

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA – (Relatora):

1 . Como relatado, o Procurador-Geral da República ajuizou a presente ação direta de constitucionalidade contra os arts. 3º, § 2º, 7º, *caput* e parágrafo único, 13, *caput*, 17 e a expressão “ *depende de resolução do Tribunal Pleno, que* ” contida no art. 4º da Lei Complementar catarinense n. 339/2006, que dispõe sobre a divisão e organização judiciárias do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências.

O Autor alega que os dispositivos questionados desobedeceriam o art. 96, inc. I, al. d , e inc. II, al. d , da Constituição da República.

Da prejudicialidade quanto ao art. 17 da Lei Complementar catarinense n. 339/2006

2 . A edição da Lei Complementar catarinense n. 426, de 16 de dezembro de 2008, alterou o art. 17 da Lei Complementar catarinense n. 339/2006, impugnado, nos seguintes termos:

“ *Lei Complementar n. 426, de 16 de dezembro de 2008.*

'Consolida a Divisão e Organização Judiciárias do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências'.

(...)

Art. 4º. Os arts. 5º, 14 e 17, caput, da Lei Complementar nº 339, de 8 de março de 2006, passam a vigorar com a seguinte redação:

“ *Art. 5º. Caberá ao Tribunal de Justiça, mediante ato do Tribunal Pleno, estabelecer a localização, denominação e competência das unidades jurisdicionais, especializá-las em qualquer matéria e, ainda, transferir sua sede de um Município para o outro, de acordo com a conveniência do Poder Judiciário e a necessidade de agilização da prestação jurisdicional*

(...)

Art. 17. As varas serão criadas por lei e instaladas pelo Tribunal Pleno sempre que' (NR) ” (grifos nossos).

Está prejudicado o pedido relativo ao art. 17 da Lei Complementar catarinense n. 339/2006 pelo advento do art. 4º da Lei Complementar catarinense n. 426/2008. Pela alteração atendeu-se ao questionado pelo

Procurador-Geral da República, ao prever expressamente a lei como instrumento de criação de varas.

Ainda que, em seu parecer, o Autor tenha insistido em afirmar a constitucionalidade do art. 17 da Lei Complementar catarinense n. 339 /2006, não há vício de constitucionalidade na previsão de instalação pelo Tribunal de Justiça de varas criadas por lei.

3. Pelo exposto, voto no sentido de julgar prejudicado o pedido quanto ao art. 17 da Lei Complementar catarinense n. 339/2006.

Impossibilidade de aditamento da inicial após informações dos Requeridos

4 . A Lei Complementar catarinense n. 426/2008 também alterou o art. 5º da Lei Complementar n. 339/2006, não impugnado na petição inicial.

Ao manifestar-se nos termos do art. 12 da Lei n. 9.868/1999, o Procurador-Geral da República pretendeu aditar o pedido inicial para incluir o art. 5º da Lei Complementar catarinense n. 339/2006, alterado pela Lei Complementar n. 426/2008, ao argumento de que:

“ o dispositivo passou a prever que caberá ao Tribunal de Justiça, mediante ato do Pleno, estabelecer a 'localização' das unidades 'e, ainda, transferir sua sede de um Município para o outro'. Tais previsões seguem a mesma linha dos dispositivos impugnados, que ignoram a exigência constitucional de lei formal para dispor sobre a organização e divisão judiciárias” (fl. 471).

5. A orientação jurisprudencial deste Supremo Tribunal é no sentido de que o aditamento da petição inicial somente pode ser admitido, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, quando ainda não requisitadas informações aos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato impugnado (ADI n. 437-QO, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 19.2.1993; ADI n. 3.103/PI, Relator o Ministro Cesar Peluso, Plenário, DJ 25.8.2006; ADI n. 2.251-MC/DF, Relator o Ministro Sydney Sanches, Plenário, DJ 24.10.2001; ADI n. 3.197/RJ, Relator o Ministro Celso de Mello, decisão monocrática, DJ 22.3.2012; ADI n. 4.265-AgR/SP, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 17.5.2018).

Em situações específicas, tem-se admitido a complementação do objeto da ação após a requisição de informações tão somente quando inexistir mudança substancial da norma impugnada, a afastar a necessidade de requisição de novas informações, o que não é o caso dos autos. Nesse sentido: ADI n. 246/RJ, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 29.4.2005; ADI n. 3.434-MC, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Plenário, DJe 28.9.2007; ADI n. 4.284/RR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 12.6.2015; ADI n. 5.260/RS, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 26.10.2018.

Na espécie, não se pode admitir a pretensão do Procurador-Geral da República de aditar o pedido inicial em parecer que consubstancia o último ato de instrução do rito procedural adotado. Isso porque a manifestação determinada foi sobre o conteúdo do que posto em debate na ação e, ainda, aceitar, no parecer, mudança com a inclusão no pedido do art. 5º da Lei Complementar catarinense n. 339/2006 importaria ampliar o objeto desta ação direta sem que sobre ele se manifestassem os Requeridos.

6. Pelo exposto, voto no sentido de rejeitar o pedido de aditamento à petição inicial formulado pelo Procurador-Geral da República.

Do mérito

7 . Prejudicado o pedido quanto ao art. 17 da Lei Complementar catarinense n. 339/2006, cumpre analisar a validade constitucional dos arts. 3º, § 2º, 7º, *caput* e parágrafo único, 13, *caput*, e da expressão “ *depende de resolução do Tribunal Pleno, que* ” do art. 4º dessa lei complementar.

8. O art. 3º da Lei Complementar catarinense n. 339/2006 prevê que, “ *para o exercício das atividades jurisdicionais, o território do Estado de Santa Catarina constitui seção judiciária única, fracionada, para efeitos da administração da Justiça, em Subseções, Regiões, Circunscrições, Comarcas, Comarcas Não-Instaladas e Distritos* ”, e seu parágrafo 2º determina que “ *a s unidades de divisão judiciária serão definidas em ato do Tribunal de Justiça, que poderá distribuí-las ou agrupá-las territorialmente no Estado* ”.

Quanto a esses dispositivos, informou o Presidente da Assembleia Legislativa de Santa Catarina que:

" se as unidades de divisão judiciária são essencialmente a "Comarca" e as "Varas" (Vara e Vara Distrital), todas indistintamente criadas por lei, não há razão para opor impugnação a esse dispositivo, que apenas autoriza ao Tribunal de Justiça, por ato próprio, distribuí-las ou agrupá-las territorialmente, formando, para melhor e mais eficiente administração da justiça, com a agilidade necessária, as Subseções, Regiões e Circunscrições, que corresponde a técnica administrativa para indicar certa divisão territorial (...), facilitando, afinal, o próprio acesso à justiça.

O fato da Comarca compor essa ou aquela Circunscrição (Região ou Subseção), por exemplo, que pode ser alterada circunstancialmente, pela maior facilidade de comunicação, transporte ou decorrência do encurtamento de distâncias, não é de ser considerada matéria de divisão judiciária sujeita com exclusividade à deliberação do Legislativo, quando sequer implica em aumento de despesa, senão apenas benefício para o cidadão e ganhos à imagem da Justiça, que melhor realiza as suas funções jurisdicionais e administrativas" (fls. 343-344).

Na mesma linha, a manifestação do Advogado-Geral da União sobre o § 2º do art. 3º da lei complementar ora atacada:

" o comando não cuida de assunto relacionado à divisão judiciária, e sim de técnica de gestão administrativa, que permite ao Tribunal promover a distribuição territorial dos órgãos que o integram. Em outras palavras, trata-se de instrumento de desconcentração administrativa colocado à disposição do Tribunal para viabilizar a prestação jurisdicional dentro de seu âmbito de atuação, estando de pleno acordo com a capacidade de autogestão conferida constitucionalmente do Poder Judiciário" (fl. 439).

9. A definição das unidades que compõem a organização judiciária do Estado de Santa Catarina está na Lei Complementar questionada, que ainda estabelece a existência de uma comarca (unidade de divisão judiciária autônoma) por Município.

Assim, ao Tribunal de Justiça, por resolução, cabe apenas a composição das demais unidades, desde o disposto nas Leis Complementares n. 339

/2006 e 426/2008, o que se reflete somente na distribuição territorial dessas unidades maiores, pois as referências geográficas das comarcas e das varas estão previstas em lei complementar e ordinária, respectivamente.

Como ressaltou o Advogado-Geral da União, a composição territorial das demais unidades da divisão judiciária do Estado de Santa Catarina é expressão da autonomia administrativa de que dispõe o Tribunal de Justiça para atender o jurisdicionado catarinense de maneira eficiente, consideradas a demanda e as circunstâncias específicas de cada localidade.

10. Nesse sentido, a justificativa do projeto de lei que deu origem à Lei Complementar n. 339/2006, assinada pelo então Presidente do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

“Este modelo inovador sob todos os aspectos, que autoriza ao Tribunal, por ato próprio, regular a competência e o funcionamento de seus órgãos jurisdicionais e administrativos, permitirá, inclusive, sem quebra ou violação dos princípios da reserva legal e da inamovibilidade, uma das garantias mais caras da magistratura e da sociedade, como textualmente consignado pelo Superior Tribunal de Justiça (...), imprimir velocidade no cumprimento de suas deliberações administrativas, com vistas à célere prestação jurisdicional (...), que deve estar o mais próximo possível do cidadão, o que também se realiza com a concretização de uma antiga aspiração da sociedade catarinense, traduzida no art. 21 dos Atos das Disposições Transitórias da Constituição do Estado, qual seja, a instalação de comarcas em todos os municípios” (fl. 36).

11. Por ter a Lei Complementar catarinense n. 339/2006 fixado a exigência de lei para criar varas e determinado a existência de uma comarca por Município, a composição dessas unidades autônomas em circunscrições, regiões ou subseções é exercício da autonomia administrativa do Tribunal de Justiça, não havendo obstáculo à sua disposição por resolução do Tribunal.

Demonstra-se, então, a validade constitucional do art. 7º e parágrafo único da Lei Complementar n. 339/2006, que determina que “*as Subseções, as Regiões e as Circunscrições Judiciárias, com as respectivas abrangências territoriais, serão discriminadas por ato próprio do Tribunal Pleno [e] poderá o Tribunal Pleno promover a recomposição das Subseções, Regiões*

e Circunscrições Judiciárias, ouvidos previamente os Juízes-Diretores do Foro das unidades de divisão judiciária interessadas e a Corregedoria-Geral de Justiça”.

A alteração territorial singela dessas unidades de divisão judiciária, criadas por lei, prescinde de lei formal por ser desempenho próprio inerente à competência administrativa do Tribunal de Justiça.

12. Este Supremo Tribunal já afastou alegações de inconstitucionalidade de atos de tribunal e afirmou sua autonomia administrativa para dispor sobre sua organização e atribuições de seus órgãos, desde que não haja aumento de despesa.

No julgamento do *Habeas Corpus* n. 88.660/CE, de minha relatoria (DJe 6.8.2014), o Plenário deste Supremo Tribunal concluiu que o Poder Judiciário tem competência para dispor sobre especialização de varas, por ser matéria inserida na organização judiciária dos tribunais. Fixou-se que o tema referente à organização judiciária não estaria restrito ao campo de incidência exclusiva da lei, por depender da integração dos critérios preestabelecidos na Constituição, nas leis e nos regimentos internos dos tribunais.

Naquele julgamento, assentou-se que a especialização de vara federal para julgamento de crimes contra o sistema financeiro e lavagem de dinheiro, por resolução, não contrariaria o princípio do juízo natural e da reserva de lei (Informativo STF n. 506).

No voto condutor do acórdão, enfatizei:

“ 17. Conquanto seja de iniciativa dos Tribunais a proposta a ser enviada ao Poder Legislativo para alteração da organização judiciária, a correta compreensão das questões envolvendo a competência dos órgãos jurisdicionais, tema pertinente à organização judiciária, não está restrita ao campo de incidência exclusiva da lei formal, porque depende da integração de critérios preestabelecidos na Constituição (Ex: arts. 102, 105, 108, 109, 114, 121, 124 e 125, § 1º, da Constituição brasileira), nas leis (Ex: Códigos de Processo Civil e Penal) e nos regimentos internos dos tribunais (Ex: art. 96, inc. I, alínea “a”, da Constituição do Brasil).

18. Na Constituição Republicana, a adoção e a aplicação do princípio da separação dos poderes, que preconiza que um poder não pode ter influência dominante sobre os demais, devendo cada qual dispor de competências que assegurem a sua autonomia e independência em relação aos demais, reforça o entendimento de que determinadas matérias acham-se subtraídas do domínio normativo formal das leis, quer dizer, excluem-se da reserva da legalidade restrita.

19. Na espécie em foco, há de se observar que se o Poder Judiciário não dispusesse de autonomia para cuidar da distribuição interna de atribuições dos seus órgãos, estaria a sua independência irreversivelmente abalada, pois se teria, então, instituído dependência deste com o Poder Legislativo em comprometimento da própria prestação jurisdicional efetiva e eficiente, que é a sua atividade-fim. Poderia, pelo menos abstratamente, o Poder Legislativo negar-se ou omitir-se em promover as alterações de atribuições reclamadas, muitas vezes, com urgência, para que o jurisdicionado recebesse o seu direito. (...)

23. Ao tratar das regras de interpretação do Direito Constitucional, Carlos Maximiliano assevera que a Constituição deve ser “entendida inteligentemente: se teve em mira os fins, forneceu meios para os atingir” (“Hermenêutica e Aplicação do Direito”, Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1.999, p. 312).

Não se há imaginar que o Poder Judiciário tenha recebido constitucionalmente autonomia e independência sem que dispusesse de competência, cujo exercício pudesse e devesse se dar no sentido de atuar para que a eficiência e efetividade da prestação jurisdicional pelos órgãos do Poder, na forma constitucionalmente estatuída, fosse permitida.

É de José Afonso da Silva a lição segundo a qual “a Constituição assegura aos tribunais (...) a garantia de autonomia orgânico-administrativa, que compreende a sua independência na estruturação e funcionamento de seus órgãos (...) para (...) elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento de seus órgãos jurisdicionais”. (“Curso de Direito Constitucional Positivo”, São Paulo: Malheiros Editores, 2.006, p. 588) ”.

Nessa linha, por exemplo, as seguintes decisões:

“ DIREITO PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS . POSTULADO DO JUIZ NATURAL. ESPECIALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIA (RATIONE MATERIAE). RESOLUÇÃO DE

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

1. Alegação de possível violação do princípio do juiz natural em razão da resolução baixada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte.

2. Reconhece-se ao Ministério Público a faculdade de impetrar habeas corpus e mandado de segurança, além de requerer a correição parcial (Lei nº 8.625/93, art. 32, I).

3. A legitimidade do Ministério Público para impetrar habeas corpus tem fundamento na incumbência da defesa da ordem jurídica e dos interesses individuais indisponíveis (HC 84.056, rel. Min. Eros Grau, 1ª Turma, DJ 04.02.2005), e o Ministério Público tem legitimidade para impetrar habeas corpus quando envolvido o princípio do juiz natural (HC 84.103, rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, DJ 06.08.2004).

4. O mérito envolve a interpretação da norma constitucional que atribui aos tribunais de justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, em consonância com os limites orçamentários, a alteração da organização e divisão judiciárias (CF, arts. 96, II, d, e 169).

5. O Poder Judiciário tem competência para dispor sobre especialização de varas, porque é matéria que se insere no âmbito da organização judiciária dos Tribunais. O tema referente à organização judiciária não se encontra restrito ao campo de incidência exclusiva da lei, eis que depende da integração dos critérios preestabelecidos na Constituição, nas leis e nos regimentos internos dos tribunais.

6. A leitura interpretativa do disposto nos arts. 96, I, a e d, II, d, da Constituição Federal, admite que haja alteração da competência dos órgãos do Poder Judiciário por deliberação do tribunal de justiça, desde que não haja impacto orçamentário, eis que houve simples alteração promovida administrativamente, constitucionalmente admitida, visando a uma melhor prestação da tutela jurisdicional, de natureza especializada .

7. Habeas corpus denegado " (HC 91.024/RN, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 22.8.2008, grifos nossos).

" EMENTA: HABEAS CORPUS . PENAL. PROCESSUAL PENAL. PROVIMENTO 275 DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL DA 3ª REGIÃO. ILEGALIDADE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. INOCORRÊNCIA. ORDEM DENEGADA.

I - O provimento apontado como inconstitucional especializou vara federal já criada, nos exatos limites da atribuição que a Carta Magna confere aos Tribunais.

II - Não há violação aos princípios constitucionais do devido processo legal, do juiz natural e da perpetuatio jurisdictionis , visto

que a leitura interpretativa do art. 96, I, a, da Constituição Federal, admite que haja alteração da competência dos órgãos do Poder Judiciário por deliberação dos Tribunais. Precedentes.

III - O tema pertinente à organização judiciária não está restrito ao campo de incidência exclusiva da lei, uma vez que depende da integração de critérios preestabelecidos na Constituição, nas leis e nos regimentos internos dos Tribunais (Informativo 506 do STF).

IV - Ordem denegada” . (HC 96.104, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJ 6.8.2010).

Não se pode interpretar o art. 96, inc. I, al. d , e inc. II, al. d , da Constituição de modo a limitar a competência do Poder Judiciário em matéria de organização judiciária exercida nos termos de lei como se circunscrita a sua atuação a propor lei em qualquer caso, mesmo para desempenhos infralegais. A ele há de ser reconhecida a competência administrativa para deliberar sobre a composição territorial das unidades previstas em lei que dispõe sobre a organização judiciária, para que a prestação jurisdicional atenda às demandas apresentadas pela população de cada localidade.

13. Não se demonstra, pois, vício de inconstitucionalidade no art. 4º da Lei Complementar n. 339/2006, ao prever:

“ A instalação, classificação, funcionamento, elevação, rebaixamento, desdobramento, agregação, alteração e extinção das unidades de divisão judiciária referidas no caput do artigo anterior depende de resolução do Tribunal Pleno, que observará:

I - a extensão territorial;
II - o número de habitantes e de eleitores;
III - a receita tributária;
IV - o movimento forense; e
V - os benefícios de ordem funcional e operacional em relação aos custos da descentralização territorial da unidade judiciária ”.

Esse dispositivo – insista-se – estabelece os critérios a serem observados pelo Tribunal de Justiça catarinense para que, no exercício de sua autonomia administrativa, alterar a referência territorial das circunscrições, regiões e subseções existentes.

14 . Nesse ponto, é de observar o art. 97 da Lei Complementar n. 35/1979 – LOMAN, recepcionada pela Constituição da República, que prevê:

“ Art. 97 - Para a criação, extinção e classificação de Comarcas, a legislação estadual estabelecerá critérios uniformes, levando em conta:

- I - a extensão territorial;*
- II - número de habitantes;*
- III - o número de eleitores;*
- IV - a receita tributária;*
- V - o movimento forense.*

§ 1º - Os critérios a serem fixados, conforme previsto no caput deste artigo, deverão orientar, conforme índices também estabelecidos em lei estadual, o desdobramento de Juízos ou a criação de novas Varas, nas Comarcas de maior importância.

§ 2º - Os índices mínimos estabelecidos em lei poderão ser dispensados, para efeito do disposto no caput deste artigo, em relação a Municípios com precários meios de comunicação”.

Nos termos do preceituado nesse dispositivo, o art. 4º da Lei Complementar catarinense n. 339/2006 fixou os critérios a serem observados para criação, extinção e classificação de comarcas, pelo que não merece acolhida a alegação de constitucionalidade.

15 . Também não procede o pedido quanto ao art. 13 da lei complementar questionada, que dispõe que “*a instalação de Comarca será sempre precedida do cumprimento dos requisitos de que trata o art. 17, pressupondo a criação de serviços judiciais e extrajudiciais auxiliares*”.

A impugnação desse dispositivo deve-se à referência ao art. 17 da mesma lei complementar, o qual, como relatado, foi alterado pelo art. 4º da Lei Complementar catarinense n. 426/2008, importando no prejuízo do pedido quanto a ele.

Dessa alteração, há de se concluir pela improcedência do pedido quanto ao art. 13 da Lei Complementar catarinense n. 339/2006.

16. Pelo exposto, voto no sentido de rejeitar o aditamento formulado pelo Autor em seu parecer oferecido após as informações prestadas no caso, julgar o pedido prejudicado quanto ao art. 17 da Lei Complementar catarinense n. 339/2006, e improcedente quanto aos demais dispositivos.