
PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO 0005591-84.2011.2.00.0000**Requerente:** Jessé Roberto Matos da Silva**Requerido:** Tribunal de Justiça do Estado da Bahia

RECURSO ADMINISTRATIVO. AGRUPAMENTO DE COMARCAS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA.

1. A desativação das atividades jurisdicionais em determinadas Comarcas não implicou a sua extinção, sendo possível ao Tribunal, embasado em novos estudos, se for o caso, modificar o seu posicionamento, sem a necessidade de autorização legislativa para tal fim.

2. O agrupamento de Comarcas encontra respaldo no artigo 15, § 2º, da Lei de Organização Judiciária do Estado da Bahia, o qual deve ser interpretado de forma sistemática, mormente em se levando em consideração o disposto no § 1º do artigo 16 também da referida Lei.

3. Possíveis divergências acerca da definição dos termos "agrupamento" ou "agregação" de Comarcas não têm o condão de macular a deliberação do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, mormente quando respaldada pelos artigos 15, § 2º, da Lei Estadual n.º 10.845/2007 e 96, incisos I e II, da Constituição da República de 1988, além de estar em consonância com diretriz deste CNJ para fins de adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal.

4. Recurso Administrativo a que se nega provimento.

I - RELATÓRIO

Jessé Roberto Matos da Silva, servidor do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, propôs a instauração de Procedimento de Controle Administrativo contra a referida Corte, ante a desativação de diversas Comarcas do Estado, conforme deliberado nos autos do Processo Administrativo n.º 50230/2009.

Alegou que o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia não detém competência para determinar a desativação/agregação de Comarcas, sendo ilegal qualquer ato nesse sentido.

Argumentou que a Comissão de Reforma Judiciária, Administrativa e de Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, nos autos dos Processos Administrativos n.ºs 2763/2009 e 49953/2009, concluiu que somente por meio de Lei podem duas ou mais Comarcas passarem a exercer funções jurisdicionais de forma integrada. Sustentou, ainda, que, de acordo com o posicionamento da Desembargadora Ivete Caldas:

- a Lei Estadual n.º 10.845/2007 não autoriza a desativação ou agregação de Comarcas por ato administrativo do Tribunal de Justiça, mas, pelo contrário, estabelece em seu artigo 16, § 1º, que: “A classificação, funcionamento, elevação, rebaixamento, desdobramento, alteração e extinção das unidades de divisão judiciária referidas no caput do art. 15 dependem de Lei[...]”;

- a Constituição do Estado da Bahia, em seu artigo 70, inciso VII, reserva ao Poder Legislativo a competência exclusiva para legislar sobre organização judiciária.

Pleiteou, liminarmente, a suspensão dos efeitos do acórdão proferido nos autos do Processo Administrativo n.º 5023/2009 e pediu, ao final, fosse julgado procedente o presente pedido para, confirmando a liminar deferida, reconhecer a ilegalidade da decisão proferida nos autos do Processo Administrativo n.º 50230/2009.

O Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, de imediato, esclareceu que:

- a desativação de Comarcas consiste apenas na transferência, para Comarca mais próxima ou de mais fácil acesso, dos processos em trâmite e a ajuizar nas unidades judiciais de pequeno movimento, assim entendidas aquelas apontadas pela Corregedoria das Comarcas do Interior ou pela Subseção local da OAB/BA como de pequeno porte e aquelas com acervo inferior a mil processos ou demanda anual inferior a duzentos e cinquenta processos, incluídos, em ambos os casos, também os procedimentos de jurisdição voluntária;

- não se justifica, de fato, manter uma Comarca com demanda anual de menos de cem processos cíveis e criminais, enquanto outras unidades jurisdicionais, com quase nenhuma estrutura, acumulam milhares e milhares de processos sem Juiz e sem servidor para impulsioná-los;

- a medida, embora não agrade, é indispensável;

- compete ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, em conformidade com o artigo 96, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988, dispor sobre a transferência de processos de uma para outra Comarca, quando a de origem não detém condições de funcionamento regular;

- não haverá modificação alguma no que diz respeito aos serviços notariais e de registro, que não sofrem qualquer alteração com a

desativação;

- o artigo 15, § 2º, da Lei n.º 10.845/2000 autoriza o Tribunal de Justiça a distribuir ou agrupar territorialmente as unidades de divisão judiciária;

- não há prejuízo para os servidores lotados nas Comarcas desativadas, os quais, caso queiram, poderão permanecer na própria Comarca ou escolher outra que julguem conveniente, sem nenhum decréscimo remuneratório;

- a medida é imprescindível para adequação das despesas do Poder Judiciário Estadual aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme sugerido pelo próprio Conselho Nacional de Justiça.

Instado a se manifestar, o Requerente aduz que:

- não pretende, com este Procedimento de Controle Administrativo, discutir sobre a necessidade de desativação de Comarcas vinculadas ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, mas questionar a forma utilizada pelo Requerido para atingir a finalidade;

- a interpretação emprestada ao artigo 15, § 2º, da Lei Estadual n.º 10.845/2007 pelo Tribunal de Justiça e pela Procuradoria-Geral da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia é totalmente equivocada;

- o parecer do Dr. Graciliano Bonfim (Procurador-Geral da ALBA) deve ser examinado com cautela, eis que o seu prolator chega a confundir os significados dos termos "Subseção" e "unidades jurisdicionais";

- o mencionado opinativo atrita com o posicionamento do Relator do Projeto de Lei que resultou na edição da Lei n.º 10.845/2007, uma vez que o Deputado Álvaro Gomes, em sessão da Assembléia Legislativa do dia 25/1/2011, declarou abertamente que a Lei de Organização Judiciária do Estado da Bahia não delegou ao Tribunal de Justiça a competência para proceder à desativação de Comarcas;

- o artigo 16, § 1º, da LOJ/BA estabelece que "a classificação, funcionamento, elevação, rebaixamento, desdobramento, alteração e extinção das unidades de divisão judiciária referidas no caput do art. 15 dependem de Lei";

- a decisão proferida pelo TJBA nos autos do Processo Administrativo n.º 50230/2009 afetará aproximadamente 700.000 (setecentos mil) habitantes que, doravante, para defender seus direitos, terão de percorrer mais de 80 Km (oitenta quilômetros);

- a Desembargadora Telma Brito, em seu voto, equivoca-se na análise dos Juízos que funcionam em prédios próprios, cedidos ou alugados, pois chega a mencionar que o Fórum da Comarca de Capela do Alto Alegre está alocado em imóvel cedido e, em verdade, o referido prédio foi

recentemente inaugurado e resultou em um investimento que superou R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

- os processos da Comarca de Capela do Alto Alegre serão transferidos para a Comarca de Nova Fátima, que não possui prédio próprio, bem como não detém condições de acumular aos seus feitos processos de outras duas Comarcas (Gavião e Capela do Alto Alegre);

- se o argumento para a desativação é a necessidade de economia de recursos, os fatos acima noticiados evidenciam o contrário;

- o equívoco relacionado à Comarca de Capela do Alto Alegre coloca em dúvida se houve uma análise técnica prévia da matéria, de modo a respaldar a deliberação do TJBA;

- não foi observado o disposto no artigo 112, inciso I, do Regimento Interno daquela Corte, que prevê a competência da Comissão de Reforma Judiciária e Administrativa e Regimento Interno para opinar sobre todos os assuntos relativos à organização judiciária e aos serviços auxiliares da Justiça de primeiro e segundo graus.

Proferi decisão nos autos, julgando improcedente o pedido formulado no Procedimento de Controle Administrativo, com a seguinte fundamentação (DEC10 - EVENTO 21):

“Dispõem os artigos 15 e 16 da Lei n.º 10.845/2007 do Estado da Bahia, ‘*verbis*’:

“Art. 15 - Para o exercício das atividades jurisdicionais, o território do Estado da Bahia constitui seção judiciária única, fracionada, para efeitos da administração da Justiça, em Subseções, Regiões, Circunscrições, Comarcas, Comarcas Não-Instaladas, Distritos e Varas.

§ 1º - Entende-se como:

I - Seção Judiciária, o conjunto das Subseções Judiciárias;

II - Subseção Judiciária, o agrupamento de Regiões Judiciárias;

III - Região Judiciária, o agrupamento de Circunscrições Judiciárias;

IV - Circunscrição Judiciária, o agrupamento de Comarcas e Comarcas Não-Instaladas, contíguas, com atuação distinta, embora integradas;

V - Comarca, unidade de divisão judiciária autônoma, sede de Juízo único, ou múltiplo quando desdobrada em Varas;

VI - Vara, unidade de divisão judiciária integrada jurisdicional e administrativamente a uma Comarca constituída por mais de um Juízo;

VII - Distrito, subdivisão territorial da Comarca; e

VIII - Comarca Não-Instalada, todo Município que ainda não seja sede de Comarca.

§ 2º - As unidades de divisão judiciária serão definidas em ato do Tribunal de Justiça, que poderá distribuí-las ou agrupá-las territorialmente no Estado.

Art. 16 - A instalação das Comarcas referidas no *caput* do artigo anterior dependem de resolução do Tribunal.

§ 1º - A classificação, funcionamento, elevação, rebaixamento, desdobramento, alteração e extinção das

unidades de divisão judiciária referidas no caput do art. 15 dependem de lei, que observará:

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

§ 2º - A criação dos cargos necessários para a instalação das unidades judiciárias referidas no caput do art. 15, inclusive das Comarcas Não-Instaladas, depende de lei.”

O Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, com o intuito de reduzir os gastos decorrentes da entrega da prestação jurisdicional, procedeu à agregação ou ao agrupamento de algumas Comarcas de movimentação processual inexpressiva a outras que, em tese, detêm condições de acumular as respectivas funções judicantes.

A desativação das atividades jurisdicionais não implicou a extinção das mencionadas Comarcas, sendo possível ao Tribunal, embasado em novos estudos, se for o caso, modificar o seu posicionamento, sem a necessidade de autorização legislativa para tal fim.

Com efeito, o agrupamento de Comarcas encontra respaldo no artigo 15, § 2º, da Lei de Organização Judiciária do Estado da Bahia, o qual deve ser interpretado de forma sistemática, mormente em se levando em consideração o disposto no § 1º do artigo 16 também da referida Lei.

Caso se empreste exegese por demais rígida ao parágrafo primeiro do artigo 16 da Lei n.º 10.845/2007 estar-se-á a mitigar totalmente o espírito da norma insculpida no § 2º do dispositivo anterior (artigo 15), além de inviabilizar quaisquer alterações de índole administrativa na Corte, em total descompasso com o artigo 96, inciso II, da Constituição da República de 1988, que dispõe sobre a autonomia administrativa dos Tribunais.

A argumentação de que não se tem notícia de que o Requerido, previamente ao agrupamento das Comarcas, haja procedido à elaboração de estudos que retratem com fidelidade as reais condições estruturais, físicas e processuais dos Juízos desativados revela-se impertinente, pois, a princípio, prevalece a legalidade e moralidade dos atos praticados pela Administração, bem como eventuais equívocos, ainda que posteriormente detectados, são passíveis de ajustes e correções pela Presidência ou pelo Plenário da Corte.

O fato de o Relator do Projeto de Lei que originou a Lei n.º 10.845/2007, por ocasião da aprovação da norma, haver emitido opinião de que somente por intermédio de Lei seriam possíveis modificações nas Comarcas do Poder Judiciário Baiano não tem o condão de macular a deliberação do Pleno daquele Tribunal de Justiça. Efetivamente, conquanto se respeite o entendimento de cada Membro do Poder do Legislativo acerca dos Projetos de Lei em debate, tem-se que, na hipótese, prevalece o espírito e a intenção da norma editada, que mereceu interpretação bastante coerente e razoável pelo Colegiado.

A ausência de encaminhamento do Processo Administrativo n.º 50230/2009 à Comissão de Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia não acarreta a nulidade da decisão Colegiada, por não evidenciar qualquer prejuízo, notadamente porque os Desembargadores integrantes da referida Comissão tiveram, à época do julgamento, a oportunidade de também se manifestar.

Não há que se falar em vedação de acesso à Justiça pelos habitantes das Comarcas desativadas, pois acredita este Conselho Nacional de Justiça que as alterações administrativas ocorridas, além de necessárias à própria subsistência orçamentária do Poder Judiciário Estadual, não implicaram ofensa ao princípio constitucional previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição da República de 1988.”

Inconformado, o Requerente interpôs Recurso Administrativo, aduzindo que:

- a problemática gerada com a desativação das Comarcas não é tão simples quanto parece;

- não se pode afirmar que a medida realmente gerará a economia esperada, haja vista que em muitas das Comarcas desativadas somente os processos seguirão para a Comarca "agregadora", ficando os servidores livres para permanecerem na Comarca desativada, lotados no Conselho Municipal de Conciliação, órgão que será criado e instalado, ou serão realocados em outras Comarcas de sua livre escolha, com exceção da Capital;

- há que se perguntar o que acontecerá nas Comarcas que receberão apenas os processos, como atenderão a demanda de outra(s) Comarca(s) sem o aumento de recursos humanos, se atualmente não conseguem atender satisfatoriamente a própria demanda, e qual será, afinal, a economia real gerada, considerando que o maior problema orçamentário é com a folha de pessoal e não com manutenção e custeio;

- há quem acredite que o Estado da Bahia possui número excessivo de Comarcas instaladas, mas não se pode esquecer a sua dimensão territorial na qual existem 417 municípios povoados e, agora, cerca de setecentas mil pessoas verão as portas da Justiça se distanciando delas;

- o ato do Tribunal está eivado de ilegalidade, uma vez que os conceitos jurídicos de agrupamento e agregação de Comarcas não possuem o mesmo significado: o agrupamento destina-se exclusivamente a fins de administração da Justiça, sem reflexos jurisdicionais, enquanto a agregação é medida pela qual duas ou mais Comarcas instaladas passam a exercer suas funções jurisdicionais de forma integrada;

- o ato atacado não tratou de mera organização administrativa e, por isso, não se aplica o artigo 96, II, da Constituição Federal;

- o ato encontra óbice no artigo 70 da Constituição do Estado da Bahia, que reserva ao Poder Legislativo a competência exclusiva para legislar sobre a organização judiciária, bem no artigo 16, § 1º, da Lei Estadual n.º 10.845/2007;

- o texto do artigo 15, § 2º, da citada Lei Estadual, que aparentemente contradiz o dispositivo acima referido, não autoriza a desativação de Comarcas; ao contrário, dispõe sobre o seu "agrupamento" para efeitos de administração da Justiça.

Aqui, o Recorrente transcreve as palavras do relator do Projeto de Lei que culminou na Lei de Organização Judiciária do Estado da Bahia, para demonstrar que a vontade do legislador ao redigir os dispositivos coincide com a interpretação que ora oferece.

O Recorrente anota que, diferentemente do Direito Civil, em que o particular pode fazer tudo o que não estiver proibido, no Direito Público a Administração só pode fazer o que está expressamente determinado em lei, sob pena de afronta ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Finalmente, insiste em que o Procedimento Administrativo n.º 50230/2009 não obedeceu à disposição contida no Regimento Interno do TJBA, que em seu artigo 112, I, estabelece a competência da Comissão de Reforma Judiciária, Administrativa e de Regimento Interno opinar sobre todos os assuntos relativos à organização judiciária e aos serviços auxiliares da Justiça de primeiro e segundo graus. Acrescenta que, ao assim dispor no Regimento Interno, o TJBA pretendia a análise aprofundada e ponderada sobre as questões, por não ser suficiente a aligeirada discussão em Plenário, e diz que nem todos os Desembargadores integrantes da referida Comissão estavam presentes na sessão plenária na qual se decidiu pela desativação das Comarcas.

Instado a se manifestar sobre as razões do Recurso Administrativo, o Requerido reiterou os esclarecimentos já prestados e acresceu o seguinte:

- independentemente da denominação que se atribua ao ato, as unidades de divisão judiciária podem ser distribuídas ou agrupadas territorialmente no Estado pelo Tribunal de Justiça, descabendo questionamento sobre estar tal competência disciplinada no inciso I ou II do artigo 96 da Constituição Federal, haja vista a autorização concedida no § 2º do artigo 15 da Lei Estadual n.º 10.845/2007;

- a clareza do dispositivo, em que pese o teor das palavras do relator do projeto que se converteu na atual Lei de Organização Judiciária, espanca qualquer dúvida acaso surgida quanto à real intenção do legislador, tanto mais porque, em seu contexto, o citado artigo 15 é taxativo quanto a constituir o território do Estado seção judiciária única, fracionada para efeito da administração da Justiça, expressão na qual, obviamente, está embutida a atividade jurisdicional; entendimento diverso implicaria dizer que as Comarcas e as Varas não são unidades de divisão judiciária, em absoluta contradição com a própria Lei de Organização Judiciária;

- o Procedimento Administrativo que culminou na decisão ora atacada não padece de vícios e a Comissão de Reforma Judiciária, Administrativa e Regimento Interno não se sobrepõe ao Tribunal Pleno, órgão maior do Judiciário Estadual, que não está obrigado a acatar seus pareceres opinativos;

- o agrupamento de Comarcas foi discutido em três sessões plenárias, sendo que em todas houve participação de integrantes da referida Comissão, restando sanado eventual defeito de procedimento.

O Requerido reiterou a absoluta necessidade da medida ao bom andamento dos serviços judiciários do Estado da Bahia.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Razão não assiste ao Recorrente.

Mantenho a integralidade dos fundamentos constantes da decisão impugnada e cuja transcrição encontra-se no relatório do presente Recurso.

Reitero, no entanto, que:

- eventuais ajustes decorrentes de equívocos econômico-orçamentários relacionados ao agrupamento ou agregação de Comarcas vinculadas ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia são passíveis de correção mediante nova deliberação Colegiada, prevalecendo, tal qual já consignado, a legalidade e moralidade do ato administrativo oriundo do Pleno daquela Corte. Efetivamente, torna-se necessário emprestar um voto de confiança à Administração do TJBA, notadamente quando a medida adotada encontra-se respaldada pelo próprio Pleno;

- despidiendo se um ou outro integrante da Comissão de Reforma Judiciária Administrativa não tenha participado da Sessão Plenária na qual foi objeto de deliberação o Processo Administrativo n.º 50230/2009, afigurando-se relevante apenas que a vontade da maioria dos Desembargadores daquele Tribunal de Justiça subsiste em detrimento de qualquer opinativo de eventual Comissão. Possível vício ou desrespeito a norma regimental, *in casu*, foi devidamente suprido pela deliberação do Pleno;

- caso alguma Comarca venha a ficar sobrecarregada de processos, à Administração compete, se necessário, proceder ao remanejamento de servidores ou adotar outros procedimentos essenciais à entrega da jurisdição, em observância, sobretudo, ao princípio constitucional da eficiência. Nada impede, ainda, que o Tribunal de Justiça, com base em novas estatísticas e na alteração de indicadores socioeconômicos, proceda a futuras modificações;

- embora comungue este CNJ com o entendimento de que a Justiça deva estar acessível a todos, é imprescindível que se levem em consideração os recursos financeiro-orçamentários de que dispõe o Estado para tal finalidade. O fato de que, em situações excepcionais, um cidadão tenha de se deslocar por volta de 80 quilômetros para fins de outorga da jurisdição não significa que lhe esteja sendo negado acesso ao Poder Judiciário;

- possíveis divergências acerca da definição dos termos "agrupamento" ou "agregação" de Comarcas não têm o condão de macular a deliberação do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, mormente

quando respaldada pelos artigos 15, §2º, da Lei Estadual n.º 10.845/2007 e 96, incisos I e II, da Constituição da República de 1988, além de estar em consonância com diretriz deste CNJ para fins de adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal;

- tal qual devidamente asseverado na decisão impugnada, *verbis*:

“O fato de o Relator do Projeto de Lei que originou a Lei n.º 10.845/2007, por ocasião da aprovação da norma, haver emitido opinião de que somente por intermédio de Lei seriam possíveis modificações nas Comarcas do Poder Judiciário Baiano não tem o condão de macular a deliberação do Pleno daquele Tribunal de Justiça. Efetivamente, conquanto se respeite o entendimento de cada Membro do Poder do Legislativo acerca dos Projetos de Lei em debate, tem-se que, na hipótese, prevalece o espírito e a intenção da norma editada, que mereceu interpretação bastante coerente e razoável pelo Colegiado.”

Intacto, pois, o artigo 37, *caput*, da Constituição da República de 1988, pelo que **NEGO PROVIMENTO** ao Recurso.

Publique-se. Após, arquivem-se os autos.

CARLOS ALBERTO REIS DE PAULA
Conselheiro

Esse Documento foi Assinado Eletronicamente por CARLOS ALBERTO REIS DE PAULA em 22 de Fevereiro de 2012 às 16:23:59

O Original deste Documento pode ser consultado no site do E-CNJ. Hash:
d9d8a80b1c07a66ded53572741db52ff



Assinado eletronicamente por: **Processo Judicial Eletronico PJe 1.4.3**

28/03/2014 00:00:00

Processo Judicial Eletronico PJe 1.4.3

29/03/2014 00:00:00

Processo Judicial Eletronico PJe 1.4.3

29/03/2014 00:00:00

Processo Judicial Eletronico PJe 1.4.3

30/03/2014 00:00:00

Processo Judicial Eletronico PJe 1.4.3

30/03/2014 00:00:00

Processo Judicial Eletronico PJe 1.4.3

28/03/2014 00:00:00

<https://www.cnj.jus.br:443/pjecnj/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **351827**



12031414023300000000000351119

