



JUSTIÇA FEDERAL
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6^a REGIÃO
Centro de Inteligência

NOTA TÉCNICA n.º 01/2022

Belo Horizonte/MG, 27 de setembro de 2022.

Assunto: Competência. Relevância do tema. Conflitos: se inevitáveis, que sejam pacificados com celeridade. Necessidade de priorizar os julgamentos dos incidentes. Densificar a discussão no sistema de justiça, inclusive nos cursos de formação e aperfeiçoamento de magistrados com ênfase na segurança jurídica, efetividade e independência judicial. Observância dos precedentes vinculantes.

.

Relatores:

Juiz Federal Carlos Geraldo Teixeira (34^a Vara - Juizado Especial Cível/SJMG)
Juiz Federal Emmanuel Mascena de Medeiros (Vara Única/SSJUNAI/SJMG)

Revisora:

Juíza Federal Vânila Cardoso André de Moraes (18^a Vara - Cível/SJMG)

SUMÁRIO: I. INTRODUÇÃO – II. PREMISSAS – III. CONCLUSÕES.

I . INTRODUÇÃO

O Centro de Inteligência da Justiça Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, no uso de suas atribuições conferidas pelas Portarias ns. 369/2017, do Conselho da Justiça Federal (CJF), e SJMG-SECAD 634902, de 25.06.2018, bem como em consonância com

as Resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ns. 235, 349 e 374, respectivamente de 13.07.2016, 23.10.2020 e 19.02.2021, apresenta a seguinte Nota Técnica para aprofundamento das discussões do tema “Competência” no sistema de justiça.

As discussões levadas a cabo nos centros de inteligência não raro enfrentam problemas relacionados com a competência dos vários órgãos integrantes do Judiciário. São dilemas que causam perplexidade na sociedade, seja pelas decisões em sentidos diversos dadas por juízos igualmente competentes ou pela longa demora da definição da questão do juízo competente. Além disso, num cenário de escassez de recursos orçamentários, o próprio planejamento do funcionamento das unidades judiciais fica prejudicado pela indefinição de suas atribuições.

Após as justificativas, com exemplos de conflituosidade envolvendo o tema, sugere-se, em síntese: a) priorização dos julgamentos das controvérsias sobre competência, preferencialmente com decisões vinculantes; b) maior destaque do tema na formação continuada e nos cursos de formação de magistrados; c) observância da necessidade de clareza e objetividade nas decisões e normas que influenciam na competência.

II. PREMISSAS

Entende-se não ser escopo das Notas Técnicas dos Centros de Inteligência aprofundar-se com maior densidade nos pressupostos que permeiam o tema da competência e seus conflitos, aptidão dos trabalhos e artigos acadêmicos, via de regra, abundantes no país¹. No caso, será feita uma breve abordagem para contextualizar e fundamentar os objetivos deste trabalho, acompanhada de amostra com exemplos dos conflitos.

A competência dos órgãos judiciais é tratada na doutrina como pressuposto processual e concretiza o princípio do juiz natural. As normas de competência são estruturantes no sistema de justiça à medida que repartem a jurisdição una do Estado nos diversos órgãos judicantes. Impõe ser definida clara e objetivamente, no momento da estruturação ou alterações do sistema, de sorte que cada órgão saberá qual será a abrangência e seus limites de atuação, ditames necessários também para orientar o jurisdicionado.

Dada a extensão continental e diversidade do nosso país, a complexidade do nosso Poder Judiciário, com quatro instâncias judicantes, quase uma centena de Tribunais e

¹Aos interessados em se aprofundar academicamente no tema, fica a sugestão da recente obra "Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil" (Editora Revista dos Tribunais), lançada em 2021, de autoria de Antonio do Passo Cabral, ex-Juiz Federal, professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e membro do Ministério Público Federal. Com suas mais de 600 páginas, trata-se de verdadeiro manual sobre as questões do juiz natural e da competência.

cerca de 18 mil juízes, as normas definidoras de competência não se esgotam na Constituição e Códigos Processuais.

São fontes que disciplinam a competência: leis que regulam ritos, como as dos juizados especiais (Leis ns. 9.099/95, 10.259/01 e 12.153/09), leis que criam ou especializam varas, leis de organização judiciária, resoluções do CJF, regimentos internos dos tribunais, atos infralegais de extinções, aglutinações ou alterações de competência de juízos e, recentemente, atos dos tribunais decorrentes e complementares de resoluções do CNJ.

Além desse arcabouço normativo, acrescentem-se as inúmeras decisões judiciais relacionadas ao tema, notadamente, nos conflitos de competência. A complexidade do sistema auxilia e transmuda a natureza das decisões definidoras de competência, pois até que exsurja uma decisão com efeito vinculante, as decisões judiciais dos diversos órgãos judicantes, quando conflitantes, ensejam e agudizam mais conflitos e inseguranças.

A competência deve ser clara e orientada por critérios objetivos e impessoais, permitindo a mais eficiente e profícua atuação dos atores do sistema de justiça, bem como o planejamento e estruturação administrativa dos tribunais e juízos. Destaque-se que esses atributos não devem ser exclusivos das normas, legais ou infralegais, definidoras da competência, mas devem orientar também as decisões judiciais que tratarem dessa questão.

Além disso, o sistema deve prestigiar a racionalidade, a celeridade e a eficiência. Na atualidade, com a multiplicação do uso de sistemas processuais informatizados e a utilização cada vez mais intensiva de ferramentas de inteligência artificial, o sistema de competências está sendo e será cada vez mais redesenhado. As características tradicionais da competência, que são territorialidade, exclusividade e inflexibilidade, passam a conviver com profundas inovações processuais.

A territorialidade, por exemplo, é mitigada hoje por varas virtuais sem sede fixa e com a intensa produção de atos virtuais, que podem ser praticados de qualquer lugar, inclusive com regulação do CNJ daquilo que se denominou "Juízo 100% Digital" (Resolução n. 345/2020). Mais um exemplo de corrosão da territorialidade como critério definidor da competência é a criação dos Núcleos de Justiça 4.0, tema também regulado pelo CNJ (Resolução n. 385/2021 e alterações posteriores).

O novel TRF6 criou o Núcleo de Apoio ao Primeiro Grau e Projetos Especiais (art. 71 do Regimento Interno), ambiente institucional para atuação dos Juízos 100%, permitindo, inclusive, uma reestruturação da Justiça Federal no imenso e diversificado estado de Minas Gerais, com foco na regionalização, especialização e equanimidade na distribuição da força de trabalho, tudo objetivando maior eficiência e eficácia na atuação

jurisdicional. Nada disso poderá ser implantado se não for absorvido novo entendimento sobre a competência territorial, preservado, por óbvio o princípio do juiz natural.

A evolução jurídica tem também tornado a competência cada vez menos exclusiva, com múltiplos casos de competência concorrente. Um dos desafios, nesse caso, é conciliar a ampliação do acesso à justiça com eventuais abusos das competências concorrentes (*forum shopping* em sentido pejorativo), que podem trazer grande ineficiência processual.

O sistema de competências tem se tornado muito mais flexível. Num modelo gerencial de justiça, a administração das competências deve levar em conta os imperativos da eficiência e da economia processual, sendo o juiz-gestor responsável pela racionalização do uso dos recursos orçamentários e pelo cumprimento de metas. Assim, fala-se em gestão das competências (*case assignment management*) e gestão das estruturas judiciais (*court management*), o que pode nos levar a arranjos inéditos, como, por exemplo, por meio da coordenação e combinação de competências.

Nesse cenário, se inevitáveis os conflitos de competência, a pacificação e observância vinculante de eventuais decisões que definem suas controvérsias ou redefinem as competências devem merecer atenção diferenciada e priorização dos órgãos julgadores. A minimização dos conflitos e a celeridade na pacificação das controvérsias é fundamental para a eficiência do sistema, que compreende também a concretização efetiva do direito do jurisdicionado em prazo razoável.

Numa análise econômica do direito, mesmo que superficial, mas guiada essencialmente pela segurança jurídica e eficiência, se não se sabe qual o órgão julgador a quem se dirigir, ou permeiam conflitos sobre sua competência, compromete-se, *prima facie*, o escopo de buscar o máximo de resultado possível com o mínimo de esforço. A segurança jurídica em torno da competência é pressuposto de busca de rationalidade no funcionamento da máquina judiciária.

Por outro lado, a inobservância, instabilidade ou demora na pacificação dos conflitos, além de aumentar os custos, sobrecarregar e contribuir para maior morosidade no Judiciário, provocam consequências qualitativas de enorme relevância: a frustração e perplexidade do jurisdicionado, com importante desconfiança e descrédito no sistema.

A seguir será apresentada uma pequena amostra de alguns conflitos com reflexos imediatos na tramitação de milhares de processos. A menção a esses julgados tem por objetivo apenas exemplificar e realçar a importância do tema, suas consequências e perplexidades, sem valorar a densidade dos argumentos envolvidos ou os fundamentos das decisões.

PRIMEIRO EXEMPLO: CONFLITOS ENTRE JUSTIÇA FEDERAL E ESTADUAL PARA JULGAMENTO DE AÇÕES DE SAÚDE

Em todo o Brasil tem ocorrido conflitos de competência em função da dúvida acerca da inclusão ou não da União em milhares de ações que pleiteiam a concretização do direito constitucional à saúde.

A celeuma ganhou força após o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) do Tema 793 de repercussão geral. Em 2019, mesmo após as alterações na Lei 8.080/90 introduzidas pela Lei 12.401/2011, a tese reafirmou o critério da solidariedade para as obrigações de saúde, conforme entendimento do STF desde 2010 (STA 175), e foi além ao determinar a necessidade de o magistrado fixar o direcionamento do cumprimento e a eventual determinação de resarcimento a quem suportar o ônus financeiro da condenação.

A partir dos debates no STF que levaram à fixação da tese do Tema 793, um grande número de magistrados, sobretudo na Justiça Estadual, passou a entender como necessária a inclusão, de ofício, da União em ações de saúde.

Mesmo tendo a tese reafirmado a solidariedade, algo que parece não se adequar com a ideia de litisconsórcio passivo necessário, o problema ganhou grandes proporções, principalmente nas ações que pleiteiam medicamento não incluído nas políticas públicas, mas devidamente registrado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Instaurada grande insegurança jurídica, com claras repercussões na competência, a comunidade jurídica passou a debater detidamente o assunto em encontros temáticos, notas técnicas e artigos científicos.

Por exemplo, a Rede de Inteligência e Inovação do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) elaborou nota técnica neste ano de 2022 sobre esse tema, após múltiplos encontros com diversos atores públicos envolvidos na discussão. Também em 2022, a Defensoria Pública da União (DPU), por meio de seu Grupo de Trabalho especializado em Direito à Saúde e sua Câmara de Coordenação e Revisão Civil, do mesmo modo editou nota técnica abordando o problema (Nota Técnica n. 4 - DPGU/SGAI DPGU/GTS DPGU).

A questão chegou aos Tribunais Superiores, sendo que hoje tanto o Superior Tribunal de Justiça (STJ) quanto STF já reconheceram a ampla repercussão do problema.

O STJ, a fim de trazer maior segurança para o andamento dos processos nesses casos, determinou em Incidente de Assunção de Competência (IAC 14) que, até seu julgamento definitivo, o Juiz estadual deverá abster-se de declinar para a Justiça Federal processos que discutem o fornecimento de medicamento não incluído nas políticas públicas, mas devidamente registrado na ANVISA.

O STF, por sua vez, reconheceu a repercussão geral do Tema n. 1234, que trata da legitimidade passiva da União nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA, mas não padronizados no Sistema Único de Saúde (SUS).

Enquanto não há uniformização do entendimento nos Tribunais Superiores, o jurisdicionado tem se deparado com decisões conflitantes da Justiça Estadual e da Justiça Federal; de Turmas Recursais, Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais; e até mesmo decisões monocráticas em sentidos diversos no âmbito dos Tribunais Superiores.

E isso tem resultado em grande ineficiência com o encaminhamento dos autos entre juízes diversos e instâncias, bem como causado perplexidade no jurisdicionado em ações que, de regra, exigem análises urgentes. O cidadão, lutando pelo direito à vida, sente-se angustiado e inserido em demandas kafkiana, perdido entre debates de competências judiciais e atribuições de defensorias e ministérios públicos.

SEGUNDO EXEMPLO: CONFLITOS ENTRE JUSTIÇA FEDERAL E ESTADUAL PARA JULGAMENTO DE AÇÕES PREVIDENCIÁRIA

O § 3º do art. 109 da Constituição Federal prevê a possibilidade do juízo estadual, no exercício de competência federal delegada, julgar causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, quando a comarca do domicílio do segurado não for sede de vara federal. A previsão dessa jurisdição delegada já constava do art. 15, inc. III, da redação originária da Lei n. 5.010/1966. Em 2019, a Lei n. 13.876/2019 reduziu a abrangência dessa hipótese de competência delegada, para quando a comarca de domicílio do segurado estiver localizada a mais de 70 km (setenta quilômetros) de Município sede de Vara Federal.

Por sua importância, o CNJ, em 2020, elaborou extenso relatório sobre o tema denominado "Competência Delegada - uma comparação entre a Justiça Estadual e a Justiça Federal nas ações judiciais de direito previdenciário"².

Entre os muitos dados interessantes constantes do relatório, destacamos os seguintes: a) as ações previdenciárias representam cerca de 10% do quantitativo total de processos judiciais sob administração do Judiciário brasileiro; b) entre 2014 e 2018, os processos de competência delegada variaram entre 19% e 13% dos casos novos previdenciários; c) na Justiça Estadual tramitam 14,1% de todos os processos de direito previdenciário (exceto por motivo de acidente).

²Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/relatorio-competencia-delegada04022020.pdf>, acesso em 06/09/2022.

Especificamente sobre o Estado de Minas Gerais, o relatório apresenta, entre outras, as seguintes informações: "São 296 comarcas e 27 seções ou subseções judiciárias. Nos municípios-sede da Justiça Federal tramitam 497.863 (94,2%) processos de direito previdenciário e nas comarcas estaduais tramitam 30.881 (5,8%) casos relativos à competência delegada". Como se vê, o jurisdicionado mineiro utiliza-se muito menos da competência federal delegada em comparação com a média nacional (5,8% de processos tramitando na Justiça Estadual mineira em razão da jurisdição delegada contra 14,1% na média nacional).

Em que pese prevista desde 1966, como dito acima, até hoje os limites da competência delegada são debatidos nos tribunais. Por exemplo, em julgamento realizado em março de 2021 o STF decidiu, com repercussão geral, que a competência prevista no § 3º do artigo 109 da Constituição Federal, da Justiça comum, pressupõe inexistência de vara federal na comarca do domicílio do segurado (RE 860.508, Tema 820).

Nesse caso, o STF decidiu se uma ação para concessão de benefício por incapacidade (aposentadoria por invalidez ou auxílio-doença), proposta em 2012, deveria ser julgada pelo Juizado Especial Federal Cível de Botucatu/SP ou pelo Juízo de Direito da Vara do Foro Distrital de Itatinga/SP. A discussão chegou ao STF em 2014 e, embora envolvesse ação que de regra discute verba de natureza alimentar de pessoas carentes, somente em 2021 é que a competência foi definida.

Merece também destaque que o recurso extraordinário acima mencionado foi interposto contra decisão de conflito de competência julgado pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, bem como que, nos termos do enunciado da Súmula 3 do STJ: Compete ao Tribunal Regional Federal dirimir conflito de competência verificado, na respectiva região, entre juiz federal e juiz estadual investido de jurisdição federal.

Essa questão de conflito entre Juízos Federal e Estadual investidos de competência delegada foi também apreciada pelo STJ, que em outubro de 2021 julgou o incidente de assunção de competência n. 6 (IAC 6) e fixou a seguinte tese:

Os efeitos da Lei nº 13.876/2019 na modificação de competência para o processamento e julgamento dos processos que tramitam na Justiça Estadual no exercício da competência federal delegada insculpido no art. 109, § 3º, da Constituição Federal, após as alterações promovidas pela Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, aplicar-se-ão aos feitos ajuizados após 1º de janeiro de 2020.

As ações, em fase de conhecimento ou de execução, ajuizadas anteriormente a essa data, continuarão a ser processadas e julgadas no juízo estadual, nos termos em que previsto pelo § 3º do art. 109 da Constituição Federal, pelo inciso III do art. 15 da Lei n. 5.010, de 30 de maio de 1965, em sua redação original.

(IAC no CC n. 170.051/RS, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 21/10/2021, DJe de 4/11/2021)

Além de decidir os efeitos da Lei n. 13.876/2019 na competência delegada, o julgamento do IAC 6 trouxe a afirmação de pelo menos duas importantes premissas: a) a definição de quais Comarcas da Justiça Estadual se enquadram no critério de distância acima mencionado (70 km) caberá ao respectivo Tribunal Regional Federal; b) o conflito entre juiz estadual no exercício da jurisdição federal delegada e juiz federal numa mesma região deve ser decidido pelo respectivo Tribunal Regional Federal, conforme já preceituava o enunciado da Súmula 3 do STJ.

Essas duas conclusões são muito importantes, como demonstra conflito de competência (CC n. 184.294/MG) julgado neste ano pelo STJ. No caso, o Juízo Estadual de Alfenas/MG alegou que estaria distante 68,9 km de Varginha/MG, pelo que deveria ser excluído da competência delegada, conforme a Lei n. 5.010/1966, com a redação dada pela Lei n. 13.876/2019. Ao final, o STJ reafirmou a competência do Tribunal Regional Federal para decidir o conflito, bem como para determinar o rol de comarcas que continuam com competência delegada para processamento e julgamento de causas previdenciárias:

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA INSTAURADO, NO ÂMBITO DA REGIÃO, ENTRE JUIZ FEDERAL E JUIZ ESTADUAL INVESTIDO DE JURISDIÇÃO FEDERAL. PEDIDO DE APOSENTADORIA POR IDADE DE SEGURADO ESPECIAL. CONFLITO DIRIMIDO PELO TRF/1^a REGIÃO, QUE DECIDIU PELA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. SÚMULA 3/STJ. NOVO CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA, DIRIGIDO AO STJ. NÃO CONHECIMENTO.

I. Conflito Negativo de Competência instaurado entre o Juízo Federal do Juizado Especial Cível e Criminal Adjunto à 1^a Vara Federal de Varginha - SJ/MG e o Tribunal Regional Federal da 1^a Região, suscitados, e o Juízo de Direito da 1^a Vara Cível de Alfenas/MG, ora suscitante.

II. Na origem, a parte autora, domiciliada em Alfenas/MG, ajuizou, contra o INSS, perante o Juízo de Direito da 1^a Vara Cível de Alfenas/MG - após a vigência, em 01/01/2020, da nova redação dada ao inciso III do art. 15 da Lei 5.010/66, pela Lei 13.876, de 20/09/2019 -, ação de aposentadoria por idade, na condição de rurícola. O Juízo Estadual da Comarca de Alfenas/MG, porém, declinou da competência para a Justiça Federal, Subseção Judiciária de Varginha/MG, ao fundamento de que a Comarca de Alfenas/MG está situada a menos de 70 km de Varginha, sede de Vara Federal, razão pela qual incidiria a nova redação do inciso III do art. 15 da Lei 5.010/66, alterado pela Lei 13.876/2019. O Juízo Federal do Juizado Especial Cível e Criminal Adjunto à 1^a Vara Federal de Varginha/MG, por sua vez, suscitou Conflito Negativo de Competência, perante o Tribunal Regional Federal da 1^a Região.

III. O Tribunal Regional Federal da 1^a Região, então, decidiu pela competência do Juízo Estadual, destacando que, no caso, "a comarca de domicílio do segurado, Alfenas, está localizada a mais de 70 km de Município que é sede de Vara Federal cuja circunscrição abrange o município sede da comarca, no caso, Subseção Judiciária de Varginha/MG. Tanto assim o é que consta do rol de comarcas que continuam com competência delegada para processamento e julgamento de causas previdenciárias, conforme Portaria TRF1-Presi 9507568/2019 - Anexo I". Inconformado, o Juízo de Direito da 1^a Vara Cível da Comarca de Alfenas/MG suscitou novo Conflito Negativo de Competência, agora perante o STJ, invocando o art. 105, I, d, da CF/88 e sustentando que "o município de Varginha possui Subseção Judiciária da Justiça Federal, estando a referida localidade distante 68,9 km de Alfenas, logo, não excede o limite fixado na Lei 5.010/66", impugnando, ainda, a quilometragem estabelecida na Portaria TRF-1 Presi 9507568/2019 - Anexo I, na qual se estabeleceu que a Comarca de Alfenas continua com competência delegada federal para o processo e o julgamento de causas previdenciárias, após a vigência da nova redação do inciso III do art. 15 da Lei 5.010/66, dada pela Lei 13.876/2019.

IV. Consoante entendimento assente nesta Corte, "compete ao Tribunal Regional Federal dirimir Conflito de Competência verificado, na respectiva região, entre Juiz Federal e Juiz Estadual investido de jurisdição federal (Súmula 3/STJ)" (STJ, CC 163.550/BA, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 20/03/2019).

V. A Primeira Seção do STJ, no julgamento do Incidente de Assunção de Competência no CC 170.051/RS, consignou que, "se o conflito se estabelece entre juiz estadual no exercício da jurisdição federal delegada e juiz federal, competente será o Tribunal Regional Federal", e que, "nos termos da Resolução 603/2019, CJF: i) definição de quais Comarcas da Justiça Estadual se enquadram no critério de distância retro referido caberá ao respectivo TRF (ex vi do art. 3º da Lei nº 13.876/2019), através de normativa própria; ii) por questão de organização judiciária, a delegação deve considerar as áreas territoriais dos respectivos TRFs. Consequentemente, à luz do art. 109, § 2º, da CF, o jurisdicionado não pode ajuizar ação na Justiça Federal de outro Estado não abrangido pela competência territorial do TRF com competência sobre seu domicílio. Ainda que haja vara federal em até 70km dali (porém na área de outro TRF), 'iii) observadas as regras estabelecidas pela Lei n. 13.876, de 20 de setembro de 2019, bem como por esta Resolução, os Tribunais Regionais Federais farão publicar, até o dia 15 de dezembro de 2019, lista das comarcas com competência federal delegada.' e iv) 'As ações, em fase de conhecimento ou de execução, ajuizadas anteriormente a 1º de janeiro de 2020, continuarão a ser processadas e julgadas no juízo estadual'" (STJ, IAC no CC 170.051/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 04/11/2021).

VI. Na espécie, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, competente, nos termos da Súmula 3/STJ, já decidiu o Conflito Negativo de Competência, e a conclusão adotada está em consonância com o entendimento da Primeira Seção, firmado no recente julgamento do IAC no CC 170.051/RS.

VII. Conflito de Competência não conhecido.

(CC n. 184.294/MG, relatora Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, julgado em 9/2/2022, DJe de 15/2/2022.)

TERCEIRO EXEMPLO: CONFLITOS ENTRE VARAS DA JUSTIÇA FEDERAL PARA JULGAMENTO DE AÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

Existe um antigo debate na Justiça Federal acerca da aplicação da Súmula 689 do STF no âmbito dos Juizados Especiais Federais. A referida súmula possui o seguinte enunciado: O segurado pode ajuizar ação contra a instituição previdenciária perante o juízo federal do seu domicílio ou nas varas federais da Capital do Estado-Membro.

Por um lado, defende-se, com base em precedentes do STF e no texto do próprio enunciado da súmula, que o § 2º do art. 109 da Constituição Federal³ faculta o ajuizamento da ação, contra o INSS, tanto na subseção judiciária de domicílio do autor quanto na sede da seção judiciária (capital do Estado). Segundo esse entendimento, a competência, no caso, é relativa.

Em sentido diverso, defende-se que a disciplina da competência dos Juizados Especiais Federais está fundada em dispositivo constitucional diverso (§ 1º incluído no art. 98

³Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

(...)

§ 2º 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 fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.

pela Emenda Constitucional n. 22/1999⁴) e que, nos termos do § 3º do art. 3º da Lei n. 10.259/2001, "No foro onde estiver instalada Vara do Juizado Especial, a sua competência é absoluta".

Merece destaque também que os precedentes do STF que justificaram a edição da Súmula 689 são todos anteriores à edição da Lei n. 10.259/2001⁵. Ou seja, a realidade dos Juizados Especiais Federais, e o microssistema normativo específico dos juizados, não foi considerado na elaboração do entendimento sumulado.

Essas duas posições, ambas com fortes fundamentos, embora uma com critérios mais específicos e outra com justificativas mais gerais, têm orientado os julgamentos de Turmas Recursais por todo o Brasil, gerando consistente insegurança na jurisdição previdenciária. Não é diferente em Minas Gerais, em que encontramos precedentes recentes em ambos os sentidos:

EMENTA-VOTO

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. JUIZADO ESPECIAL FEDERAL. SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA. DOMICÍLIO DA PARTE AUTORA. COMPETÊNCIA ABSOLUTA. ART. 3º, CAPUT E § 3º, DA LEI N. 10.259/01. COMPETÊNCIA DO JUÍZO SUSCITANTE.

1. Trata-se de conflito negativo de competência suscitado pelo Juízo da 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Contagem/MG em face da decisão do Juízo da 34ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, que declinou de sua competência para processar e julgar ação de competência do Juizado Especial Federal, ajuizada por pessoa domiciliada em município abrangido pela jurisdição da Subseção Judiciária de Contagem/MG.

2. Registre-se, inicialmente, que a ação havia sido originariamente distribuída para a 12ª Vara Federal desta Seção Judiciária de Minas Gerais, tendo sido declinada a competência para uma das varas de JEF em razão do valor da causa ser inferior a 60 salários mínimos. Redistribuída para a 34ª Vara, houve nova declaração de incompetência, dessa vez em razão do domicílio da parte autora estar sob a jurisdição da Subseção Judiciária de Contagem/MG.

3. Nos termos do art. 3º, § 3º, da Lei 10.259/01, no foro onde estiver instalada vara do Juizado Especial Federal, a sua competência é absoluta, sendo determinada pelo domicílio da parte autora. Assim, quando identificada, deve haver a declaração de incompetência de ofício, em conformidade com o art. 64, § 1º, parte final, do CPC. Registre-se que os precedentes do Supremo Tribunal Federal, que deram suporte à Súmula 689, não levaram em conta o microssistema processual dos Juizados, mas apenas a exegese do art. 109, § 3º, da CF/88.

4. Diante disso, e considerando que a parte autora é domiciliada em município sob a jurisdição da Subseção Judiciária de Contagem/MG, a competência para processar e julgar o feito é do juízo suscitante.

5. Pelo exposto, conheço do conflito de competência, para declarar competente o Juízo da 2ª Vara/JEF da Subseção Judiciária de Contagem/MG, o suscitante.

(Conflito de Competência Cível 1000984-88.2020.4.01.9380, Relator Regivano Fiorindo, Terceira Turma Recursal dos Juizados Especiais de Minas Gerais, sessão realizada em 02/12/2020)

⁴Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

(...)

§ 1º Lei federal disporá sobre a criação de juizados especiais no âmbito da Justiça Federal.

⁵O precedente mais antigo citado na página do STF é de 22/05/1998 e o mais moderno de 06/04/2001. Fonte: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula689/false>, acesso em 08/09/2022. A Lei n. 10.259/2001 é de 12/07/2021.

EMENTA-VOTO

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. JUIZADO ESPECIAL FEDERAL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA ENTRE JUIZADO DA CAPITAL E DE SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DO INTERIOR. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. SÚMULA 689 DO STF.

1. Trata-se de conflito negativo de competência, tendo como suscitante o Juízo do Juizado Especial Federal (JEF) da Subseção Judiciária de Contagem e suscitado o Juízo do Juizado Especial Federal da sede da Seção Judiciária de Minas Gerais (30ª Vara Federal de Belo Horizonte).
2. Na origem, tem-se demanda previdenciária contra o INSS proposta no JEF de Belo Horizonte por segurado domiciliado na cidade de Contagem. O Juízo declinou da competência em favor do JEF de Contagem sob o fundamento de que a competência absoluta seria do Juízo do domicílio do autor. O Juízo da Subseção de Contagem, por sua vez, suscitou o presente conflito negativo de competência por entender que se trataria de incompetência territorial relativa, que não poderia ser declarada de ofício.
3. Inicialmente, adotei o entendimento de que a competência em razão do domicílio seria absoluta. Contudo, em recentes julgamentos neste colegiado, fui vencida neste ponto, razão pela qual passo a aderir ao entendimento da Turma.
4. Ficou definido pela Turma Recursal que a competência absoluta a que se refere o § 3º do art. 3º da Lei 10.259/2001 trata de competência de juízo e não de foro. Assim, no foro onde houver vara federal comum e JEF, o autor não poderá escolher o juízo comum ou o juízo especial, como ocorre no juizado estadual comum, regido pela Lei 9.099/95. Assim, a Lei 10.259/2001 não contém nenhuma regra de competência absoluta de foro, razão pela qual a definição da competência entre foros diversos deve ser resolvida pelas regras processuais.
5. Em se tratando de demanda previdenciária, incide a Súmula 689 do STF, segundo a qual "o segurado pode ajuizar ação contra a instituição previdenciária perante o Juízo Federal do seu domicílio ou nas Varas Federais da capital do Estado-membro".
6. De acordo com os precedentes que deram origem à Súmula 689 do STF, "o artigo 109, § 3º, da Constituição apenas faculta ao segurado o ajuizamento da ação no foro do seu domicílio, podendo este optar por ajuizá-la perante as varas federais da capital" (RE 223.139). A opção pelo foro da Capital é fundamentada na regra do CPC segundo a qual "tendo mais de um domicílio, o réu será demandado no foro de qualquer deles" (AI 208.834 AgR). Em outros julgados não relacionados à Súmula 689, o STF decidiu que o § 2º do art. 109 da Constituição faculta o ajuizamento da ação contra a União (ou autarquia federal) tanto na subseção judiciária de domicílio do autor quanto na sede da seção judiciária (na capital do Estado) (RE 852521 AgR).
7. Em diversos precedentes, o STF já aplicou a Súmula 689 aos juizados especiais federais: ARE 1.203.287, Relator Ministro ALEXANDRE DE MORAES, decisão monocrática de 07/05/2019; ARE 1.142.902, Relator Ministro EDSON FACHIN, decisão monocrática de 23/08/2018; RE 601.738, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, decisão monocrática de 18/06/2013; RE 644.947, Reladora Ministra CÂRMEN LÚCIA, decisão monocrática de 29/05/2012; RE 615.394, Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, decisão monocrática de 14/12/2010; RE 608.635, Relator Ministro CELSO DE MELLO, decisão monocrática de 05/05/2010.
8. Portanto, entre o foro federal de Contagem e o de Belo Horizonte, o segurado domiciliado em Contagem pode exercer a opção dada pela Súmula 689 do STF e propor a demanda no JEF de Belo Horizonte.
9. Ante o exposto, declaro a competência do Juizado Especial Federal da sede da Seção Judiciária de Minas Gerais (30ª Vara Federal de Belo Horizonte).
(Conflito de Competência Cível 1001084-43.2020.4.01.9380, Relatora Carmen Elizangela Dias Moreira De Resende, Quarta Turma Recursal dos Juizados Especiais de Minas Gerais, sessão realizada em 08/03/2021)

Já neste ano de 2022, as Turmas Recursais de Minas Gerais localizadas em Belo Horizonte (MG), atendendo postulação de uniformização desse Centro de Inteligência,

pacificou essa questão no âmbito de sua competência, aprovando entendimento unificado abrangente das 4 turmas no seguinte sentido:

Súmula nº 59: É absoluta a competência da vara do juizado especial federal do domicílio da parte autora, para as ações previdenciárias e assistenciais, devendo ser declarada de ofício, não se aplicando a regra alternativa de competência da súmula 689 do STF, cujos precedentes não levaram em conta o microssistema dos juizados especiais federais, mas apenas a exegese do art. 109, §§2º e 3º, da Constituição Federal de 1988.

Em que pese esse importante passo, que deve estabilizar as decisões em parte relevante do Estado de Minas Gerais, é importante que haja uma manifestação da Suprema Corte que ponha fim a esse debate, que vem se arrastando desde a criação dos Juizados Especiais Federais. É bem verdade que, como indicado em julgamento de Turma Recursal acima mencionado, o STF já analisou essa questão em decisões monocráticas. Elas, entretanto, não são capazes de estabilizar o sistema, tanto pela falta de força vinculante quanto pela ausência de aprofundamento do debate que só um julgamento plenário poderia apresentar.

III . CONCLUSÕES

Muitos outros exemplos de insegurança jurídica acerca de competência poderiam ser apresentados, como os constantes debates dos limites da expressão "anulação ou cancelamento de ato administrativo federal" para fins de competência dos Juizados Especiais Federais; ou mesmo a controvérsia no âmbito criminal acerca de ser competente o foro do local da apreensão ou do destino de droga ilícita enviada por via postal. Mas, até para não estender sobremaneira a presente nota técnica, temos que os exemplos dados acima são já suficientes para justificar esse trabalho e fundamentar as conclusões a seguir.

Como se viu no exemplo das ações envolvendo direito à saúde, a solução dos conflitos de competência depende muitas vezes de julgamentos nos Tribunais Superiores, havendo inclusive a possibilidade de existir conflitos entre o STF e o STJ em torno da definição de um mesmo tema. Viu-se também como a fixação de uma tese vinculante com influência nas competências, como aconteceu com o Tema 793 de repercussão geral, deve ser feita buscando-se o máximo de clareza. Assim se evita inclusive o próprio retorno da problemática aos Tribunais Superiores, como está acontecendo com o tema dos medicamentos registrados na ANVISA, mas não padronizados no SUS.

É bem verdade que os conflitos envolvendo o direito à saúde, por sua grande repercussão, abrem também espaço para estudos de cooperação judiciária entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual, de modo a que se promova a construção de soluções efetivas para uma eficiente prestação jurisdicional.

Observa-se dos exemplos dos conflitos entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual para o julgamento de ações previdenciárias, que o julgamento individual de conflitos em torno da competência pode se arrastar por muitos anos, mesmo se tratando de um tema que se discute a mais de cinco décadas. Faz-se necessário, portanto, o fortalecimento do sistema de precedentes vinculantes, em todos os tribunais, com a seleção criteriosa dos casos paradigmáticos e a rápida definição do juízo competente. Além disso, vimos como os tribunais participam da própria definição da competência, por meio da própria criação de normas sobre o tema, de modo que é importante que estejam sempre atentos para buscar a elaboração de normas claras, que evitem ou minimizem novos conflitos.

Analisa-se a importância da constante atualização do debate, a fim de se evitar múltiplas interpretações em torno de uma regra, como aquela inscrita no enunciado da Súmula 689 do STF. Nesse contexto, ganham importância também os Centros de Inteligência e as Escolas da Magistratura, tanto para pesquisas quanto para produzir conhecimento técnico que possam auxiliar a tomada de decisão pelas cortes brasileiras.

Por fim, propõe-se o encaminhamento da presente Nota Técnica:

- a) aos eminentes Desembargadores Federais do Tribunal Regional Federal da 6ª Região e aos Juízos de primeira instância da 6ª Região, não apenas para ressaltar a importância da rápida solução dos conflitos de competência, mas também para enfatizar a construção e observância de precedentes claros, objetivos e vinculantes sobre competência;
- b) aos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes (Nugep) do STF e STJ, em razão do acompanhamento constante dos temas com efeitos sistêmicos e possibilidade de seleção de conflitos para definição por decisão clara, objetiva e vinculante;
- c) ao Centro de Inteligência do Poder Judiciário e ao Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, em razão do grande impacto estrutural que a matéria discutida nesta nota tem na jurisdição nacional e federal;
- d) à Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) e à Escola de Magistratura Federal da Sexta Região, para análise da conveniência do maior destaque do tema da competência na formação continuada e nos cursos de formação de magistrados, com ênfase nos conflitos, na segurança jurídica e na independência judicial.