

A COMPETÊNCIA TERRITORIAL DA
JUSTIÇA FEDERAL PARA AS DEMANDAS
EM QUE É PARTE AUTARQUIA FEDERAL:
análise crítica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Antonio César Bochenek, Vinicius Dalazgana

Resumo: A competência da Justiça Federal é estabelecida na Constituição Federal. A repartição de competências está sistematizada com base nos elementos do processo: pessoal, material, funcional e territorial. No presente artigo, analisa-se especificamente a competência territorial da Justiça Federal, disciplinada no artigo 109 da Constituição: nos §§ 1º e 2º, para as ações em que a União for parte; e no § 3º, bem como na legislação infraconstitucional, para as ações em que forem parte os demais entes federais. Em que pese a norma constitucional do artigo 109, §§ 1º e 2º, não contemplar as autarquias, as fundações públicas e as empresas públicas federais, verifica-se na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a tendência de aumentar o alcance da interpretação da regra de competência territorial aplicável à União, para estendê-la às autarquias federais. Tal questão teve reconhecida sua repercussão geral. O objetivo deste artigo é demonstrar a inconsistência dos argumentos em que se fundamenta essa tese, a fim de que seja efetivamente respeitado o texto constitucional.

Palavras-chave: Competência. Justiça Federal. Competência territorial. Autarquias federais. Supremo Tribunal Federal.

Abstract: The jurisdiction power of Federal Courts is established in the Constitution. The division of powers is systematized according to the elements of the legal process: personal, material, functional and territorial. This paper mainly examines the territorial competence of Federal Courts, which is set by Article 109 of the Constitution: in paragraphs 1 and 2, for the judicial proceedings to which the Federal Union is a party; and in paragraph 3, as well as in ordinary legal norms, for the legal processes to which other federal government entities are party. Such paragraphs 1 and 2 regard the territorial jurisdiction of the Federal Union,

without any reference to government agencies, public foundations or government-owned corporations. However, the analysis of the Federal Supreme Court case law shows a trend toward the extension of that rule to the federal government agencies, and the general repercussion (Article 102, paragraph 3, of the Constitution) of this issue was recognized. This paper aims to prove the inconsistency of the arguments on which this thesis is based, so that the constitutional rule can be effectively respected.

Keywords: Jurisdiction power. Federal Courts. Territorial jurisdiction. Federal government agencies. Federal Supreme Court.

1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro está organizado sob a forma federativa, consoante se depreende do texto da Constituição, desde 1890. Três são as marcas fundamentais caracterizadoras de uma Federação: a) descentralização política constitucionalmente estabelecida; b) integração da vontade das ordens jurídicas parciais na formação da vontade da ordem jurídica nacional (ou global); e c) admissibilidade da existência de constituições locais. São dois, por outro lado, os elementos essenciais para a manutenção de um regime federativo: a) rigidez constitucional; b) um órgão constitucional ao qual incumba o controle de constitucionalidade das leis (TEMER, 2005, p. 61-68).

Assim, o sistema judiciário brasileiro está em sintonia com o princípio federativo, notadamente no que diz respeito à repartição das competências judiciárias entre os integrantes da ordem jurídica nacional. Desse modo, o sistema judiciário pátrio biparte-se em federal e estadual, além das justiças especializadas militar, eleitoral e trabalhista.

As demandas da Justiça Federal estão relacionadas diretamente com os interesses da Federação, representada pela União, autarquias, fundações e empresas públicas federais,

enquanto as da Justiça Estadual relacionam-se com os interesses dos Estados-membros e municípios, além das matérias de interesse dos particulares (PERRINI, 2011, p. 119-121).

Apesar de a Federação brasileira incluir o município, não se tem no cenário jurisdicional a Justiça municipal, dada a inviabilidade financeira e operacional da criação desses órgãos em inúmeros municípios de pequena população, recursos financeiros limitados e pouca estrutura.

O presente artigo versa sobre a competência da Justiça Federal, ou, mais especificamente, sobre a interpretação dada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em relação à competência territorial da Justiça Federal para processar e julgar as demandas propostas pelas e em face das autarquias federais.

A Constituição, nos artigos 108 e 109, respectivamente, dispõe sobre a composição e a competência dos Tribunais Regionais Federais e da Justiça Federal de primeira instância. A distribuição da competência na esfera federal é constitucional e taxativa e, portanto, não comporta ampliação pela norma infraconstitucional, exceto no caso do inciso VI, que prevê expressamente que a lei ordinária poderá definir, em matéria penal, os crimes contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira. A lei infraconstitucional poderá também delegar o exercício das atividades jurisdicionais federais aos juízes estaduais, nos municípios onde haja comarca estadual, desde que não seja sede de vara federal, consoante a disposição do § 3º do artigo 109 da Constituição. Assim, a competência da Justiça Federal, prevista na Constituição Federal, é absoluta em relação aos demais órgãos judiciários (trabalhistas, eleitorais, militares e estaduais).

A partir das regras estabelecidas na Constituição, e para efeitos de classificação, é opção da doutrina agrupar a competência cível da Justiça Federal em razão dos seguintes critérios e elementos do processo, escolhidos pelo constituinte: pessoal, material, funcional e territorial. Essa opção, contudo, frequentemente implica dificuldades originadas, na sua maioria, pela interpretação nem sempre consensual das regras de competência.

Constata-se, atualmente, dificuldade desse perfil quanto à interpretação que o Supremo Tribunal Federal vem realizando da regra constitucional que estabelece a competência territorial da Justiça Federal nas causas em que é parte a União – indevidamente, entende-se, estendida para abranger os casos que envolvem autarquias federais.

É relevante, a fim de se examinar com clareza e precisão referida questão, revisitar, antes, conceitos fundamentais atinentes aos temas de competência e jurisdição, para, após, analisar-se a competência em razão do critério territorial, de forma geral, num primeiro momento, e especificamente da Justiça Federal, em momento posterior. Então, chega-se ao ponto central do presente artigo: a análise crítica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a competência territorial para processar e julgar as ações propostas pelas e em face das autarquias federais.

2 JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA: REVISITANDO CONCEITOS FUNDAMENTAIS

O termo jurisdição, de origem latina (*iurisdictio*), é formado pela junção de duas expressões: *ius* (direito) e *dicere* (dizer). Traduz, portanto, o poder de dizer o direito.

Para José Frederico Marques, a jurisdição civil “é a função estatal, exercida no processo, por órgãos da justiça ordinária, mediante propositura de ação, a fim de compor um litígio não penal” (MARQUES, 1990, p. 72). Carnelutti, por sua vez, definiu a jurisdição como um conceito oposto e complementar ao da ação: “a ação é uma atividade que se desenvolve da periferia ao centro; a jurisdição, do centro à periferia; a ação vai das partes ou, mais amplamente, dos cidadãos até o juiz; a jurisdição, do juiz até as partes ou, mais amplamente, até os cidadãos”. Por isso, complementa:

o juiz *ius dicit* porque o cidadão *ius poscit*; este pergunta, aquele responde. O qual responder é naturalmente um *dicere ius* e assim uma *iuris dictio*; o que o juiz diz é o direito no sentido que ele *ius iungit*, isto é, o direito vincula mediante as relações jurídicas, ou seja, estabelece poderes e deveres. (CARNELUTTI, 1950, p. 145).

A jurisdição, assim, é o poder-dever da autoridade estatal, representada pelo juiz, que atua, por meio de um processo, na resolução dos casos que lhe são submetidos (CHIOVENDA, 1965, p. 3-4).

Tradicionalmente, entende-se que o Estado detém o monopólio da produção e da aplicação do direito, não permitindo a autotutela. A solução dos conflitos de interesses deve ser dada pelo Estado-Juiz, mediante a atividade jurisdicional, em que há a substituição de uma atividade/vontade privada por uma atividade pública, especificada na vontade do direito que regula a sociedade.

A atividade jurisdicional não pode ser delegada ou transferida (é o princípio da indeclinabilidade da jurisdição). A decisão proferida pelo Estado-Juiz adquire a qualidade da

imutabilidade na parte decisória, isto é, a autoridade da coisa julgada. A exceção se verifica apenas em alguns casos, em que, dada a peculiaridade da relação jurídica, permite-se a revisão da sentença, o que também deverá ser feito pelo Poder Judiciário (GRECO FILHO, 2000, p. 167).

A atividade jurisdicional só pode ser desenvolvida validamente por um órgão do Poder Judiciário, previamente definido pelo sistema jurídico (por força do princípio do juiz natural), que atue de modo imparcial em relação às partes (característica resguardada pelos institutos de impedimento e suspeição do juiz) e tenha independência perante os órgãos superiores da magistratura, o Executivo, o Legislativo e demais órgãos, entidades ou indivíduos. Juiz imparcial é aquele estranho aos interesses sobre os quais incida sua atividade, mantendo-se numa posição equidistante das partes.

A jurisdição somente é acionada mediante a provocação do interessado (segundo o princípio da inércia da jurisdição), exceto nas hipóteses expressamente consideradas pela legislação, como o processo de inventário, no caso de omissão das pessoas legitimadas (artigo 989 do CPC).

A atividade jurisdicional deve, igualmente, obediência a um procedimento anteriormente definido, que assegure aos litigantes a ampla defesa, o contraditório, os recursos cabíveis, além das demais normas componentes do devido processo legal, prescritas constitucionalmente. A jurisdição está, eminentemente, ligada a um território: as decisões judiciais nacionais têm validade dentro desses limites especiais, onde podem ser efetivadas e concretizadas (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2002, p. 138).

Em regra, a prestação da jurisdição é realizada pelo Poder Judiciário, por meio da distribuição de atribuições aos seus membros, com a finalidade de resolver os conflitos de interesses, de acordo com a competência predefinida, baseada na diversidade do objeto e estabelecida a partir de critérios de conveniência.

Não obstante, o elevado número e a complexidade das relações sociais impossibilitam o exercício desta atividade por meio de um único órgão. Aparece então uma multiplicidade de órgãos encarregados de prestar satisfatoriamente o encargo que o Estado chamou para si. A divisão (que não implica fracionamento) preordenada e sistemática da jurisdição concretiza-se com a repartição de competências, e toda a teoria da competência remonta, no plano conceitual, à jurisdição (DINAMARCO, 2000, p. 117).

É que o próprio conceito de competência pressupõe, no fundo, a existência de uma diversidade de órgãos aos quais foi atribuído poder jurisdicional. Quando se fala em jurisdição, apenas se pode relacioná-la ao Estado, origem única deste poder. Por outro lado, ao se cogitar da competência deve-se supor, ao lado do Estado, justamente o poder jurisdicional e os órgãos aos quais ele foi imputado (ALVIM, 1982, p. 104-105).

A competência, termo de origem latina – *competentia*, que significa estar no gozo ou ser capaz – surgiu como um imperativo de otimização e divisão do trabalho, a fim de viabilizar o exercício da função jurisdicional em sua totalidade. Observe-se, neste sentido, que nas comarcas ou subseções do interior do País, onde o movimento forense é de menor volume e a densidade demográfica é mais baixa, os juízes têm jurisdição

plena, e não há divisão de competência entre os juízos. Do mesmo modo, explicam-se as delegações do exercício da competência da Justiça Federal para a Justiça Estadual, no sentido de promover a facilitação do acesso aos direitos e à Justiça.

A distribuição do poder de julgar em vários órgãos representa, especialmente, a divisão interna e social do trabalho e o interesse, tanto do Estado quanto dos cidadãos, na obtenção de sentenças adequadas e justas, especialmente com a divisão entre jurisdição da primeira instância, da segunda instância e dos tribunais superiores.

Ademais, é possível dizer que todo juiz tem jurisdição, porém nem todo juiz tem competência para processar e julgar causas sobre determinados assuntos. No entanto, todo juiz tem competência para verificar sua competência no processo que lhe é submetido, exatamente porque exerce jurisdição (MARQUES, 1990, p. 250).

A competência, assim, consiste na jurisdição para o caso específico, ou seja, na concretização do poder jurisdicional em um dado órgão com poder para processar e julgar a demanda que lhe foi submetida. Em outras palavras, consiste na atribuição a um órgão específico do Poder Judiciário daquilo que lhe está afeto, em razão de sua atividade jurisdicional própria, dentro do Poder Judiciário, regra geral excluída a legitimidade concomitante de qualquer outro órgão do mesmo poder (ou, *a fortiori*, de outro poder) (ALVIM, 1982, p. 262). Trata-se do poder de que é titular um órgão jurisdicional de fazer valer a jurisdição perante um caso concreto. Advém este poder de uma predefinição, constitucional e legal, fixada conforme critérios de especialização da justiça, distribuição territorial e divisão de serviço (GRECO FILHO, 2000, p. 170).

A competência é, desta forma, a delimitação normativa do âmbito de atuação do órgão jurisdicional, corriqueiramente denominada pela doutrina como medida da jurisdição, ou seja, cada órgão só exerce a jurisdição dentro da medida que fixam as regras sobre competência (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2002, p. 230). A inobservância desses critérios normativos ocasiona a incompetência do juízo para processar e julgar as demandas.

3 DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA NO PROCESSO CIVIL BRASILEIRO

O exercício efetivo e concreto da atividade jurisdicional dá-se segundo os critérios de distribuição da competência, definidos normativamente (SANTOS, 1990, p. 197). A determinação dos critérios não é definitiva e irreversível, na medida em que a qualquer momento novos critérios poderão servir de base para esta divisão, com a substituição ou manutenção dos anteriores. O surgimento de novos critérios ou métodos de definição de competência, por meio da produção normativa, está ligado ao crescimento populacional, à complexidade e ao aumento das relações sociais e jurídicas e à readequação dos órgãos jurisdicionais às expectativas sociais e aos processos de gestão administrativa e de implementação (ou não) de novas tecnologias (a exemplo do processo eletrônico).

Para a definição ou redefinição das regras de competência, o legislador constitucional e o infraconstitucional levam em consideração diferentes fatores, isoladamente ou em conjunto, como a soberania estatal (fixação da competência nacional), o interesse, o local, ou a hipossuficiência de uma das partes (competência territorial), a complexidade da causa (competência dos Juizados Especiais Federais), a constituição

diferenciada de órgãos judiciais (Justiça do Trabalho, Eleitoral) (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2002, p. 231).

O legislador serve-se, também, para estabelecer esta definição, de técnicas legislativas de inclusão e exclusão. Ocorre a inclusão quando o legislador escolhe um determinado critério e aponta um ou mais órgãos jurisdicionais como competentes para apreciar a demanda. Com a exclusão, ao revés, após o legislador apontar um órgão jurisdicional competente, retira-lhe parcela dessa competência ou simplesmente exclui a competência.

Os critérios de determinação de competência, em regra, têm como base os elementos componentes do caso concreto relacionados ao processo a instaurar e da demanda a propor. Os elementos se entrelaçam e interagem, dependendo da natureza do processo e, em parte, dos termos em que a demanda concretamente concebida é formulada (DINAMARCO, 2000 p. 421-423). A diversidade dos ramos jurídicos e a existência de um volume mais significativo de demandas sobre determinadas matérias dão origem à competência material.

A extensão geográfica exige especialização dos órgãos jurisdicionais numa divisão territorial, o que origina a competência territorial, também denominada competência de foro. A diversidade de órgãos jurisdicionais e as funções e atribuições distintas para cada fase do processo fundamentam a existência da competência funcional. O valor dado à causa condiciona o surgimento de procedimentos e atua como critério de fixação da competência. As peculiaridades referentes a determinadas pessoas dão azo ao surgimento da competência em razão da pessoa.

Ainda, a posição processual ocupada por uma ou por ambas as partes, o local da realização do ato ou do fato objeto do processo e o domicílio de uma das partes são

exemplos de elementos integrantes do processo, que influenciam diretamente a determinação da competência.

Em alguns casos ocorre a combinação de critérios: no mandado de segurança, por exemplo, é competente o juízo da sede da autoridade coatora, o que encerra um critério pessoal (autoridade coatora federal, estadual, distrital ou municipal) e um territorial (sede da autoridade), ressalvados os casos de competência funcional e originária dos tribunais (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2002, p. 236).

O estabelecimento dos critérios e o modo como estão dispostos repercutem na fixação, prorrogação ou alteração da competência. Se houver determinação absoluta de competência de um órgão jurisdicional, em face da relevância do critério utilizado, não há opção de a parte autora ajuizar a demanda em órgão diverso, sob pena de decretação, de ofício, da incompetência. Por outro lado, se o critério usado for relativo, a competência poderá ser prorrogada, caso não seja proposta ou aceita a exceção de incompetência. Assim, um órgão originariamente incompetente, de acordo com as regras predefinidas, torna-se competente para a apreciação da demanda.

Em face da escolha dos critérios de distribuição de competência e da sua determinação legal, a regra geral é a inderrogabilidade. Somente é permitida a derrogação da competência nos casos expressos em lei. Se houver dúvida quanto à derrogabilidade, deve prevalecer a interpretação que privilegia o critério legal, não se permitindo a livre-escolha das partes.

A determinação da competência, num caso concreto, pressupõe a utilização simultânea, mas não necessariamente obrigatória, de todos os critérios definidos. O operador do direito deve seguir uma série de etapas, de acordo com os

critérios prefixados, para cada espécie de relação jurídica, até encontrar o órgão jurisdicional competente. A utilização de um critério pode excluir a apreciação de outros.

A pesquisa da competência corresponde à procura do juiz natural da causa (DINAMARCO, 2000, p. 203). Tem como pressupostos necessários a preexistência e a pluralidade de órgãos judiciários. Caso exista somente um órgão judiciário, este detém competência plena e não há necessidade de procurar o juiz competente.

O afastamento do juiz por qualquer motivo não é pretexto de modificação de competência, ou seja, a competência é um atributo do órgão jurisdicional e não das pessoas que representam o órgão.

O primeiro passo para encontrar o juízo competente para processar e julgar uma demanda é verificar as regras de competência da Constituição Federal. O Brasil é um Estado constitucional, e tem uma Constituição rígida que delinea a estrutura e a organização dos Poderes Públicos. A rigidez constitucional importa, teoricamente, na maior dificuldade de modificar a Constituição, em virtude de um processo mais complexo e solene que o estabelecido para as leis ordinárias. Significa dizer que a Constituição é a lei suprema do Estado e se coloca no vértice do sistema jurídico a que confere validade (princípio da supremacia da Constituição).

Em outras palavras, na verificação da competência é imperiosa a observância das normas constitucionais que definem as atribuições de cada órgão do Poder Judiciário, ou seja, das normas de competência, aquelas nas quais se reconhecem certas atribuições a determinados órgãos constitucionais ou

são estabelecidas esferas de competência entre os vários órgãos constitucionais (CANOTILHO, 2002, p. 1.153).

A atual Constituição deixou a cargo do Poder Judiciário a função jurisdicional, ressalvadas as previsões dos artigos 51, I, e 52, I e II, que atribuem parcela do poder jurisdicional à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

A divisão da função jurisdicional estabelece que o Poder Judiciário é composto dos seguintes órgãos: Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; Tribunais e Juízes do Trabalho; Tribunais e Juízes Eleitorais; Tribunais e Juízes Militares; e Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (artigo 92).

Também são órgãos jurisdicionais definidos na Constituição os Juizados Especiais e as Turmas Recursais Estaduais e Federais (artigo 98) e o Tribunal do Júri (artigo 5º, XXXVIII). O artigo 126 permite que os Tribunais de Justiça proponham a criação de varas especializadas com competência exclusiva para questões agrárias, a fim de dirimir conflitos fundiários.

A Constituição elegeu os critérios material, pessoal, funcional, territorial e residual para a divisão de competências entre os órgãos do Poder Judiciário. Primeiramente, são separadas determinadas matérias que recebem tratamento diferenciado, inclusive com a criação de órgãos jurisdicionais especializados, devido à peculiar relevância conferida pelo legislador às causas trabalhistas (artigo 114), eleitorais (artigo 121) e dos crimes militares (artigo 124).

Ao lado das regras de competência das chamadas justiças especializadas, o constituinte estabeleceu regras de

competência para a justiça comum, que compreende a Justiça Federal e a Justiça Estadual.

A Justiça Federal tem competência para processar e julgar as causas em que determinadas pessoas são partes na relação processual (artigo 109, I e II), além das causas estabelecidas pelo critério material (artigo 109, parte final do inciso X, e XI), pessoal-material (artigo 109, III), pessoal-procedimental (artigo 109, VIII) e funcional (artigos 108 e 109, parte intermediária do inciso X). A Justiça Estadual detém a competência residual, ou seja, é competente para processar e julgar todas as demandas que não configurem a competência das justiças especializadas ou da Justiça Federal.

O critério territorial (competência de foro) previsto na Constituição define o âmbito de atuação do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores em todo o território nacional (artigo 92, § 2º). Ainda, fixam-se constitucionalmente as regras de competência territorial segundo as quais as ações em que a União for parte, assistente ou oponente devem ser processadas e julgadas na Justiça Federal, de acordo com as regras do artigo 109, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal.

Em síntese, na interpretação das regras constitucionais de competência, tudo o que não for atribuição da Justiça do Trabalho, da Eleitoral e da Militar é da competência da justiça comum (Federal e Estadual). Tudo o que não estiver na competência da Justiça Federal é da competência residual da Justiça Estadual, ressalvadas as demandas de competência originária dos tribunais superiores, previstas na própria Constituição.

A competência funcional, definida na Constituição de acordo com o órgão jurisdicional responsável pelo processo ou por parte dele, divide-se em originária e recursal. A

originária consiste na competência de a quem incumbe primeiramente, por vezes unicamente, conhecer da causa. Em regra, a competência originária cabe aos órgãos jurisdicionais de primeira instância, ressalvadas as especificações constitucionais dos tribunais (por exemplo: Supremo Tribunal Federal: artigo 102, I; Superior Tribunal de Justiça: artigo 105, I; Tribunais Regionais Federais: artigo 108, I).

Pelo princípio da simetria (artigo 125 da Constituição) – segundo o qual os estados-membros podem se auto-organizar por meio das Constituições Estaduais (Poder Constituinte decorrente), em virtude de sua autonomia, sempre respeitando as regras limitativas estabelecidas pela Constituição (FERREIRA FILHO, 1985, p. 141) – entre a Constituição da República e as Estaduais, estas poderão estabelecer causas de competência originária dos Tribunais de Justiça. A competência recursal está relacionada com o pedido de reforma de uma decisão desfavorável, nas situações de inconformismo da parte sucumbente, dirigido a outro órgão jurisdicional, de acordo com as previsões normativas. No caso da Justiça Federal, a competência é exercida pelos Tribunais Regionais Federais ou, em se tratando de Juizados Especiais, pelas Turmas Recursais.

As classificações doutrinárias de justiça comum e especial são interessantes para fins acadêmicos de sistematização dos órgãos jurisdicionais definidos na Constituição. Todavia, as regras de repartição das competências estão sujeitas às alterações do texto constitucional ou legal, como ocorreu com a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, e com a Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

A repartição da competência constitucional pressupõe a inexistência de conflitos, porquanto a cada “justiça”

cabe o que lhe foi atribuída. Por isso, dizemos que as competências definidas na Constituição são absolutas, sem possibilidade de alteração pela vontade das partes.

O ajuizamento equivocado de ações perante os órgãos jurisdicionais, que dá origem à designada incompetência absoluta ou relativa do juízo, resolve-se pela remessa dos autos ao órgão competente, de ofício ou após o processamento e julgamento do conflito de competência suscitado pela parte.

Pode ocorrer, contudo, que, num mesmo processo, dois juízos ou tribunais entendam que são competentes ou incompetentes para processar e julgar uma demanda. Nesse caso, surgem os conflitos de competência, dirimidos por órgãos jurisdicionais de instâncias superiores. A Constituição estabelece a competência jurisdicional do Supremo Tribunal Federal (artigo 102, I, “o”) para apreciar os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer tribunais, entre tribunais superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal. O Superior Tribunal de Justiça (105, I, “d”) aprecia os conflitos de competência entre quaisquer tribunais, ressalvada a competência originária do Supremo Tribunal Federal (artigo 102, I, “o”), bem como entre tribunais e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos. Os Tribunais Regionais Federais (artigo 108, I, “e”) apreciam conflitos de competência entre juízes federais vinculados ao respectivo tribunal.

Observadas as regras constitucionais sobre a competência, o próximo passo é verificar as regras e os critérios estabelecidos pelo legislador infraconstitucional, especialmente no Código de Processo Civil, na legislação extravagante (sobretudo a Lei nº 10.259/2001), além das leis de organização judiciária e dos regimentos internos dos tribunais.

O artigo 86 do Código de Processo Civil prescreve que as causas cíveis serão conhecidas e julgadas pelos órgãos jurisdicionais, dentro dos parâmetros tipificados pela legislação, e nos seus limites, salvo nos casos em que as partes poderão portar-se de modo diverso, para eleger um determinado foro para conhecer de seus eventuais litígios ou estabelecer o juízo arbitral (Lei nº 9.307/1996). É preciso destacar, em referência ao artigo 86, que a expressão “simplesmente decididas” (pelos órgãos jurisdicionais) não significa que essas causas sejam processadas por um órgão que não faça parte do Poder Judiciário, mas serve apenas para demonstrar que há casos em que a um órgão jurisdicional cabe o processamento da causa e a outro o respectivo julgamento (SILVA, O. A. B. da, 2000, p. 399).

As normas de organização judiciária e os regimentos dos tribunais são editados em consonância com a autonomia administrativa prevista na Constituição (artigo 96), e não podem contrariar as leis federais que tratam de processo, em face da disposição constitucional que prescreve a competência privativa da União para legislar sobre direito processual (artigo 22, I).

4 A COMPETÊNCIA EM RAZÃO DO CRITÉRIO TERRITORIAL

Consoante exposto, a competência, no processo civil brasileiro, é determinada em razão dos elementos do processo. Para os fins a que se propõe este trabalho, impende aprofundar a análise do critério territorial. Primeiro, de modo geral. Posteriormente, examinar-se-á especificamente a competência territorial da Justiça Federal.

A competência territorial consiste na delimitação territorial do exercício de jurisdição pelos juízes e tribunais. O exercício da jurisdição se dá pelos diferentes órgãos dentro de

limites territoriais. A verificação desta competência nos leva à determinação do foro competente, ou seja, do local onde deve ser ajuizada a demanda.

A competência por território estabelece a distribuição das causas entre diversos juízos de igual tipo, com duas ordens de finalidades principais: facilitar a defesa das partes, principalmente a do réu, e permitir que, em certas categorias de controvérsias, o processo tramite perante o juízo que, em virtude do lugar onde tem sede, exerça as suas funções da forma mais eficiente (LIEBMANN, 1985, p. 65).

Na sistemática adotada pelo Código de Processo Civil, a competência territorial é genérica, uma vez que engloba em seu conceito tanto a competência *ratione loci*, no artigo 94, quanto a competência *rei sitæ*, estabelecida pelo lugar de situação do imóvel, no artigo 95. Versando o litígio sobre direito pessoal ou direito real sobre bens móveis, o foro comum é o foro do domicílio do réu, e o foro especial é o do domicílio do autor ou o eleito por este. Por outro lado, versando o litígio sobre direito real sobre bens imóveis, o foro comum é o foro da situação da coisa.

Independentemente da classificação adotada, é certo que, na disposição da parte final do artigo 95, trata-se de um caso de competência absoluta, portanto, inderrogável pelas partes.

As competências definidas no Código de Processo Civil, na sua maioria, são territoriais e podem ser assim agrupadas:

I – No que tange ao questionamento sobre a soberania do Estado brasileiro, e à consequente delimitação da competência da autoridade nacional, o Código de Processo Civil (artigos 88 e 89) destaca que a autoridade brasileira é competente sempre que: estiverem em litígio réu pessoa física (de qualquer

nacionalidade) domiciliado no Brasil, ou réu pessoa jurídica (com agência, filial ou sucursal no território brasileiro); existir obrigação a ser cumprida no território brasileiro; fato ocorrido ou ato praticado no Brasil; ações relativas a imóveis no Brasil; e inventário ou partilha de bens, situados no Brasil (independentemente da nacionalidade ou da residência do autor).

II – De outro lado, no que se refere à determinação do foro competente, dispõe o Código de Processo Civil no seguinte sentido:

a) Ações fundadas em direito pessoal e ações fundadas em direito real sobre bens móveis: foro comum: domicílio do réu; se há mais de um domicílio: qualquer dos domicílios; se há mais de um réu: qualquer deles, à escolha do autor; se o domicílio é incerto ou desconhecido: onde for encontrado ou no domicílio do autor; se não possuir domicílio-residência no Brasil: domicílio do autor – artigo 94;

b) Ações fundadas em direito real sobre bens imóveis (exceto as ações do item “c”): foro comum: lugar de situação da coisa, do domicílio ou de eleição pelo autor – artigo 95;

c) Ações fundadas em direitos de propriedade, vizinhança, servidão, posse, divisão e demarcação de terras e nunciação de obra nova: somente o lugar da situação da coisa (competência absoluta) – artigo 95;

d) Ações que envolvam herança: foro comum: domicílio do autor (mesmo nos casos de morte ocorrida fora do Brasil); foro especial: situação dos bens (sem domicílio certo do autor); foro especial: lugar do óbito (sem domicílio certo do autor e bens em lugares diferentes) – artigo 96;

e) Ações em que o réu é ausente: foro comum: o lugar de seu último domicílio – artigo 97;

f) Ações em que o réu é incapaz: foro comum: domicílio de seu representante – artigo 98;

g) Ações em que a União ou Território são autores, réus ou intervenientes: capital do Estado – artigo 99 (não houve recepção deste dispositivo pela Constituição de 1988, em face da regra prevista no seu artigo 109);

h) Ações de separação, conversão de separação em divórcio ou anulatória de casamento: foro comum: residência da mulher – artigo 100, I;

i) Ações de alimentos: foro comum: residência do alimentado – artigo 100, II;

j) Ações de anulação de títulos extraviados ou destruídos: foro comum: domicílio do devedor – artigo 100, III;

k) Ações contra pessoa jurídica: foro comum: lugar da sede; foro especial: lugar da agência ou sucursal quanto às obrigações contraídas – artigo 100, IV, “a” e “b”;

l) Ações contra sociedade sem personalidade jurídica: foro comum: lugar onde exerce a atividade principal – artigo 100, IV, “c”;

m) Ações que exigem o cumprimento de obrigação: foro comum: lugar onde a obrigação deve ser satisfeita – artigo 100, IV, “d”;

n) Ações de reparação de dano: foro comum: lugar do ato ou fato – artigo 100, V, “a”;

o) Ações em que o réu é gestor de negócios alheios: foro comum: lugar do ato ou fato – artigo 100, V, “b”;

p) Ações de reparação de dano proveniente de delito ou acidente de trânsito: foro comum: domicílio do autor ou lugar do fato – artigo 100, V, parágrafo único.

5 A COMPETÊNCIA TERRITORIAL DA JUSTIÇA FEDERAL: PRIMEIRO E SEGUNDO GRAU DE JURISDIÇÃO

5.1 *Competência territorial em primeiro grau de jurisdição*

A competência territorial, também designada de competência de foro da Justiça Federal de primeiro grau, está disciplinada no artigo 109 da Constituição: nos §§ 1º e 2º, para as ações em que a União for parte; e no § 3º e na legislação infraconstitucional, para as ações em que forem partes os demais entes federais.

A distribuição da competência é feita de acordo com o interesse público, e o norte do constituinte é dar maior eficácia à prestação jurisdicional. Neste sentido, em regra, a competência é absoluta. Em alguns casos o legislador possibilita que a competência seja modificada, para privilegiar o interesse e a vontade das partes. Portanto, a autorização para a alteração da competência deve ser expressa na lei. No processo civil clássico (regido pelo CPC), a competência territorial é relativa, consoante expressamente está o disposto nos artigos 102, 111 e 114 do Código de Processo Civil, exceto nos casos em que há previsão legal expressa em sentido contrário, v.g., no artigo 95 do mesmo Código (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2002, p. 241-243).

Portanto, a competência de foro da União é absoluta. Explica-se. Em primeiro lugar, há previsão constitucional expressa da competência territorial para as causas em que a União for parte. Igualmente, as disposições constitucionais, ainda que se tratem de normas formalmente constitucionais, prevalecem sobre a legislação infraconstitucional, devido ao princípio da supremacia da Constituição. Em terceiro lugar, não é possível interpretar a Constituição a partir da norma

infraconstitucional (ou seja, dos artigos do Código de Processo Civil que prescrevem que a competência territorial é relativa).

Além disto, a previsão constitucional existe justamente porque o constituinte entendeu que se deve estabelecer um tratamento diferenciado para as causas em que a União estiver presente, além de favorecer todas as partes da relação processual, ou seja, facilitar o acesso à justiça, a produção das provas e assegurar a ampla defesa técnica e pessoal. Ademais, a Constituição não apresenta palavras, incisos ou artigos inúteis, pois o constituinte poderia silenciar a respeito da competência de foro da União, no que seriam aplicáveis as regras de competência de foro referente às pessoas jurídicas segundo a legislação infraconstitucional, como fez em relação às autarquias, fundações públicas e empresas públicas federais.

A regra de competência de foro da União determina que as causas em que ela for parte autora são propostas na seção judiciária onde tiver domicílio a parte contrária. Como é sabido, a partir do ano de 1987, iniciou-se o processo de interiorização da Justiça Federal, até então presente somente nas capitais dos Estados. O legislador constituinte de 1988 não se deu conta do início do processo de divisão das seções judiciárias da Justiça Federal em subseções judiciárias. O texto constitucional deve ser interpretado sistematicamente, de modo que, ao se referir à “seção judiciária”, é possível compreender que o constituinte quis dizer “subseção judiciária”. Interpretar de modo diverso implica inviabilizar todo o processo de interiorização da Justiça Federal, e o acúmulo de processos nas varas das capitais:

É essa a interpretação que melhor se amolda aos artigos 11 e 12 da Lei n. 5.010, de 30.05.66, publicada em 01.06.66. O aludido artigo 11 (da referida lei) fixa que o juiz federal tem “jurisdição” em toda a seção judiciária.

Contudo, esse artigo deve ser interpretado em cotejo com o artigo 12, que lhe segue e estabelece, deveras, a possibilidade de instalação de subseções judiciárias [no interior dos Estados]. (BENITES, 2003, p. 109).

O artigo 99 do Código de Processo Civil, que dispõe sobre a competência territorial para processar e julgar causas da União, não foi recepcionado pela nova ordem constitucional, pois, além de ser incompatível com o momento atual de expansão da Justiça Federal, está em contradição com os dispositivos constitucionais que estabelecem esta competência. Vale lembrar que, em 1973, quando da promulgação do Código de Processo Civil, a Justiça Federal estava instalada somente nas capitais dos Estados, por isso o Código estabeleceu o foro da capital do Estado como competente para julgar as ações da Justiça Federal, não mencionando as subseções posteriormente instaladas e localizadas no interior (DINAMARCO, 2002, p. 510).

Fixada a competência de foro da Justiça Federal em razão do domicílio das partes, as posteriores mudanças de domicílio do autor ou do réu são irrelevantes, em face do princípio da inalterabilidade da competência, exceto se for criado ou suprimido órgão judiciário.

Desse modo, pela disposição constitucional do § 1º do artigo 109, que trata da competência territorial, sempre que a União for autora, a ação deverá ser postulada no domicílio do réu. Trata-se, portanto, de uma benesse do legislador constitucional, a fim de permitir que o demandado possa melhor se defender quando for citado para um processo iniciado pela União, não sendo aplicadas as disposições dos artigos 111 ou 114 do Código de Processo Civil, que regulamentam a competência relativa. Isto significa dizer que o constituinte,

propositadamente, excluiu da incidência desta regra as autarquias, as fundações públicas e as empresas públicas federais (DINAMARCO, 2002, p. 508-509).

A ação proposta pela União, em face de dois ou mais réus, pessoas físicas ou jurídicas, em litisconsórcio necessário, com domicílios diferentes, será ajuizada no foro de domicílio de qualquer um deles à escolha da União, em face da aplicação subsidiária da regra estabelecida no artigo 94, § 4º, do Código de Processo Civil.

Impende destacar que a modificação do domicílio do réu, posteriormente ao ajuizamento da demanda, não tem por efeito alterar a competência territorial. A União verificará qual é o domicílio do réu de acordo com seus registros de dados e cadastros, informados pelo réu no decorrer das atividades administrativas. Pode, contudo, ocorrer mudança de domicílio entre a prestação da informação pelo réu e o momento do ajuizamento da demanda. Uma vez comprovada a alteração, no curso de processo judicial, pensa-se que o processo deva ser remetido para a vara federal do respectivo novo endereço, conforme a finalidade do preceito constitucional, qual seja, facilitar a defesa do réu nas ações propostas pela União. Este raciocínio encontra fundamento na competência territorial absoluta definida na Constituição Federal, não modificável por legislação infraconstitucional nem por esforço exegético da jurisprudência dos tribunais.

Em relação às demandas ajuizadas contra a União, poderão ser propostas em quaisquer dos foros definidos no artigo 109, § 2º, da Constituição. A parte autora poderá escolher livremente em qual dos foros concorrentes da Justiça Federal irá ajuizar a demanda: no domicílio do autor; naquele em que

houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa; ou, ainda, no Distrito Federal.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu, inclusive, que esta regra vale também para os mandados de segurança cuja apreciação competir à Justiça Federal, já que a regra geral não estabelece distinção sob o aspecto formal entre os diferentes tipos de ações e procedimentos (Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 509.442, 2ª Turma, Rel.^a Min.^a Ellen Gracie, julg. 3 ago. 2010, DJe nº 154, 19 ago. 2010). Com base no mesmo fundamento, isto é, da existência de correlação entre a opção do autor e o tipo de ação ou procedimento proposto contra a União, o mesmo Tribunal assentou a possibilidade de o autor escolher o foro mais conveniente, ainda que se trate de ação real imobiliária (Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 599.188, 1ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julg. 14 jun. 2011, DJe nº 124, 29 jun. 2011).

O ajuizamento da ação em qualquer dos foros, portanto, é perfeitamente possível e não apresenta nenhum tipo de vício, pois todos os foros previstos são igualmente competentes (competência concorrente) (CARVALHO, 2012, p. 99), operando-se a prevenção. Ou seja, após a escolha da parte autora entre os foros constitucionalmente possíveis, opera-se a prevenção, de modo que a parte não pode mais optar por qualquer outro foro.

Não há possibilidade do ajuizamento de exceção de incompetência, pois a opção legislativa consagrou uma faculdade atribuída à parte autora, consistente em escolher um dos foros competentes, de acordo com a pretensão veiculada, de modo a facilitar o acesso à justiça.

A competência de foro concorrente é diferente de foro de eleição, previsto pelo Código de Processo Civil, uma vez que, nesta segunda hipótese, fala-se da eleição do foro no instrumento contratual com a concordância das partes envolvidas. Portanto, é equívoca a utilização do termo “eleição do foro”, quer se trate de competência absoluta, quer se trate de competência concorrente para processar e julgar as causas ajuizadas contra a União.

Nesse sentido já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal, ao julgar que o rol de situações mencionadas no artigo 109 da Constituição Federal é exaustivo. Descabe conclusão que não se coadune com o previsto constitucionalmente, a exemplo da possibilidade de a ação ser ajuizada na capital do Estado. Assim, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 459.322 (Rel. Min. Marco Aurélio, julg. 22 set. 2009, DJe nº 237, 17 dez. 2009), assentou a taxatividade das possibilidades previstas no § 2º do artigo 109 da Constituição Federal.

Ocorrendo litisconsórcio ativo facultativo, devem ser observadas as regras constitucionais de fixação da competência para as causas intentadas contra a União, de modo que os autores têm a faculdade de propor a ação em litisconsórcio no mesmo foro da Justiça Federal, se tiverem o mesmo domicílio. Se os autores tiverem domicílios distintos, poderão, sempre a seu exclusivo critério, ajuizar a concernente ação no foro do domicílio de qualquer deles, sem prejuízo de sua opção por qualquer dos outros critérios definidores da competência da Justiça Federal comum estabelecidos no artigo 109, § 2º, da Constituição da República (vide STF, Agravo Regimental nos Embargos de Divergência no Recurso Extraordinário nº 451.907 Pleno, Rel.

Min. Celso de Mello, julg. 20 mar. 2013, DJe nº 68, 12 abr. 2013). Nos casos de litisconsórcio ativo necessário, quando a lei ou a natureza da relação jurídica discutida em juízo determina a sua formação, independentemente da vontade das partes, subsiste a faculdade da escolha do foro competente em relação a qualquer um dos domicílios dos autores.

5.2 *A competência territorial em segundo grau de jurisdição*

A competência territorial da Justiça Federal em segundo grau de jurisdição foi prevista no artigo 27, § 6º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incumbindo ao extinto Tribunal Federal de Recursos fixar os limites jurisdicionais.

Foram criados cinco Tribunais Regionais Federais e definidos os âmbitos territoriais de atuação. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região, com a composição inicial de dezoito juízes, tem sede em Brasília e jurisdição sobre o Distrito Federal e os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins. O Tribunal Regional Federal da 2ª Região, com a composição inicial de quatorze juízes, e sede na cidade do Rio de Janeiro, tem jurisdição sobre os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo. O Tribunal Regional Federal da 3ª Região, com a composição inicial de dezoito juízes, tem sede na cidade de São Paulo e jurisdição sobre os Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, com a composição inicial de quatorze juízes, tem sede na cidade de Porto Alegre e jurisdição nos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. O Tribunal Regional Federal da 5ª Região, com a composição inicial de dez juízes, tem sede na

cidade do Recife e jurisdição sobre os Estados de Pernambuco, Alagoas, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Atualmente, os Tribunais Regionais Federais apresentam a seguinte composição: vinte e sete membros na 1ª e na 2ª Regiões, quarenta e três membros na 3ª Região, vinte e sete membros na 4ª Região e quinze membros na 5ª Região.

É oportuno lembrar, igualmente, que a Emenda Constitucional nº 45/2004 acresceu ao artigo 107 o § 2º, que prescreve a instalação de justiça itinerante, assim como o § 3º, segundo o qual os Tribunais Regionais Federais poderão funcionar de forma descentralizada, constituindo, para tanto, Câmaras regionais, no escopo de assegurar ao jurisdicionado o pleno acesso à justiça em todas as fases do processo. É de se lamentar, contudo, que a medida de descentralização não seja impositiva como a que comanda a instalação da justiça itinerante, pois, uma vez implementada, a descentralização, por meio das Câmaras, aproximaria do jurisdicionado o órgão de recurso (SILVA, J. A. da, 2006, p. 574).

A Emenda Constitucional nº 73/2013 alterou o artigo 27 do ADCT da Constituição Federal de 1988 e criou os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões da Justiça Federal, com sedes, respectivamente, nas cidades de Curitiba, Belo Horizonte, Salvador e Manaus.¹

6 ANÁLISE CRÍTICA DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A COMPETÊNCIA TERRITORIAL PARA PROCESSAR E JULGAR AS AÇÕES PROPOSTAS PELAS E EM FACE DAS AUTARQUIAS FEDERAIS

A previsão constitucional do artigo 109, §§ 1º e 2º, quanto à competência territorial da União, a princípio, exclui as autarquias, as fundações públicas e as empresas públicas federais.

Parece claro, nesse sentido, o interesse do legislador constituinte em definir apenas a competência territorial da União, e não a dos demais entes federais que litigam na Justiça Federal. Pensar em sentido contrário implicaria a desnecessidade de o constituinte inserir expressamente o termo “União” nos §§ 1º e 2º do artigo 109 da Constituição. Além disso, o texto constitucional refere-se expressamente, no *caput* do artigo 109, à União, à autarquia e à empresa pública, enquanto os parágrafos, quando definem a competência territorial, apenas citam a União. Se a intenção do constituinte fosse definir a competência de todos os entes federais, bastaria tê-los mencionado nos precitados dispositivos (PERRINI, 2001, p. 289). É importante, nessa esteira, lembrar que textos normativos não contêm palavras inúteis, e não há motivos para tratar de maneira uniforme matérias diferenciadas pelo próprio texto constitucional.

Significa dizer que os dois primeiros parágrafos se destinam à União, e não há referência às autarquias e às empresas públicas. Contudo, em relação às autarquias, por exemplo, há expressa menção, nos §§ 3º e 4º do referido artigo 109 da Constituição, quanto à delegação de competência da Justiça Federal para a Justiça Estadual.

Ademais, não se pode olvidar o princípio da supremacia da Constituição. Somente outra norma de caráter constitucional poderia alterar o conteúdo expresso na Constituição quanto às regras de competência territorial da União. Neste particular, entende-se que normas de competência territorial não necessitariam estar dispostas na Constituição, mas sim na legislação ordinária, pois as peculiaridades e as riquezas dos casos concretos, além da diversidade das relações sociais e

da velocidade de suas transformações, ensejam modificações dessas regras no decorrer do tempo, que são mais facilmente realizadas na legislação infraconstitucional.

Igualmente, outro argumento para a aplicação, apenas à União, da regra constitucional de competência territorial é que autarquias federais são pessoas jurídicas distintas, pertencentes à Administração Federal indireta, motivo pelo qual não poderiam ser confundidas com o ente público que as criou. Nesse sentido, destaca-se que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.094/DF, assentou a inaplicabilidade do disposto no § 1º do mencionado artigo 109 ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Não obstante tais considerações, em recentes precedentes o Supremo Tribunal Federal tem entendido pela aplicabilidade do disposto no artigo 109, § 2º, da Constituição às autarquias federais (Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 499.093/PR, 1ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julg. 9 nov. 2010, DJe nº 226, 24 nov. 2010; Embargos de Declaração na Reclamação nº 5.577/RJ, Pleno, Rel. Min. Menezes Direito, julg. 16 abr. 2009, DJe nº 157, 20 ago. 2009; Recurso Extraordinário nº 234.059/AL, 1ª Turma, Rel. Min. Menezes Direito, julg. 2 set. 2008, DJe nº 222, 20 nov. 2008; Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 484.235/MG, 2ª Turma, Relª. Minª. Ellen Gracie, julg. 25 ago. 2009, DJe nº 176, 17 set. 2009; Recurso Extraordinário nº 474.691/SC, Rel. Minª. Cármen Lúcia, decisão de 27 nov. 2009, DJe nº 234, 14 dez. 2009; Recurso Extraordinário nº 491.331, Relª. Minª. Cármen Lúcia, decisão de 20 nov. 2009, DJe nº 235, 15 dez.

2009; Recurso Extraordinário nº 596.436/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão de 30 nov. 2009, DJe nº 18, 29 jan. 2010).

Os precedentes relacionados foram minuciosamente estudados e sistematizados, com a finalidade de compreender a fundamentação empregada pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de ampliar os efeitos da interpretação da regra constitucional de competência territorial às autarquias.

O precedente inaugural, que deu origem a este posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca da aplicabilidade do artigo 109, § 2º, às autarquias federais (RE nº 234.059/AL), trata da formação de litisconsórcio ativo de autores domiciliados em Estados diversos daquele onde ajuizada a ação, e não há fundamentação que justifique a escolha do foro competente, nas causas em que faça parte autarquia federal, aos moldes do citado dispositivo constitucional.

Até porque, na fundamentação, o Relator não faz menção à autarquia federal, mas sim à União, como pode ser visto no trecho do voto aqui reproduzido:

O texto estabelece que “as causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou o fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal”. Ora, o que se verifica é a ausência de qualquer tipo de restrição no que concerne à opção pelo autor, que, por isso, é o juiz de sua conveniência para exercê-la, limitadas, apenas, as opções.

A partir deste precedente, o Supremo Tribunal Federal proferiu outros acórdãos na mesma linha. Todavia, cabe ressaltar que o precedente que deu origem aos demais julgados especifica somente os casos de litisconsórcio passivo

entre União e autarquia, o que não se confunde com as demandas ajuizadas em face das segundas, apenas.

Lê-se na ementa da decisão proferida no RE nº 484.235-AgR/MG: “os litisconsortes, nas ações contra a União, podem optar pela propositura da ação no domicílio de qualquer deles”. No voto, consta a referência ao precedente RE nº 234.059/AL, inclusive com a sua reprodução literal. Aqui também, a conclusão, assim como a ementa, não guardam relação com a discussão sobre a aplicabilidade do artigo 109, § 2º, da Constituição às autarquias e fundações públicas, quando réis em processos judiciais.

No RE nº 499.093-AgR2/PR, o Relator fez referência aos precedentes citados, sem, contudo, esmiuçar nenhuma nova explicitação, conforme se verifica no trecho do voto:

O Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, tem decidido pela aplicabilidade do disposto no artigo 109, § 2º, da Constituição às autarquias federais. De fato, no julgamento dos RE 234.059/AL, Rel. Min. Menezes Direito e RE 484.235-AgR/MG, Rel. Min. Ellen Gracie, esta Corte decidiu pela aplicação daquele dispositivo, respectivamente, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e ao Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. Ademais, no julgamento da Rel 5.577-ED/RJ, Rel. Min. Menezes Direito, o Plenário desta Corte entendeu pela incidência da norma mencionada em ação na qual figurava como parte a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, ora agravante.

Além da fundamentação acima, consta do voto apenas a referência à decisão atacada via recurso, sem que se apresente nenhum outro argumento ou fundamento para justificar a fixação da competência territorial das autarquias com base no artigo 109, § 2º, da Constituição.

A Ministra Cármen Lúcia, ainda, por meio de decisão monocrática (RE nº 474.691), além de mencionar esses acórdãos paradigmáticos, avança e traz os seguintes argumentos: “às autarquias federais deve ser dado tratamento idêntico ao da União. Portanto, não devem elas ter privilégio de foro maior do que o concedido pela Constituição Federal à União no § 2º do artigo 109 da Constituição Federal”. Da mesma Ministra é a decisão monocrática do RE nº 491.331, em que, novamente, apenas se mencionaram os precedentes.

Em linhas gerais, os precedentes citados somente referem o acórdão paradigmático. Contudo, no precedente originário, o objeto apreciado foi a possibilidade de litisconsórcio ativo entre autores domiciliados em Estados diversos nas ações ajuizadas contra a União e autarquia federal, e não guarda, portanto, qualquer relação com o objeto decidido nos votos, consistente na aplicação da regra de competência territorial da União às autarquias federais. Ou seja, não há fundamentação, nos precedentes, que justifique a fixação da competência territorial das autarquias, na Justiça Federal, de acordo com a regra constitucional que regula a competência territorial para processar e julgar as causas ajuizadas contra a União (artigo 109, § 2º).

A preocupação do Supremo Tribunal Federal em pacificar o entendimento sobre a matéria foi exposta na Repercussão Geral nº 374, no Recurso Extraordinário nº 627.709/DF (ainda em tramitação). Depreende-se do voto do Relator, Min. Ricardo Lewandowski:

a questão ventilada possui repercussão geral do ponto de vista econômico e jurídico, de forma a ultrapassar os interesses subjetivos envolvidos, uma vez que discute

os critérios de aplicação do § 2º, do artigo 109 da CF, que trata da competência territorial de causas ajuizadas contra a União e da extensão ou não da aplicação deste dispositivo aos demais entes da administração indireta federal, como autarquias e fundações, permitindo que as mesmas sejam demandadas fora de suas sedes ou em localidades que não possuem sequer agência ou sucursal.

O parecer do Procurador-Geral da República na Repercussão Geral apresentou o argumento de que a aplicabilidade do dispositivo constitucional à União e às autarquias federais não viola a diretriz de que as autarquias não podem ter privilégio de foro maior do que o concedido à União na Constituição, bem como se alinha com a questão do acesso à justiça. Assim, o parecer conclui pela interpretação ampliativa do artigo 109, § 2º, da Constituição, para abranger também as autarquias federais, do ponto de vista da funcionalidade e do acesso ao Judiciário, sem adentrar em outros argumentos jurídicos, nem mesmo explicitar os indicados fundamentos políticos.

Apesar das considerações expedidas pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal e pelo Procurador-Geral da República, e com base nos preceitos constitucionais e no princípio da supremacia da Constituição, sustenta-se a tese de que o foro competente para as ações movidas contra os demais entes federais, ressalvada a União, deve ser buscado a partir da análise dos demais dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. Isto passa, no que se refere às pessoas jurídicas, pelo artigo 100, IV, do Código de Processo Civil, e pela aplicação subsidiária do artigo 4º da Lei nº 9.099/1995, para as ações de competência dos juizados especiais federais.

Por outro lado, para se aferir o foro competente para as ações propostas pelas autarquias, fundações públicas e

empresas públicas federais nas varas federais (que não podem ser autoras nos juizados especiais, de acordo com as regras específicas desse subsistema), deve-se observar o tipo de ação proposta e as regras dispostas no Código de Processo Civil, ou seja, se a ação é fundada em direito pessoal, direito real sobre bem móvel, direito real sobre bem imóvel, entre outras.

Em semelhante linha de intelecção, Aluisio Gonçalves de Castro Mendes (2006, p. 130) sublinha que a Constituição Federal não estabeleceu regras específicas para entidades autárquicas e empresas públicas federais, de modo que, em relação a elas, devem incidir as normas previstas no Código de Processo Civil e em eventual legislação específica, a exemplo, conforme se disse, da Lei dos Juizados Especiais Federais. E, portanto, preconiza: “não há qualquer possibilidade de aplicação, por analogia, às pessoas da Administração Pública Indireta inclusas no inciso I do artigo 109 da CR, das regras instituídas nos §§ 1º e 2º, pois estas são destinadas exclusivamente à União”.

Nesse sentido, após o chamado “precedente inaugural” do Supremo Tribunal Federal, aplicando às autarquias federais a regra dos §§ 2º e 3º do artigo 109 da Constituição, e mesmo constituindo jurisprudência minoritária, determinados Tribunais Regionais Federais mantiveram o entendimento da restrição da aplicabilidade de mencionados dispositivos à União. Assim, por exemplo, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em 2011, prolatou acórdão nestes termos ementado:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO PROPOSTA CONTRA AUTARQUIA FEDERAL. COMPETÊNCIA TERRITORIAL. REGRA APLICÁVEL.

1. A regra do art. 109, parágrafo 2º, da CF/88 não se aplica às autarquias federais, mas, apenas, à União, não podendo, portanto, o INMETRO, que tem sede no Rio

de Janeiro/RJ, ser litigado em outra Seção Judiciária com base nessa regra.

2. A regra do art. 100, inciso IV, alínea “b”, do CPC só se aplicaria ao caso se tivesse o INMETRO sucursal ou agência nos Estados do Ceará ou Rio Grande do Norte, o que não o caso. [...]

[TRF 5ª Região, Agravo de instrumento nº 93.917/RN, Processo nº 2009.05.00.000181-2, Primeira Turma, Rel. Des. Fed. Emiliano Zapata Leitão (conv.), julg. 3 mar. 2011, DJe 17 mar. 2011, p. 905]

Na mesma senda, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região também assentou:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXCEÇÃO DE INCOMPETÊNCIA. CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. REMESSA DOS AUTOS À DISTRIBUIÇÃO PARA UMA DAS VARAS FEDERAIS CÍVEIS DO ESTADO. A questão central diz respeito à definição de competência territorial em ação proposta contra autarquia federal, razão pela qual não se aplica o preceituado no art. 109, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, dirigido à União, e, sim, o disposto no art. 100, IV, do CPC. A regra processual é de que cabe ao demandante a escolha entre a sede da autarquia ou da agência ou sucursal, quando estas existem. De acordo com o artigo 25 da Lei 5.194/66, a sede dos Conselhos Regionais será no Distrito Federal, em capital de Estado ou de Território Federal. O recorrente protocolizou seu pleito em posto de atendimento, localizado na cidade de Campinas e não em agência ou sucursal da referida autarquia, razão pela qual deve ser a ação originária julgada por uma das Varas da Capital. Em se tratando de pleito relativo à inscrição de profissional titular de diploma obtido em universidade estrangeira, subsume-se a competência da câmara especializada para apreciar o requerimento, nos termos da Resolução 1.007/2003. Não estando nas atribuições da Delegacia Regional a análise da pretensão do autor, que consiste, justamente, em obter a inscrição perante o CREA, com a consequente expedição da carteira profissional, inviável a aplicação do disposto no artigo

100, inciso “b”, do Código de Processo Civil. [...] [TRF 4ª Região, Agravo de instrumento nº 0007440-08.2012.4.03.0000, Quarta Turma, Relª. Desª. Fed. Marli Ferreira, julg. 27 set. 2012, e-DJF3 5 out. 2012]

Vale lembrar, finalmente, a previsão do próprio texto constitucional (artigo 109, § 3º) para as causas em que forem partes o Instituto de Previdência Social (autarquia federal) e segurado: sempre que a comarca não seja sede de vara federal, a ação poderá ser proposta na comarca da Justiça Estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, bem como outras causas que a lei infraconstitucional determinar (execuções fiscais, usucapião especial, entrega de certificado de naturalização e vistorias e justificações judiciais, nos casos de delegação de competência nas demandas que envolvem as autarquias, empresas públicas e fundações públicas federais).

Essa é, portanto, a tendência na atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do tema ora discutido, que se funda, consoante se esclareceu, em precedente que sequer examinou detidamente a questão da aplicabilidade do artigo 109, § 2º, da Constituição às autarquias federais.

7 CONCLUSÕES

Incumbe ao Estado, como correspondência ao seu monopólio sobre a atividade jurisdicional, o poder-dever de disponibilizar aos jurisdicionados mecanismos eficientes de solução dos conflitos sociais. Daí que o acesso à justiça, é dizer, a uma efetiva e célere prestação jurisdicional, constitua um direito cuja relevância vem crescendo geometricamente, a ponto de ser previsto, na Constituição da República, na estratégica posição topológica dos direitos fundamentais de todo cidadão.

A competência, parcela de jurisdição conferida a órgão judicial para processar e julgar as demandas que lhe forem submetidas, conforme prévia prescrição legislativa ou constitucional, pode figurar, em certo sentido, como um dos principais obstáculos à efetiva e célere prestação jurisdicional. Isso porque, em não poucos casos, torna-se difícil precisar o juízo competente, de modo que a discussão instaurada pela lide é desviada do direito material cuja tutela se pleiteia e desborda para disputas puramente processuais. Daí que tempo e energia se dissipem em questões que não contribuem, ou, se o fazem, em muito pequena medida, para a solução do problema que concretamente se submeteu ao Judiciário.

Importa ter bem vincado que o legislador goza da ampla liberdade de criação, manutenção, modificação e substituição dos critérios definidores da competência. Nessa senda, lança mão de técnicas legislativas de inclusão e exclusão da distribuição da competência. Há inclusão quando o legislador adota certo critério e confere a um ou mais órgãos jurisdicionais competência para processar e julgar as demandas. Por outro lado, na técnica da exclusão, após o legislador escolher um ou mais órgãos jurisdicionais competentes, subtrai-lhe parte da competência.

A competência cível da Justiça Federal é absoluta e taxativamente prescrita nos artigos 108 e 109 da Constituição da República. À lei ordinária não é concedido ampliar a competência constitucionalmente prevista. Poderá, no entanto, delegar o exercício da competência federal para juiz estadual, sempre que a comarca não for sede de vara federal. Nem mesmo é possível criar, ampliar ou extinguir regras de competência por meio de jurisprudência, sob pena de ofensa ao princípio do juiz natural, que veda o juízo por exceção.

Em outras palavras, a competência territorial da Justiça Federal é absoluta no que respeita à União. É relativa, contudo, na escolha do foro competente, em relação às autarquias, fundações públicas e empresas públicas federais.

No que respeita especificamente à competência territorial da Justiça Federal de primeiro grau, encontra-se disciplinada no artigo 109 da Constituição, nos §§ 1º e 2º, para as demandas em que for parte a União, e no § 3º e nas leis infraconstitucionais, para ações em que os demais entes com foro federal privilegiado forem partes.

Não obstante, há atualmente uma tendência na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da competência territorial da Justiça Federal, que consiste na ampliação do âmbito subjetivo da regra do artigo 109, § 2º, da Constituição, para nele incluir as entidades autárquicas federais. Conforme ficou amplamente demonstrado, os acórdãos que compõem essa corrente se fundamentam em precedente que, na verdade, sequer abordou o ponto controverso. Além disso, os argumentos favoráveis à referida interpretação carecem de solidez e clareza, e implicam violação à norma constitucional de competência.

A complexidade e a relevância do tema fizeram com que as discussões culminassem no reconhecimento da Repercussão Geral nº 374, em recurso extraordinário pendente de julgamento. Tendo em vista os esclarecimentos e considerações tecidas nesse trabalho, é de se reconhecer a importância de uma decisão, por parte do Supremo Tribunal Federal, órgão ao qual compete “precipualemente a guarda da Constituição”, que verdadeiramente prestigie o preceito veiculado pelo legislador constituinte originário, e limite o raio de alcance do artigo 109, § 2º, da Constituição aos seus reais destinatários.

Referências bibliográficas

ALVIM, José Manuel Arruda. Anotações sobre o tema da competência. *Estudos de Direito Processual em homenagem a José Frederico Marques*. São Paulo: Saraiva, 1982.

BENITES, Nórton Luís. Competência previdenciária no processo de conhecimento do Juizado Especial Federal Cível. In: ROCHA, Daniel Machado da (Org.). *Temas atuais de direito previdenciário e assistência social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

BOCHENEK, Antonio César. *Competência cível da Justiça Federal e dos Juizados Especiais Cíveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

_____; DALAZOANA, Vinicius. *Competência cível da Justiça Federal e dos Juizados Especiais Federais*. Curitiba: Juruá, 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARNELUTTI, Francesco. *Lecciones sobre el proceso penal*. Trad. Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires: Bosh, 1950. v. 2.

CARVALHO, Vladimir Souza. *Competência da Justiça Federal*. 8. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civil*. Trad. J. Guimarães Menegale. São Paulo: Saraiva, 1965. v. 2.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. v. 1.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. São Paulo: Saraiva, 1985.

GRECO FILHO, Vicente. *Direito processual civil brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. v. 1.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de direito processual civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

MARQUES, José Frederico. *Manual de Direito Processual Civil*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Competência cível da Justiça Federal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PERRINI, Raquel Fernandez. *Competência da Justiça Federal*. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2011.

_____. *Competências da Justiça Federal comum*. São Paulo: Saraiva, 2001.

SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras linhas de direito processual civil*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. v. 1.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

1 A Câmara dos Deputados aprovou, em segundo turno, por 371 votos a favor, 54 contrários e seis abstenções, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 544/2002, que, em 2002,

já havia sido aprovada no Senado Federal (PEC originária nº 29/2001). Contudo, a Associação Nacional dos Procuradores Autárquicos Federais (ANPAF) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.017/2013, e o presidente do STF, Ministro Joaquim Barbosa, deferiu a liminar, no recesso judiciário, para suspender os efeitos da EC nº 73/2013. OAB, AMB, AJUFE e APAJUFE ingressaram no feito como *amici curiae*. Segue o texto da EC nº 73/2013: “As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional: Art. 1º. O art. 27 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte § 11: *Art. 27. § 11. São criados, ainda, os seguintes Tribunais Regionais Federais: o da 6ª Região, com sede em Curitiba, Estado do Paraná, e jurisdição nos Estados do Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul; o da 7ª Região, com sede em Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, e jurisdição no Estado de Minas Gerais; o da 8ª Região, com sede em Salvador, Estado da Bahia, e jurisdição nos Estados da Bahia e Sergipe; e o da 9ª Região, com sede em Manaus, Estado do Amazonas, e jurisdição nos Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima.*’ (NR). Art. 2º. Os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões deverão ser instalados no prazo de 6 (seis) meses, a contar da promulgação desta Emenda Constitucional. Art. 3º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação”.