Procuradoria-Geral do Tribunal de Justiça: Questão Decorrente do Princípio Constitucional da Separação de Poderes e Essencial à Autonomia do Poder Judiciário

Luiz Fernando Ribeiro de Carvalho

Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

O princípio constitucional da separação dos poderes compõe o cerne fixo – utiliza-se, também a expressão ‘cláusula pétrea’ - da Constituição da República de 1988. Sua eficácia jurídica, portanto, irradia-se por toda a Carta e impõe ao operador do Direito a interpretação de toda e qualquer norma jurídica dentro dos lindes por ele desenhados. Não há dúvida de que o conceito de separação de poderes não é unívoco nem uniforme em todos os países cujo regime seja democrático. Todavia, não se pode deixar de reconhecer que, mesmo respeitadas as peculiaridades de cada Estado, a ideia de separação de poderes é essencial, a fim de que se possa reputar um Estado de Direito como democrático e, nos termos do art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a fim de que se reconheça que determinada sociedade é dotada de uma constituição.

A ideia de separação de poderes, a qual foi objeto de estudo inclusive por ARISTÓTELES, mereceu, quanto à nomenclatura, vários reparos. Comumente, afirma-se que o poder político, consecutório que é da soberania estatal, é uno, indivisível, inalienável e imprescritível. Assim, não se deveria utilizar a expressão “separação de poderes” nem “divisão de poderes”, mas “divisão de funções estatais”. Seguindo esse raciocínio, a soberania estatal se materializaria no exercício de funções legislativas, administrativas e jurisdicionais por órgãos previstos, estruturados e dota-

dos de competências exclusivas outorgadas diretamente pela Lei Maior. Observe-se que nossos irmãos lusitanos não empregam a expressão “separação de poderes”, mas, sim, a ideia de órgãos de soberania, no art. 110 de sua Constituição de 1976.

Seja como for, a Constituição de 1988 outorgou ao Poder Judiciário - superando práticas autocráticas danosas à plena satisfação do objetivo maior do Estado, a dignidade da pessoa humana – autonomia administrativa, orçamentária e financeira, por meio do complexo normativo decorrente da combinação do art. 96 com o art. 99. Essa capacidade de autogoverno do Poder Judiciário deve e pode ser exercida em sua plenitude pelos Tribunais. Além de irrenunciável, porque parcela da soberania do Brasil, ela é indispensável à consecução de nossa principal missão: distribuir justiça.

A função administrativa do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro é extremamente complexa. São 81 comarcas, 14 foros regionais, 862 magistrados e mais de 10.000 servidores, a demandar volumosas atividades, sempre se buscando a racionalização dos recursos financeiros e a estrita obediência ao limites orçamentários. Tudo isso sob os olhares atentos do Colendo Tribunal de Contas do Estado e do Egrégio Conselho Nacional de Justiça.

Aliás, desde sua criação em 2004, o CNJ vem assumindo posições de intenso controle e maior intervenção nas atividades administrativas dos Tribunais, especialmente os de Justiça. Não raramente, os Chefes dos Poderes Judiciários estaduais são obrigados a defender as prerrogativas das Cortes que presidem perante o Egrégio Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, posto que não seja a situação do Estado do Rio de Janeiro, há lamentáveis casos de conflitos entre o Poder Judiciário de um Estado e o respectivo Poder Executivo ou o Poder Legislativo. São hipóteses em que as autonomias administrativa, financeira e orçamentária de um Tribunal de Justiça são desrespeitadas pelos demais Poderes em virtude de injunções políticas, no mais das vezes, decorrentes de insatisfação momentânea de maiorias eventuais.

Não se discute a altíssima qualidade técnica dos Procuradores do Estado, sua dedicação à causa pública, probidade e compromisso com o Estado do Rio de Janeiro. Contudo, independentemente de suas íntimas convicções, um procurador do Estado, vinculado que é ao Poder Execu-

tivo, deve, como advogado, defender seu cliente nos embates jurídicos. Quando o Poder Judiciário e o Poder Executivo de um mesmo Estado entram em choque, como a Procuradoria-Geral do Estado defenderá ambos?

Certo, até 5 de outubro de 1988, data da entrada em vigor da Constituição da República, esse problema não existia. A concepção autocrática de sociedade se traduzia, no âmbito do Estado, pela submissão do Poder Legislativo e do Poder Judiciário ao Poder Executivo: naquela época, do ponto de vista administrativo, financeiro e orçamentário, a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Justiça equivaliam a secretarias de Estado.

Há muito, as Assembleias Legislativas constataram essa nova situação constitucional e, por meio de regras específicas nas respectivas Constituições Estaduais, instituíram Procuradorias-Gerais, destinadas à consultoria jurídica e defesa judicial das prerrogativas constitucionais dos Parlamentos. Os Tribunais de Contas dos Estados, instituições constitucionais independentes e vinculadas ao Poder Legislativo, também estão criando suas Procuradorias-Gerais com os mesmos fins. No Estado do Rio de Janeiro, a Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa, disciplinada pelo art. 121 da Constituição do Estado, e a Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas, regulada pelo parágrafo único do art. 133 da Carta fluminense, são instituições consolidadas, compostas por Procuradores submetidos a concursos públicos, que desempenham satisfatoriamente suas missões institucionais.

Essa realidade não significa a redução da importância da Procuradoria-Geral do Estado, mas, sim, a especialização de instituição brilhante e tradicional, que sempre soube honrar as melhores tradições jurídicas nacionais. Quando o Estado do Rio de Janeiro litigar contra pessoa natural ou jurídica, contará sempre – aliás, contaremos nós sempre – com a erudição, o esmero, a dedicação e o esforço dos procuradores do Estado.

Contudo, se houver um conflito entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo ou entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário, como será possível aos procuradores do Estado defenderem esses interesses contrapostos? Nesse caso, não se cuidará de um clássico processo entre duas pessoas, naturais ou jurídicas, mais entre Poderes da mesma pessoa jurídica de Direito Público interno: o Estado do Rio de Janeiro. Nessas hipóteses, que auguro sejam raras, a existência de Procuradorias-Gerais dos Poderes se faz necessária e inquestionável.

Certo, o conceito tradicional de pessoa jurídica, decorrente do Direito Civil clássico, pode tornar mais difícil a compreensão da origem e dinâmica do conflito entre Poderes, sempre independentes e supostamente harmônicos de único Ente da Federação. Por excessivo apego a antigas fórmulas, desenvolve-se raciocínio sobre “ente despersonalizado”, de maneira a equiparar um Poder de Estado a um condomínio, massa falida ou espólio. A rigor, o raciocínio não está equivocado: está, em verdade, absolutamente invertido. Problemas constitucionais – especialmente os decorrentes do cerne fixo, cláusulas pétreas, da Constituição da República – não podem ser equacionados a partir da interpretação da legislação infraconstitucional. A separação dos Poderes e as respectivas autonomias administrativa, financeira e orçamentária são realidades constitucionais. O Código Civil e o Código de Processo Civil, por mais modernos que sejam, não podem ser utilizados para a interpretação de norma constitucional. Bem ao contrário, é o princípio constitucional da separação dos poderes que deve ditar a forma de compreender as regras processuais pertinentes.

Com relação à questão que ora se aponta, a Lei federal nº 13.105/2015, que veicula o novo Código de Processo Civil, foi atenta. A redação do art. 75, *caput*, II, ao referir-se a “seus procuradores” reconhece, em última instância, a possibilidade de diferentes Procuradorias-Gerais, vocacionadas, ao lado da Procuradoria-Geral do Estado, para a defesa das prerrogativas constitucionais de cada um dos Poderes.

Em verdade, quando conflitos entre Poderes são judicializados, surge imediatamente questão constitucional que supera os conceitos tradicionais do Direito Processual Civil de quem possa ser parte processual. Sim, se Poder é órgão previsto, estruturado e dotado de competências exclusivas outorgadas diretamente pela Constituição, o conflito entre dois Poderes traduz, sempre, a disputa sobre os limites de suas atuações constitucionais. Nessas hipóteses, o conceito de pessoa jurídica – em muito impregnado de conteúdo estritamente patrimonial – se dissolve, sendo superado pelo dever-poder de cumprir ditame constitucional. Destarte, a ideia de “ente despersonalizado”, conquanto aparentemente útil, distorce a realidade e – sejamos francos – tenta fazer a Constituição da República caber dentro do Código de Processo Civil.

Por outro lado, a Constituição da República outorgou aos Tribunais de Contas funções relevantíssimas, entre as quais se destaca o sempre espinhoso tema do registro de aposentadoria decorrente do respectivo re-

gime próprio de previdência social. As atribuições de controle administrativo *a posteriori* desses órgãos vinculados, posto que constitucionalmente independentes, ao Poder Legislativo podem causar disputas institucionais entre o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas do mesmo Estado. As questões judiciais, daí inevitáveis e cada vez mais frequentes, demandarão procuradores do Tribunal de Justiça, os quais deverão atuar com o mesmo empenho e dedicação de seus colegas da Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas, da Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa e da Procuradoria-Geral do Estado.

Há, também, outra hipótese que vem se tornando muito frequente. As disputas entre Tribunal de Justiça e o CNJ são, hoje, tão usuais que deixaram de ser notícia. Nesses casos, outra parte do cerne fixo – das cláusulas pétreas – da Constituição pode ser gravemente atingida: a forma de Estado federal. Na maioria das vezes, esses litígios constitucionais entre tribunais judiciários e o CNJ não envolvem o Poder Executivo. Assim, no cumprimento do dever de garantir as autonomias administrativa, financeira e orçamentária do Poder Judiciário, bem como fazer cumprir as normas constitucionais ínsitas à forma de Estado federal, o presidente do Tribunal de Justiça se vê obrigado a solicitar ao respectivo governador do Estado os préstimos de procurador do Estado para advogar. Essa situação, a mais não poder, é danosa à dignidade da Justiça e à moralidade administrativa.

De todo o exposto, é inevitável concluir que a Procuradoria-Geral do Tribunal de Justiça é necessidade premente para o aperfeiçoamento das atividades administrativas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, tanto para sua defesa judicial quanto para a prestação de consultoria jurídica. ❖