

COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS PARA MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DE SECRETÁRIO DE ESTADO

*Prof. Leonardo Pereira Martins*¹

¹ Centro Universitário de Goiás / leopmartins@bol.com.br

Palavras-chave: Competência, tribunal de justiça, Goiás, mandado de segurança.

Área do Conhecimento: Ciências sociais aplicadas – Direito – Direito constitucional.

Resumo - Sem olvidar do fato de constituir matéria própria às Constituições dos Estados-membros a fixação da competência dos tribunais de justiça revela-se problemático o caso goiano posto a Carta estadual silenciar quanto à competência da corte para processar e julgar mandado de segurança investido contra ato de Secretário de Estado. A solução adotada pelo areópago local diverge da orientação do excelso pretório, embora da jurisprudência desta corte emane clara a força dos princípios da simetria e da verticalidade das normas fixadoras da competência dos órgãos jurisdicionais. O presente estudo referencia-se nos citados princípios para, de modo tópico, concluir pela competência originária do Tribunal de Justiça de Goiás para o julgamento dos mandados de segurança impetrados contra atos dos agentes políticos mencionados.

Introdução

Sem olvidar do fato de constituir matéria própria às Constituições dos Estados-membros a fixação da competência dos tribunais de justiça, revela-se problemático o caso goiano, na medida em que a Carta estadual silencia quanto à competência da corte para processar e julgar mandado de segurança investido contra ato de Secretário de Estado. Na ausência de disposição constitucional específica a atribuir dita competência à cúpula judiciária, entendem alguns que caberia a juiz singular de vara especializada nos feitos da fazenda pública estadual a condução e julgamento dessas ações. O argumento vem sendo ora invocado ora negligenciado pela Administração, na medida da conveniência processual casuística. A par disso, junto ao tribunal um sem número de ações dessa natureza já foi julgada e outro tanto é diariamente protocolizado recebendo cada qual o trâmite e desfecho juridicamente adequados.

No contexto, revela-se necessário perquirir a respeito da disciplina jurídica incidente e responder, a partir de uma exegese constitucional ativa, se a disposição regimental em que se tem fundado a conclusão da corte sobre sua competência tem o alcance e a efetividade que lhe vem sendo emprestada. Para tanto, o ensinamento dos doutos e dos pretórios, notadamente do Supremo Tribunal Federal será considerado, sem descuidar das conseqüências sociais decorrentes de uma ou outra leitura.

Metodologia

A metodologia empregada é própria das ciências jurídicas. Utilizaram-se as seguintes técnicas de pesquisa: documentação indireta, consistente em pesquisa bibliográfica e documental e documentação direta, consistente em observação direta intensiva, participante, das rotinas forenses. A pesquisa documental privilegiou os bancos de dados jurisprudenciais disponíveis para consulta via *internet*, nos sítios do Supremo Tribunal Federal e do areópago estadual goiano.

Da arguição incidental de inconstitucionalidade da norma regimental de regência: solução ou engodo?

Recentemente, nos autos de impetração desafiadora de omissão administrativa ofensiva a direito fundamental perpetrada pelo Secretário de Estado da Saúde¹, a Administração, por sua procuradoria, suscitou a inconstitucionalidade do artigo 14, inciso I, *b*, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça², requerendo processamento

1 Incidente passado nos autos do mandado de segurança n.º 11522-2/101. Não se conhece exemplo melhor a ilustrar esse tipo de omissão que as dezenas de mandados de segurança impetrados pelo Ministério Público local, na condição de substituto processual de cidadãos enfermos, objetivando o fornecimento de medicação de alto custo. Importante dizer que não há na corte - no que se limita a acompanhar a jurisprudência dos tribunais superiores - notícia de sequer uma denegação dessas seguranças.

2 Eis o texto do dispositivo regimental apregoador da competência da corte para os casos sob exame, constante na SEÇÃO II - DAS CÂMARAS CÍVEIS:
Art. 14. Compete às Câmaras Cíveis:

da medida *incidenter tantum*, no que pretendeu subtrair competência ao órgão para o mandado de segurança, posto aviado contra ato de autoridade a que a Constituição local - artigo 46, inciso VIII, g³ - não faz referência.

Em consulta a José Carlos Barbosa Moreira [1], no tocante ao procedimento do incidente, colhe-se que a parte pode argüir a inconstitucionalidade “durante a tramitação perante o órgão fracionário, ou até, se for o caso, em sustentação oral, na sessão de julgamento”. Igualmente certo é o fato de tratar-se de questão prejudicial lógica à atividade jurisdicional do tribunal.

Não obstante a solução dada pelo colegiado, certo é que o incidente de inconstitucionalidade da norma regimental não aproveita à solução definitiva do problema. Assim se afirma primeiro pelos acanhados limites subjetivos da eficácia da decisão (tem valor apenas em concreto e *inter pars*), depois, porque, em detrimento da definição da competência do areópago goiano em casos que tais a medida acaba por privilegiar a insegurança jurídica já que, frutifica-se, diverge de dezenas de outros casos já decididos e não vincula novas decisões, se não vinga, sequer ilumina o quadro.

Por tudo isso, sem açodamento, é possível concluir, ressalvando o direito processual da Administração de se defender pelas vias reputadas adequadas, tratar-se de medida inócua. Concluindo-se pela procedência do incidente, os autos serão remetidos ao juízo singular e ali decididos, não havendo motivo firme a fazer crer sob diversa orientação que a já imprimida pelos Tribunais Superiores e pelo tribunal local. A liminar concedida já traz suficiente carga obrigacional e os recursos serão conhecidos pelo tribunal, em grau revisor, bem assim a remessa empreendida por força do parágrafo único do artigo 12 da Lei n.º 1.533/51. Nesse ponto, há acréscimo no trâmite processual, mitigado pela possibilidade de fazer

l - processar e julgar:

a) [...]

b) os mandados de segurança contra atos dos Secretários de Estado, Procurador-Geral de Justiça, Presidente e membros do Conselho Superior do Ministério Público, Presidentes e membros dos Tribunais de Contas, Auditor e membros da Justiça Militar, e Comandante-Geral da Polícia Militar.

3 Constituição do Estado de Goiás (Seção II - Do Tribunal de Justiça):

Art. 46 - Compete privativamente ao Tribunal de Justiça:

[...]

VIII - processar e julgar originariamente:

[...]

g) o "habeas-corpus", sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores, o mandado de segurança e o "habeas-data" contra atos do Governador, da Mesa da Assembléia, do Tribunal de Contas do Estado, do Tribunal de Contas dos Municípios, do Procurador-Geral de Justiça do Estado, do Procurador-Geral do Estado, do Procurador-Geral de Contas, do Comandante-Geral da Polícia Militar, do Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar, do titular da Defensoria Pública e do próprio Tribunal de Justiça;

incidir ao caso o *caput* do artigo 557 do Código de Processo Civil, conforme verbete sumular n.º 253 do Superior Tribunal de Justiça⁴.

Num enfoque pragmático, melhor seria a apreciação em abstrato da constitucionalidade ou não da sobredita norma regimental, para o que se acredita haja utilidade na leitura adiante desenvolvida. Outra possibilidade, essa sem qualquer amparo hermenêutico, é a emenda ao texto constitucional goiano, hipótese sabidamente cogitada no âmbito da corte e que não alcança os casos já decididos.

Simetria constitucional: critério de fixação da competência do Tribunal de Justiça de Goiás

Ainda que silente a Carta estadual quanto à competência do tribunal para processar e julgar especificamente mandados de segurança impetrados contra atos de Secretários de Estado e mesmo que também o fosse o Regimento Interno da Casa - contrário disso, é explícito ao apregoar dita competência às câmaras cíveis (art. 14, I, b) - impossível negar à corte o exercício do poder-dever jurisdicional nesses casos, eis que apenas se repete no âmbito do Estado de Goiás as normas garantidoras das prerrogativas processuais dos agentes políticos de semelhante hierarquia relativamente ao foro. Nisso se afirma incólume o *princípio da simetria*, pelo qual, respeitadas as especificidades e proporções devidas, repetem-se nas constituições dos estados e nas leis orgânicas Municipais, em sendo o caso, o núcleo normativo básico da Constituição Federal.

Raul Machado Horta [2], explana sobre as denominadas “normas centrais” que, previstas na Constituição Federal, alcançam obrigatoriamente a esfera estadual e municipal. É o que ensina o emérito constitucionalista:

As normas constitucionais federais, que, transpondo o objetivo primário de organizar a Federação, vão alcançar o ordenamento estadual, com maior ou menor intensidade, demonstram a existência de uma forma especial de normas na Constituição Federal, que denominamos de normas centrais. As normas centrais podem exteriorizar-se nos “princípios desta Constituição”, na referência da Constituição de 1988, ou nos “princípios estabelecidos nesta Constituição”, em equivalente denominação na Constituição de 1946, e, ainda, nos “princípios constitucionais” da Constituição de 1988, que retomou a linguagem da reforma de 1926, ou “os seguintes princípios”, na redação da Constituição de 1946, num caso e no outro, mediante enumeração exaustiva. As normas centrais abrangem as normas de competência deferidas aos Estados as normas de preordenação, estas últimas quando a Constituição Federal dispuser no seu texto sobre Poder do Estado, titular de Poder ou Instituição estadual. “Princípios desta Constituição”, “Princípios Constitucionais”, “Normas de competência e

4 Verbetes 253 da Súmula do STJ: O art. 557 do CPC, que autoriza o relator a decidir o recurso, alcança o reexame necessário.

Normas de preordenação” limitam e condicionam o poder de organização do Estado e configuram as diferentes modalidades de normas centrais da Constituição Federal (...)

A organização da Justiça dos Estados em observância aos princípios estabelecidos na Constituição Federal é a tônica do artigo 125 da *Lex Mater*, sendo exemplo das *normas centrais* referidas por Horta. Nessa medida, assim como à Suprema Corte cabe processar e julgar originariamente o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas das Casas Legislativas Federais, do Tribunal de Contas da União, do Procurador Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal (CF/88, art. 102, I, d); ao Superior Tribunal de Justiça compete processar e julgar originalmente os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato de Ministro de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal (CF/88, art. 105, I, b); os Tribunais Regionais Federais detêm a mesma competência para impetrações contra atos do próprio Tribunal ou de juiz federal sob sua circunscrição (CF/88, art. 108, I, e); aos Tribunais de Justiça, acompanhando a lógica do sistema, deve competir o julgamento dos mesmos *writs* quando figurarem como coatores os Secretários de Estado.

Atribuir aos juízes das varas de fazenda pública dita competência afronta a simetria constitucional, fazendo superestimado o § 1º do artigo 125, em desprezo da cabeça da mesma norma constitucional federal. Em que pese já se ter rendido o Supremo Tribunal à leitura ora rechaçada⁵, fê-lo sem considerar as razões expostas.

Acompanhando Luis Roberto Barroso [3], pode-se dizer, com referência à categoria taxionômica a que se chama *normas constitucionais de organização*, que tem por objeto organizar o exercício do poder político, estabelecendo o estatuto organizativo do Estado, partilhando

5 Veja-se a ementa da decisão da alta corte constitucional: “Justiça dos Estados: competência originária dos tribunais locais: matéria reservada às Constituições estaduais. 1. A demarcação da competência dos tribunais de cada Estado é uma raríssima hipótese de reserva explícita de determinada matéria à Constituição do Estado-membro, por força do art. 125, § 1º, da Lei Fundamental da República; o âmbito material dessa área reservada às constituições estaduais não se restringe à distribuição entre os tribunais estaduais da competência que lhes atribua a lei processual privativa da União; estende-se - quando a não tenha predeterminado a Constituição Federal - ao estabelecimento de competências originárias *ratione muneris*, assim, as relativas ao mandado de segurança segundo a hierarquia da autoridade coatora. 2. Não confiada pela Constituição respectiva a um dos tribunais estaduais, a competência originária para certo tipo de processo, há de seguir-se a regra geral de sua atribuição ao juízo de primeiro grau, que não pode ser elidida por norma regimental.” (STF – Primeira Turma. RE 265.263 / GO. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. DJU 11/04/2003, p. 37)

atribuições, criando órgãos e disciplinando a aplicação de outras normas. Segundo o mestre citado, tais normas, “*a despeito de alguma variação no seu objeto, apresentam um traço típico comum: são dirigidas aos órgãos públicos e pressupostos da aplicação das demais normas*” . Na esteira dessa doutrina, Rafael César Coelho dos Santos [4] vem dizer:

... é justamente no terreno das relações entre normas constitucionais de organização da CF, de um lado, e as normas constitucionais de organização da Constituição Estadual, de outro, que incide o princípio da simetria, aferindo a compatibilidade entre umas e outras.

Em decisão recente, o plenário do Supremo Tribunal Federal⁶, sem destoar desses preceitos, decidiu:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. CONCESSÃO DE VANTAGENS PECUNIÁRIAS A SERVIDORES PÚBLICOS. SIMETRIA. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. As regras de processo legislativo previstas na Carta Federal aplicam-se aos Estados-membros, inclusive para criar ou revisar as respectivas Constituições. Incidência do princípio da simetria a limitar o Poder Constituinte Estadual decorrente. 2. Compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis, *lato sensu*, que cuidem do regime jurídico e da remuneração dos servidores públicos (CF artigo 61, §1º, 11, “a” e “c” c/c artigos 2º e 25). Precedentes.

Se a leitura em sufrágio emana estabelecida da Lex Maxima, e a norma local encontra correspondência no gabarito federal, não pode a Corte estadual realizar uma interpretação diversa da regra ditada na Constituição Federal. Os Estados-membros buscam a norma simétrica na Constituição Federal, reproduzindo-a com os ajustamentos essenciais e imprescindíveis, não sendo lícito ao intérprete buscar uma solução divorciada da norma originária que serviu de modelo legal. Daí a existência das chamadas normas repetidas que reproduzem nas Constituições Estaduais o paradigma federal, organizando os poderes locais sempre respeitados os princípios constitucionais federais.⁷

Outros fundamentos confirmatórios da competência do tribunal

A moderna hermenêutica constitucional tem reiteradamente afirmado, por diversos argumentos e em variadas vias, elementos da técnica da *ponderação*, pela qual se sopesam *razoabilidade e proporcionalidade*, em franco prejuízo à interpretação-subsunção. Sustentando a

6 STF-Pleno. ADI 1.353-0/RN. Rel. Min. Maurício Corrêa. DJU 16/05/2003. *Apud.* Santos (2003, p. 216-217).

7 Assim pensa o senhor ministro Néri da Silveira, relator do RE n.º 187725-1, sede em que se decidiu, a partir do princípio simétrico, pela competência do Tribunal de Justiça fluminense para julgar *habeas corpus* tendo promotor de justiça como autoridade indigitada coatora.

importância da idéia de proporção na aplicação do Direito, escreve Willis Santiago Guerra Filho:

É esse 'equilíbrio' a própria idéia de Direito, manifestado na simbologia da balança, e é a ele que se pretende chegar, com Estado de direito e Democracia. A proporcionalidade na aplicação é o que permite a coexistência de princípios divergentes, podendo mesmo dizer-se que entre esses e ela, proporcionalidade, há uma relação de mútua aplicação, já que os princípios fornecem os valores para serem sopesados, e sem isso não podem ser aplicados.

Em nada se apresenta razoável entregar ao talante unilateral e partidário da Administração a decisão por acatar ou não uma ordem advinda do Judiciário. Eis no que redundava a aceitação da argumentação posta pelos partidários da tese da incompetência do tribunal para o caso problematizado. Acatá-la, reconhecendo inconstitucional a norma do artigo 14, I, b do Regimento da corte goiana implicaria em reconhecer a nulidade absoluta de um sem-número de acórdãos (talvez milhares), a maioria já completamente "executada". A insegurança jurídica, satisfeita e inchada, faria desestabilizar o equilíbrio do Direito, determinando a desproporção entre os braços da balança simbólica a que se refere Guerra Filho. Ante o quadro, revela-se luminoso o magistério, nem tão moderno, porém sempre útil, de Carlos Maximiliano [6]:

A prática constitucional longa e uniformemente aceita pelo Poder Legislativo, ou pelo Executivo, tem mais valor para o intérprete do que as especulações engenhosas dos espíritos concentrados. São estes, quase sempre, amantes de teorias e idéias gerais, não habituados a encontrar dificuldades e resolvê-las a cada passo, na vida real, como sucede aos homens do Estado, coagidos continuamente a adaptar a letra da lei aos fatos inevitáveis.

Conclusão

A simetria constitucional norteadora, inclusive, da fixação da competência dos tribunais de justiça dos estados (CF/88, art. 125, *caput*) impõe-lhes processar e julgar mandado de segurança impetrado contra ato de Secretário de Estado. A regra é válida mesmo ante a omissão da carta estadual, importando o raciocínio inverso em desprezo ao modelo organizativo dos Estados-membros encampado pela Lei Maior à semelhança do paradigma federal. Inegável, portanto, ao Tribunal de Justiça de Goiás a competência para processamento e julgamento de mandado de segurança investido contra Secretário de Estado.

Referência

[1] BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *O novo processo civil brasileiro*. 21.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 177.

[2] HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 343-345.

[3] BARROSO, Luis Roberto. *O direito Constitucional e a efetividade de suas normas : limites e possibilidades da constituição brasileira*. Rio de Janeiro; Renovar, 1993. p. 89, 91.

[4] SANTOS, Rafael César Coelho dos. O estado federal e os limites ao poder constituinte dos estados: o princípio da simetria. *Revista Jurídica In verbis*, Natal, n.º 15, pp. 209-219, jan./jun. 2003.

[5] GUERRA FILHO, Willis Santiago, *Teoria Processual da Constituição*. São Paulo: Celso Bastos editor, 2000. p. 195-196.

[6] MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 255.