

O Diferencial do Constituinte Cearense na Criação do Conselho Estadual de Justiça

Francisco Cláudio Melo Fontenele

Mestre em Planejamento em Políticas Públicas - UECE

Francisco José Camelo Parente

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo - USP

Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da UECE

Resumo

Este artigo faz uma reflexão acerca do espírito criativo e inovador do constituinte cearense, que teve a iniciativa ousada de criar um órgão estadual de controle externo do Poder Judiciário durante a Assembleia Estadual Constituinte de 1989.

Palavras-chave: Conselho; controle; administração; judiciário.

Abstract

This article reflects on the creative and innovative spirit of the constituent of Ceará, which had the bold initiative to create a state body for external control of the Judiciary during the 1989 Constituent Assembly.

Key words: Council, control, administration, judiciary.

Introdução

A Constituição do Estado do Ceará completou 25 anos em 05 de outubro de 2014. Data quase despercebida por causa do acirrado pleito eleitoral estadual. Passados 25 da Constituição do Estado do Ceará, parece oportuno registrar que a Assembleia Estadual Constituinte cearense foi diferente das demais, em termos de criatividade, o que pode ser aferido quando se compara o órgão de controle do Poder Judiciário criado pelos constituintes cearenses com aqueles criados por outros constituintes estaduais.

Bonavides; Fernandes(2014, p.343) registraram a **criatividade cearense** manifestada durante a instalação e organização da Assembleia Estadual Constituinte de 1989, a qual é manifestada mediante o instituto de duas comissões de trabalho, uma para recebimento e sondagem de propostas e outra para elaboração e integração de textos :

“13.4.Os trabalhos constituintes desenvolveram-se sob a orientação da Mesa Diretora assim constituída: Antônio Gomes da Silva Câmara, Presidente; Antônio dos Santos Soares Cavalcante, 1º Vice-Presidente; Humberto Macário de Brito, 2º Vice-Presidente; Narcélio Sobreira Limaverde, 1º Secretário; José Ilário Gonçalves Marques, 2º Secretário; Geraldo Gomes de Azevedo, 3º Secretário, João Elmo Moreno Cavalcante, 4º Secretário. 13.5. Comissões de Trabalho- A criatividade do Constituinte cearense engendrou a formação de duas Comissões de Trabalho que muito colaboraram na elaboração constitucional. Uma, a Comissão de Elaboração e Integração de Textos, presidida pelo Deputado Barros Pinho, tendo como Relator o Deputado Alceu Coutinho. Outra, a Comissão de Sondagens e Proposições, presidida pelo Deputado Everardo Silveira, tendo como Relator o Deputado Jarbas Bezerra.”

É fato que o fenômeno de criação de conselhos estaduais de justiça também foi verificado nas Constituições de Mato Grosso, Paraíba, Pará e Sergipe.

Parece, entretanto, que o caso cearense foi diferente dos demais.

Nas assembleias estaduais constituintes dos outros estados da Federação, onde também foram criados conselhos estaduais de justiça, Mato Grosso(BONAVIDES; FERNANDES, 2014,p.250-251),Pará(BONAVIDES; FERNANDES, 2014, p.511-513), Paraíba(BONAVIDES; FERNANDES, 2014, p. 386-389) e Sergipe(BONAVIDES; FERNANDES, 2014, p.457-472), os trabalhos não se desenvolveram com apenas duas comissões.

Parece que a simplicidade cearense na organização da Assembleia Estadual Constituinte foi vantajosa, pois, ao prescindir da criação de várias comissões para tratar dos diversos temas constitucionais, concorreu para que os constituintes cearenses atuassem de maneira criativa para tratar dos mesmos assuntos que foram tratados noutras constituições estaduais.

Assim, dentro de uma visão histórico-político-sociológica do processo constitucional cearense, conduzido pela linha de pesquisa Estado, Democracia e Participação Social do Mestrado Profissional de Planejamento e Políticas Públicas da UECE, este artigo foi desenvolvido para verificar diferenças do Conselho Estadual de Justiça da Constituição do Estado do Ceará em relação aos Conselhos Estaduais de Mato Grosso, Pará, Paraíba e Sergipe.

1. Inovação Política na Constituição do Estado do Ceará

Segundo relata o cientista político Francisco Josênio Camelo Parente, ao longo de sua obra, o Estado do Ceará tem densidade política desproporcional a sua densidade econômica dentro do plano nacional(PARENTE,1999):

“O Ceará é um Estado periférico no federalismo nacional mas, por dois momentos, teve um papel destacado na política brasileira de forma desproporcional ao seu peso na estrutura federalista nacional. Na década de 1930 acontece o primeiro destes momentos. No plano estadual e naquela década, a Liga Eleitoral Católica(LEC) foi uma força política que exerceu uma hegemonia apenas similar à força do Centro Industrial Cearense(CIC) no final do século. Nestes dois movimentos ideológicos de nível nacional, o Ceará teve lideranças destacadas, e este fato teve reflexo nos partidos políticos. A Ação Integralista Brasileira(AIB), na década de 1930, foi o primeiro partido político em nível nacional, embora só tenha eleito um deputado estadual em São Paulo e dois no Ceará, sendo que o Ceará elegeu o único deputado federal. Da mesma forma, o Partido da Social Democracia Brasileira(PSDB), na década de 1990, teve um número representativo de deputados apenas destes dois estados da federação: São Paulo e Ceará. Os detalhes apresentados nestes dois momentos- as décadas de 1930 e 1990- não são tão acidentais como poderiam parecer para um observador comum na história brasileira e por isso mesmo merece uma maior reflexão a respeito. Algumas questões aparecem de imediato: que relação tem São Paulo e Ceará- caracterizados nestas respectivas épocas como o estado rico e o pobre da federação brasileira-, no que diz respeito à liderança desses movimentos políticos e ideológicos? Será que a migração do período da seca apenas a população pobre, mas as respectivas elites daqueles Estados? São questões até então sem respostas satisfatórias e consagradas.”

Ensina também Parente(2001, p.212) que a política cearense tem suas especificidades, até mesmo em relação ao Nordeste:

“A especificidade da política em relação ao Nordeste tornou um significado especial no ano de 1994 quando Fernando Henrique Cardoso se elegeu presidente da República por uma coligação de três partidos: o PSDB, o PFL e o PTB. O partido político com representação concentrada no Sudeste do País, sobretudo em São Paulo, de onde ele se originou, era o PSDB. O PFL, ao contrário, se concentrava no Nordeste. A realidade regional aparecia com muita transparência na aliança dos dois principais partidos dessas coligação e representava o encontro da modernidade do Sudeste a modernidade nordestina num momento em que estava em processo de globalização da economia. O Ceará, neste contexto, se apresentava com uma participação destoante desse modelo. O partido dominante naquele Estado era o PSDB e não o PFL, como sugeria o contexto regional.”

Parente(2006, p.61) ainda foi capaz de perceber e registrar o fato de que a transcrição do Estado do Ceará para a modernidade não se fez pela burguesia cearense em sua totalidade, mas apenas por seu segmento empresarial:

“Não foi a burguesia, como classe, que transformou a realidade cearense após haver destruído o domínio dos coronéis. Essa burguesia , aliás, estava acomodada nos esquemas de compromissos já conhecidos, mas foi uma fração dela, os chamados *juvems empresários*, que se reuniram no Centro Industrial do Ceará(CIC) de forma não corporativa, transformando-o numa verdadeira escola política.”

Estes ensinamentos apontam a obra do cientista político Francisco Josênio Camelo Parente como um referencial seguro para compreensão das mudanças políticas, administrativas, econômicas e sociais implementadas no Estado do Ceará a partir de 1986, por via do dito “Governo das Mudanças. Os constituintes cearenses de 1989 foram eleitos e atuaram neste contexto mudancista.

Durante a sessão de instalação da Assembleia Estadual Constituinte, o discurso do presidente da Assembleia Estadual Constituinte(CEARÁ, 1989a, v.1, p.33) já havia anunciado: “o vigor da Constituição será medido pelo alargamento das bases democráticas que ela seja capaz de deixar implantada.”

Dentro deste espírito de enlarguemento das bases democráticas para vigor da Constituição do Estado do Ceará, o constituinte Paulo Gonçalves Napoleão Quezado apresentou a proposta 419 à Comissão de Sondagens e Proposições da Assembleia Estadual Constituinte para criação de um órgão de controle administrativo do Poder Judiciário e a sustentou para convencer seus pares(CEARÁ, 1989a, p.327):

“Então, entendemos que é essencial a criação desse Conselho Estadual de Magistratura. Outros Estados da Federação estão também indicando, nos seus textos constitucionais e acho que é uma maneira de termos um acesso maior ao Poder Judiciário a nível de fiscalização, ou seja, o conselho como órgão de controle da atividade administrativa do Tribunal de Justiça.”

Convencidos desta necessidade de fiscalização da gestão administrativa judiciária, os constituintes cearenses integrantes das duas comissões inseriram o seguinte dispositivo no Projeto de Constituição cearense para votação em 1º Turno(CEARÁ, 1989b, p.65):

Art.113. O Conselho de Justiça Estadual é órgão de supervisão administrativa, orçamentária e de acompanhamento da regularidade de funcionamento dos órgãos da Justiça e do exercício funcional dos magistrados, com a composição e as atribuições estabelecidas em lei complementar.

Melhor que o processo administrativo, no qual prevalece sempre aquilo que se diz que “supremacia do interesse público” contra o interesse singular ou particular, e que processo judiciário onde prevalece “o bom direito pela prova dos fatos”, onde quem “diz e não prova nada diz”, o processo legislativo tem magistral habilidade em acomodar interesses divergentes desde o “esforço concentrado” nos pontos convergentes.

Arrebatando esta habilidade de convergência do processo legislativo, a proposta do constituinte Paulo Quezado foi aperfeiçoada dentro do Projeto de Constituição para Votação em 1º Turno(CEARÁ, 1989b, 152), mediante a inserção do seguinte dispositivo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art.24. O Conselho Estadual de Justiça será instalado até seis meses após a data da promulgação desta Constituição, cabendo ao Tribunal de Justiça adotar as providências necessárias, inclusive requisitando recursos financeiros e meios materiais à autoridade executiva, respondendo por eventuais embaraços às requisições. Parágrafo único. Não havendo, no prazo acima referido, lei complementar regulamentando a atuação do Conselho, este será convocado pelo seu presidente dentro de trinta dias, passando a reger-se pelo regimento que adotar, até o advento da mencionada lei.

Constituiu-se dessa maneira um dispositivo para assegurar que o Conselho Estadual de Justiça não fosse mais uma promessa vazia, perdida dentro do Texto Constitucional cearense. Foi

exatamente esta que prevaleceu, a proposta consensual, tendo sido aprovada em dois turnos de discussão e votação por aquela Assembleia.

Superado o processo de discussão e votação na Comissão de Sondagens e Propostas e posteriormente no Plenário da Assembleia Estadual Constituinte assim se encontrava constituído o órgão de controle externo na própria estrutura do Poder Judiciário(CEARÁ, 1989c, p.57):

Capítulo III

PODER JUDICIARIO

Seção I

Disposições Gerais

Art. 94. São órgãos do Poder Judiciário Estadual:

- I - Tribunal de Justiça;
- II - Conselho de Justiça Estadual;
- III - Tribunais de Alçada;
- IV - Tribunais do Júri;
- V - Juízes de Direito;
- VI - Juízes Substitutos;
- VII - Auditoria Militar;
- VIII - Juizados Especiais;
- IX - Juizados de Pequenas Causas;
- X - Juizados de Paz;
- XI - Outros órgãos criados por lei.

Além disso, a constituinte cearense quis aparelhar o Conselho Estadual de Justiça contra a mora legislativa na edição da lei complementar estadual, demonstrando essa preocupação ao tratar desse tema no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, onde fixou prazo e a responsabilidade da gestão administrativa judiciária em caso de embaraço à instalação e funcionamento do Conselho criado, de modo a protegê-lo de eventuais contingenciamentos de recursos por parte do gestor público.

Assim, o constituinte cearense consignou, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição(CEARÁ, 1989c, p.150), que:

Art.15. O Conselho Estadual de Justiça será instalado até seis meses após a data da promulgação desta Constituição, cabendo ao Tribunal de Justiça adotar as providências necessárias, inclusive requisitando recursos financeiros e meios materiais à autoridade executiva, respondendo por eventuais embaraços às requisições.

Parágrafo único. Não havendo, no prazo acima referido, lei complementar regulamentando a atuação do Conselho, este será convocado pelo seu presidente dentro de trinta dias, passando a reger-se pelo regimento que adotar, até o advento da mencionada lei.

De maneira singular, a Constituição do Estado do Ceará era a única que NADA dispunha a respeito da composição do órgão de controle externo do Judiciário que havia sido instituído(CE-ARÁ, 1989c, p.62):

Art.106. O Conselho de Justiça Estadual é órgão de supervisão administrativa, orçamentária e de acompanhamento da regularidade de funcionamento dos órgãos da Justiça e do exercício funcional dos magistrados, com a composição e as atribuições estabelecidas em lei complementar.

É válido comparar as disposições constitucionais do Conselho Estadual de Justiça do Estado do Ceará com as disposições constitucionais dos Conselhos Estaduais de Justiça da Paraíba, Sergipe, Pará e Mato Grosso.

1.1. O Conselho Estadual de Justiça do Ceará e o Conselho Estadual de Justiça de Estado da Paraíba

A Constituição paraibana(PARAÍBA, 1989, p.81) trouxe a seguinte disposição acerca da criação do Conselho Estadual de Justiça:

seção IV

Do Conselho Estadual de Justiça

Art. 147. "O Conselho Estadual de Justiça é órgão de fiscalização da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia-Geral do Estado e da Defensoria Pública.§ 1º O Conselho Estadual de Justiça será integrado por dois desembargadores, por um representante da Assembléia Legislativa do Estado, pelo Procurador-Geral de Justiça, pelo Procurador-Geral do Estado e pelo Presidente da Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 2º Lei complementar definirá a organização e o funcionamento do Conselho Estadual de Justiça.

O Conselho paraibano focava a fiscalização da atividade administrativa do Poder e do desempenho dos deveres funcionais dos magistrados, embora trouxesse apenas um membro da Assembleia Legislativa em sua composição, sem indicação da forma de escolha, sendo composto, no mais, por outros agentes da atividade jurídica.

Compreende-se, pois, que o Conselho paraibano tinha composição muito amistosa, que poderia ainda ser mais laborada na lei complementar que trataria do funcionamento do Conselho Estadual de Justiça, numa correlação de forças, na qual o membro alheio à atividade jurídica seria minoria, com o risco de ser sempre voto vencido naquele Colegiado.

Em relação ao Conselho Estadual de Justiça cearense, o Paraibano não trazia norma que asseguraria a instalação do Colegiado depois de seis meses da promulgação da Constituição Estadual.

O Conselho Estadual de Justiça paraibano era diferente do cearense, por prever em sua composição membros da Advocacia Pública, Ministério Público Estadual e OAB.

Em relação ao Conselho Estadual de Justiça do Estado do Ceará, o Conselho Estadual de Justiça paraibano era mais abrangente, já fiscalizaria a atividade do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública, muito embora não estivesse previsto constitucionalmente em sua composição qualquer membro da Defensoria Pública.

1.2. O Conselho Estadual de Justiça do Ceará e o Conselho Estadual de Justiça de Sergipe

Em Sergipe, o Conselho Estadual de Justiça (SERGIPE, 1989, p.175) foi instituído pela Constituição Estadual por via das seguintes disposições:

SEÇÃO IV

DO CONSELHO ESTADUAL DE JUSTIÇA

Art. 115. O Conselho Estadual de Justiça é o órgão de controle externo da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Parágrafo único. Lei complementar definirá a organização e funcionamento do Conselho Estadual de Justiça, em cuja composição haverá membros indicados pela Assembléia Legislativa, Poder Judiciário, Ministério Público e Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

Em relação ao Conselho criado no Ceará, o Conselho de Sergipe trouxe a inovação de estender o controle sobre o Ministério Público, instituição independente que não pertence à estrutura

do Poder Judiciário, ou seja, o constituinte da terra de Seixas Dória avocou uma questão política de maior amplitude, ao criar um órgão de controle conjunto do Judiciário e do Ministério Público, posição de vanguarda para aquela época.

O Conselho de Justiça dos sergipanos teria membros indicados pela Assembleia Legislativa em sua composição, sem dizer quantos, nem se seriam parlamentares ou não, fato que será importante quando fizermos uma reflexão acerca da Súmula 649, editada pelo Supremo Tribunal Federal, para impedir a criação de conselhos estaduais com membros de outros poderes, pois, no caso sergipano, o membro do Conselho a ser indicado, não teria que ser necessariamente parlamentar.

1.3 O Conselho Estadual de Justiça do Ceará e o Conselho Estadual de Justiça do Pará

Diferentemente do Conselho Estadual de Justiça cearense, o Conselho Estadual de Justiça paraense(PARÁ, 1989, p.49) não constava na estrutura do Poder Judiciário do Estado do Pará:

CAPÍTULO III
DO PODER JUDICIÁRIO
SEÇÃO I
DISPOSIÇÕES GERAIS
Art. 147. São órgãos do Poder Judiciário:
I - o Tribunal de Justiça;
II - os Tribunais do Júri;
III - os Juízes de Direito;
IV - os Conselhos de Justiça Militar;
V - os Juizados Especiais;
VI - a Justiça de Paz.

Por outro lado, diferentemente do constituinte cearense, o constituinte paraense adentrou a composição do Conselho Estadual de Justiça(PARÁ, 1989, p.56):

Art.176.O Conselho Estadual de Justiça exerce a fiscalização e acompanhamento do desempenho dos órgãos do Poder Judiciário e dele participam:
I - o Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado;
II - três magistrados, eleitos por seus pares, representando as respectivas entrâncias;
III - o Desembargador Corregedor-Geral de Justiça;
IV - três advogados, sendo um o Presidente da Seccional da Ordem dos Adv-

- gados do Brasil e dois eleitos por seu Conselho;
 - V - o Procurador-Geral de Justiça;
 - VI- o Procurador-Geral do Estado;
 - VII- o Procurador- Geral da Defensoria Pública;
 - VIII- três Deputados eleitos pela Assembléia Legislativa;
 - IX- um representante dos cartórios de notas e de registro e um representante dos serventuários do foro judicial, indicados pelas respectivas associações de classe.
- § 1º. O Conselho Estadual de Justiça será presidido pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado.
- § 2º. Os Conselheiros eleitos terão mandato de dois anos, vedada a reeleição.

Assim, como o constituinte cearense, o constituinte paraense limitou a atuação fiscalizadora do Conselho Estadual de Justiça ao Poder Judiciário.

O órgão de controle externo do Judiciário paraense teria membros magistrados e advogados eleitos por suas respectivas classes, sendo assim o Colegiado composto por nove membros eleitos e oito membros natos, ou seja, sua maioria seria escolhida por voto e teria mandato de dois vedação a reeleição.

A grande inovação do Conselho instituído no Pará, contudo, foi a previsão de um representante dos servidores e outro das serventias extrajudiciais, ou seja, um representante cartorário, isto é, um espaço para ampliar a participação dos outros agentes menores da atividade forense.

Logo, o Conselho Estadual de Justiça do Pará, não obstante seu malogro, seria notoriamente um espaço de democracia institucional, bem como órgão fiscalizador e orientador da política administrativa judiciária, sendo a correlação de forças entre membros natos e eleitos bastante equilibrada, com a possibilidade de os conselheiros eleitos mobilizarem suas bases quando no exercício de seus mandatos, para os quais não seriam reeleitos.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Pará (PARÁ, 1989, p.113) trazia também a seguinte disposição acerca do órgão de controle administrativo do Poder Judiciário:

Art. 9º. O Conselho Estadual de Justiça, regulado no art. 176, deverá ser instalado até seis meses após a data da promulgação desta Constituição. Parágrafo único. Não havendo, no prazo acima referido, lei complementar Estadual regulamentando a atuação do Conselho, este será convocado pelo Presidente do Tribunal de Justiça, dentro de trinta dias após, passando a reger-se pelo regulamento que adotar, até o advento da mencionada lei.

O Colegiado paraense coincidia com o Conselho Estadual de Justiça cearense quanto à previsão desse mecanismo constitucional de instalação do Conselho após seis meses da promulgação da Constituição Estadual do Pará.

Em relação ao Conselho Estadual de Justiça cearense, no entanto, o Conselho de Justiça paraense trazia diversas inovações, pois trazia sua composição já definida, duração dos mandatos de seus membros, enquanto que o Conselho Estadual de Justiça teria composição definida por lei complementar.

1.4 O Conselho Estadual de Justiça do Ceará e o Conselho Estadual de Justiça de Mato Grosso

O órgão de controle administrativo do Poder Judiciário não constava na estrutura constitucional do Poder(MATO GROSSO, 1989, p.47):

CAPÍTULO IV

Da Administração da Justiça

SEÇÃO I Do Poder Judiciário

Art. 91 São órgãos do Poder Judiciário Estadual:

I - o Tribunal de Justiça;

II - o Tribunal do Júri;

III - os Juízes de Direito;

IV - os Conselhos de Justiça Militar Estadual;

V - os Juizados Especiais;

VI - as Turmas Recursais;

VII - os Juizados de Menores;

VIII - a Justiça de Paz;

IX - as Varas Distritais;

X - as Varas Itinerantes;

XI - outros órgãos instituídos em lei

Outrossim, o constituinte daquele Estado(MATO GROSSO, 1989, p.60) concebeu seu conselho de maneira bastante detalhada:

Art. 121. O Conselho Estadual de Justiça é órgão de consulta e de fiscalização nos assuntos relacionados com o desenvolvimento da estrutura do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Procuradoria Geral do Estado e dele participam como membros:

I - o Presidente do Tribunal de Justiça;

- II - o Corregedor-Geral da Justiça;
- III - um representante de Assembleia Legislativa do Estado;
- IV - o Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de Mato Grosso;
- V - o Procurador-Geral de Justiça;
- VI - o Procurador-Geral do Estado;
- VII - o Procurador-Geral da Defensoria Pública;
- VIII - o Secretário de Justiça.

§ 1º Integram ainda o Conselho Estadual de Justiça um Juiz de Direito, um Promotor, um Advogado, um Defensor Público, um Procurador de Estado e um serventuário da Justiça, eleitos pelas respectivas categorias profissionais.

§ 2º O Conselho Estadual da Justiça, que somente poderá deliberar com a presença da maioria absoluta dos seus membros, será presidido pelo Presidente do Tribunal de Justiça ou, na sua ausência na sequência e pelos membros referidos nos incisos deste artigo.

Art. 122. Compete ao Conselho Estadual de Justiça:

- I - exercer a fiscalização dos órgãos da estrutura judiciária, respeitados os seus poderes e atribuições constitucionais;
- II - recomendar aos órgãos de estrutura judiciária a instauração de medidas disciplinares contra seus membros;
- III - apresentar aos órgãos da estrutura judiciária indicação de medidas que objetivem ao aperfeiçoamento dos serviços da Justiça;
- IV - apurar denúncias contra agentes de serventias judiciais e extra-judiciais, recomendando as medidas que julgar cabíveis;
- V - exercer outras competências que lhe forem cometidas em lei.

Art. 123. Os integrantes do Conselho Estadual de Justiça não perceberão remuneração.

O Conselho de Estadual de Justiça do Estado do Mato Grosso seria órgão fiscalizador e também consultivo, trazendo como inovações o fato de que seus membros não seriam remunerados pela função de conselheiros, sendo a minoria deles eleita e a maioria de membros natos, bem como a possibilidade de suas competências serem acrescidas por meio de lei ordinária.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Mato Grosso trazia a seguinte disposição acerca do Conselho Estadual de Justiça(MATO GROSSO, 1989, p.118):

Art. 2º O Conselho Estadual de Justiça deverá ser instalado até seis meses após a data da promulgação da Constituição.⁹³ Parágrafo único Não havendo, no prazo acima referido, lei complementar regulamentando o Conselho Estadual de Justiça, este será convocado por qualquer dos seus membros e passará a reger-se pelo regimento que adotar, até o advento da lei.

Numa visão panorâmica das disposições constitucionais que dispunham sobre os conselhos estaduais de justiça, é possível verificar as diferenças e similaridades entre o Conselho Estadual de Justiça previsto na Constituição do Estado do Ceará e os Conselhos Estaduais de Justiça previstos nas Constituições da Paraíba, Sergipe, que são também Estados do Nordeste brasileiro, e Pará, Estado do Norte do Brasil, bem como Mato Grosso, mais distante, no Centro-Oeste brasileiro.

No Nordeste, O Conselho Estadual de Justiça cearense foi o único que tinha a previsão de instalação no prazo de seis meses desde a promulgação da Constituição Estadual.

Preocupou-se, assim, o constituinte cearense com o “alargamento das bases democráticas” de que o Conselho não se tornasse mera promessa esquecida trazida pela Constituição Estadual de 1989, mas sim um órgão que espelhasse a concretização da promessa insculpida no art.2º da Carta Constitucional cearense de que: “o povo é a fonte de legitimidade dos poderes constituídos, exercendo-os diretamente ou por seus representantes, investidos na forma estabelecida por esta Constituição.”

Logo, o Conselho Estadual de Justiça cearense não foi pensado como algo para ser apenas uma réplica daquilo que estava disposto noutras constituições estaduais, para que a Constituição cearense que estava sendo promulgada fosse uma Constituição de contornos progressistas, modernos, com a criação de órgão para controle externo do Judiciário, coisa que nem o Constituição cidadã, promulgada um ano antes, em 05 de outubro de 1988, logrou fazer.

O Conselho Estadual de Justiça criado no Estado do Ceará não seria apenas mais uma norma constitucional sem efetividade, ou seja, um deve-ser que jamais seria.

O Conselho Estadual de Justiça, criado pela Assembleia Constituinte cearense, era uma inovação que deveria sair do Texto Constitucional Estadual para se tornar um órgão de controle administrativo do Poder Judiciário e produzir efeitos no mundo concreto, na realidade do povo cearense.

O quadro a seguir mostra quais constituições estaduais tinham normas em seus Atos das Disposições Constitucionais Transitórias prevendo a instalação do Conselho Estadual de Justiça, seis meses após a promulgação da respectiva Constituição Estadual.

Quadro 1 - Demonstrativo da localização das disposições que tratavam dos Conselhos Estaduais de Justiça nas Constituições Estaduais de Ceará, Mato Grosso, Pará, Paraíba e Sergipe.

Constituição	Dispositivos no Texto Constitucional	Dispositivos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias(ADCT)
Ceará	Arts.94, II, e 106	Art.15, parágrafo único

Paraíba	Art.147, §§1º, 2º	Não encontrado
Sergipe	Art.115, parágrafo único	Não encontrado
Pará	Arts. 176 e 177	Art.9º, parágrafo único
Mato Grosso	Arts. 121, 122 e 123	Art.2º, parágrafo único

Fonte: O próprio autor, com suporte nas informações extraídas das Constituições dos Estados do Ceará, Mato Grosso, Pará, Paraíba e Sergipe.

2. A Vantagem da Diferença do Conselho Estadual de Justiça Cearense na Resistência à Repressão Judiciária aos Conselhos Estaduais de Justiça

Alexandre Moraes (1999, pp. 424-426) descreveu acerca de julgamentos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal em ações diretas de inconstitucionalidade que tratavam da criação dos Conselhos Estaduais de Justiça nos Estados de Mato Grosso, Pará, Paraíba:

O Supremo Tribunal não admite a criação de mecanismos de controle externo do Poder Judiciário que não foram previstos originariamente pelo legislador constituinte, entendendo que tais hipóteses afrontam o princípio da separação dos poderes. Assim, analisando a possibilidade de criação de controles externos às magistraturas estaduais, o Tribunal já declarou a inconstitucionalidade das constituições dos Estados da Paraíba, Pará, Bahia e Mato Grosso. O STF declarou a inconstitucionalidade da Constituição do Estado da Paraíba, que instituía o Conselho Estadual de Justiça, composto por dois desembargadores, um representante da Assembléia Legislativa do Estado, o Procurador-Geral do Estado e o Presidente da Seccional da OAB, atribuindo-lhe a fiscalização da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia Geral do Estado e da Defensoria Pública, pois entendeu que essa previsão ofendia, flagrantemente, o princípio da Separação dos Poderes. Igualmente, o Pretório Excelso declarou a inconstitucionalidade da Constituição do Estado do Pará que criara um Conselho Estadual de Justiça integrado por membros da magistratura estadual, autoridades pertencentes aos outros Poderes, advogados e representantes de cartórios de notas de registro e de serventuários da Justiça, afirmando que “a criação, pela Constituição do Estado, de Conselho Estadual de Justiça com essa composição e destinado a fiscalização e ao acompanhamento do desempenho dos órgãos do Poder Judiciário é inconstitucional, por ofensa ao princípio de separação dos Poderes(art. 2º da Constituição Federal), de que são

corolários o auto-governo dos Tribunais e sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária(arts.96,99 e parágrafos, e 168 da Carta Magna). O Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, também julgou procedente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Constituição do Estado da Bahia que, alterando o modo de investidura dos desembargadores do Tribunal de Justiça, pretendia estabelecer uma fiscalização dos poderes Executivo e Legislativo na formação do Tribunal. Assim, a constituição baiana previa que o Tribunal de Justiça deveria indicar ao Governador do Estado o Juiz mais antigo ou apresentar-lhe lista tríplice para o critério de merecimento, para que esse efetivasse a escolha e submetesse à apreciação da Assembléia Legislativa. Entendeu a Corte Suprema que esse dispositivo desrespeitou o auto-governo da magistratura(CF, art.99, caput). Por fim, o STF, também por votação unânime, julgou procedente a ação direta e declarou a inconstitucionalidade da Constituição do Mato Grosso que estabelecia a criação de um controle externo à magistratura conforme afirmou o Tribunal, 'O princípio da separação e independência dos Poderes não possui fórmula universal apriorística e completa: por isso, quando erigido, no ordenamento brasileiro, em dogma constitucional de observância compulsória pelos Estados-membros, o que a estes se há de impor como padrão não são concepções abstratas ou experiências concretas de outros países, mas sim o modelo brasileiro vigente de separação e independência dos Poderes, como concebido e desenvolvido na Constituição da República(...) Poder Judiciário: controle externo por colegiado de formação heterogênea e participação de agentes ou representantes dos outros Poderes: inconstitucionalidade de sua instituição na Constituição de Estado-membro. Na formulação positiva do constitucionalismo republicano brasileiro, o autogoverno do Judiciário- além de espaços variáveis de autonomia financeira e orçamentária-reputa-se corolário da independência do Poder(ADI 135-Pb, Galloti, 21-11-96): viola-o, pois, a instituição de órgão chamado "controle externo", com participação de agentes ou representantes de outros Poderes do Estado. A experiência da Europa continental não se pode transplantar sem traumas para o regime brasileiro de poderes: lá, os conselhos superiores da magistratura representam um avanço significativo no sentido da independência do Judiciário, na medida em que nada lhe tomaram do poder de administrar-se, de que nunca dispuseram, mas, ao contrário, transferiram a colegiados onde a magistratura tem presença relevante, quando não majoritária, poderes de administração judicial e sobre os quadros da magistratura que historicamente eram reservados ao Executivo; a mesma instituição, contudo, traduziria retrocesso e violência constitucional, onde, como sucede no Brasil, a idéia da independência do Judiciário está extensamente imbricada com os predicados de autogoverno crescentemente outorgado aos Tribunais.'

Divisa-se, neste passo, um diferencial do constituinte cearense em relação aos constituintes paraense, paraibano e matogrossense, pois o constituinte cearense apenas fez “uma previsão constitucional” de um Conselho Estadual de Justiça como órgão de supervisão administrativa, orçamentária e de acompanhamento da regularidade de funcionamento dos órgãos da Justiça e do exercício funcional dos órgãos da Justiça e do exercício funcional dos magistrados, com a composição e as atribuições estabelecidas em lei complementar.

Os Conselhos Estaduais de Justiça de Pará, Paraíba e Mato Grosso sucumbiram ao entendimento de inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal a partir da certeza de que existiriam membros de outros poderes e instituições em suas composições.

No caso cearense, havia receio de que houvesse, pois o art.106 da Constituição do Estado do Ceará nada dispusera a respeito disso, já que a Constituição cearense nada tratou a respeito do Conselho Estadual de Justiça e suas atribuições, ficando este assunto para lei complementar.

O constituinte cearense deixou, assim, uma lacuna acerca da composição, das atribuições e da própria iniciativa da lei complementar do Conselho Estadual, fazendo com que aqueles que postavam contra o Conselho Estadual de Justiça dissessem que seria iniciativa do Parlamento, enquanto aqueles que eram favoráveis diziam que a iniciativa seria do Judiciário.

Em meio a essa dubiedade de entendimentos, a Ação de Direta de Inconstitucionalidade nº 251 acatou a liminar para suspensão de seus dispositivos, mas não houve o julgamento de seu mérito, ou seja, se era inconstitucional ou não era demorou mais de uma década.

Somente em 2014, a ação teve seu mérito julgado, quando estavam revogados os dispositivos constitucionais desde a reforma da Constituição Estadual em 2009, ou seja, prevaleceram os dispositivos na Constituição Estadual por 20 anos.

Não se aplicou também ao caso cearense, a Súmula 649 do Supremo Tribunal, que se baseou nos julgamentos que proferira quanto aos Conselhos Estaduais de Justiça do Pará, Paraíba e Mato Grosso, cujo teor é o seguinte:

“SÚMULA 649. É inconstitucional a criação, por Constituição estadual, de órgão de controle administrativo do Poder Judiciário do qual participem representantes outros Poderes ou entidades.” (BRASIL, 2003).

Ora, se o art.106 da Constituição do Estado do Ceará nada tratou acerca da composição do Conselho Estadual de Justiça no Ceará, a inconstitucionalidade prevista nesta súmula não o abrangia.

O Conselho Estadual de Justiça permaneceu na Constituição do Estado durante 20 anos, embora com a vigência da norma que o criara, suspensa, numa situação de **“inconstitucionalidade por presunção”**.

Por tal pretexto, o Conselho Estadual de Justiça do Ceará se distinguiu dos Conselhos Estaduais de Pará, Paraíba e Mato Grosso, que tiveram suas inconstitucionalidades declaradas pelo Supremo Tribunal mais cedo.

As duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade(ADI 136, ADI 251) existentes contra o Conselho Estadual de Justiça do Estado do Ceará somente foram julgadas em 2013, 2014, quando os seguintes eventos já haviam ocorrido:

1º. O Supremo Tribunal Federal havia editado a Súmula 649;

2º. Havia sido instituído o Conselho Nacional de Justiça através da Emenda Constitucional 45/2004;

3º. Os dispositivos da Constituição Estadual que dispunham sobre o Conselho Estadual de Justiça estavam revogados pela Emenda Constitucional 63/2009.

A decisão do Supremo Tribunal Federal de suspender liminarmente a vigência do art.106 da Constituição Federal em 1990, impedindo a instalação do Conselho Estadual de Justiça, influenciou na adoção da decisão política de revogação do dispositivo pelo Parlamento, na atualização constitucional de 2009, mas a “negociação, o “acordo político” para emendar à Constituição cearense a pedido do Poder Judiciário, foi o que prevaleceu realmente para revogação do art.106, ou seja, a decisão de cunho político, do Parlamento, dentro de sua independência e autonomia, num momento criou, defendeu e noutro o revogou por “oportunidade” e “conveniência política”, sem interferência controle judicial em sua atividade legislativa.

O Conselho Estadual de Justiça cearense foi o único que teve suas disposições excluídas da Constituição do Estado do Ceará antes do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

O quadro seguinte traz informações que comprovam esta afirmação:

Quadro 2 - Demonstrativo das datas dos julgamentos das ações diretas de inconstitucionalidade(ADI) propostas contra os conselhos estaduais de justiça e das exclusões dos dispositivos sobre os conselhos estaduais de justiça dos textos das Constituições Estaduais de Ceará, Mato Grosso, Pará, Paraíba e Sergipe.

Estado	ADI	Data do julgamento	Modo de Exclusão
Ceará-1	136	06/08/2013	Revogação pela Emenda Constitucional 69/2009, de 02/07/2009.
Ceará-2	251	27/08/2014	Revogação pela Emenda Constitucional nº: 69/2009, de 02/07/2009

Mato Grosso	98	07/08/1997	2014- Reimpressão do Texto Constitucional para atualização com nota de declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos pelo Supremo Tribunal Federal
Pará	137	14/08/1997	Revogação pela Emenda Constitucional nº: 15/99, de 03/08/1999.
Paraíba	135	21/11/1996	1999- Exclusão por reimpressão do Texto Constitucional para atualização com nota de declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos pelo Supremo Tribunal Federal.
Sergipe	197	03/04/2014	Sem exclusão até a presente data.

Fonte: O próprio autor com informações extraídas da página eletrônica do Supremo Tribunal Federal e nas páginas das Assembleias Legislativas dos Estados do Ceará, Pará, Paraíba, Mato Grosso e Sergipe.

Como já ensinou Palhano(2004, p.15-16):

É mais do que urgente um novo *modus operandi* de governar em contextos marcados por desigualdades profundas. A gestão do Estado precisa se abrir à participação da cidadania organizada. Apesar de terem crescido nos últimos anos, são ainda insignificantes e ineficazes os canais de interlocução e mediação entre o Estado e a sociedade. A simples mudança de conteúdo no conceito de desenvolvimento não garante a sua efetivação nos novos moldes se não existirem oportunidades de refundição democrática do Estado. Urge que se explore ao máximo as formas de envolvimento dos cidadãos na gestão do Estado, que estão asseguradas, direta ou indiretamente, nas constituições e leis orgânicas das unidades federadas e dos municípios: audiências públicas, conselhos abertos, ouvidorias, plebiscitos, referenda, orçamentos participativos, acesso a informações públicas, comitês de desenvolvimento, pactos territoriais e conselhos da gestão, entre outras.

Os protestos populares que ocorreram em meados de 2013, 2014 e recentemente estão a demonstrar a validade desse ensinamento. Os constituintes cearenses já compreendiam essa necessidade desde 1989.

Conclusão

Considerada a teoria de Josênio Parente, de que o jeito de fazer política do Ceará é diferente dos demais estados da Federação, pois o Ceará tem densidade política maior do que econômica no cenário nacional, constata-se que o Conselho Estadual de Justiça do Estado do Ceará, criado na Assembleia Estadual Constituinte de 1989, foi diferente daqueles criados noutros estados onde conselhos estaduais de justiça também surgiram: Mato Grosso, Pará, Paraíba e Sergipe.

Assim, deduz-se que o Conselho Estadual de Justiça criado na Constituição do Estado do Ceará foi um componente importante para a reforma democrática do Judiciário que seria processada em 2004, ou seja, 15 anos depois da Assembleia Estadual Constituinte cearense.

Referências

BONAVIDES, Paulo. FERNANDES, Flávio Sátiro. **História Constitucional dos Estados Brasileiros**, São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 98**. Inconstitucionalidade do Conselho Estadual de Justiça do Estado do Pará. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Procuradoria Geral da República x Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1491641>>. Acesso em 04 de abril de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 135**. Inconstitucionalidade do Conselho Estadual de Justiça do Estado da Paraíba. Relator: Ministro Otávio Galloti. Associação dos Magistrados do Brasil x Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba. Disponível: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1492271>>. Acesso em: 04 de abril de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 136**. Inconstitucionalidade do Conselho Estadual de Justiça do Estado do Ceará. Relator: Ministro Teori Zavascki. Associação dos Magistrados do Brasil x Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Disponível: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1492221>>. Acesso em: 04 de abril de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 137**. Inconstitucionalidade do Conselho Estadual de Justiça do Estado do Pará. Relator: Ministro Moreira Alves. Associação dos Magistrados do Brasil x Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Disponível: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1492213>>. Acesso em: 04 de abril de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 197**. Inconstitucionalidade do Conselho Estadual de Justiça do Estado de Sergipe. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Associação dos Magistrados do Brasil x Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Disponível: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1494357>>. Acesso em: 04 de abril de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 251**. Inconstitucionalidade do Conselho Estadual de Justiça do Estado do Ceará. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Procuradoria Geral da República x Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Disponível: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1492221>>. Acesso em: 04 de abril de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3367**. Inconstitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça. Relator Ministro César Peluso Associação dos Magistrados do Brasil x Congresso Nacional. Disponível: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2260590>>. Acesso em: 04 de abril de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 649**. É inconstitucional a criação, por constituição estadual, de órgão de controle administrativo do Poder Judiciário do qual participem representantes de outros poderes ou entidades. Disponível: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=649.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>> . Acesso em: 04 de abril de 2015.

CEARÁ(Estado). **Anais da Assembléia Estadual Constituinte de 1989**, v.1, v.2 e v.3, Fortaleza: Imprensa Oficial do Ceará(IOCE), 1989.

_____. Constituição(1989). **Constituição do Estado do Ceará de 1989**. Fortaleza: Imprensa Oficial do Ceará(IOCE), 1989.

CEARÁ(Estado). **Projeto de Constituição para votação em 1º Turno**. Fortaleza: Imprensa Oficial do Ceará(IOCE), 1989.

_____. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Emenda Constitucional 63/2009, 02 de julho de 2009**. Altera e acrescenta dispositivos no Texto da Constituição do Estado do Ceará. Disponível em: <<http://www2.al.ce.gov.br/legislativo/tramit2009/EC63.htm>>. Acesso em 02 de abril de 2015.

MATO GROSSO(Estado). **Constituição do Estado de Mato Grosso de 1989**. Disponível: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70444/CE_MatoGrosso.pdf?sequence=11> . Acesso em: 04/04/2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PALHANO, Raimundo. O poder, o controle social e o orçamento público- uma introdução. In: Prazeres, Maria Alice Bogéa. Macedo, Miguel(Orgs.). **O poder, o controle social e o orçamento público**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2005. p.13-24.

PARÁ(Estado). Constituição Estadual de 1989. Disponível: <<http://pa.gov.br/downloads/ConstituicaoDoParatec48.pdf>>. Acesso em: 04 de abril de 2015.

PARÁIBA(Estado). **Constituição Estadual de 1989**. Disponível: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70448>>. Acesso em: 04 de abril de 2015.

_____. **Anauê, os camisas verdes no Poder**. Fortaleza: Edições UFC, 1999.

_____. A Política Nordestina Pós-64. Considerações sobre as especificidades cearenses. In: **Nordeste(s), Novos Desafios**: políticas públicas e dinâmicas institucionais. COSTA, Liduína Farias Almeida da. FROTA, Francisco Horácio da Silva(Orgs.) et al. Fortaleza: EdUECE, 2006. p.41-85.

PARENTE, Francisco Josênio Camelo. Os partidos políticos e a democracia: uma reflexão a partir do caso cearense. In: Odílio Alves Aguiar(Org.). **Olhares contemporâneos**: cenas do mundo em discussão na universidade, Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2001. p.210-219.

SERGIPE(Estado):**Constituição Estadual de 1989**.Disponível:< <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70454> >. Acesso em:04 de abril de 2015.