

**A FUNÇÃO SOCIAL DO PROCESSO E O ACESSO À JURISDIÇÃO NAS
LEIS ESTADUAIS DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA: BREVES
CONSIDERAÇÕES SOBRE A COMPETÊNCIA DAS VARAS DA FAZENDA
PÚBLICA NO CEARÁ**

*The Social Function of the Process and Access to State Jurisdiction of the Judicial Organization
Law: Brief notes on the jurisdiction of the courts of the Exchequer in Ceará.*

Stênio Rolim de Oliveira

Graduado pela Universidade Regional do Cariri – URCA. e-mail: steriorolim@ig.com.br

Francysco Pablo Feitosa Gonçalves

Mestrando em Direito na Universidade Católica de Pernambuco. Advogado

RESUMO: Este trabalho apresenta o relatório preliminar de uma pesquisa que objetiva avaliar a questão do acesso à justiça e à jurisdição nas leis estaduais de organização judiciária à luz da função social do processo; para a sua realização, parte-se da teoria do processo como instrumento preventor e repressor de lides, de matiz *carneluttiana*, a partir da qual procurou se estabelecer o que se pode compreender como função social do processo; em seguida, foi avaliada a previsão das varas da fazenda pública no código de organização judiciária do Ceará e suas repercussões para o acesso à jurisdição, a partir do estudo de um caso específico.

PALAVRAS CHAVE: JURISDIÇÃO; FUNÇÃO SOCIAL; CEARÁ.

ABSTRACT: This paper presents the preliminary report of a survey aimed to assess the issue of access to justice and jurisdiction of the process, for its realization, the theoretical part of the process as a tool preventer and repressor of leads, *carneluttiana* hue, from which sought to establish what can be understood as a social function of the process, then evaluated the prediction of the Exchequer in the sticks of the code of judicial organization of Ceará and its implications for access to jurisdiction, from the study of a specific case.

KEY – WORD: JURISDICTION; SOCIAL FUNCTION; CEARÁ.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho contém relatório preliminar de uma pesquisa ainda em andamento, a qual tem por objetivo tecer algumas breves considerações acerca do acesso à justiça e à jurisdição a partir das leis de organização judiciária dos Estados, à luz da função social do processo e do direito do jurisdicionado de ter acesso à jurisdição.

O objeto da pesquisa foi particularmente recortado no presente trabalho, avaliando a previsão de varas da fazenda pública na lei cearense nº 12.342/94, instituidora do Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado do Ceará. Avaliação esta que demandou breve revisão bibliográfica, jurisprudencial e estudo de caso específico relacionado à aplicação de dispositivo do referido Código.

Como forma de apresentação, partimos da teoria do processo de Carnelutti e fizemos brevíssimas considerações preliminares sobre como o Estado assume para si a função de julgar, quando então adentramos ao estudo propriamente dito da problemática das leis de organização judiciária que prevêm que são as varas da fazenda pública estadual as responsáveis por conhecer e julgar as lides que têm como partes o Estado do Ceará, o Município de Fortaleza, e os seus respectivos órgão autárquicos, forem interessados, como autores, réus, ou oponentes. Nesta parte do trabalho, como já foi dito, delimitado o objeto de estudo em relação ao Estado do Ceará, sem embargo da possibilidade de eventual extensão das conclusões do trabalho a outros Estados que conservem previsões similares.

Como dissemos nas primeiras linhas deste trabalho, o que se objetiva aqui é apenas a apresentação de um relatório preliminar de uma pesquisa em andamento, advertimos, portanto, que não esperamos exaurir a temática analisada, notadamente no que concerne às questões subjacentes dotadas de grande complexidade, relativas às teorias do Estado e do processo. O que pretendemos aqui, portanto, é muito mais fomentar a reflexão e o debate sobre o acesso à justiça e jurisdição e eventuais prerrogativas da fazenda pública estadual à luz da função social do processo.

MATERIAIS E MÉTODOS

Para a construção deste artigo utilizamos o método de estudo de caso, por entendermos que o acontecimento posto aqui é capaz de aclarar a todos os interessados o percurso do processo que tem como parte entes estaduais e a dificuldade legal daquele que litiga contra tais pessoas jurídicas, bem como capaz de aglomerar em si a justificativa legal para a interpretação dos tribunais para tal decretação de competência mesmo que seja transgressora da função social do processo e impeditiva

do acesso à jurisdição.

NOTAS SOBRE O ESTADO E SUA FUNÇÃO JUDICANTE

O Estado possui três funções essenciais distintas: legislar, administrar e julgar,¹ sendo que tais funções não são estanques entre si e todos os critérios já concebidos para caracterizar e diferenciar as referidas funções do Estado, podem ser reduzidos fundamentalmente a apenas dois: “a) um ‘critério orgânico’ ou ‘subjetivo’, que se propõe a identificar a função através de quem a produz e b) um critério ‘objetivo’ que toma em conta a atividade, vale dizer, um dado objeto (não um sujeito)” (MELLO, 2008).

Independentemente de eventuais subdivisões dos referidos critérios, convém perceber que apenas o critério orgânico seria suficiente para tentar separar as funções estatais, posto que se pode perfeitamente identificar os órgãos do legislativo, do executivo e do judiciário. Tal critério, contudo, não é o mais adequado, já que dentro de um único órgão podem ser desempenhadas atividades características das três funções estatais, ou, noutras palavras, num único órgão estatal podem ser identificadas manifestações destas três funções. O agente público que esteja atuando em qualquer das funções estatais, ao menos em tese, jamais deverá praticar atos porque sua vontade e consciência mandam, deverá atuar sempre tendo em vistas o interesse público, sendo que no caso particular da atuação administrativa estatal, mesmo quando assumir características de discricionariedade, deverá ocorrer da forma como foi definida e delineada em lei.

Assim compreendido o Estado em suas funções, para os fins do presente trabalho importa especialmente a função de julgar conforme exercida pelo Estado em sua forma típica pelos órgãos jurisdicionais, é dizer, importa compreender como o Estado assume para si a função de prevenir e pacificar os conflitos sociais. Para tal compreensão partimos das lições de Carnelutti, diretamente a partir de suas lições sobre direito e processo e indiretamente a partir das considerações de Alfredo Augusto Becker. Quanto a este último autor, recorreremos à sua célebre Teoria Geral do Direito Tributário, obra que, embora possua algum caráter formalista traça interessante e didática teoria do Estado justamente com base no conceito *carneluttiano* de relação.

Quando se parte do pressuposto de que o ser humano sempre manifestou a necessidade e o interesse de viver coletivamente; seja pelas razões de ordem natural apontadas pelos teóricos organicistas, seja como produto da racionalidade e vontade humanas como defendem os teóricos mecanicistas; o que é realmente importante é o fato de que o homem compõe a *societas*, e esta se organiza na forma de Estado.

¹. Sempre conveniente lembrar o equívoco que é denominar as funções estatais de poderes, já que o poder estatal é uno e indivisível.

Sucintamente, podemos compreender o Estado não como uma realidade que apenas está, mas uma realidade de criação continuada, e que assim como o Direito está em constante processo de (re)criação, da mesma forma como estão em constante transformação os seres humanos. E sendo a função essencial do Direito reger a convivência humana, o Estado se põe de pé e permanece com o único objetivo de promover o bem comum. Se o homem é um ser gregário, podemos considerar, até mesmo com algum esteio na teoria da evolução de matiz darwiniana que sua sociedade com outros homens só pode ocorrer para o bem de cada indivíduo e de todos. E aqui cabe um breve parêntese no sentido de que quando se analisa esta assertiva numa perspectiva histórica ou mesmo avaliando o mundo atual, é fácil duvidar que o Estado possa estar sempre direcionado ao bem comum quando existem diversos governos tão insensíveis aos anseios do povo.

A resposta deste paradoxo é dada, de forma bem simples, o bem comum é sempre a finalidade do Estado, mas sua promoção nem sempre é objetivo daqueles que exercem o poder, o que equivale a dizer que a finalidade do Estado pode ser desvirtuada e o bem comum poderia se tornar um bem comum falso. Melhor explicando, mesmo sendo o bem comum o centro de referência do Estado, este somente poderá se basear no nível de desenvolvimento social e humano que permeia os indivíduos que compõem este mesmo Estado, logo, o grau de autenticidade deste centro de referência residirá nos valores dos indivíduos. Quanto mais ética, justa, igualitária e livre uma sociedade for, maiores serão as possibilidades de que um indivíduo que dela seja parte possa atingir seu máximo desenvolvimento enquanto pessoa humana, e com base nisto, mais autêntico será o bem comum. Nas palavras de Alfredo Augusto Becker²:

“Em cada Estado há uma concepção do mundo específica que predomina – durante algum tempo – sobre as demais concepções. Esta concepção do mundo predominante sobre as outras, quando se refere à finalidade da vida social, determina o conteúdo do Bem Comum específico ao respectivo Estado. Se aquela filosofia for verdadeira, o conteúdo do Bem Comum resultará *autêntico*; caso contrário será *falso*, parcial ou totalmente, na medida dos erros da filosofia.”

Sobre esta concepção, não iremos divagar sobre as limitações que ela eventualmente possua, preferimos, por outro lado, adotá-la como premissa pelo seu caráter didático e simplificador. Com base nela, é perfeitamente razoável acertar — por mais injusto que possa parecer à primeira vista — que cada povo tem o Estado que é capaz de construir, pois como adverte o mesmo Becker³:

“O Estado (Ser Social) é uma realidade, porém não é qualquer realidade exterior ao homem e à sua atividade; o Estado existe nos atos e pelos atos dos indivíduos humanos que são seus criadores; e é nesta atividade *contínua* e *relacionada* ao Bem Comum que consiste a realidade do Estado.”

A constituição do Estado, ainda de acordo com Becker, se dá nas relações interindividuais,

² BECKER, Alfredo Augusto. Teoria Geral do Direito Tributário. 3 ed. São Paulo: Lejus, 1998.

³ BECKER, Alfredo Augusto. Teoria Geral do Direito Tributário. 3 ed. São Paulo: Lejus, 1998. p. 148.

num *IR* e *VIR* contínuo, e uma vez que se faz necessária alguma coerência para que o grupo de indivíduos possa coexistir de forma estável e organizada, logo, é possível vislumbrar uma série de ações destes indivíduos voltada para àquela coerência, um “IR” partindo dos indivíduos rumo ao já mencionado bem comum, que conquanto possa ser autêntico ou falso, funciona como um verdadeiro centro de gravidade.

Se os indivíduos se interrelacionam entre si, o mesmo se dá destes para com o Estado, por certo que aquele “IR” partindo de um indivíduo rumo ao bem comum não irá simplesmente atingi-lo e deixar de existir, ao contrário, tão logo ele atinge este centro de gravidade, ele é irradiado de volta num “VIR” que atinge a todos os indivíduos em maior ou menos intensidade.

Ainda em consonância com a concepção *carnelettiana* de *relação*, Becker⁴ contorna a questão entre Direito e Estado enquanto criadores e criaturas de si mesmos:

“Surge aqui um problema que, à primeira vista, parece enigma insolúvel, (...) o problema é este: o direito positivo é obra construída pelo Estado. Por sua vez, para haver personalidade jurídica é necessário que o direito positivo a reconheça. Isto pôsto, pergunta-se: Como explicar a personalidade *jurídica* daquele mesmo Estado que construiu o próprio direito positivo?

Resposta: o Estado *nasce* por uma relação *natural* e *sobrevive* porque ele mesmo — utilizando a *fôrça natural* (capacidade de agir, Poder ou fôrça natural racional) que está imanente no fato da existência real do Ser Social — transfigura aquela relação natural em relação *jurídica*.”

Sem embargo da adoção de uma postura um tanto quanto formalista por parte do autor, dentro desta relação constitucional do Estado, é interessante perceber como o Estado se apropria da função de dirimir conflitos, proferindo a última palavra em relação aos mesmos e, quando necessário, aplicando sanções.

APROXIMAÇÃO A UMA NOÇÃO DO QUE SERIA A FUNÇÃO SOCIAL DO PROCESSO

Foi visto em linhas anteriores que a sociedade requer alguma coerência e organização para sua existência, ocorre que, basta que duas (ou mais) pessoas — naturais ou jurídicas — apresentarem interesses opostos sobre determinada coisa, para que se dê um litígio entre elas, e havendo o litígio, muitas são as formas de resolvê-lo — como por exemplo a autocomposição, a transação, a ordália — mas nenhuma parecer ter maior aceitação e carga de racionalidade do que aquilo que usualmente denominamos de processo. A exposição da questão, a partir de procedimentos racionalmente estabelecidos, diante de um julgador acessível e imparcial. Aqui, e precisamente aqui exsurge a função social magna do processo enquanto instrumento capaz de dirimir lides.

⁴ BECKER, Alfredo Augusto. Teoria Geral do Direito Tributário. 3 ed. São Paulo: Lejus, 1998. p. 148.

Esta compreensão foi apresentada brilhantemente por Francesco Carnelutti, o ilustre processualista italiano, tomando como base a idéia de conflito originado com base em pretensão e resistência — ou, melhor dizendo, em pretensão resistida — construiu sua teoria do processo, nas palavras do próprio Carnelutti⁵: “Ao conflito de interesses, quando se efetiva com a pretensão ou com a resistência, poderia dar-se o nome de contenda, ou mesmo de controvérsia. Pareceu-me mais conveniente e adequado aos usos da linguagem o de lide”.

Em suas *Instituições* o autor consigna a relação entre a lide e o processo em diversas passagens; como por exemplo ao lecionar que “O processo contencioso é, portanto, um processo caracterizado pelo fim que não é outro que a composição da lide”. Ou adiante, quando ensina que “A prevenção da lide é o fim específico do processo voluntário, o qual é para o processo contencioso o que a higiene é para a cura das doenças”

Diante do que vimos das lições do mestre italiano, notadamente acerca do significado de lide e suas dimensões, convém perceber como o processo surge, pois, como a melhor maneira de por termo aos conflitos e meio eficaz de pacificação social, conforme entendem Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco⁶:

“A existência do direito regulador da cooperação entre pessoas e capaz da atribuição de bens a elas não é, porém, suficiente para evitar ou eliminar os conflitos que podem surgir entre elas. Esses conflitos caracterizam-se por situações em que uma pessoa, pretendendo para si determinado bem, não pode obtê-lo - seja porque (a) aquele que poderia satisfazer a sua pretensão não a satisfaz, seja porque (b) o próprio direito proíbe a satisfação voluntária da pretensão (p. ex., a pretensão punitiva do Estado não pode ser satisfeita mediante um ato de submissão do indigitado criminoso).

Nessas duas situações caracteriza-se a insatisfação de uma pessoa. E a experiência de milênios mostra que a insatisfação é sempre um fator anti-social, independentemente de a pessoa ter ou não ter direito ao bem pretendido. A indefinição de situações das pessoas perante outras, perante os bens pretendidos e perante o próprio direito é sempre motivo de angústia e tensão individual e social. Inclusive quando se trata de indefinição quanto ao próprio *jus punitivum* do Estado em determinada situação concretamente considerada: sendo o valor *liberdade* uma inerência da própria pessoa humana, a que todos almejam e que não pode ser objeto de disposição da parte de ninguém, a pendência de situações assim é inegável fator de sofrimento e infelicidade, que precisa ser debelado.”

O processo possui, portanto, esta acepção significando a atuação estatal no sentido de dirimir os conflitos de interesses, possui, igualmente, uma importante função social à medida em que tem o potencial de ser importante instrumento de pacificação e manutenção da organização, estabilidade e coerência essenciais à própria existência da *societas*. Nesta perspectiva, se a atuação do Estado-juiz tem por finalidade precípua a pacificação social, ela deve se desenrolar de forma a

⁵ CARNELUTTI, Francesco. Como se Faz um Processo. Trad. Hiltomar Martins de Oliveira. Belo Horizonte: Líder Cultura Jurídica, 2004. p. 108.

⁶ CINTRA, Antônio Carlos Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 22.

que as decisões proferidas, na máxima medida possível, satisfaçam as concepções sociais de justiça.

Em sentido análogo é a lição de Frederico Marques⁷:

“A atuação deste órgão estatal, ou autoridade, no processo destinado a resolver a lide, tem de ser justa, imparcial e desinteressada. Na resolução do conflito, deve-se dar a cada um o que é seu, de acordo com os preceitos da ordem jurídica. É que, como assinala Liebman, diante de situações concretas e reais da vida, “o direito dita o preceito concreto que os indivíduos estão obrigados a observar”.

Essa função que o Estado desenvolve no *processo*, para aplicar a lei e fazer justiça, tem o *nomen juris* de *jurisdição*, a qual pode ser definida como a aplicação do direito objetivo em relação a uma pretensão.”

Em suma, compreendida a jurisdição como uma função desenvolvida pelo Estado através do processo, com vistas à pacificação social, torna-se evidente, que os interessados devem ter acesso à jurisdição; melhor dizendo, o Estado ao assumir para a si o monopólio da administração da justiça, inclusive disciplinando casos em que a autotutela e/ou a autocomposição são (ou não) permitidas, assume igualmente o encargo de possibilitar aos sujeitos de direito um acesso real e efetivo à jurisdição, sob pena de, não o fazendo, estar fomentando a existência de conflitos sociais.

A PROBLEMÁTICA DAS LEIS DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA PREVENDO VARAS DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL: O CASO DO CEARÁ

Como é notório, os Estados integrantes da federação brasileira instituem leis a fim de disciplinar a organização judiciária estadual, leis estas que usualmente recebem a denominação de código de organização judiciária. Entretanto, o que é feito com um objetivo louvável, o de organizar e facilitar o acesso à justiça acaba criando óbices práticos ao acesso à jurisdição e, por via de consequência, à justiça.

O melhor exemplo neste sentido certamente é a previsão das varas da fazenda pública estadual serem as únicas competente para conhecer e julgar os processos em que tem o Estado, sua capital, e os seus respectivos órgão autárquicos, como interessados, como autores, réus, ou oponentes, o que, supõe-se, é feito em atenção a uma suposta supremacia do interesse público, a fim de centralizar geograficamente as causas em que estas pessoas públicas seja a parte interessada; o que certamente facilita sobremaneira a atividade dos causídicos que representam os entes públicos, bem como possibilita que o magistrado responsável por tais causas se especialize na matéria.

O problema é quando tais varas se localizam apenas em uma ou poucas comarcas, geralmente a capital e cidades de maior porte, e a ação é proposta em outra comarca — geralmente pequenas comarcas interioranas — e o magistrado responsável declina da competência e remete os autos à vara da fazenda pública, localizada em outra comarca. Sendo que num país de dimensões

⁷ MARQUES, José Frederico. Instituições de Direito Processual Civil. Campinas: Millenium, 1999. p. 23.

continentais como o Brasil, não é difícil imaginar a possibilidade dos autos serem remetidos à comarca distante vários milhares de quilômetros.

Dentre os Estados que conservam leis de organização judiciária capazes de ensejar tais conflitos, o caso do Ceará é especialmente problemático, já que a lei nº 12.342, de julho de 1994, que estabelece o Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado do Ceará, dispõe em seu art. 109:

“Art. 109 - Aos Juizes de Direito das Varas da Fazenda Pública compete, por distribuição:

I - processar e julgar com jurisdição em todo o território do Estado:

a) as causas em que o Estado do Ceará, o Município de Fortaleza, e os seus respectivos órgãos autárquicos, forem interessados, como autores, réus, assistentes ou oponentes, excetuadas falências, concordatas, acidentes de trabalho e execuções fiscais, bem como as definidas nas letras “e” e “f”, do inciso I, do art. 102, da Constituição Federal;

b) os mandados de segurança contra atos das autoridades estaduais, municipais, autárquicas ou pessoas naturais ou jurídicas que exerçam funções delegadas do Poder Público, no que se entender com essas funções, ressalvada a competência originária do Tribunal de Justiça e de seus órgãos em relação à categoria da autoridade apontada como coatora, bem como a competência dos Juizes de Direito das Comarcas do Interior onde a autoridade impetrada tiver sua sede.

c) as medidas cautelares nos feitos de sua competência;

II - dar cumprimento às precatórias em que haja interesse de qualquer Estado ou Município, suas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações por eles criadas, salvo se elas tiverem de ser cumpridas em comarcas do interior do Estado”.

Não raro o referido dispositivo é invocado a pretexto de declínio de competência com posterior remessa dos autos para a capital Fortaleza, uma prática que parece encontrar algum respaldo em decisões proferidas pela Corte Estadual. Ocorre que quando o jurisdicionado é um litigante habitual e/ou tem condições de arcar com as despesas referentes ao acompanhamento do processo em outra comarca, a situação transcorre sem maiores embaraços. Quando, contudo, se trata de alguém que pleiteia seu direito e não tem condições de arcar com os referidos gastos, então, neste caso, é possível afirmar que tal dispositivo constitui em verdadeiro obstáculo ao acesso à jurisdição e à justiça.

De fato, é difícil encontrar no dispositivo em questão alguma *ratio legis* legítima e em consonância com o acesso à justiça e à função social do processo, pelo contrário, tal dispositivo parece ir no rumo diametralmente oposto ao acesso à jurisdição, principalmente quando se pensa na necessidade de um acesso físico aos órgãos jurisdicionais. Vai ainda de encontro aos entendimentos de Mauro Capelletti e Bryant Garth quando eles lembram que “é conveniente tornar o judiciário tão acessível fisicamente quando possível.” (CAPELLETTI, 2002).

Além do declínio de competência inicial, um outro problema exsurge quando, por vezes, a vara da fazenda também declina em favor do juízo onde a ação fora originalmente proposta, tem-se,

então, conflito de competência, que por sua vez gera uma situação de incerteza — para a parte interessada, um verdadeiro limbo jurídico — até que o Tribunal Estadual venha a proferir decisão que resolva tal conflito.

Apenas a título de exemplo, para os fins do presente estudo escolheu-se uma decisão interlocutória que retrata bem a situação anteriormente descrita do declínio de competência estado em decisões do Tribunal de Justiça do Ceará:

“Trata-se de ação declaratória c/c repetição de indébito ajuizada por (...) contra a Fazenda Pública do Estado do Ceará.

Citada a Fazenda Pública, O ESTADO DO CEARÁ ofertou contestação (fl. 70/84). O autor replicou.

Não foi suscitada a incompetência.

Trata-se, a meu ver, de competência absoluta, podendo ser conhecida de ofício, senão vejamos o entendimento do Egrégio tribunal de Justiça do Estado do Ceará:

200500160584-6/0 – AGRAVO DE INSTRUMENTO COM PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO

Data Protocolo: 27/07/2005

Data Distribuição: 01/08/2005

Órgão Julgador: 2a CÂMARA CÍVEL

Relator: Desa. GIZELA NUNES DA COSTA

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO - PROCESSUAL CIVIL - INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA - NULIDADE DOS ATOS DECISÓRIOS - RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. I - As varas da fazenda pública são órgãos especializados no Julgamento de questões relativas às pessoas designadas no art. 109, do Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado do Ceará (*ratione personae*), firmando pois, competência absoluta, conhecível de ofício ou arguível a qualquer tempo e independentemente de exceção pela parte. II- Não havendo dúvidas acerca da natureza societária da agravante, qual seja uma sociedade de economia mista, sendo pois pessoa jurídica de direito privado, e não havendo qualquer litisconsorte enquadrável nas hipóteses legais acima, constata-se a incompetência absoluta das varas fazendárias para processar e julgar a ação cautelar de origem, III- Recurso conhecido e provido, com a declaração da nulidade dos atos decisórios e determinação de redistribuição do feito a uma das varas cíveis.

Sendo o Estado do Ceará parte, a competência é de uma das Varas da Fazenda Pública, como bem tem decidido o Tribunal de Justiça do nosso Estado:

2006.0022.6748-9/0 - CONFLITO DE COMPETÊNCIA

Data Protocolo: 02/10/2006

Data Distribuição: 10/10/2006

Órgão Julgador: 1a CÂMARA CÍVEL

Relator: Desa. MARIA IRACEMA DO VALE HOLANDA

Ementa: EMENTA: PROCESSO CIVIL. - INCIDENTE DE CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA - AÇÃO ORDINÁRIA PARA DESCONSTITUIÇÃO DE LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO - COMPETÊNCIA DA VARA DA FAZENDA PÚBLICA - INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO DA VARA DE REGISTRO PÚBLICO - PEDIDO DE FUSÃO DE MATRÍCULAS NÃO EXCLUSIVO. - Falece competência ao Juízo de Registros Públicos para processar e julgar demanda que não têm como causa exclusiva de pedir a alteração ou a desconstituição de registro público. - No caso, o autor pretende desconstituir o lançamento tributário e pediu de forma complementar, e como conseqüência do pedido principal, a fusão das matrículas dos imóveis sobre os quais incidiram os lançamentos tributários em discussão. - O art. 109, da Lei de Organização Judiciária do Estado do Ceará prevê que a competência das Varas da Fazenda

Pública é especializada, tendo que figurar no pólo passivo ou ativo ou o Estado de Ceará ou o Município de Fortaleza, ou mesmo entidades de sua administração descentralizada, na condição de réu, autor assistente, oponente ou interveniente. - Prevê ainda, no Art. 111, que aos Juízes de Direito das Varas de Registros Públicos compete, por distribuição: I - processar a julgar: a) as causas que se refiram com exclusividade à alteração ou desconstituição dos registros públicos. - Conflito conhecido declarando-se competente para julgar a causa a 7ª Vara da Fazenda Pública de Fortaleza ora suscitada, nos termos do parecer do Ministério Público. - Unânime.

Ementa – “Por disposição constitucional expressa cabe exclusivamente ao constituinte de cada Estado dispor sobre a competência dos tribunais estaduais (Const., art. 125, § 1o)” (Dinamarco, Instituições de Direito Processual Civil São Paulo: Malheiros, 2003, vol. I p. 477). Conclusão inelutável: o discriminativo das autoridades cujos atos, impugnados na via de segurança, deflagram a competência originária da Corte de Justiça local, desvenda-se como rol de extração essencialmente constitucional, em outras, esgota-se no texto da Constituição, interdito ao legislador infraconstitucional o ampliativo do elenco taxativamente previsto no *standart* superior, infactível postergar o princípio da competência de natureza restrita. - Pecha de inconstitucionalidade na expressão contida no excerto final do artigo 108; inciso VII, “b”, da Carta Estadual acrescida pela Emenda 33/97- “e de quaisquer outras autoridades a estas equiparadas na forma da lei” - investindo de poderes o legislador ordinário para provocar a extensão da prerrogativa de foro à autoridades que extravasem do rol exaustivo posto na *Lex Fundamentalis*. Da eiva, consectário lógico e jurídico, a inconstitucionalidade da preceituação local inserta no Diploma 13.297, de 07/03/03 - artigo 34, parágrafo único - *interpositio legislatoris* que extrapola, fora de dúvida, a definição taxativa de competências do Tribunal, demarcada pelo texto constitucional, incluindo nova autoridade no rol taxativo de agentes coatores, em mandados de segurança, sujeitos à jurisdição imediata desta Corte de Justiça. - Declaração *incidenter tantum* do grave vício, na diretiva do que reiteradamente externado pelo Colegiado. - Devolução dos autos ao Juízo da Fazenda Pública, observada a distribuição, como convém. - *Nemine discrepante*. Inteiro Teor Relator: Des. JÚLIO CARLOS DE MIRANDA BEZERRA Órgão Julgador: TRIBUNAL PLENO Data Distribuição: 28/04/2004 Data Protocolo: 20/04/2004 2004-0003.9687-0/0 - MANDADO DE SEGURANÇA

Ante o exposto, hei por bem DECLINAR DA COMPETÊNCIA EM FAVOR DE UMA DAS VARAS DA FAZENDA PÚBLICA.

Baixa no tombo.

Exp. Nec.

Crato-CE., 30 de julho de 2008.”

Com a devida vênia, quer parecer que a aplicação de tal dispositivo, quando tiver o escopo de criar obstáculos ao acesso à jurisdição, é desarrazoada e tem sua legitimidade de validade questionáveis.

Sobre dispositivos de tal natureza, insertos em leis de organização judiciária estaduais, aliás, convém lembrar o entendimento de José Frederico Marques⁸:

“A Fazenda Estadual não tem foro especial, porquanto nenhuma lei federal o prevê. E como se trata de matéria processual, em que o poder de legislar cabe privativamente à União, não é possível que as leis locais de organização judiciária tratem do assunto.

No Estado de São Paulo, há varas especiais dos Feitos da Fazenda Estadual, no

⁸ MARQUES, José Frederico. Instituições de Direito Processual Civil. Campinas: Millenium, 1999.p. 357.

foro de São Paulo. Evidentemente, porém, que, se a Fazenda funcionar como autora e o foro competente para a causa for o comum, a ação terá de ser proposta na comarca onde o réu tiver seu domicílio. A esse respeito, assim já decidimos, dizendo o seguinte num dos trechos da sentença; “Não tem, portanto, a Fazenda do Estado foro privilegiado. O que existe é juízo privativo, no foro da capital, para as causas em que a fazenda do Estado for autora ou ré, ou terceiro interveniente. Como o domicílio do Estado é esta capital, as causas em que a Fazenda do Estado for sujeito passivo ou ré, serão aqui aforadas, em sua maioria, não em virtude do art. 20 do dec. Lei no 11.058, e sim porque, de modo geral, a competência do foro obedece ao preceito do *actor forum rei sequitur*, através do reconhecimento do *forum domicilii* como sendo o comum”.

O mesmo entendimento é compartilhado por Humberto Theodoro Júnior⁹:

“Quanto aos Estados e Municípios, é comum a criação, por lei estadual, de varas especializadas, nas capitais, a que se atribui a competência para o processamento das denominadas causas da fazenda pública. Não se trata, porém, de foro privilegiado como o da Justiça Federal para as causas da União e suas autarquias, mas de simples critério de organização judiciária para distribuição de feitos. A jurisprudência, corretamente, entende que essa legislação local não tem força para alterar as regras de competência estabelecidas pelo Código de Processo Civil. Se a capital corresponde ao foro previsto na lei processual, a causa será normalmente encaminhada à vara da fazenda pública, porque é à lei de organização judiciária que cabe definir a atribuição de cada juízo por ela instituído. Se, no entanto, a causa sujeita-se a outro foro definido pelo Código de Processo Civil, como o da situação do imóvel ou o do local do dano ou do cumprimento da obrigação, não poderá ser deslocada para a vara da fazenda pública existente em foro diverso, isto é, o da capital, pela simples razão de que “a existência de vara privativa instituída por lei estadual não altera a competência territorial resultante das leis de processo.”

Sobre o entendimento jurisprudencial, conforme mencionado pelo autor, convém lembrar que no âmbito do STJ tal entendimento é pacífico, depois de diversos precedentes restou definitivamente sedimentado em súmula¹⁰ com a seguinte redação: “A existência de vara privativa, instituída por lei estadual, não altera a competência territorial resultante das leis de processo. (Súmula 206, CORTE ESPECIAL, julgado em 01/04/1998, DJ 16/04/1998 p. 44)”.

De fato, quando se analisa a questão à luz da função social do processo, o entendimento de Frederico Marques, de Theodoro Júnior e do STJ parecem perfeitamente razoáveis, desarrazoado seria pretender a aplicação das leis estaduais que ferem o acesso à jurisdição, impedindo o processo de cumprir seu escopo de pacificação social.

E não se pode tentar arguir que a previsão constitucional do art. 125, § 1º, é em benefício das pretensas prerrogativas da Fazenda Estadual, conforme é assente na hermenêutica constitucional contemporânea, todas as disposições da Carta Magna devem ser interpretadas em consonância umas

⁹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito processual Civil. Vol I. Rio de Janeiro: Forense, 2000. pp. 157-158.

¹⁰ Disponível, on line em: <<http://www.stj.jus.br>> Acesso em 04/08/2009, grifos inseridos, sobre os precedentes, conferir especialmente: AgRg no Ag 92717/PR; AgRg no Ag 42513/RS; REsp 13649/SP; REsp 21315/SP; REsp 34816/MG; REsp 46386/SP; REsp 49457/PR; REsp 67186/SP; REsp 80482/MG.

com as outras, de forma a conferir unidade ao sistema constitucional; o próprio caput do art. 125, aliás, já prevê isso, ao prever que “Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição” (BRASIL, 1988). Assim é que o parágrafo primeiro do referido artigo, dispondo que “A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça”, deverá, necessariamente, ser interpretado e concretizado através das Constituições e Leis estaduais de forma a garantir direitos fundamentais, como o *due process of law* — nas garantias que lhe são inerentes — a inafastabilidade do judiciário, a tutela jurisdicional efetiva etc. Deve ser interpretada, ainda, em plena consonância com o art. 22, também da Constituição Federal, o qual dispõe que compete privativamente à União legislar sobre direito processual.

Em suma, concluímos que quaisquer disposições em normas estaduais que pretendam conceder à vara da fazenda pública estadual que conduza o desenrolar dos processos num rumo diametralmente oposto à concretização da função social do processo, malferindo o acesso à jurisdição, não podem em hipótese alguma ser aplicadas.

CONCLUSÕES

O presente trabalho, partindo da premissa que o Estado possui três funções essenciais distintas, ateve-se à função de julgar, exercida pelo Estado em sua forma típica pelos órgãos jurisdicionais. E constatado que o Estado atua, tendo sempre como finalidade última o bem comum, compreendido tal patrimônio, na pacificação social, garantida através do processo, por meio da prevenção e resolução das lides.

Tendo sido a função social do processo demonstrada com base na teoria de Carnelutti, vimos igualmente como o acesso à jurisdição é uma condição essencial para a concretização de tal função. Foi quando adentramos na análise das leis de organização judiciária, com ênfase na do Estado do Ceará, onde há disposição expressa prevendo a existência de competência das varas da fazenda estadual para julgar os processos em que figurem no pólo passivo ou ativo ou o Estado de Ceará ou o Município de Fortaleza, ou mesmo entidades de sua administração descentralizada, na condição de réu, autor assistente, oponente ou interveniente, o que por sua vez acaba representando um óbice no acesso à jurisdição.

Como se viu, a referida disposição é invocada a pretexto de declínio de competência com posterior remessa dos autos para a capital Fortaleza, uma prática que inclusive parece encontrar respaldo em decisões proferidas pela Corte Estadual. Esta prática por vezes ocasiona a ocorrência de conflitos de competência, o que, por sua, vez gera uma situação de incerteza jurídica, afastando

ainda mais do jurisdicionado o sentimento de prestação da justiça.

Viu-se, ainda, que o melhor entendimento doutrinário e jurisprudencial, ao qual as conclusões deste trabalho se filiam, são no sentido de que as leis de organização judiciária estadual não podem funcionar como um óbice ao acesso à jurisdição, o que, como se viu, agride de diversas formas a unidade constitucional brasileira.

De sorte que não esperamos, com este modesto trabalho, se ter fornecido as respostas definitivas para as questões apresentadas, se espera, muito mais, fomentar a reflexão e o debate acerca de tais questões; debate este que pode, inclusive, contribuir para a construção de uma jurisdição mais acessível, de forma a concretizar a função social do processo. Assim é que encerramos o presente trabalho, que como foi dito nas suas linhas iniciais é um relatório parcial de uma pesquisa em andamento, deixando a sugestão para o estudo da matéria em relação às leis de organização judiciárias estaduais por outros pesquisadores.

REFERÊNCIAS

- BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 3 ed. São Paulo: Lejus, 1998.
- CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 2002.
- CARNELUTTI, Francesco. **Como se Faz um Processo**. Trad. Hiltomar Martins de Oliveira. Belo Horizonte: Líder Cultura Jurídica, 2004.
- _____. **Instituições do Processo Civil**. Trad. Adriano Sotero De Witt Batista. Campinas: Servanda, 1999.
- _____. **Teoria Geral do Direito**. Trad. Antônio Carlos Ferreira. São Paulo: Lejus, 1999.
- CINTRA, Antônio Carlos Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO. Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- GONÇALVES, Francysco Pablo Feitosa. A Função Social do Tributo: A necessidade de uma abordagem sociológica da tributação. In. RIBEIRO, Danilo Ferreira (Org.). **Anais do XXI Encontro Regional de Estudantes de Direito e Encontro Regional de Assessoria Jurídica Universitária: 20 anos de Constituição. Parabéns! Por quê?**. Crato: Fundação Araripe, 2008.
- MARQUES, José Frederico. **Instituições de Direito Processual Civil**. Campinas: Millenium, 1999.
- MELLO Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- NALINI, José Renato. José Frederico Marques: o homem continente. In. RUFINO, Almir Gasquez;

PENTEADO, Jaques de Camargo (org.). **Grandes Juristas Brasileiros**. São Paulo: Martins fontes, 2003.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito processual Civil**. Vol I. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

WEBER, Max. **Ciência e política: Duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.