



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO**

REJANE RÉLBIA BEZERRA SILVA

**ACESSO À JUSTIÇA, CORTES DE DESPESAS E LEGALIDADE: UMA
ANÁLISE SOBRE A AGREGAÇÃO DE COMARCAS NO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE**

**MOSSORÓ/RN
2019**

REJANE RÉLBIA BEZERRA SILVA

**ACESSO À JUSTIÇA, CORTES DE DESPESAS E LEGALIDADE: UMA
ANÁLISE SOBRE A AGREGAÇÃO DE COMARCAS NO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE**

Artigo científico apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas como parte dos requisitos para obtenção do grau de bacharela em Direito, no curso de Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA).

Orientador: Prof. Me. Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira

**MOSSORÓ/RN
2019**

REJANE RÉLBIA BEZERRA SILVA

**ACESSO À JUSTIÇA, CORTES DE DESPESAS E LEGALIDADE: UMA
ANÁLISE SOBRE A AGREGAÇÃO DE COMARCAS NO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE**

Artigo científico apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas como parte dos requisitos para obtenção do grau de bacharel em Direito, no curso de Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA).

Orientador: Prof. Me. Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira

APROVADA EM: __/__/__

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira (UFERSA)
Presidente

Prof. Dr. José Albenes Bezerra Júnior (UFERSA)
Primeiro Membro

Profa. Ma. Lígia Silva de França Brilhante (UFERSA)
Segundo Membro

**MOSSORÓ/RN
2019**

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho ao meu amoroso e paciente esposo Júlio César, que em momento algum, deixou que desanimasse trazendo a mente os sonhos mais remotos.

À todos que fizeram e fazem parte do curso de Direito da UFERSA, e o transformaram ao ponto de sentirmos orgulho em sermos aprendizes nessa faculdade.

Ao professor Ramon que com a sua orientação, tornou esse trabalho de conclusão de curso, um fardo mais leve e algo possível.

AGRADECIMENTOS

À Deus o autor da minha fé, que me sustentou e me ergueu em todas as vezes em que desanimei, quando na fraqueza ou na doença não me senti capaz, Ele derramou sua misericórdia e mostrou seu amor por mim.

À UFERSA que deixou de ser apenas àquela representação divertida para os passeios de infância cheios de aventura ao Zoológico, e agora também representando o fascinante aprendizado do Direito que era o meu primeiro sonho acadêmico.

Ao Prof. Me. Ramon Rebouças, orientador e irmão em Cristo, por todo seu apoio e compreensão dedicando diligentemente seu conhecimento e tempo ao corrigir os maiores e menores detalhes.

Aos professores Albenes e Lígia, membros da banca avaliadora deste artigo e meus professores. Não importa se longa ou curta foi a nossa caminhada acadêmica, vocês ganharam meu respeito e admiração. Obrigada.

Ao meu esposo Júlio César que com todo carinho cuidava de nossas filhas pequenas, Lisa Mariana e Lívia Marina, juntamente com minha querida mãe Ana Maria, enquanto me ausentava para os estudos. O caminho foi longo, mas com vocês ao meu lado, tudo ficou mais prazeroso e possível.

Aos amigos do trabalho que a cada manhã me estimulavam quando queria desanimar, tornando o dia de trabalho mais leve, para que conseguisse seguir a jornada até à noite.

Aos que direta ou indiretamente influenciaram nessa conquista, todos os professores e amigos conquistados.

EPÍGRAFE

*Porque o Senhor é o nosso Juiz; o Senhor é
o nosso legislador; o Senhor é o nosso rei,
ele nos salvará.*

Isaias 33:22

ACESSO À JUSTIÇA, CORTES DE DESPESAS E LEGALIDADE: UMA ANÁLISE SOBRE A AGREGAÇÃO DE COMARCAS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

RESUMO: O Judiciário estadual norte-rio-grandense tem passado por algumas mudanças nos últimos anos. Uma das alterações, capaz de gerar impactos negativos, foi o processo de agregação de comarcas. O início do processo de desinstalação de pequenas comarcas e sua agregação à outra se deu, a priori, sob o argumento de otimização e redistribuição de recursos humanos, com base na Resolução nº 184/2013 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), bem como suprir a carência de magistrados nas comarcas e racionalizar as despesas do Judiciário estadual. É sabido que o judiciário estadual, por sua natureza, é uma instituição garantidora de direitos e não pode violar uma de suas funções sociais, qual seja: o do acesso à justiça. Diante do exposto, paira a reflexão acerca dos possíveis efeitos negativos e positivos decorrentes das agregações de comarcas. Para o enfrentamento do tema, utilizar-se-á o método de abordagem dedutivo e a técnica de pesquisa documental e bibliográfica, recorrendo-se a fontes de informações quantitativas e qualitativas. Ao final, conclui-se que a indisponibilidade orçamentária do Poder Judiciário que culminou na agregação das comarcas acrescentou um elemento que dificultou o acesso ao Poder Judiciário para os jurisdicionados, servidores e demais operadores do direito por meio de uma Resolução cuja legalidade é questionável, bem como, uma vez que a delegação para que o Tribunal de Justiça possa agregar comarcas é inconstitucional, seja pela Constituição Federal seja pela Constituição Estadual.

PALAVRAS – CHAVE: Corte de Despesas. Acesso à justiça. Agregação de comarcas.

ACCESS TO JUSTICE, COURTS OF EXPENDITURE AND LEGALITY: AN ANALYSIS ON THE AGREEMENT OF REGIONS IN THE STATE OF RIO GRANDE DO NORTE

ABSTRACT: The state judiciary of Rio Grande do Norte has undergone some changes in recent years. One of the changes, capable of generating negative impacts, was the process of aggregating counties. The beginning of the process of uninstallation of small counties and their aggregation to the other occurred, a priori, under the argument of optimization and redistribution of human resources, based on Resolution No. 184/2013 of the National Council of Justice (CNJ), as well as supply the shortage of magistrates in the counties and rationalize the expenses of the state judiciary. It is well known that the state judiciary, by its very nature, is a guaranteeing institution of rights and cannot violate one of its social functions, namely the access to justice. Given the above, there is a reflection on the possible negative and positive effects arising from the aggregation of counties. Use the approach method and a documentary and bibliographical research technique, using quantitative and qualitative information sources. In the end, it is concluded that the budgetary unavailability of the judiciary that culminated in the aggregation of the counties added an element that made it difficult for the judiciary, the servants and other legal operators to access it through a resolution whose legality is questionable, as well as like, since the delegation for the Court to aggregate counties is unconstitutional, either by the Federal Constitution or by the State Constitution.

KEYWORDS: Expense Cut. Access to justice. Aggregation of counties.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, em seu artigo 96, II, alíneas ‘c’ e ‘d’, diz que o Poder Judiciário tem competência para propor ao poder legislativo, ou seja, existe a necessidade de lei em sentido formal, a agregação, a extinção ou a criação de qualquer comarca, não havendo a previsão de fazê-lo diretamente, a fim de não ir de encontro ao que ensina a Carta Magna.

Ainda aprioristicamente, cumpre mencionar o princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto como garantia fundamental no art. 5º, XXXV que diz que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, ou seja, além da apreciação formal de lesão ou ameaça a direito, o Judiciário precisa prestar um serviço de qualidade ao jurisdicionado, o que inclui, primariamente, o acesso formal ou físico aos seus órgãos.

Fazendo a conexão com o dispositivo constitucional supramencionado e o caso da agregação de comarcas em análise, esta pode ser vista como um “afastamento” dos órgãos da jurisdição, sob o argumento incerto ou questionável da eficiência, sendo que a presença ou distância concreta dos prédios é um critério também que pode vir a facilitar ou dificultar o acesso à justiça.

Desta feita, o pleno acesso à justiça descreve a relevante aspiração histórica e a conformidade da efetiva existência da sociedade brasileira, sendo precisamente na ocasião em que a representação da tripartição de poderes sente-se ameaçada.

No século passado, o ponto da organização do Estado girou em outras conjecturas. A importância da separação de poderes, a partir das assertivas para garantir a liberdade, viu-se abatida. Diferentes pontos de vista identificaram a ampliação dos poderes e atribuições dos executivos frente aos legislativos, considerando-se a crescente heterogeneidade das sociedades modernas e industriais (HIUTT, 1972; SARTORI, 1996).

Outros entendimentos colocaram a questão como uma reapreciação de funções, em que o Legislativo inclinar-se-ia a desenvolver um processo de representação, permitindo ao Executivo o governo em sua completude, abrangendo a normalização mais fundamental da vida social e econômica (AKZIN, 1972).

Com a Lei Complementar nº 643/2018 revogando a outra Lei Complementar nº 165/1999, no final de 2018 o TJRN conseguiu “constitucionalizar” o vício de ter modificado a organização judiciária, com as agregações, por meio da Resolução n.º 33/2017.

Destarte, mesmo que o Legislador estadual tenha aprovado esse texto, a Constituição Federal ainda obriga que a proposta do Tribunal passe pelo Legislativo. Então, não pode a Assembleia “delegar” essa competência se a Constituição não o fez e nem mesmo a nova lei (Lei Complementar nº 643/2018 – TJRN) que prevê essa delegação, bem como que a Constituição estadual não autoriza essa delegação.

A mudança de organização judiciária não ficou, pela Constituição, somente na competência do próprio Judiciário, dado o reconhecimento de que estas mudanças tem um interesse coletivo mais amplo, de modo que os representantes do povo (Legislativo) precisam participar do processo de discussão, não sendo um mero debate de organização administrativa.

Desta feita, quando o Judiciário decide mudar sua organização, muitos cidadãos são afetados, de diversas cidades, e, por isso, a Assembleia Legislativa do RN deveria deliberar sobre a proposta do TJRN, para que os Deputados, eleitos pelo povo do RN pudessem apreciar e tramitar o projeto.

Na contramão do que ocorre com a eleição para os Deputados, imprescindível registrar que os membros do Judiciário não são eleitos e, portanto, há déficit democrático quando se arrogam a tomar tais medidas, como se fossem legisladores “positivos”, inovando no ordenamento jurídico em matéria vedada pela Constituição, indo além da gestão do próprio Judiciário.

As agregações de comarcas acarretaram no aumento de demanda para as comarcas agregadoras, ocasionando a sobrecarga neste processo. E neste ponto, ressalte-se que a crítica realizada se apresenta quanto à legalidade e quanto aos aspectos qualitativos – não meramente fiscais ou matemáticos – da prestação jurisdicional, o que envolve a proximidade do jurisdicionado aos órgãos da Justiça, cada vez mais, diretamente, e não apenas por meio de seus advogados.

É de se destacar, ainda, que se deve considerar o novo espírito do Código de Processo Civil, que prioriza a autocomposição, além dos princípios da oralidade (maior proximidade entre o magistrado e o jurisdicionado), da identidade física do juiz e outros que orientam os Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

A situação origina, ainda, diferentes problemas, como a necessidade de deslocamento dos servidores que precisam percorrer distâncias entre as comarcas para trabalhar, o que causa um aumento nos gastos pessoais, mudanças de rotinas familiares, problemas no ambiente de trabalho por ter sido forçado a mudar de lotação, o risco de processos serem extraviados, aumento de competência das varas para suprir demandas e com esse acréscimo de competências, acrescentam também sistemas diferentes, prazos –

a depender da matéria – também distintos, servidores adoecendo em massa, sem falar no alargamento de gastos com as diárias de magistrados.

Entretanto, a mesma canalização de pagamento de despesas para os servidores não existe, em especial aos oficiais de justiça, que tiveram sua carga de trabalho com área de abrangência expandida sem a correspondente contraprestação de deslocamento às comarcas agregadas, apesar de ser óbvio o aumento dos gastos extras.

Entretanto, o ponto-chave e mais preocupante com a agregação de comarcas é a mitigação do acesso à justiça pelos próprios jurisdicionados, visto que a própria instituição garantidora dos direitos do cidadão se afastou dele, dificultando e até impossibilitando o seu acesso.

Para corroborar com a colocação supramencionada, a exemplo disto, a Justiça deixa de cumprir seu papel precípua quando nas comarcas não se têm promotores e magistrados e o cidadão necessita percorrer vários quilômetros para perquirir seus direitos, isto porque a organização do Ministério Público estadual, muitas vezes, está relacionada à organização judiciária. Então, essa agregação pode gerar um “efeito cascata”, de desinstalação de promotorias no interior¹, comprometendo ainda mais o acesso à Justiça.

A conquista da descentralização e expansão dos órgãos do Sistema de Justiça estão em risco com essas medidas de controle de econometria desumanizada, sob a retórica da efetividade, que ignora aspectos fundamentais da vida das pessoas.

Por esse motivo, o estudo em questão tem por desígnio geral analisar as desvantagens ao acesso à justiça implantado pela Resolução 184/2013-CNJ. Assim, o objetivo maior do trabalho é demonstrar que a agregação das comarcas impõe a distância como um dos maiores obstáculos ao acesso à justiça, bem como violam os princípios esculpidos na Carta Maior.

Diante do exposto, a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, se recorrerá a fontes de informação de natureza qualitativa para, a partir do método dedutivo, que, consoante Marconi e Lakatos (2010), traduz-se em reestruturar ou declarar de forma compreensível a informação inserta nas proposições, explicando seu teor.

Estruturalmente, o presente trabalho inicia com a análise do que vem a ser, na seara processualista e sob a ótica de direito fundamental, o acesso à justiça. Em seguida, será exposta a questão acerca dos empecilhos ao acesso à justiça do ponto de vista Constitucional, bem como, sua limitação pela Resolução n.º 184/2013 do CNJ. Ao final,

¹ Na página oficial do MPRN, é possível notar a vinculação entre as atribuições das Promotorias e as Varas judiciais. <http://www.mp.rn.gov.br/mapafuncional/default.asp?cod=2>

a conclusão do presente trabalho irá evidenciar os pontos inerentes que norteiam o objetivo principal deste estudo.

2. ACESSO À JUSTIÇA: CONDIÇÃO PARA O EXERCÍCIO DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Não tratando com demérito os países em que há constituições e leis não escritas, mister salientar que na tradição brasileira, por se tratar de um país positivista que adota a doutrina do *civil law*, os princípios mais estimados pela humanidade são dignos de serem organizados em um arquivo, juridicamente legítimo e dotados de força normativa hierarquicamente elevada às demais normas do ordenamento, os quais devem igualmente reconhecer a Constituição enquanto sumo diploma da seara jurídica, fundamentando a estrutura constitucional de salvaguarda aos direitos fundamentais desenvolvida nos moldes atuais (MASSON, 2015, p. 189).

O rol de direitos e garantias fundamentais está insculpido no Título II, Capítulo I, no artigo 5º, da Constituição Federal de 1988 e no que concerne à garantia constitucional do acesso à justiça, a necessidade da Constituinte assegurar os direitos e as garantias está prevista, de forma ampla e categórica, no inciso XXXV que diz que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, o que demonstra a preocupação do legislador em tornar imperiosa a necessidade de se observar o princípio do acesso à justiça como circunstância vital ao exercício de qualquer que seja o direito.

Deveras, se o acesso à justiça é uma circunstância vital ao exercício de qualquer direito antevisto no ordenamento jurídico, por conseguinte, sua essência é de garantia fundamental das garantias.

O direito à jurisdição é a principal das garantias constitucionais dos direitos fundamentais. Jurisdição é direito-garantia sem o qual a tutela para proteção do direito, perfilhado e afirmado pela Carta Magna ou outro documento legal, tem aplicabilidade assegurada e, vindo a ser lesado ou ameaçado a proteção não será desfeita efetivamente.

A garantia do pleno acesso à justiça está taxativamente prevista no texto Constitucional, conforme se deduz da análise dos dispositivos constitucionais constantes nos artigos 107, § 3º, art. 115, § 2º, e no art. 125, § 6º, os quais autorizam o funcionamento descentralizado dos Tribunais Regionais Federais, Regionais do Trabalho e os Tribunais de Justiça, para constituírem câmaras, a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo, senão vejamos:

Art. 107. (...)

§ 3º Os Tribunais Regionais Federais poderão funcionar descentralizadamente, constituindo Câmaras regionais, a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo

Art. 115 (...)

§ 2º Os Tribunais Regionais do Trabalho poderão funcionar descentralizadamente, constituindo Câmaras regionais, a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo.

Art. 125. (...)

§ 6º O Tribunal de Justiça poderá funcionar descentralizadamente, constituindo Câmaras regionais, a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo

A finalidade da lei que institui a estrutura orgânica e sistemática do Poder Judiciário objetiva concretizar o alcance dos jurisdicionados à justiça do ponto de vista físico e processual, de modo integral, como uma garantia constitucional inseparável ao exercício de todos os demais direitos e garantias individuais e coletivas.

Conforme destacado nos artigos supra, se os tribunais podem funcionar com Câmaras descentralizadas para se aproximar do jurisdicionado e demais profissionais que atuam nas demandas que tramitam perante o Tribunal em 2º grau de jurisdição, porquanto há casos em que a competência do tribunal é originária, se mostra adequado que os órgãos de 1º grau – as varas judiciais situadas nas comarcas estaduais – sejam descentralizados para atender melhor à população de forma mais próxima e direta.

Destarte, a integralidade do acesso à justiça determina, forçosamente, um vínculo indissociável de dependência com o exercício de quaisquer direitos individuais e coletivos na nossa Constituição Federal.

Desta forma, o acesso à justiça, na condição de garantia das garantias fundamentais, é razão da existência de tal característica para efetivação da justiça no plano prático.

A garantia do pleno acesso aos tribunais está materializada como princípio sustentador do estado de direito e acerca de tal premissa J. J. Gomes Canotilho asseverou:

O direito de acesso aos tribunais já foi considerado como concretização do princípio estruturante do estado de direito. Reconhecido no plano internacional como direito humano, encontra previsão nos artigos 8 e 10 da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), de 10 de dezembro de 1948; no artigo 14 (item 1) do Pacto Internacional Sobre Direitos Cívicos e Políticos (PISDCP), de 19 de dezembro de 1966, 9 e no artigo 8 (item 1) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. (2003, p. 491)

Por conseguinte, o acesso à justiça avoca respeito internacional, desembocando na indissociável garantia do acesso aos tribunais a qual está legalizada nos atos normativos internacionais como Declaração Universal dos Direitos dos Homens (DUDH)

e também, o Pacto Internacional Sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e, além disso, a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), os quais servem de modelo orientador na elaboração de regimes jurídicos por todo o mundo, ostentando o *status* de princípio hermenêutico básico e que detém prioridade em relação às normas infraconstitucionais quando versarem sobre direitos humanos, segundo entendimento do STF² quando tratou do chamado “bloco de constitucionalidade”, que integra normas internacionais acima das normas nacionais infraconstitucionais.

3. A RESOLUÇÃO N.º 184/2013 do CNJ COMO OBSTÁCULOS AO ACESSO À JUSTIÇA

Os responsáveis, e isso, do ponto de vista legislativo e executivo da política de organização judiciária do Estado do Rio Grande do Norte têm, primeiramente, que identificar todas as conjunturas judiciais, sociais, econômicas, físicas e geográficas para que possam vir a conceber uma restrição ao exercício da garantia do pleno acesso à justiça.

Do ponto de vista jurídico, a norma deve ser antecedida de reflexões sobre aquilo que venha representar o conceito de acesso à justiça somando ao seu significado todas as nuances de que uma sociedade contemporânea conclame como sendo uma justiça democrática e acessível. Por fim, deve aperfeiçoar ou instituir mecanismos eficazes que impeçam qualquer embaraço na busca de qualquer direito junto ao Poder Judiciário.

Neste sentido, Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 8):

A expressão “acesso à Justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. Nosso enfoque, aqui, será primordialmente sobre o primeiro aspecto, mas não poderemos perder de vista o segundo. Sem dúvida, uma premissa básica será a de que a justiça social, tal como desejada por nossas sociedades modernas, *pressupõe* o acesso efetivo.

² O cerne da impetração do Mandado de Segurança consiste na análise de compatibilidade entre o crime de desacato, previsto no art. 299 do Código Penal Militar e a Constituição da República, lida em conjunto com os tratados de direitos humanos de que a República Federativa do Brasil faz parte. O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido, na linha do sistema interamericano, uma reduzida margem de aplicação do parâmetro da necessidade e um alto apreço pelo direito à liberdade de expressão. Por essas razões, o voto proferido foi no sentido de deferir a ordem de habeas corpus para reconhecer a nulidade da condenação imposta pelo Superior Tribunal Militar.
<http://www.stf.jus.br/portal/informativo/verinformativo.asp?s1=bloco%20>

Outrossim, permitir que “fechem de olhos” aqueles que são responsáveis, no sistema jurídico brasileiro, em não seguir o positivado conceito do pleno acesso à justiça, à luz da Constituição Federal, resulta num prejuízo para todos os jurisdicionados, posto ser o mais conveniente e eficiente método de subterfúgio para não avocar para si o dever e a obrigação de criar mecanismos para inibirem qualquer violação ao acesso à justiça.

Todavia, não é excessivo asseverar que a regra para sobreviver nas demandas na justiça brasileira fica por conta da lei daquele mais privilegiado economicamente, e, noutro giro, aqueles a quem tal regra não pode socorrer, que a sorte lhe sirva como escape.

À vista disso, é a redução das Comarcas do Estado do Rio Grande do Norte, a exemplo de: Afonso Bezerra, Governador Dix-Sept Rosado, São Rafael, Taipu, Pedro Avelino e Poço Branco, manifesta-se a fiel descrição fotográfica dessa situação degradante.

É que o padrão de expansão de competência instituída pela Resolução 184 do CNJ estabeleceu, na verdade, a desprezível deslealdade processual. Aos fundos econômicos do judiciário, esta conjectura, embora todos estejam em igualdade de condições, infelizmente, onera e dificulta o acesso à Justiça aos mais pobres, enquanto os jurisdicionados mais ricos terão menos obstáculos para se dirigir às sedes das comarcas para prática de atos processuais e outras atividades relacionadas à lide, bem como para contratar causídicos que patrocinem as suas demandas.

Neste sentido, os procedimentos e orientações do aparelhamento sob a ótica da infraestrutura deficitária do judiciário que não se apresentam a fim de erguerem uma sociedade livre, justa e solidária, de igual modo, restringir as desigualdades sociais e regionais, bem como agenciar o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, indubitavelmente, não atendem aos imperativos constitucionais quanto menos o acesso aos tribunais.

Impera mencionar que a inadmissível situação concernente às regras de organização judiciária ao “darem de ombros” quanto às normas constitucionais que se funda o acesso ao Poder Judiciário, eiva de profunda gravidade quando o ponto principal diz respeito, como no estudo em apreço, da agregação de uma comarca à outra em que a consequência prática é o distanciamento, com dificuldade de acesso ao Poder Judiciário.

O artigo 9º, §§ 2º e 3º da Resolução nº 184/2013 – CNJ diz que o atendimento ao jurisdicionado em locais que possuam volume processual razoável, mas que não atendam aos critérios estabelecidos na Resolução nº 184/2013, não será prejudicado, uma

vez que a própria resolução possibilita a instalação de postos avançados de atendimento, inclusive de forma itinerante³.

A crítica que recai acerca da disposição supra se dá quanto à forma como o Tribunal de Justiça controla a movimentação da comarca a fim de definir o que significaria o adjetivo “razoável” desse volume processual, porquanto tal definição não foi ainda esclarecida, logo, não aplicada.

Ressalte – se que nos protocolos processuais efetuados se escolhe a comarca para ajuizamento da ação e não o termo ou o posto avançado mais próximo, razão pela qual o que se percebe é que a comarca agregada é tratada como se extinta estivesse, não se aplicando, pelo menos ainda, a possibilidade de se instalar postos avançados para atender a população que não detém o poder aquisitivo para se deslocar quantas vezes for necessário à comarca mais próxima.

Não se pode admitir que o ônus de acesso aos tribunais seja imposto aos jurisdicionados, ainda que, sob falsa crença das recomendações do CNJ⁴, que afirmou existir indisponibilidade financeira uma vez que as comarcas menores são deficitárias.

Nas palavras do Desembargador Amaury Moura, este afirmou que:

“As alterações realizadas pelo Poder Judiciário estão sendo feitas sem trazer qualquer prejuízo ao jurisdicionado, estamos enxugando gastos e comarcas reconhecidamente deficitárias”

Entretanto, até o presente momento, aguarda-se o levantamento de dados realizado pelo próprio Tribunal de Justiça para ratificar as afirmações feitas no ano de 2017, uma vez que não se tem notícias das benesses prometidas pelas agregações.

4. OS PROCESSOS DE AGREGAÇÃO DE COMARCAS PROMOVIDOS PELO TJRN (RESOLUÇÃO Nº 33/2017) SOB O PRISMA DA CONSTITUCIONALIDADE

A Resolução nº 33/2017-TJRN pode ser descrita como um ato administrativo aprovado e publicado pelo colegiado do TJRN sendo assinado, à época, por todos os treze

³ Art. 9º (...) § 2º Na hipótese do parágrafo anterior, o tribunal pode instalar postos avançados de atendimento, cabendo definir a estrutura de funcionamento do aludido órgão, de acordo com seu volume processual, observando-se, preferentemente, a recomendação CNJ nº 28, de 16 de dezembro de 2009. § 3º O tribunal pode instituir calendário periódico de atendimento dos jurisdicionados e realização de audiências nos postos avançados, em caráter itinerante.

⁴ Os desembargadores atenderam a Resolução nº 184/2013, do Conselho Nacional de Justiça, e consideraram também a economia de despesas a ser gerada e o fato dessas comarcas serem deficitárias. (...) FONTE: <http://www.tjrn.jus.br/index.php/comunicacao/noticias/12631-pleno-do-tjrn-aprova-por-maioria-de-votos-a-agregacao-de-oito-comarcas>

desembargadores. Do mesmo modo, achando-se tal resolução com status de ato administrativo infralegal, denota-se que sua produção e assunto estão completamente vinculados aos preceitos constitucionais, porquanto é sabido que no direito público a regra é solenidades das formas.

Desta forma, a Resolução nº 33/2017-TJRN foi pautada seguindo as orientações do artigo 96, I, a da Constituição Federal, que trata de elaboração de regimento interno, dispondo sobre competência e funcionamento dos órgãos jurisdicionais, entre outros, conforme se verá adiante:

Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

- a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;**
- b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;
- c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição;
- d) propor a criação de novas varas judiciárias;
- e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei;
- f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados;

Mas a “alteração da organização judiciária” depende de processo legislativo nos termos do art. 96, II, d, da CF/88, *in verbis*:

Art. 96. Compete privativamente:

(...)

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

- a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;
- b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;
- c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;
- d) a alteração da organização e da divisão judiciárias; (negritou-se)**

Logo, o Tribunal de Justiça do RN poderia dispor, no máximo, sobre as “competências” das varas criadas por lei nas comarcas agregadas, mas jamais torná-las

termos de outra comarca, pois isso implica em extinção⁵ de juízos e, portanto, alteração da organização judiciária.

Isto para estar em consonância com o princípio da reserva legal, o qual ocorre *quando uma norma constitucional atribui determinada matéria exclusivamente à lei formal (ou a atos equiparados, na interpretação firmada na praxe), subtraindo-a, com isso, à disciplina de outras fontes, àquelas subordinadas.* (grifos nossos) (CRISAFULLI, apud SILVA, p. 421).

Qualquer que seja o ato administrativo praticado, este não pode gerar um resultado diferente daquele pelo qual foi criado e, ainda, a forma utilizada para exprimir o ato administrativo escolhido pelo gestor, precisa, necessariamente, condizer com a que está prenunciada na lei para produzir as utilidades a que se destina, em razão de virem a se tornar invalidados os princípios bases do ato e seus pressupostos, sobretudo, no tocante à forma e o objeto, os quais constituem as prerrogativas de validade e existência de um ato administrativo.

Indiscutíveis são os ensinamentos do professor Mateus Carvalho, quando leciona acerca da forma:

A forma é a exteriorização do ato, determinada por lei. Sem forma não pode haver ato. Logo, a ausência de forma importa a inexistência do ato administrativo, isso porque a forma é instrumento de projeção do ato, fazendo parte do seu próprio ciclo de existência, sendo elemento constitutivo da atuação. Sendo assim, para que o ato seja praticado regularmente, deve-se apresentar de alguma forma para os interessados. Ocorre que não basta essa manifestação de vontade. É necessário que a formalização do ato respeite os critérios previamente definidos em lei, sob pena de irregularidade da conduta. (2017, p. 263).

A importância de citar e explicar a forma como requisito de existência dos atos administrativos à edição legal destes se dá pelo fato de que para que existam, devem obedecer a uma forma correspondente em lei.

Ainda neste sentido, para José dos Santos Carvalho Filho:

A forma é o meio pelo qual se exterioriza a vontade. A vontade, tomada de modo isolado, reside na mente como elemento de caráter meramente psíquico, interno. Quando se projeta, é necessário que o faça através da forma. Por isso mesmo é que a forma é elemento que integra a própria formação do ato. Sem sua presença, o ato (diga-se qualquer ato que vise à produção de efeitos) sequer completa o ciclo de existência. (2014, p. 161)

⁵ O Ministro Marco Aurélio apontou que a 33/2017, do TJ-RN, não extinguiu a Comarca de Taipu, mas apenas a agregou à de Ceará-Mirim. (MS 35492). <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338848100&ext=.pdf>

Denota-se, portanto, que o Colegiado do TJRN, elegeu como meio de externar a mudança da organização judiciária do Estado, uma resolução, entretanto, conforme já visto, é sabido que para a referida alteração, a Constituição Federal indica outra forma.

Muito embora o artigo 96, inciso I, alínea “d” da Constituição Federal, ensine que compete aos tribunais propor a criação de novas varas, o inciso II, alínea “d” do referido artigo acrescenta que competem aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169; a alteração da organização e da divisão judiciárias.

Por conseguinte, conforme determina a Constituição Federal, indispensável é, portanto, a criação de uma lei, tão somente para alterar a organização e a divisão do Tribunal de Justiça do Estado, porquanto, o ato normativo com esta determinação originado no TJRN, será deliberado e sua tramitação ocorrerá aos cuidados do Poder Legislativo Estadual.

Não se pode conceber que se tornou letra morta o princípio da separação dos Poderes da República gravado no artigo 2º da Carta Magna, uma vez no caso da agregação de comarcas no Estado do Rio Grande do Norte, o que mais choca é que a Resolução 33/2017 – TJRN foi escrita, aprovada e cumprida pelo próprio Tribunal de Justiça do Estado.

No Mandado de Segurança (MS 35492) submetido ao STF, o ministro Marco Aurélio, em sua relatoria de análise preliminar, não verificou plausibilidade jurídica no argumento do impetrante de que houve desrespeito ao processo legislativo necessário para alterações na lei de organização judiciária.

De acordo com o entendimento da Suprema Corte⁶ a agregação não extingue a comarca agregada, mas se trataria de algo temporário⁷. Dessa forma, durante certo tempo, a comarca fica como “inexistente” e, portanto, é uma inconstitucionalidade, ainda que provisória, podendo ser a situação revertida.

O ministro Marco Aurélio ressaltou que o artigo 9º da Resolução 184/2013, do CNJ, o qual serviu de base às fundamentações do TJRN, previu que:

Art. 9º Os tribunais devem adotar providências necessárias para extinção, transformação ou transferência de unidades judiciárias e/ou comarcas com

⁶ Na segunda feira do dia 12 de março de 2018, foi negada a liminar que pretendia suspender agregação de comarcas no Rio Grande do Norte (MS 35492). <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=371965>.

⁷ Ementa do Mandado de Segurança 35492: COMARCAS – PROCESSO – DISTRIBUIÇÃO – **JUNÇÃO TEMPORÁRIA** – RESOLUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ATO. **Surge legítima a junção temporária de Comarcas** por ato de Tribunal estadual, ante resolução do Conselho Nacional de Justiça. (grifos nossos)

distribuição processual inferior a 50% da média de casos novos por magistrado do respectivo tribunal, no último triênio.

§ 1º Para os fins do caput, o tribunal pode transferir a jurisdição da unidade judiciária ou Comarca para outra, de modo a propiciar aumento da movimentação processual para patamar superior.

Assim, a decisão do ministro foi pela manutenção da validade do pronunciamento do TJRN quanto àquela comarca.

Ainda que não se admita a “extinção” de uma Comarca “absorvida/agregada”, a palavra “agregar” implica em modificar o status organizacional da comarca para se tornar “termo” de outra comarca. Portanto, modifica-se a organização e a divisão judiciárias, pelo que a Constituição Federal exige atuação do Legislativo, a pedido do Tribunal, o que foi realizado, por Lei Complementar, somente após a efetiva modificação via Resolução do TJRN. A isso estamos chamando de “constitucionalização formal” da agregação que, ainda, “materialmente” afasta e dificulta o acesso à Justiça.

É salutar ressaltar que, quando o assunto é organização e divisão judiciária do Estado do Rio Grande do Norte, o ato, qualquer que seja a natureza – legislativo ou administrativo – que, porventura, regular o referido tema trazer mudanças, imprescindível será obedecer ao princípio da reserva legal, para que não ultrapasse os limites impostos pelo princípio da separação dos Poderes da República.

Prosseguindo quanto ao tema aqui abordado, temos que, quanto ao objeto, ou seja, os efeitos do ato administrativo precioso é o ensino de Maria Sylvia di Pietro:

Objeto ou conteúdo é o efeito jurídico imediato que o ato produz. Sendo o ato administrativo espécie do gênero ato jurídico, ele só existe quando produz efeito jurídico, ou seja, quando, em decorrência dele, nasce, extingue-se, transforma-se um determinado direito. Esse efeito jurídico é o objeto ou conteúdo do ato. Para identificar-se esse elemento, basta verificar o que o ato enuncia, prescreve, dispõe. (2014, p. 215)

Para análise do objeto da Resolução nº 33, de 26 de agosto de 2017, publicada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, edição disponibilizada em 23/08/2017, DJe, Ano 11 - Edição 2356, necessário se faz examinar o que prescreve o seu artigo 1º:

Art. 1º Esta Resolução estabelece regras a serem aplicadas às Comarcas do Estado do Rio Grande do Norte, que serão agregadas a outras Comarcas, em atendimento à Resolução 184 de 06 de dezembro de 2013, do Conselho Nacional de Justiça.

Parágrafo único. Para os fins desta Resolução, consideram-se:

- I - comarca agregadora - unidade jurisdicional que teve sua competência territorial ampliada a partir da adição da competência de outra unidade;
- II - comarca agregada - unidade jurisdicional cuja competência territorial foi absorvida por outra unidade.

Data venia, da simples análise do artigo supramencionado, denota-se que este não é técnico, porquanto, socorrendo-se ao significado da palavra agregar, esta não resulta

em absorver, noutro giro, resulta em adicionar, reunir, agrupar e, conseqüentemente, a finalidade do ato administrativo oriundo do Tribunal de Justiça Potiguar, de acordo com suas próprias palavras, intencionava que as comarcas coexistissem de forma mútua, indo de encontro ao que entende o CNJ e o STF, porquanto ambos concebem que as comarcas agregadas não são extintas, mas suspensas⁸.

Seria cômico se não fosse trágico o fato da própria atecnia legal advir de um ato administrativo emanado pelo Poder cujo eixo de sustentação é o domínio da técnica jurídica.

Ora, se a competência é, totalmente, absorvida, e não há “extinção”, então, ficaria a comarca agregada existindo “vazia” de qualquer competência, existindo apenas “no papel”?

Sendo assim, denota-se que o que aqui se aborda trata-se de um defeito intencional, porquanto se visa auferir um propósito de forma mais rápida e menos dispendiosa, caso viesse a ser respeitada a regular feitura do ato legislativo administrativo coadunável ao resultado que produziu.

Assim sendo, intuía a Resolução nº 33/2017 – TJRN agregar as comarcas do Estado, contudo, conforme já exposto à exaustão, o resultado do ato de agregar as comarcas, foi absolutamente o contrário do previsto.

Infere-se, da decisão acerca da efetiva e concreta extinção das comarcas, ainda que retoricamente negada, que não houve transparência, tecnicidade, legalidade ou sinceridade, porém, o que se viu foi a prevalência de uma apologia política de um órgão judiciário cuja consequência material obtida é um retrocesso deveras desastroso.

Por todo o exposto, conclui-se que as comarcas ditas agregadas do Estado do Rio Grande do Norte, foram, do ponto de vista prático, extintas por um ato normativo, a saber, a Resolução nº 33/2017 – TJRN, ainda que não do ponto de vista normativo e retórico, uma vez que tão somente deveria deliberar acerca da agregação como forma de ampliação da competência e então, se assim o fosse, a resolução estaria constitucionalmente correta.

Da mesma maneira, a consequência obtida pela dita Resolução é sua inconstitucionalidade, com base no que ensina a Carta Magna, em razão da forma do ato administrativo empregado pelo TJRN.

⁸ Nas palavras de fundamentação para a indeferir a ordem do Ministro Marco Aurélio este inferiu que “Oportuno ainda asseverar que, ao contrário do quanto alegado pela Requerente, a medida de agregação das comarcas não se confunde com a sua extinção, que de fato só seria possível através de lei. Ao revés, o seu próprio fundamento de validade, qual seja, a Resolução deste Conselho Nacional, deixa claro tratar-se de medida temporária e sujeita a uma condição resolutiva clara: perdurará até o momento em que o percentual de 50% da média de processos novos for atingido, quando impor-se-á, também de forma vinculada, a medida de desagregação.” (MS 35492/DF)

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho científico se debruçou diante do tema das agregações de comarca no Estado do Rio Grande do Norte, sob o prisma do princípio do pleno acesso à justiça, da qual o emerge um conjunto de problemas que se apresentam para se verificar até que ponto a indisponibilidade orçamentária do Poder Judiciário pode restringir a garantia do acesso à justiça.

Deveras, o pleno acesso à justiça aufere mais pertinência jurídica quando analisado o seu status previsto no ordenamento jurídico pátrio e internacional de direito inseparável da pessoa humana e que os regimentos concernentes ao acesso à justiça se propõe aos indivíduos, como um bem jurídico absoluto.

Por conseguinte, a Resolução 33/2017-TJRN, infringe a Constituição Federal, haja vista não cumprir a forma prevista na Carta Maior. Ademais, materialmente falando, os obstáculos que limitam o acesso ao Poder Judiciário aos jurisdicionados das comarcas atingidas pela agregação é, no mínimo, inconveniente á população, uma vez que culminou no ultrajante ônus aos jurisdicionados da ausência de instalações do Poder Judiciário em alguns Municípios que possuíam a estrutura da jurisdição mais próxima.

Por todas as razões supramencionadas e apesar da lei complementar atual ter alterado a divisão judiciaria, constitucionalizando, formalmente, as determinações da Resolução do TJ, cumpre ressaltar que a delegação para que o Tribunal de Justiça possa agregar comarcas permanece sendo inconstitucional, pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, restando concluído que não é constitucional, a Resolução n.º 33/2017-TJ, de 23 de agosto de 2017, edição disponibilizada em 23/08/2017, DJe Ano 11 - Edição 2356.

6. REFERÊNCIAS

AKZIN, B. Legislation. In: **International Encyclopedia of the Social Sciences**. New York/London : The Macmillan Company & The Free Press/Collier-Macmillan Pub., 1972.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 184-2013-CNJ. Dispõe sobre os critérios para criação de cargos, funções e unidades judiciárias no âmbito do Poder

Judiciário. Disponível em: <<http://cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2493>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo Semanal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/informativo/verinformativo.asp?s1=bloco%20>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo Semanal. Negada liminar que pretendia suspender agregação de comarcas no Rio Grande do Norte. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=371965>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo Semanal. MS 35492. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5341621>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo Semanal. Inteiro teor do Acórdão do Mandado de Segurança 35492. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338848100&ext=.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. Resolução nº 33-2017-TJ. Dispõe sobre a agregação de Comarcas nos termos do art. 9º da Resolução nº 184, de 06 de dezembro de 2013, do Conselho Nacional de Justiça, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tjrn.jus.br/index.php/legislacao/resolucoes>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. Pleno do TJRN aprova por maioria dos votos a agregação de oito comarcas. Disponível em: <<http://www.tjrn.jus.br/index.php/comunicacao/noticias/12631-pleno-do-tjrn-aprova-por-maioria-de-votos-a-agregacao-de-oito-comarcas>>. Acesso em: 23 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. Lei Complementar nº 643, de 21 de Dezembro de 2018. Regula a Divisão e a Organização Judiciárias do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: <http://www.tjrn.jus.br/files/LC_643-2018_-_Lei_de_Organizao_Judiciria.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. Lei de Organização Judiciária do Estado do Rio Grande do Norte (Lei Complementar nº 165, de 28 de abril de 1999) compilada com leis complementares e resoluções do TJ/RN. Disponível em: <http://www.tjrn.jus.br/files/Legisla%C3%A7%C3%A3o/LEI_DE_ORGANIZAO_JUDICIRIA_-_COMPILAO_ATUALIZADA_AT_A_RESOLUO_07-TJ-07-03-18.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2019.

CARVALHO Filho, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad.: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito administrativo**. 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014.

HIUTT, R. K. Legislative. In : **International Encyclopedia of the Social Sciences**. New York/London: The Macmillan Company & The Free Press/Collier-Macmillan Pub., 1972.

MASSON, Nathalia, **Manual de Direito Constitucional**. 3ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.

SARTORI, G. **Engenharia constitucional**: como mudam as constituições. Brasília: Edunb, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.