomia dada aos entes federados. Em terceiro lugar, deverá ser avaliado o postulado da subsidiariedade e, por último, quanto a necessidade de atendimento à máxima da igualdade dos entes federados. Em caso de violação a qualquer um desses preceitos, a norma deverá ser declarada inconstitucional (SILVA, 2013, p. 464).

Por essa razão a autonomia consagrada aos tribunais pelo texto constitucional em matéria de autoadministração, auto-organização e, ainda, autolegislação pela via regimental deve ser concretizada em respeito ao princípio federativo, principalmente naquilo que diz respeito à escolha de cargos diretivos e à duração dos mandatos da cúpula do Tribunal.

¹³ STF, ADI 4638 MC, Decisão Monocrática, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 19 dez. 2011.

¹⁴ STF, ADI 4638 MC, Decisão Monocrática, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 19 dez. 2011.

4. A previsão de prorrogação de mandato diretivo pelo regimento interno dos tribunais

Além da autonomia dada aos tribunais pelo texto constitucional da CF/1988 (art. 96, I, e art. 99) e da “visão mais consentânea do federalismo”¹⁵ que atribuiu ao Poder Judiciário uma competência normativa própria dos entes federados, há que se destacar que a Constituição da República não fez qualquer ressalva à previsão de mandato eletivo das cúpulas diretivas do Poder Judiciário no texto constitucional, tampouco reservou à lei complementar a regulação da matéria, autorizando, portanto, que os tribunais regulem a questão de acordo com a disciplina regimental.

Veja-se, nesse ponto, que, embora o art. 93 da CF/1988 reserve um rol de disposições à lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, acerca do Estatuto da Magistratura, não se encontram nessas disposições quaisquer previsões acerca de prazos de duração de mandato eletivo da cúpula diretiva dos tribunais. Desse modo, os tribunais estariam constitucionalmente autorizados a regularem a questão sob o manto daquilo que se denomina “poder normativo” ou “nomogenético” das Cortes de Justiça.

Não pretendemos rechaçar as disposições existentes na Lei Complementar nº 35/1979 (Loman), principalmente porque permanecem vigentes aqueles dispositivos que regulam a matéria que o art. 93 da Constituição Federal reservou ao Estatuto da Magistratura. O que ocorre, por outro lado, é que não se pode concluir que matérias estranhas ao art. 93 da CF/1988 estejam reguladas pela Loman, eis que não estão recepcionadas pelo texto constitucional, como ocorre no caso das regras de eleição dos órgãos diretivos dos tribunais.

Nesse sentido, é importante ressaltar a discussão já levantada sobre o tema na ocasião da edição da Resolução TJ/TP/RJ nº 01/2014 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ). Naquela oportunidade, entre as previsões feitas pela Resolução, merece principal destaque aquela elencada no art. 3º do texto normativo:

O TRIBUNAL PLENO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no âmbito de sua competência e no uso de suas atribuições legais e regimentais e tendo em vista o que foi decidido na sessão do dia 21 de agosto de 2014 (Processo n. 0034509-64.2014.8.18.0000), RESOLVE:

(...)

Art. 3º Poderá o Desembargador ser novamente eleito para o mesmo cargo, desde que observado o intervalo entre dois mandatos.

¹⁵ Cf. Trecho do voto do Ministro Edson Fachin no julgamento da ADI nº 3.976 (STF, ADI 3976, Tribunal Pleno, Rel. Edson Fachin, j. 25 jun. 2020).

A previsão de reeleição para cargo diretivo no TJRJ foi declarada ilegal pelo CNJ no âmbito do Procedimento de Controle Administrativo nº 0006190-18.2014.2.00.0000 e Pedido de Providências nº 0006166-87.2014.2.00.0000, quando o voto proferido pelo Conselheiro Relator destacou que o trecho da Resolução violaria a previsão feita pelo *caput* do art. 102 da Loman¹⁶.

Nota-se, contudo, que o voto proferido pelo Conselheiro Relator – anterior ao julgamento da ADI nº 3.976/SP – ainda atribuía à Loman a competência para estabelecer “o universo de magistrados elegíveis para os cargos de direção nos Tribunais”, o que foi declarado inconstitucional pelo STF anos mais tarde, conforme demonstrado nas seções anteriores. Por isso, pelas mesmas razões, a fixação de condições de inelegibilidade e reeleição pela Loman também não poderiam prevalecer, uma vez que a matéria deve ser reservada ao Regimento Interno dos tribunais.

A discussão acerca da constitucionalidade do art. 3º da Resolução TJ/TP/RJ nº 01/2014 do TJRJ também foi objeto de debate perante o STF no ano de 2016, no âmbito da ADI nº 5.310/RJ, e, embora o dispositivo tenha sido declarado inconstitucional pela afronta ao art. 102 da Loman, o voto vencido do Ministro Luiz Fux que, à época, já reproduziam o recém entendimento fixado pelo STF no julgamento da ADI nº 3.976/SP¹⁷.

Assim, ainda que vencido, o voto do Ministro reconheceu a constitucionalidade do art. 3º da Resolução do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e considerou a “norma compatível com a Carta Magna, exarada com fulcro na competência conferida aos Tribunais pelo artigo 96, I, "a", da Lei Maior, resguardando-se, assim, a autonomia administrativa da Corte estadual”.

¹⁶ CNJ, PCA 0006190-18.2014.2.00.0000, Rel. Cons. Paulo Teixeira, j. 4 nov. 2014 e CNJ, PP 0006166-87.2014.2.00.0000, Rel. Cons. Norberto Campelo, j. 4 out. 2016.

¹⁷ Segundo o Ministro, “o citado artigo 93 exige lei complementar tão somente para reger o Estatuto da Magistratura, mas, em nenhum de seus incisos – e o artigo 93 da Constituição Federal, ao se referir a lei da magistratura, estabelece, digamos assim, o objeto que deve ser objeto de sua regulação, como ingresso na carreira, promoção, apuração da antiguidade, acesso aos tribunais de segundo grau – como é que deve ser feito –, previsão de cursos oficiais, subsídios, aposentadoria, mas nada diz, e a meu ver nem poderia dizer, sobre a eleição de direção, porque isso faz parte da economia interna do próprio Tribunal. Então, essa omissão eloquente, na percepção mais recente do Plenário, legitima que os Tribunais editem normas sobre a sua Administração –, determina que norma sobre eleição para os cargos diretivos das Cortes sejam previstos exclusivamente naquele Estatuto. Ao contrário, a Carta de 1988, ao passo que garante autonomia administrativa aos Tribunais na forma do artigo 99 dispõe de forma expressa competir privativamente a estes eleger seus órgãos diretivos e elaborar os seus regimentos internos, tal como está no artigo 96, I, da Constituição Federal” STF, Tribunal Pleno, ADI 5310, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 14 dez. 2016.

Outra importante lição extraída do referido voto do Ministro Luiz Fux, com a qual compactuamos, é aquela que diz respeito ao entendimento exarado pelo Plenário do STF no julgamento do Agravo Regimental em Medida Cautelar na Reclamação nº 13.115¹⁸. Naquela ocasião, ao julgar a causa relativa ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, o Plenário do STF assentou o entendimento de que o art. 102 da Loman poderia ter uma outra leitura¹⁹.

O que se verifica, portanto, é que naquela oportunidade – no julgamento do Agravo Regimental em Medida Cautelar na Reclamação nº 13.115 – o Plenário do STF relativizou a aplicação do art. 102 da Loman sob o manto da autonomia administrativa que foi consagrada aos tribunais pelos arts. 96, I, e 99 da CF/1988, mas diante de situações análogas e que versavam sobre os mesmos dispositivos legais e constitucionais – como é o caso da ADI nº 5.310/RJ –, não foi reconhecida a autonomia dada ao Poder Judiciário pelo texto constitucional.

No caso da Reclamação nº 13.115-MC-AgR, também foi defendida a autonomia regimental dada aos tribunais para estabelecerem regras atinentes à diretoria institucional diante de matéria que não mais estava reservada pela Constituição Federal à lei complementar. O voto do Ministro Relator, Marco Aurélio, destacou que a atual redação do art. 112 da Constituição Federal²⁰ não mais remetia “à Lei Orgânica da Magistratura a regência da direção dos tribunais, ficando a disciplina a cargo do regimento interno”.

O que se conclui da análise jurisprudencial, nesse sentido, é que com o advento da Constituição Federal de 1988, sobretudo após a reforma promovida pela Emenda Constitucional nº 45/2004, a discussão sobre a competência para eleições dos cargos diretivos dos tribunais recebeu um tratamento substancialmente diverso pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que caminha a passos largos no sentido de reconhecer a autonomia dada aos tribunais pela CF/1988 para regulação das eleições internas e que retira da Loman a competência para dispor sobre matéria que não lhe foi reservada pelo art. 93 da Constituição.

É de se observar, ainda, que a competência e a autonomia para elaboração dos regimentos internos dos tribunais são disciplinas que somente podem ser limitadas pelo próprio texto constitucional, tal como aquelas disposições reservadas à lei complementar pelo art. 93

¹⁸ STF, Tribunal Pleno, Rcl 13115 MC-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Rel. p/ acórdão Min. Marco Aurélio, j. 12 dez. 2012.

¹⁹ Segundo o voto do Ministro, “o Plenário, contudo, no meu modo de ver, ele reviu seu entendimento no julgamento do Agravo Regimental em Medida Cautelar na Reclamação nº 13.115 – eu, por exemplo, fiquei vencido. E a grande verdade é que, na lista de antiguidade, tinha ali um desembargador que estava na lista de antiguidade, mas a classe não queria elegê-lo. Então, fez-se uma volta em torno desse artigo 102 e fixou-se uma nova jurisprudência, que, no meu modo de ver, respeita o espírito constitucional da autonomia dos tribunais”. STF, Tribunal Pleno, Rcl 13115 MC-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Rel. p/ acórdão Min. Marco Aurélio, j. 12 dez. 2012.

²⁰ “Art. 112. A lei criará varas da Justiça do Trabalho, podendo, nas comarcas não abrangidas por sua jurisdição, atribuí-la aos juízes de direito, com recurso para o respectivo Tribunal Regional do Trabalho”.

da CF/1988. Do contrário, as disposições que não foram expressamente reservadas à lei complementar pela Constituição da República devem ser lidas sob o manto dos arts. 96, I, e 99 da CF/1988.

Por esse motivo, em não havendo reserva específica à lei complementar pelo texto constitucional e diante de conflito existente entre as regras previstas no Regimento Interno do Tribunal e na Loman, o Poder Judiciário deve sempre resguardar a autonomia dada aos tribunais, mantendo hígidas aquelas regras regimentais aprovadas através de um processo democrático fruto de deliberação interna do órgão. Conclusão

De fato, o legado autoritário deixado pelo período Civil-Militar na legislação brasileira ainda não está completamente superado, a exemplo daquilo que se verifica no *caput* do art. 102 da Loman, que concentra na União as regulações administrativas próprias dos entes que compõem o Poder Judiciário.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por outro lado, tem caminhado cada vez mais no sentido de reconhecer que a redação do *caput* do art. 93 da CF/1988 não reservou à lei complementar a competência para tratar das regras de eleição e dos prazos relacionados aos mandatos diretivos dos tribunais e, por isso, passou a legitimar, ainda que apenas parcialmente, a autonomia administrativa e financeira atribuída aos tribunais pelos arts. 96, inciso I, e 99 da CF/1988.

Os acórdãos proferidos na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.976/SP e no Mandado de Segurança nº 32.451/DF são paradigmáticos para o avanço da discussão acerca da autonomia administrativa e normativa atribuída aos tribunais, na qualidade de entes federados, para exercerem de forma plena sua autoadministração e auto-organização pela via regimental.

Ainda que os referidos acórdãos tenham declarado apenas a parcial inconstitucionalidade do art. 102 da Loman, deve-se destacar que em outras oportunidades – a exemplo do julgamento do Mandado de Segurança nº 33.288 – o STF já defendeu que a previsão das regras para eleições internas dos tribunais deve ser reservada ao Regimento Interno do órgão. Isso porque, não sendo matéria reservada à lei complementar pelo art. 93 da CF/1988, deve prevalecer a autonomia consagrada aos tribunais pelos arts. 96, inciso I, e 99 da CF/1988.

Além disso, por força do princípio federativo, consagrado como forma de Estado do Brasil (art. 1º da CF/1988) e como cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF/1988), afigura-se inafastável a autonomia dada aos tribunais, não podendo ser reconhecida a constitucionalidade de qualquer dispositivo que, sem reserva constitucional, retire ao todo, ou em parte, a autonomia atribuída aos entes federados.

Por isso, ainda que pareça existir um longo caminho a ser percorrido até que o Supremo Tribunal Federal reconheça a completa inconstitucionalidade do *caput* do art. 102 da Loman, os recentes julgamentos proferidos pela Corte têm demonstrado uma significativa mudança de entendimento naquilo que diz respeito à autonomia consagrada aos tribunais pelo texto constitucional em atenção ao princípio federalista, o que fomenta um cenário otimista para o reconhecimento da competência dos tribunais para fixarem regras próprias de eleição através da disciplina regimental.

Ao final, também merece ressalva o fato de que, após inúmeras alterações legais promovidas pelo cenário pandêmico e que impactaram diretamente na organização administrativa e orçamentária do Poder Judiciário, parece ser inequívoca a alegada insuficiência do prazo bienal dos mandatos das cúpulas diretivas dos tribunais de justiça. Essa constatação enaltece a necessidade de dilação do prazo dos mandatos para realização das diretrizes estabelecidas nos planos de gestão, seja em nome do princípio da eficiência, seja pela crescente mudança de paradigma no desempenho das atividades comuns ao Judiciário, que demandaram das Cortes de Justiça uma reestruturação interna e orçamentária para atender as vicissitudes do período de calamidade.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e legitimidade da criação do Conselho Nacional de Justiça. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim *et al.* (coord.). **Reforma do judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.p. 425-445.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **CNJ orienta tribunais a suspender prazo de concursos durante pandemia**. Brasília: CNJ, 28 abr. 2020, Notícias CNJ. *Site*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-orienta-tribunais-a-suspender-prazo-de-concursos-durante-pandemia/>. Acesso em: 10 ago. 2021.

COSTA, Renan Gustavo Ziemer da. **O federalismo contra o princípio da assimetria**. Curitiba: Íthala, 2020. 215 p.

DIAS, João Luís Fischer. O federalismo e o poder judiciário. **Correio Braziliense**, Brasília, 30 set. 2013. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2013/o-federalismo-e-o-poder-judiciario-juiz-joao-luis-dias-fischer>. . Acesso em: 23 nov. 2021.

ELALI, André. **O federalismo fiscal brasileiro e o Sistema Tributário Nacional**. São Paulo: MP, 2005. 111 p.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro**: doutrina, jurisprudência, evolução. 1964. Tese (Concurso para a Cátedra de Direito Constitucional) - Universidade de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1964.

JORGE JUNIOR, Nelson. Princípio federativo e limites do poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça: art. 103-B, da Constituição Federal de 1988. *In*: PRETTO, Renato Siqueira de; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo (coord.). **Federalismo e Poder Judiciário**. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. p. 35-52. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Federalismo-e-poder-judiciario.pdf. Acesso em: 23 nov. 2021.

MELO FILHO, Hugo; ZAVERUCHA, Jorge. LOMAN: um legado autoritário civil-militar do regime militar. **Teoria e Sociedade**, v. 24.1, p. 110-124, 2016. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/5776/269-493-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 nov. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; STRECK, Lenio Luiz. Art. 96. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1332.

NABUCO, Joaquim. **Minha formação**. 14. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004. 254 p.

SERAFIN, Gabriela Pietsch. O princípio federativo e a autonomia dos entes federados. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 58, fev. 2014. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gabriela_Serafin.html. Acesso em: 8 out. 2021.

SILVA, Anderson Santos da. O conteúdo constitucional do princípio federativo. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 15, n. 106, p. 447-466, jun./set. 2013. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/89/80>. Acesso em: 24 nov. 2021.

TANCREDO, Fabrizio Grandi Monteiro de. O princípio da subsidiariedade: as origens e algumas manifestações. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**, Lisboa, v. 46, n. 1, p. 169-214, 2005.

Jurisprudência citada

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de providências nº 0000889-46.2021.2.00.0000**. Relator: Conselheiro Emmanoel Pereira, 30 de março de 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=52372>. Acesso em: 24 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de providências nº 0006166-87.2014.2.00.0000**. Relator: Conselheiro Norberto Campelo, 4 de outubro de 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=48310&indiceListaJurisprudencia=13&firstResult=5550&tipoPesquisa=BANCO>. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de providências nº 0010613-11.2020.2.00.0000**. Relator: Conselheiro Emmanoel Pereira, 30 de março de 2021. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam;jsessionid=B8D014F86337C520D34CD1C5B7EF8017?jurisprudenciaIdJuris=52373&indiceListaJurisprudencia=13&firstResult=8825&tipoPesquisa=BANCO>. Acesso em: 24 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Procedimento de Controle Administrativo nº 0006190-18.2014.2.00.0000** Relator: Conselheiro Paulo Teixeira, 4 de novembro de 2014. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=48271&indiceListaJurisprudencia=8&firstResult=5525&tipoPesquisa=BANCO>. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.976/SP**. Relator: Ministro Edson Fachin, 25 de junho de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753875604>. Acesso em: 26 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.310/RJ**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 14 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13752450>. Acesso em: 26 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Agravo Regimental na Medida Cautelar na Reclamação nº 13.115/RS**. Relator: Min. Luiz Fux. Relator para o acórdão: Min. Marco Aurélio, 12 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3921749>. Acesso em: 26 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 32.451/DF**. Relator: Min. Edson Fachin, 25 de junho de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753875784>. Acesso em: 26 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Medida Cautelar em Mandado de Segurança 33.288/DF. Relator: Min. Luiz Fux, 2 de dezembro de 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**: Supremo Tribunal Federal, n. 239, 5 dez. 2014. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDecisao.asp?numDj=239&dataPublicacao=05/12/2014&incidente=4657957&capitulo=6&codigoMateria=2&numeroMateria=186&texto=5325234>. Acesso em: 26 nov. 2021. .

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.638/DF. Relator: Min. Marco Aurélio, 19 de dezembro de 2011. **Diário da Justiça Eletrônico**: Supremo Tribunal Federal, n. 22, 1 fev. 2012. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDecisao.asp?numDj=22&dataPublicacao=01/02/2012&incidente=4125806&capitulo=6&codigoMateria=2&numeroMateria=1&texto=3879158>. Acesso em: 26 nov. 2021. .

Legislação citada

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação n. 64, de 24 de abril de 2020**. Recomenda a suspensão dos prazos de validade dos concursos públicos realizados durante a vigência do Decreto Legislativo no 6, de 20 de março de 2020, como meio de mitigar o impacto decorrente das medidas de combate à contaminação causada pelo Coronavírus Sars-cov-2. Brasília: CNJ, [2021]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3320>. Acesso em: 24 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda n. 45, de 30 de dezembro de 2004**. Brasília: Presidência da República, [2021]. PEC da reforma do judiciário. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 6, de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Brasília: Presidência da República, [2021]. Loman. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2021]. Lei de responsabilidade fiscal (LRF). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020**. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Tribunal Pleno. **Resolução n. 01/2014**. Aprova novas regras para o processo eleitoral no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro. [Rio de Janeiro: TJRJ, 2014]. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/resolucao-tj-rj-120141.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2021.

SÃO PAULO (Estado). [Constituição (1989)]. **Constituição estadual de 05 de outubro de 1989**. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo: [2021]. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 23 nov. 2021.