

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC-SP
PROGRAMAS DE ESTUDOS POS-GRADUADOS EM DIREITO

CIRO JOSÉ DE ANDRADE ARAPIRACA

**FIM DA DELEGAÇÃO CONSTITUCIONAL EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA:
RACIONALIZAÇÃO COM A COMPETÊNCIA UNIFICADA NA JUSTIÇA
FEDERAL**

MESTRADO EM DIREITO

SÃO PAULO

2017

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC-SP
PROGRAMAS DE ESTUDOS POS-GRADUADOS EM DIREITO

Ciro José de Andrade Arapiraca

**Fim da delegação constitucional em matéria previdenciária: racionalização com a
competência unificada na Justiça Federal**

Mestrado em Direito

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE em Direito, Projeto Temático “AJUFE – Jurisdição Federal”, sob a orientação do Prof. Dr. Ionas Deda Gonçalves.

São Paulo
2017

ARAPIRACA, Ciro José de Andrade.

Fim da delegação constitucional em matéria previdenciária: racionalização com a competência unificada na Justiça Federal / Ciro José de Andrade Arapiraca – São Paulo, 2017.

189 f. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Ionas Deda Gonçalves.

Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

1. Justiça Federal. 2. Causas previdenciárias. 3. Competência delegada. 4. Duração razoável do processo. 5. Emenda constitucional.

Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Aos mestres Wagner Balera e Paulo de Barros Carvalho, pelas valorosas lições.

Ao Professor Ionas Deda Gonçalves, pela sabedoria e condução.

Aos amigos Marllon Sousa e Rafael Porto, pela contribuição.

À memória de meu pai e meu avô, pelos exemplos de vida.

À minha mãe.

A Dani.

RESUMO

O presente estudo pretende demonstrar que há um entrave à consecução do princípio da duração razoável do processo, de matriz na própria Constituição Federal, qual seja, a delegação de competência em matéria previdenciária, regra portadora de notória relevância em um determinado momento histórico. No entanto, a ampliação da estrutura da Justiça Federal, principalmente em virtude do seu processo de interiorização, bem como outros fatores exógenos corroboram para a convicção de que algo precisa ser feito para que seja proporcionada uma prestação jurisdicional tempestiva e efetiva. Buscar-se-á demonstrar que o ideal almejado passa pelo fim da delegação de competência para a Justiça Estadual. Tal discussão não pode ser levantada sem se perquirir acerca da possibilidade de alteração ou supressão de texto constitucional originário, ou seja, editado ao tempo da promulgação da atual Lei Maior e, consoante consta do título deste trabalho acadêmico, a solução encontrada, a princípio, seria a racionalização da jurisdição previdenciária através de sua unificação em torno da Justiça Federal. Notadamente, não se pode raciocinar buscando uma mudança brusca, mas arquitetada e paulatina. Para tanto, além de atenção aos direitos fundamentais sociais e ao princípio da duração razoável do processo, enveredar-se-á, de igual forma, pelos contornos do Estado Federal, fundamento para a consolidação daquele ramo do Poder Judiciário, bem assim pela história e desenvolvimento da Justiça Federal no Brasil e no exterior, além da sua competência à luz da teoria das classes e suas operações lógicas pertinentes, sem se olvidar de dados estatísticos, a fim de se buscar respostas aos principais questionamentos formulados.

Palavras-chave: Justiça Federal; causas previdenciárias; competência delegada; duração razoável do processo; emenda constitucional.

ABSTRACT

This study intends to demonstrate that the Brazil's Constitution has amid its own rules an obstacle to the achievement of the reasonable duration of trials' principle. Although the delegation of federal jurisdiction to state courts lawsuits related to social security matters was considered relevant at a certain historical moment, the expansion of federal courts' structure occurred, coupled with its interiorization's process as well as other external factors, have shown that some changes must be done in such judicial proceedings to enable for timely and effective judicial provision. It will be tried to demonstrate that an important step to reach the mentioned goal will necessarily pass through the abrogation of state courts jurisdiction's delegation. Indeed, prior to propose any change to the Brazilian legal system is a mandatory requirement to inquire on the possibility of altering or suppressing part of the Constitution's original text, which was created at the time of the promulgation of the Brazil's Constitution of 1988. As suggested in title of this academic work, a reliable solution to the presented issue would be the rationalization of the social security jurisdiction through the transference of all cases and the related competence solely to federal courts. Considering that there is no reason to adopt an abrupt changing process to reach the above-mentioned solution, this study will build an architected and gradual approach. Therefore, the called fundamental social rights and the principle of the reasonable duration of proceedings, the boundaries of the Federal State (Federalism), the history development of federal justice in Brazil and abroad will be analyzed. Additionally, the jurisdiction of Brazilian federal courts will be assessed to seek answers to the main question raised during the current work, regarding the existing statistical data on social security lawsuits, class' theory and their respective logical operations.

Keywords: Federal justice; social security lawsuits; delegation of jurisdiction; reasonable duration of proceedings; constitutional amendment.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
AJUFE – Associação dos Juízes Federais do Brasil
AMB – Associação de Magistrados Brasileiros
ANDATA - Associação Nacional de Defesa e Amparo ao Trabalhador Acidentado
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAT – Comunicação de Acidente do Trabalho
CF/88 - Constituição Federal de 1988
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NTEP – Nexo Técnico Epidemiológico
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
RAT – Risco Ambiental do Trabalho
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
SAT – Seguro Acidente do Trabalho
SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UAA – Unidades Avançadas de Atendimento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 DA FEDERAÇÃO COMO FORMA DE ESTADO	17
2.1 Das formas de Estado	17
2.2 Do surgimento do Estado Federal	21
2.3 Das principais características do federalismo	23
2.4 Da distribuição de atribuições no Estado Federal	29
2.5 Da gênese ao desenvolvimento do federalismo no Brasil	30
2.6 Da crise do federalismo	35
3 COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL, DEFINIÇÃO SEGUNDO A TEORIA DAS CLASSES E DELEGAÇÃO PARA A JUSTIÇA ESTADUAL	42
3.1 O pioneirismo da Justiça Federal nos Estados Unidos	42
3.2 A inserção da Justiça Federal no ordenamento jurídico brasileiro	48
3.3 Evolução da Justiça Federal e da competência a ela relacionada	52
3.3.1 A Constituição de 1891	53
3.3.2 A Constituição de 1934	54
3.3.3 A Constituição de 1937	54
3.3.4 A Constituição de 1946	55
3.3.5 A Lei de Organização Judiciária da Justiça Federal (Lei 5.010/66)	56
3.3.6 A Constituição de 1967	56
3.3.7 A Constituição de 1969	57
3.3.8 A Constituição de 1988	58
3.4 Fontes da competência federal	59
3.5 Teoria das classes	60
3.5.1 Introdução sobre a teoria das classes	60
3.5.2 Da importância da definição para a teoria das classes	61
3.5.3 Da aplicabilidade da teoria das classes no universo jurídico	65
3.6 A competência federal enumerada na Constituição	68
3.6.1 Classificação doutrinária conhecida acerca da competência federal	73
3.6.2 As lições de Antonio César Bochenek	76
3.6.3 As lições de Raquel Fernandez Perrini	79

3.6.4 As lições de Aluisio Gonçalves de Castro Mendes	81
3.6.5 As lições de Milton Luiz Pereira	82
3.6.6 As lições de Cândido Rangel Dinamarco	84
3.6.7 As lições de Vladimir Souza Carvalho.....	85
3.6.8 Há como diferenciar as causas federais das estaduais?	90
3.6.9 Campo fértil para a teoria das classes no âmbito da competência federal	92
3.6.10 Construção do conceito sobre a competência federal.....	95
3.7 Delegação da competência federal	98
3.7.1 Delegação de ato processual.....	108
3.8 Reconfiguração do sistema federativo de jurisdição e o aumento proporcionado ao protagonismo da Justiça Federal	109

4 FIM DA DELEGAÇÃO E UNIFICAÇÃO DA COMPETÊNCIA PREVIDENCIÁRIA COMO MEIO PARA CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO..... 112

4.1 O princípio da duração razoável do processo no ordenamento jurídico brasileiro	113
4.1.1 As funções legislativa, executiva e jurisdicional e a duração razoável do processo	116
4.1.2 Os elementos para configuração da duração razoável do processo.....	118
4.1.3 Duração razoável não se confunde com celeridade.....	120
4.2 A extinção da competência delegada em matéria previdenciária como concretização da duração razoável do processo	121
4.2.1 Mudança de premissas.....	122
4.2.2 Dados estatísticos do Conselho Nacional de Justiça	125
4.2.3 Da não violação do princípio do acesso à Justiça.....	132
4.3 Proposta de Emenda à Constituição nº 127/2015.....	133
4.4 Unificação da competência previdenciária na Justiça Federal também deve alcançar o julgamento de benefícios acidentários.....	138
4.4.1 Nascimento da proteção acidentária	138
4.4.2 Configuração do acidente do trabalho	141
4.4.3 Dos fundamentos para a fixação da competência das causas acidentárias perante a Justiça Federal	147
4.5 Da previdência social como direito fundamental social.....	152
4.5.1 Dos direitos fundamentais	152
4.5.2 Dos direitos sociais.....	154

4.5.3 As gerações de direitos fundamentais	154
4.5.4 Dos direitos sociais como direitos a prestação em sentido estrito.....	158
4.5.5 O enquadramento da previdência social	161
4.6 Fim da delegação de competência em matéria previdenciária e limitações ao poder constituente	163
4.6.1 O poder constituinte derivado.....	164
4.6.2 Não identificação da competência delegada em matéria previdenciária como cláusula pétrea	166
4.7 Da proposta de reforma constitucional.....	170
 5 CONCLUSÃO.....	173
 REFERÊNCIAS	180

1 INTRODUÇÃO

A escolha do tema, além de atender a uma linha de pesquisa voltada para o estudo do Poder Judiciário Federal, tem o condão de discutir a relação da Justiça Federal com as Justiças Estaduais, de modo a acentuar o modelo federalista de Estado. Outros pontos essenciais da linha de pesquisa serão abordados, como a efetividade dos direitos fundamentais, sobretudo dos direitos fundamentais do processo e do Estado democrático e social de direito.

Após a introdução, o estudo será desenvolvido em três capítulos principais. O segundo tópico cuidará do Estado Federal, base para a criação da Justiça Federal. Em seguida, definir-se-á o conceito de causas federais, delimitando-se a respectiva competência e abordando as hipóteses de sua delegação para órgãos jurisdicionais estaduais. Por fim, procurar-se-á ressaltar a necessidade de unificação da competência previdenciária perante os juízes federais, inclusive das demandas relacionadas a acidentes do trabalho, por meio de reforma constitucional que, sobretudo, promova o fim daquela delegação.

Por consequência, inicialmente, para se chegar a um claro entendimento sobre o surgimento da Justiça Federal, buscar-se-á cuidar da forma de Estado Federal, de modo que será abordada, neste ponto, em primeiro lugar, a diferenciação entre as formas de Estado. De posse dessa classificação, tratar-se-á diretamente do Estado Federal, mais especificadamente do seu surgimento, levando em conta o momento então vivido, sem se olvidar dos antecedentes históricos mais remotos que se tem notícia acerca do federalismo, mesmo que em estágio rudimentar.

Construir-se-á, então, o conceito de federalismo, expondo suas características essenciais e acidentais, destacando-se os diversos modelos de Estado Federal nos países que o adotam, com especial destaque para os Estados Unidos e a Alemanha, bem como as zonas de penumbra, sobremaneira no denominado Estado Regional, que tem como exemplos mais conhecidos a Itália e a Espanha.

Seguir-se-á o roteiro para retratar o caso brasileiro, igualmente traçando uma linha do tempo, a partir dos movimentos que buscavam a implantação dessa forma estatal, continuando pela sua criação tardia, atribuindo relevo, outrossim, para a evolução nas sucessivas ordens constitucionais, ressaltando o estágio atual, as particularidades, inclusive, a discussão acerca da inclusão ou não do Município como ente integrante da Federação.

Encerrar-se-á esse capítulo introdutório acerca de elementos da Teoria Geral do Estado para situar a crise atualmente vivenciada pelo federalismo, apresentando as principais causas e elaborando algumas pretensas soluções.

Em seguida, o tema a ser abordado será a criação da Justiça Federal no Brasil, pontuando-se a sua evolução e consolidação, que não foi linear, sobretudo em decorrência das constantes reformas constitucionais e do advento de novas Constituições, na curta história da República Federativa do Brasil, permeada por avanços e retrocessos no tocante à expansão desse ramo do Poder Judiciário.

Por sua vez, a fim de conseguir diferenciar as causas afetas à Justiça Federal daquelas que devem ser submetidas à Justiça Estadual, o caminho a ser trilhado será o da Lógica, mais precisamente da teoria das classes, para se empregar maior rigor à divisão, em razão de uma suposta inexistência de critérios bem definidos até então. Frise-se que a importância da divisão para o presente trabalho pode ser vislumbrada em face à existência de delegação de competência em matéria previdenciária, que se procura contestar.

Para tanto, será demonstrada a necessária utilização de operações lógicas para esse mister, de arte a encontrar termos precisos, conceitos bem definidos e contornos bem traçados para a inclusão de elementos na classe das causas federais. Com efeito, buscar-se-á destacar a relevância metodológica da teoria das classes para o presente trabalho, principalmente na separação dos feitos federais e estaduais.

Uma vez assentadas as premissas para a realização das operações de definição e classificação, encontrar-se-ão os critérios para enquadramento de determinadas demandas submetidas à competência federal. Em outros momentos e capítulos, essas operações lógicas serão revisitadas, no sentido de se conferir coerência sistêmica.

Para esse desiderato, serão utilizadas as classificações doutrinárias mais correntes, expondo suas virtudes e salientando seus pontos menos coerentes, sobretudo em razão da aplicação da teoria das classes. Utiliza-se, por conseguinte, como ponto de partida, ensaios de juristas que se debruçaram sobre o tema da competência cível da Justiça Federal. A partir de tais ensinamentos, uma classificação própria será alcançada e exposta.

Em seguida, o tema da delegação de competência será posto em evidência, desde a tentativa de se estabelecer um paralelo com outras ordens jurídicas, passando pela sua implantação no Brasil e sua evolução ao longo do tempo, bem como o destaque para o estágio atual de sua regulamentação, em nível constitucional e infraconstitucional.

Ademais, demonstrar-se-á que os direitos fundamentais podem ser classificados em gerações ou dimensões. Os direitos de segunda geração correspondem aos direitos econômicos, culturais e sociais, estes também conhecidos como direitos a prestação em sentido estrito. Seriam, portanto, direitos do indivíduo em face do Estado.

Enquadrar os direitos sociais como fundamentais é medida necessária para garantir a sua efetividade. O direito à proteção social, direito eminentemente (mas não exclusivamente) prestacional, portanto, classifica-se como direito social.

A proteção social alcançou relevância fulcral com o desenvolvimento da sociedade moderna. Dentre as mais importantes, figura a proteção previdenciária, buscando fazer frente a situações de risco elencadas pelo legislador, como a idade avançada, a invalidez e a doença.

Além de ser classificada como direito social, mister que a previdência social seja orientada pelos princípios constitucionais, sobretudo em casos de pretensão resistida, de modo a ser conduzida pelo devido processo legal. É dizer, a tutela previdenciária não pode ser completa sem os meios necessários para sua efetivação.

A questão da efetivação dos direitos fundamentais sociais, tema pulsante para o Judiciário brasileiro, com realce para a Justiça Federal, é merecedora de destaque no estudo, tendo como norte os parâmetros para a atuação do magistrado, considerando-se, também, as influências do direito comparado, em especial o direito alemão e o português, firmando como ponto de partida escritos de renomados autores.

De igual forma, a delimitação da previdência social como um direito fundamental social mostra-se um passo importante para uma maior autonomia desse ramo jurídico, bem como pela necessária inclusão do direito previdenciário como disciplina obrigatória nos cursos de direito no Brasil.

Por seu turno, a ordem constitucional prevê a imprescindibilidade de que sejam respeitados os princípios processuais essenciais ao Estado Democrático de Direito, como o contraditório, a ampla defesa, a proporcionalidade, a igualdade, a boa-fé processual e, com inclusão recente no ordenamento jurídico pátrio, a duração razoável do processo.

Tal direito fundamental ao processo sem dilações indevidas possui diversas nuances, desde a condução do feito pelos atores envolvidos (magistrados, servidores e outros auxiliares, partes e procuradores) até a elaboração de regras para o procedimento, bem como para a fixação de competência, nos diversos níveis de legislação.

Noutro giro, o tema escolhido mostra-se vital para o desenvolvimento do modelo de jurisdição nacional, uma vez que se persegue o fim da “hibridização” que há no julgamento de causas afetas à Justiça Federal, que foram delegadas à Justiça Estadual, tendo em vista que a solução outrora encontrada não mais deve subsistir, em razão da sua falência.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu art. 109, I, que a Justiça Federal seria competente para julgar os processos em que os entes federais, em

especial as autarquias federais e, especificamente para o caso, o Instituto Nacional do Seguro Social, forem interessados na condição de autores, réus, assistentes ou oponentes.

Como é sabido, todavia, o Brasil é um país continental que goza de um extenso território e possui uma grande diversidade cultural e de ritmo de ocupação de suas mais variadas regiões. Decerto, a densidade populacional de Estados como São Paulo, Rio de Janeiro e os integrantes da região sul não encontra paralelo em outras unidades da federação como Mato Grosso, Pará e Amazonas.

Em razão desse intrincado arranjo estrutural, para plena eficácia dos direitos fundamentais sociais, em seu viés de direito a prestação previdenciária, quando necessária a provocação do órgão jurisdicional para solução de conflitos com a autarquia previdenciária, não se mostrava razoável que o cidadão tenha que se deslocar por longas distâncias.

Tal premissa possibilitou a criação da chamada competência delegada em matéria previdenciária, consoante redação atualmente conferida ao parágrafo 3º do mesmo art. 109.

Assim, naquelas comarcas em que inexistia vara federal, outorga-se ao segurado ou dependente da Previdência Social a possibilidade de ajuizar uma demanda na sede de seu Município ou comarca, de modo a evitar deslocamentos desnecessários, sobremaneira daqueles indivíduos que, em regra, não gozam de suas melhores condições físicas, visto que, na maioria das vezes, restam configuradas aquelas hipóteses de incidência acima elencadas, a saber, a idade avançada, a invalidez e a doença. Além disso, a conveniência da instrução probatória, por permitir a produção da prova próxima ao local em que os fatos ocorreram, também representou motivo suficiente para a criação da regra de competência com matriz constitucional.

Contudo, houve modificação das premissas que oportunizaram a instituição da competência delegada. Com efeito, houve acentuada estruturação da Justiça Federal, eis que, desde o início dessa experiência de atribuição de competência, o que ocorreu nos anos de 1965/1966, em momentos diferentes, não obstante outros fatos supervenientes, foram criados os tribunais regionais federais, Juizados Especiais Federais, turmas recursais, turmas nacional e regionais de uniformização¹, além de mais de 970 (novecentos e setenta) varas federais, mormente com o advento da Lei 12.011, de 4 de agosto de 2009, em que se promoveu um verdadeiro movimento de interiorização desse ramo do Poder Judiciário.

¹ Os tribunais regionais federais foram criados com a Constituição Federal de 1988, como será visto adiante, ao passo em que os Juizados Especiais Federais, as turmas recursais e as turmas nacional e regionais de uniformização foram instituídas com fundamento na Lei 10.259, de 12 de junho de 2001.

Deve-se ressaltar, inclusive, que as principais mudanças ocorreram após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o que justifica a alteração do texto constitucional na parte em que possibilita a delegação de competência a juízos estaduais.

Outras questões serão igualmente abordadas, como a maior afinidade dos juízes federais com a matéria previdenciária, o contato permanente com membros de outras carreiras federais que atuam nessas causas, além da priorização que elas recebem na Justiça Federal, tendo em vista a realização de eventos e disponibilização de estruturas itinerantes, de mutirões, de concentração de perícias e de audiências.

Além disso, nuances procedimentais serão salientadas, como a instituição do processo eletrônico, que reduz distâncias, a melhor comunicação dos sistemas informatizados, sobretudo com os tribunais regionais federais, além da possibilidade de utilização do rito dos Juizados Especiais Federais e outras vantagens decorrentes da opção pela Justiça Federal.

Para justificar e reforçar essa conclusão acerca do fim da delegação de competência em matéria previdenciária, estudos elaborados pelo Conselho Nacional de Justiça serão abordados, de modo que os dados e as conclusões encontrar-se-ão expostos, primordialmente os relativos às taxas de congestionamento e de recorribilidade. Tais dados somados às discussões em curso no Congresso Nacional acerca de propostas de emendas constitucionais serão utilizados como fundamento para unificação da competência previdenciária na Justiça Federal.

Apesar de não ser hipótese de delegação, mas de competência originária, a atribuição à Justiça Estadual para julgamento de dissídios sobre acidente do trabalho também deve ceder à tendência de unificação da jurisdição previdência na Justiça Federal, em virtude de não haver, ontologicamente, diferença entre o benefício acidentário e o benefício não acidentário, dito previdenciário. Ressaltar-se-á, no ponto, que a Justiça Federal é competente, em regra, para o julgamento das causas em que houver interesse de autarquia federal, como ocorre *in casu*, visto tratar-se de ações ajuizadas em face do Instituto Nacional do Seguro Social, bem como para o julgamento das ações regressivas, no entender da jurisprudência dominante, com as quais se pretende responsabilizar o empregador por força de benefício pago pela autarquia federal aos segurados vítimas de acidente do trabalho.

As razões para a mudança são muitas, como as citadas nos parágrafos antecedentes. Por outro lado, há que se ponderar sobre a possibilidade de modificação do texto constitucional.

Questionar-se-á, desse modo, na presente pesquisa, se o constituinte criou uma cláusula pétrea, insuscetível de alteração através de emenda constitucional. De fato, até que

haja uma completa interiorização da Justiça Federal, nos mesmos moldes da Justiça Estadual, ainda existem Municípios em que é possível o exercício da competência delegada.

O contraponto será cotejado sob a ótica da duração razoável do processo, o que representa um verdadeiro pilar para a efetivação dos direitos fundamentais sociais, incluídos os direitos à prestação previdenciária. Embora a criação da regra de delegação de competência representasse uma concretização daquele princípio da duração razoável do processo quando da sua gênese, pelas razões acima expostas, transformou-se em um dos maiores entraves à sua consecução.

No tocante ao tema da competência no campo jurisdicional, impende ressaltar que a sua delimitação deve acompanhar a evolução da sociedade que se pretende regular. De fato, determinadas hipóteses podem fazer sentido em um dado momento histórico e se mostrar completamente contraproducentes e desalinhadas com a realidade na medida em que os fundamentos que justificaram a sua implementação vão sendo superados.

Com efeito, o modelo de delegação de competência, especialmente em matéria previdenciária, sobretudo quando há julgamento de recursos por órgão da Justiça Federal, tem incorrido mais em erros que acertos.

Almeja-se, portanto, um modelo que caminhe para a unificação, na Justiça Federal, da solução de casos que tenham enfoque em direito previdenciário, evitando-se, dessa forma, o risco de decisões conflitantes, o que tem fomentado a insegurança jurídica e o abalo no sistema como um todo.

2 DA FEDERAÇÃO COMO FORMA DE ESTADO

Para se chegar ao sistema dual de jurisdição, com a existência concomitante da Justiça Federal e da Justiça Estadual, mister se faz dissertar um pouco sobre a forma de Estado federativa, a base em que se deitam as raízes para o surgimento daquele sistema, de modo a entender a razão de sua existência, bem como as suas principais características. Essa modesta investigação sobre conceitos da Teoria Geral do Estado compartilha a finalidade de se buscar firmar as notas distintivas entre as causas submetidas àquelas searas do Poder Judiciário.

2.1 Das formas de Estado

Segundo José Afonso da Silva, a forma de Estado é “[...] o modo de exercício do poder político em função do território [...]” (2015, p. 100). Logo, verifica-se que se tem conexão direta com o território de um país. Desse modo, a forma de Estado relaciona-se com a divisão pertinente ao exercício de poder, sendo unitário o Estado quando não houver divisão ou, caso contrário, será federal, quando o exercício ocorrer mediante compartimentação espacial de poder. Nada impede a descentralização administrativa do Estado Unitário, que não se converte automaticamente, apenas por essa razão, em Estado Federal (2015, p. 101). Dessa forma, para o referido doutrinador, quanto às formas de Estado, somente há que se falar em Estado Unitário e Federal.

Com efeito, no Estado Unitário, há apenas um nível de organização, ou seja, apenas um Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, havendo, contudo, algum grau de descentralização. Por outro lado, no Estado Federal, a Constituição prevê mais de um nível de poder, em regra, com os governos federal e estaduais. Conforme pontua Reis Friele, há alguma divergência quanto à classificação das formas de Estado (2006, p. 132).

Darcy Azambuja divide os Estados, quanto à forma, em simples e compostos, destacando, em relação àqueles, que “[...] os princípios fundamentais da teoria geral do Estado foram elaborados tendo em vista principalmente os chamados Estados simples ou unitários” (2008, p. 392).

Acrescenta que são simples aqueles que, embora divididos em unidades menores, como Municípios ou Províncias, apenas se pode falar em governo estatal vinculando-se ao governo central, embora seja possível a eleição de representantes locais, subordinados àquele poder central. O exemplo clássico a ser citado é a França (AZAMBUJA, 2008, p. 393)

Esse Estado simples pode ser centralizado ou descentralizado², enquadrando-se na primeira classe aqueles em que as funções estatais são exercidas diretamente pelo poder central, o que somente é possível em países de pequena extensão territorial, enquanto, nos descentralizados, há uma espécie de delegação, reservando-se ao órgão central o poder de fiscalização (AZAMBUJA, 2008, p. 394).

Pela teoria tradicional, a união de Estados pode proporcionar a formação de um novo Estado composto, cujo exemplo mais característico é a Federação, podendo ser citados como outras formas de união, a união pessoal, a real e a incorporada, a partir da fusão de dois ou mais Estados independentes. A Grã-Bretanha é um exemplo de união incorporada (AZAMBUJA, 2008, p. 395-397). Todavia, diferentemente da Federação, essas espécies de união (pessoal, real e incorporada) representam um conjunto de Estados, são os Estados compostos. Verificar-se-á, adiante, que faltam a eles algumas características essenciais à formação de apenas um Estado, dentre outras, a unicidade quanto à nacionalidade, bem como uma representação diplomática única.

Deve-se esclarecer, que a relação da Grã-Bretanha com os outros membros da *Commonwealth* (composta por 54 membros, dentre eles, Índia, Cingapura, África do Sul, Gana, Nigéria, Jamaica, Nova Zelândia, Austrália e Canadá) tem a mesma natureza daquela relação entre nações soberanas no bojo da comunidade internacional, não sendo possível falar-se na criação de um novo Estado. A França, segundo o escólio de Karl Doehring, após a Segunda Guerra Mundial, tentou a formação de uma comunidade parecida, porém, sem êxito (2008, p. 118).

Por sua vez, Marcelo Caetano divide as formas de Estado em três, vale dizer, o Estado Unitário ou simples, o Regional – o qual será melhor tratado algumas linhas à frente – e o Federal ou complexo, sendo que este último pode ser perfeito, isto é, quando as próprias unidades federadas constituem a Federação, bem como o imperfeito, quando o poder central concede autonomia aos entes descentralizados (CAETANO, 1972, p. 133-142).

A Federação não se confunde com a Confederação, que tem apenas valor histórico, haja vista não mais existir na atualidade, ressaltando-se o fato da junção das treze colônias inglesas da América³ ter formado, inicialmente, uma Confederação, assim como, também, um

² O Estado Unitário ideal, totalmente centralizado, deixou de existir há muito tempo (BALERA, 2013, p. 62).

³ Segundo Felipe Penteado Balera, a Confederação canadense, por sua vez, tinha características de uma Federação e foi instituída pelo *British North America Act* de 1867. No entanto, o Canadá somente veio a se tornar totalmente independente do Reino Unido em 1982 (2013, p. 42-43).

dia, o foram, a Alemanha e a Suíça⁴. Constitui-se em uma fase preliminar para se chegar à Federação (ZIPPELIUS, 2010, p. 317).

Na Confederação, diferentemente da Federação, os Estados mantêm a sua soberania intacta, apenas havendo um tratado celebrado entre eles, ou seja, a união ocorre no campo da diplomacia, relacionada a interesses externos, ao passo em que a Federação possui seus preceitos derivados diretamente da Constituição. De fato, no documento intitulado “Artigos da Confederação”, elaborado pelas treze colônias norte-americanas após a sua independência, a manutenção da soberania de cada um dos integrantes da Confederação encontrava-se expressamente disposta (ALMEIDA, 2007, p. 7).

Além disso, nesta última, cada indivíduo guarda a nacionalidade do Estado originário, bem assim os Estados estabelecem a possibilidade de se exercer o direito de secessão⁵, vale dizer, de se separar, e as reuniões dos Estados são decididas por “dietas” e apenas por unanimidade (AZAMBUJA, 2008, p. 398). Essa exigência de unanimidade tem nítido caráter antidemocrático, tendo em vista o poder de veto a ser exercido pela minoria. Mais adiante, realçar-se-á a afinidade entre federalismo e democracia.

A Confederação mostra-se, por conseguinte, como uma espécie de Estado composto. Assim também deve ser visualizada a Federação, de um ponto de vista interno, haja vista que, externamente, com relação a outros Estados, há apenas um centro de poder, uma soberania. O processo de formação decorre da reunião de outros Estados, ao menos com relação às Federações com formação centrípeta, ou às Federações perfeitas, consoante será esclarecido.

Carl Schmitt, citado por Karl Doebling, aduz que, para se caracterizar uma Federação e diferencia-la da Confederação, além das distinções já solidificadas, deve-se aferir o *jus ad bellum*, ou seja, se os Estados componentes da união abdicaram do seu direito de autodefesa

⁴ Deveras, como exemplo de Confederações conhecidas pela história, Reinhold Zippelius cita os Estados Unidos da América, de 1781 à entrada em vigor da Constituição Federal, em 1787; a Suíça, entre 1815 e 1848; a Confederação do Reno (na Alemanha), entre 1806 e 1813; e a Confederação Alemã, entre 1815 e 1866 (2010, p. 317).

⁵ A União Soviética representou uma exceção à proibição do direito de secessão em um Estado Federal, haja vista a previsão expressa, no artigo 17 da Constituição Federal de 1977, acerca da possibilidade de separação por parte das suas Repúblicas (como eram conhecidas as suas unidades federadas), através da suspensão de participação (DALLARI, 2003, p. 458). Franqueava-se às Repúblicas, outrossim, a organização militar própria e a relação com outros países. Inclusive, Ucrânia e Bielorrússia foram consideradas partes quando da criação das Nações Unidas (DOEBLING, 2010, p. 120-121). Na prática, contudo, malgrado a previsão constitucional garantindo o direito de se separar, houve reação vigorosa às proclamações de independência (ALMEIDA, 2007, p. 12).

A partir da Constituição de 1993, a Federação russa é integrada por seis componentes: Repúblicas, Territórios (*krais*), Região (*oblast*), Cidades de Importância Federal (Moscou e São Petersburgo), Região autônoma (*oblast* autônoma) e Áreas autônomas (*okrugs* autônomos). Todas essas unidades tem igual tratamento pelo poder central e cada unidade elege dois representante para o Conselho Federal, órgão que representa o Poder Legislativo federal. A Repúblicas são tratadas como Estados-membros (BALERA, 2013, p. 38).

em favor do ente central (SCHMITT *apud* DOEHRING, 2008, p. 119-120), este, sim, soberano.

Há momentos em que se pode falar em uma zona cinzenta, como ocorreu na formação do Estado alemão, do *Reich*, uma vez que decorreu de uma Confederação de príncipes soberanos. Tal dúvida somente restou dirimida quando se optou por assumir expressamente a forma federativa, abdicando das soberanias parciais.

O Pacto de Varsóvia, apesar de formalmente ter se caracterizado como uma Confederação entre países do Leste Europeu, na realidade, mais se adequava a um Estado Federal (DOEHRING, 2008, p. 122-123).

Por sua vez, a Constituição do *Reich* de 1871 garantia a existência de uma monarquia constitucional, vale dizer, uma combinação entre federalismo e monarquia, rechaçada por muitos (DOEHRING, p. 123).

As Confederações foram sendo substituídas por organizações internacionais. Os Estados Federais permanecem, mas há uma crise que será esmiuçada algumas linhas à frente. Não se pode falar, em relação à Confederação, que se cuida de uma forma de Estado, eis que nada mais é do que a reunião de Estados soberanos.

Por outro lado, há quem se refira ao Estado Regional, que seria uma espécie intermediária entre o Estado Unitário e o Federal, inclusive mediante a constituição de uma nova forma de Estado, para alguns. Ocorreria em Estados de tradição unitarista, como Espanha e Itália, em que o regionalismo funcionaria contra a desagregação, combatendo o separatismo, sendo interessante sublinhar que as regiões da Catalunha e do País Basco, na Espanha, foram alçadas à condição de Regiões de autonomia plena (BONAVIDES, 2004, p. 451-469).

Essa espécie, contudo, não se configura como uma nova forma de Estado, mas uma modalidade de Estado Unitário, uma vez que tal descentralização tem assento no texto constitucional, sendo o modelo italiano precursor e paradigma para o ordenamento espanhol. Em verdade, as Regiões são territórios autônomos, mediante descentralização administrativa e financeira. A nota distintiva, no ponto, é que, eventual modificação da Constituição pode desencadear a perda de autonomia das Regiões, de modo que, caso se tratasse de uma nova forma de Estado, intermediária entre o Unitário e o Federal, essa descentralização administrativa jamais poderia ter a sua autonomia suprimida⁶ (BALERA, 2013, p. 25-26).

⁶ Felipe Penteado Balera, porém, aduz que, apesar de não adotar a forma federativa de Estado, a Espanha consagra preceitos típicos de uma Federação, como a existência de um Senado Federal, bem assim a autonomia

Decerto, os Estados Unitários podem ser descentralizados. Essa descentralização pode depender exclusivamente da vontade do poder central ou do Poder Constituinte derivado, quando uma reforma constitucional poderá suprimi-la. Nesse último caso, chama-se de Estado Unitário descentralizado constitucional. Distingue-se da Federação, uma vez que, neste caso, a descentralização é imutável, pois constitui-se em cláusula pétrea (FERREIRA FILHO, 2011, p. 79-80).

Noutro passo, não há um modelo constante para todo e qualquer Estado Federal, razão pela qual, cada vez mais torna-se difícil diferenciar os Estados Unitário e Federal. De fato, há diferenças entre a Federação norte-americana e a alemã, por exemplo⁷.

Destarte, pelo quanto exposto, nesta pesquisa, corrobora-se com a classificação de José Afonso da Silva, que divide as formas de Estado, tão somente, em Estado Unitário e Federal.

2.2 Do surgimento do Estado Federal

Etimologicamente, o termo Federação originou-se do verbete latim *foedus* e significa pacto ou aliança. Contudo, sabe-se que nem toda aliança entre Estados compõe uma Federação (DALLARI, 2003, p. 255).

Segundo Paulo Bonavides, há alguns vestígios de federalismo na Grécia Antiga, no que se chama de “instinto de conservação do Estado-cidade”, mediante uma ideia precária de aliança e colaboração (2010, p. 204). Não se pode falar, decerto, em nascimento dessa forma de Estado, sobretudo, tendo em vista que, naquele período, não havia sequer a figura do Estado propriamente dita, ao menos nos moldes em que é concebida atualmente.

Citando Karl Loewenstein, Fernanda Dias Menezes de Almeida reporta-se a situações rudimentares, identificadas com o federalismo, como as “ligas ou *sinoikias* délica, antifictiônica, helênica e acaiana na Grécia Antiga”; a “união eterna (*ewige Bund*) dos Cantões suíços nos séculos XIV e XV”; e “a União de Utrecht (1569) entre as sete províncias do norte dos Países Baixos” (LOEWENSTEIN *apud* ALMEIDA, 2007, p. 5).

política concedida às Comunidades Autônomas, que podem, inclusive, instituir estatuto próprio. Porém, esse *status*, como aludido, pode ser modificado, não se constituindo como cláusula pétrea (2013, p. 61).

⁷ Enquanto questões sobre o direito civil, naquela, podem ser legisladas pelo ente federal ou pelos estaduais, na Alemanha, a matéria é exclusivamente federal. Por sua vez, nada obstante tal regra encontre-se atualmente relativizada, os tribunais alemães aplicam qualquer norma válida, enquanto os norte-americanos, sejam federais ou estaduais, aplicam a legislação específica a cada esfera. Além disso, embora, na Alemanha, seja possível um Estado-membro firmar contrato com outros países, em que pese não possuir personalidade jurídica de direito internacional, nos Estados Unidos, essa atribuição é exclusiva da União.

No entanto, sem desmerecer a importância desses antecedentes históricos, bem assim dos povos bárbaros para influenciar a criação desse sistema, que, frise-se, consiste em um modelo de organização da sociedade (BONAVIDES, 2010, p. 204-206), o surgimento do Estado Federal ocorreu, de fato, na Idade Moderna, no final do século XVIII, nos Estados Unidos da América, mais precisamente, com a Constituição de 1787, antecedida pelo tratado celebrado pelas treze colônias tornadas independentes, conhecido como “Artigos da Confederação” (DALLARI, 2003, p. 255). Surgiu para viabilizar, por consequência, a criação de um Estado forte, que possibilitasse a independência das colônias inglesas, sem que cada uma delas perdesse a sua individualidade.

Noutro giro, pode-se justificar a adoção, pela Alemanha, da forma de Estado Federal, diferentemente de outras nações europeias tradicionais, como França, Itália e Espanha, Estados Unitários – abstraindo-se a discussão evidenciada no subcapítulo anterior acerca da existência do Estado Regional como uma forma autônoma –, provavelmente, em razão da sua tardia unificação.

Segundo Alexander Hamilton, um dos principais defensores e idealizadores dessa forma estatal, a formação de uma Federação ia de encontro aos interesses europeus, que buscavam a desunião dos Estados americanos, bem como evitava a formação dos Estados Unidos, sobretudo, com o fim de colocar em prática a teoria sobre a superioridade europeia (HAMILTON, 2003, p. 68-74).

Tratava-se de uma “organização política verdadeiramente nova” (ALMEIDA, 2007, p. 3) e, de certa forma, paradoxal, visto que possibilitava a criação de um Estado, embora concedendo certa independência (autonomia)⁸ às partes integrantes (FRIEDE, 2006, p. 150), malgrado fosse necessário proporcionar o fortalecimento da União, para o melhor exercício de suas funções (BALERA, 2013, p. 63-65). O preâmbulo da Constituição de 1787, inclusive, reporta-se expressamente à formação de uma “união mais perfeita”, vale dizer, ao aperfeiçoamento da união entre Estados, outrora reunidos mediante Confederação (ALMEIDA, 2007, p. 8).

Os ideais de um liberalismo individual em Locke e Montesquieu⁹, associados ao coletivismo encontrado em Rousseau são fundamentais para imprimir consistência teórica ao federalismo clássico, surgido em um contexto de reação ao absolutismo monárquico, à

⁸ Consoante Felipe Penedo Balera, na criação da Federação norte-americana, para não gerar insatisfação nos Estados-membros, mediante a outorga de soberania à União, ao poder central, o artifício utilizado pelos “fundadores” foi a atribuição da soberania ao povo dos Estados Unidos (2013, p. 30-31).

⁹ Reinhold Zippelius aduz que Montesquieu elaborou um projeto preliminar de uma república federativa (2010, p. 312, tradução livre). Original: “Montesquieu entwarf das Bild einer föderativen Republik”.

centralização do poder, à sociedade de privilégios. Com efeito, a doutrina de separação de poderes aperfeiçoada por Montesquieu representou um grande fôlego nessa caminhada, possibilitando a criação do sistema de “freios e contrapesos”, ressaltando-se, ainda, o pioneirismo desempenhado pelo constitucionalismo norte-americano do século XVIII, com enfoque, sobremaneira, na segurança e na liberdade (BONAVIDES, 2010, p. 205-206)¹⁰.

Antes da implantação do federalismo, era corrente o entendimento no sentido de ser impossível estabelecer uma democracia em um Estado com grande extensão territorial (ALMEIDA, 2007, p. 4). Os autores de “O federalista” rechaçavam esse entendimento, que reputavam ancorado nas lições de Montesquieu (HAMILTON, 2003, p. 54). O exercício do poder poderia ser delegado a um pequeno número de cidadãos, mediante uma democracia representativa. A Federação expõe um modelo apto a constituir um governo nacional forte e, ideologicamente, sem o aspecto negativo do autoritarismo.

Impende consignar, outrossim, que a Federação pode surgir a partir da associação de Estados outrora existentes, no chamado federalismo por agregação, como ocorreu com os Estados Unidos e Alemanha. Por outro lado, denomina-se federalismo por segregação, quando a adoção reflete a vontade do poder central, buscando-se eficiência e ampliação da liberdade (FERREIRA FILHO, 2011, p. 82). Essa última solução decorre de uma decisão desse ente central no sentido de conceder autonomia às partes integrantes, como ocorreu em países como o Brasil e a Índia (BALERA, 2013, p. 49-50).

2.3 Das principais características do federalismo

O federalismo surgiu como união estreita entre suas bases, uma comunhão de interesses. Um sistema que busca ser permanente, razão que justifica a sua colocação entre as cláusulas pétreas. Permeada pela igualdade e solidariedade, a Federação possibilita a promoção da liberdade, tanto dos cidadãos como das instituições. Intenta-se, de igual modo, um associativismo no plano vertical (BONAVIDES, 2004, p. 418-419). Promove-se, por conseguinte, uma distribuição de funções no plano vertical, somando-se à separação no plano horizontal, idealizada por Montesquieu. Opõe-se ao Estado centralizador, com grande concentração de poder.

¹⁰ O sistema político norte-americano assentou-se em dois princípios fundamentais, vale dizer, no plano horizontal, a separação de poderes e, no plano vertical, o princípio federativo, destacando-se que esse federalismo emergiu como resposta ao Estado absolutista, como dito acima, influenciado por ideias liberais, atrelado ao fortalecimento do capitalismo (BONAVIDES, 2010, p. 206-207).

Contudo, não há que se falar em Estado Federal se não houver uma autoridade federal que possibilite a unificação e pacificação de todas as unidades federadas. Nesse ponto, reside a principal diferença estabelecida com as antigas Confederações. Não se trata, tão somente, de uma reunião de soberanias. Em que pese, *a priori*, não haver hierarquia entre as ordens jurídicas internas, a partir do momento em que as partes integrantes cedem sua soberania para a formação da União – evidentemente, apenas em caso de federalismo por agregação –, este ente possui prerrogativas em face dos Estados-membros, sendo possível, inclusive, a intervenção federal. Deveras, Alexander Hamilton, em pleno século XVIII, já vaticinava que, para se aumentar a autoridade federal, faz-se mister diminuir a autoridade dos Estados (HAMILTON, 2003, p. 93).

O Estado Federal é o todo, com personalidade jurídica de direito público internacional e capacidade de autodeterminação, vale dizer, é soberano. A União representa a República Federativa do Brasil, constituindo-se no conjunto das unidades federadas, que se relacionam no plano interno (SILVA, 2015, p. 102). Alexander Hamilton, de forma originária, conceitua o que seria uma República Federativa: “República federativa é a reunião de sociedades diferentes, ou a associação de um ou de muitos Estados debaixo de um só governo; porém, a extensão e as modificações desse governo e os objetivos submetidos à sua autoridade são coisas puramente arbitrárias” (HAMILTON, 2003, p. 57).

Fala-se, por conseguinte, no federalismo como sociedade de sociedades, destacando-se o cidadão como um ser social, que está sempre formando grupos e isso se torna facilitado em razão da instituição de um Estado Federal (BONAVIDES, 2004, p. 431).

Para tanto, deve-se salientar a sua importância no caminho para a liberdade, a democracia, a participação, não apenas dos entes federados, mas, também, das pessoas, das mais variadas tendências, isso em virtude da ampliação dos espectros de poder. Possibilita-se, com isso, o pluralismo na esfera pública. Com efeito, a Federação coloca o Estado mais próximo das pessoas, para o exercício da sua cidadania (ATALIBA, 2011, p. 44).

Logo, a descentralização possibilita a limitação do poder e a ampliação do controle. Com a centralização, outrossim, a tomada de decisões mostra-se mais demorada, nem sempre sendo efetiva para atender aos anseios da população (FERREIRA FILHO, 2011, p. 79).

Paulo Bonavides destaca, como características essenciais do federalismo, a existência de ordens jurídicas autônomas, com competências diversas fixadas na Constituição, sendo ao poder central outorgadas as atribuições enumeradas, ao passo em que, às entidades descentralizadas, são atribuídas competências remanescentes e não proibidas. É possível acrescentar ainda a possibilidade de utilização do mecanismo da intervenção federal, a

existência de um órgão jurisdicional para realizar o controle de constitucionalidade dos atos normativos, assim como para julgamento dos conflitos entre os entes que compõem a Federação, bem como a formação da vontade legislativa nacional com participação dos Estados (2010, p. 200-201).

Com efeito, o federalismo encontra-se intimamente vinculado à ideia de autonomia dos entes federados, sendo que o termo autonomia, de origem grega (*autos* + *nomos*), significa a possibilidade de edição de normas próprias (ALMEIDA, 2007, p. 14).

Essa autonomia, contudo, pode variar. Decerto, pode-se falar em um modelo mais centralizador, constituindo-se um “federalismo centrípeto”, bem como com maior autonomia dos Estados, em um verdadeiro “federalismo centrífugo”. Por sua vez, quando houver distribuição equânime de competências, mais apropriado referir-se a um “federalismo de equilíbrio” (MENDES, 2009, p. 849).

Noutro giro, Dalmo de Abreu Dallari, sobre a Federação, entende que “[...] tal forma de convivência foi considerada mais conveniente para que, sob um governo comum, dois ou mais povos persigam objetivos comuns” (2003, p. 254).

Darcy Azambuja, por sua vez, ao evidenciar a concepção política do federalismo, realça uma constatação, no sentido de que devem ser levados em consideração os interesses de cada componente dessa união e não apenas de um pretenso interesse homogêneo forjado por aqueles que compõem o poder central. Nesse sentido, o autor afirma:

Ao passo que a concepção centralista, dos Estados unitários, afirma que a união desses grupos humanos denuncia a existência de um interesse único e comum, a concepção federativa entende que se os interesses comuns justificam a união, não excluem os interesses particulares, que devem ser levados em consideração. Esses interesses peculiares a cada coletividade territorial federada devem ser regidos por elas mesmas, para o que possuirão autonomia juridicamente reconhecida. É o princípio adotado pelas Constituições dos Estados Federais (AZAMBUJA, 2008, p. 406).

Muitos autores chamam as unidades federadas que compõem a Federação de Estados-membros, outros de Estados Federados e, por fim, apenas de Estados, embora qualificando-os como não soberanos (AZAMBUJA, 2008, p. 406). Aqueles que se uniram para constituição de uma Federação perderam a condição de Estados soberanos. Para Dalmo de Abreu Dallari, no Brasil e nos Estados Unidos, os Estados mantiveram essa nomenclatura, própria do direito internacional público para nações soberanas, tão somente, como um artifício político (2003, p. 457).

Esses Estados-membros não podem ser considerados meras coletividades territoriais, uma vez que há uma submissão incontrolável dos indivíduos ao seu poder estatal, uma coerção estatal (AZAMBUJA, 2008, p. 407-408). Esse poder estatal cuida-se de prerrogativa própria e não apenas decorrente de delegação de um poder central¹¹. Constitui-se em um atributo derivado diretamente da Constituição. Deveras, “[...] a base jurídica do Estado Federal é a Constituição” (DALLARI, 2003, p. 458).

Decerto, a Federação consiste em uma associação entre a União e coletividades autônomas. No Brasil, além dos Estados-membros, incluem-se os Municípios e o Distrito Federal. Outrora, a ela pertenciam, também, os Territórios Federais, o que não mais ocorre (SILVA, 2015, p. 102). A unidade no plano interno pode ser ratificada tendo em vista a existência de um ordenamento jurídico federal, com unidade em todo território nacional (ALMEIDA, 200, p. 13).

Ademais, o federalismo não se compõe apenas de relações verticais, entre União e demais entes federados, mas, também, de relações horizontais, entre os poderes, que devem ser independentes e harmônicos. De fato, os poderes devem ser defendidos de usurpações recíprocas (HAMILTON, 2003, p. 305).

Tendo em vista a possibilidade de se dividir a Federação em duas ou mais referências de poder, é dizer, no tocante à sua complexidade interna, é possível classifica-la em “bifacetada” ou multifacetada. Constitui-se a primeira quando o poder central associa-se apenas a uma parte componente (Estado-membro, Província, Cantão, *Länder*), ao passo em que a segunda compõe-se com diferentes graus de autonomia, como no caso brasileiro, em que há, além da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (FRIEDE, 2006, p. 152)¹².

Há descentralização administrativa quando a mesma se realiza para a produção de normas individuais, ao passo em que a descentralização legislativa proporciona a criação de normas gerais. Por sua vez, a junção da administrativa e da legislativa resulta em uma descentralização política (FERREIRA FILHO, 2011, p. 78-79).

Outrossim, a regra, em um regime federativo, é a distribuição de competências entre o ente federal e os estaduais/federados, sem hierarquia, em razão da igualdade jurídica inerente ao próprio modelo. No entanto, há, hodiernamente, previsão de competências concorrentes, prevalecendo-se, neste caso, a da União (DALLARI, 2003, p. 458-459).

¹¹ Esse aspecto será melhor evidenciado à frente, quando da atribuição à Justiça Estadual de competências próprias e delegadas pela Justiça Federal.

¹² A Federação russa, retratada no item 2.1, também pode ser considerada como multifacetada, tendo em vista ser composta por seis diferentes espécies de entes federados.

A outorga de competências aos Estados-membros deve ser precedida da previsão de fonte de receitas para suportar os gastos que lhe são inerentes. Caso contrário, haverá dependência econômica em relação à União, não se podendo falar, de fato, em autonomia das unidades federadas.

Convém salientar ainda a participação das unidades federadas na formação da vontade estatal. A autonomia pressupõe descentralização política. Isso ocorre mediante a eleição de representantes dos Estados-membros no Congresso Nacional, de modo que, no caso brasileiro, o órgão definido para representa-los é o Senado Federal¹³, enquanto a Câmara dos Deputados representa o povo de uma forma geral, haja vista a proporcionalidade, tendo em conta o número de habitantes. A paridade de composição no Senado Federal busca compensar a fragilidade de Estados menores, embora, atualmente, os senadores representem muito mais os interesses partidários que das unidades federadas (FERRERA FILHO, 2011, p. 80). Da mesma forma, ocorre com os interesses nacionais, defendidos mais intensamente pelos congressistas, em detrimento dos interesses regionais.

Assim, a legislatura, em regra, em um Estado Federal, respeita os princípios da igualdade, no que tange ao Senado e da proporcionalidade, no que diz respeito à Câmara dos Deputados (HAMILTON, 2003, p 375). O bicameralismo tem sido uma constante entre os Estados Federais, salvo exceções conhecidas, como Paquistão e Camarões (ALMEIDA, 2007, p. 14).

Quanto ao necessário atrelamento dos princípios republicano e federal, no Brasil, desde 1891, os mesmos são fundamentais e influenciaram a aplicação dos demais princípios (ATALIBA, 2011, p. 37). Reinhold Zippelius consigna que, “para Montesquieu, uma Federação somente seria duradoura, caso se derivasse da união de Estados com natureza similar. Ao menos, deveriam ser Estados republicanos” (tradução do autor) (ZIPPELIUS, 2010, p. 312)¹⁴.

Deve-se destacar, que, no Brasil, somente com a Constituição de 1937, do Estado Novo, esses princípios foram ameaçados. Segundo Geraldo Ataliba, Rui Barbosa teria sustentado a indissociabilidade desses dois princípios, sendo relevante apontar que isso não aconteceu em países como França e Itália, que, apesar de possuírem governos republicanos, a forma de Estado permaneceu unitária (2011, p. 39).

¹³ Enquanto no Brasil e nos Estados Unidos os senadores são escolhidos por eleitores dos Estados-membros, na Alemanha, os integrantes do *Bundesrat* são designados pelos governos estaduais, para representa-los (ZIPPELIUS, 2010, p. 313).

¹⁴ “Montesquieu meinte, dass eine solche Föderation auf Dauer nur funktionsfähig sei, wenn sie aus Staaten gleichen Natur, am beste aus republikanischen Staaten bestehen”.

O federalismo, ademais, pode ser dualista (há peculiaridades no caso brasileiro vistas adiante), com duas esferas estanques ou cooperativo, quando há grande interação, sob a coordenação da União (FERREIRA FILHO, 2011, p. 82-83). Com o federalismo cooperativo, verificou-se um empoderamento da União, em detrimento dos Estados-membros¹⁵.

Essa transição do modelo clássico (dualista) de federalismo para o cooperativo, fortalecido nos Estados Unidos após a Grande Depressão, pode ser verificado, de igual forma, na Suíça e na Alemanha. Nesta última, inclusive, a hipertrofia federal foi bastante decisiva para a reconstrução após as guerras mundiais ocorridas no século passado (ALMEIDA, 2007, p. 26).

Quanto às cláusulas proibitivas de desligamento das unidades federativas, deve haver previsão expressa da Constituição em tal sentido, sendo a intervenção federal o instrumento hábil para conter as tentativas de separação, promovendo-se a unidade nacional (ALMEIDA, 2007, p. 12-13). De igual forma, a forma federativa deve ser protegida como cláusula pétrea, através de uma Constituição rígida e escrita (BALERA, 2013, p. 62).

Como pontos favoráveis ao estabelecimento de um Estado Federal, é possível elencar: a) a dificuldade de acumulação de poder em um único ente ou órgão apenas, evitando-se a criação de Estados totalitários; b) ampla participação no poder político, realçando a democracia; c) favorecimento das características locais, sobremaneira mediante a participação no legislativo federal, com exercício representativo do poder local, possibilitando a manutenção dos valores de cada lugar, sem obstar a possibilidade de integração; e d) forma ideal à defesa das liberdades (DALLARI, 2003, p. 459-460).

Por sua vez, pode-se, de igual modo, apontar argumentos contrários, a saber: a) as inúmeras demandas atuais da população exigem um governo mais forte, característica própria de um Estado Unitário, centralizado; b) dificuldade de planificação, ou seja, de atendimento de todas as unidades em relação aos planos nacionais; c) gasto elevado com recursos públicos para financiar o grande aparelho burocrático existente e necessário para manter a Federação, visto que há tanto a burocracia federal quanto a dos entes federados; e d) elevada

¹⁵ No federalismo dual, há uma divisão bem definida de competências. Esse federalismo clássico foi fruto do liberalismo, ao passo em que o federalismo cooperativo resulta do período intervencionista norte-americano. Iniciou-se, de igual modo, um cooperativismo entre a União e os entes federados. No Brasil, a Constituição de 1934 “representou a substituição completa do federalismo dual pelo cooperativo”, sobretudo mediante o estabelecimento de competências concorrentes. A CF/88 manteve o federalismo cooperativo, fortalecendo, substancialmente, a participação das unidades federadas, privilegiando, todavia, o poder central. Essa maior concentração de poder em mãos da União foi instituída para possibilitar que a mesma pudesse auxiliar os outros entes (BALERA, 2013, p. 67-72), o que desencadeou, no entanto, uma crise no Estado Federal, como ver-se-á adiante.

possibilidade de ocorrência de conflitos entre as esferas, tendo em vista, principalmente, a sobreposição de competências (DALLARI, 2003, p. 460).

2.4 Da distribuição de atribuições no Estado Federal

Preferiu-se, na denominação deste subcapítulo, utilizar-se do termo atribuição, ao invés de competência, somente para fazer distinção entre as modalidades de competência ora retratadas, vale dizer, legislativa e executiva, da jurisdicional, que será melhor analisada adiante, sem embargo da utilização, neste espaço, de ambos os termos indiscriminadamente, isto é, competência e atribuição.

A técnica de conferir à União competências enumeradas e aos Estados-membros competências remanescentes, inaugurada pelo federalismo norte-americano, foi seguida em outros cantos. No Canadá, contudo, esse procedimento ocorre de forma inversa, haja vista que à União são concedidas atribuições residuais (ALMEIDA, 2007, p. 32-33). Importante registrar, no entanto, que aquele modelo inicial estabelecido pelos Estados Unidos mostrou-se hegemônico por algum tempo.

Por outro lado, apesar da precedência da Constituição argentina de 1853 no ponto, a Constituição de Weimar, de 1919, consagrou a utilização de competências concorrentes, atribuindo-se ao *Reich* (União), entretanto, preferência sobre os *Länder* (Estados) (ALMEIDA, 2007, p. 34).

Nos domínios da Lei Fundamental de Bonn, da Alemanha, de 1949, em que pese a prevalência da legislação federal, faculta-se à lei estadual dispor sobre matéria de competência exclusiva da União, quando assim autorizado por lei federal ou, naturalmente, acerca da competência concorrente, quando a União não exercer a sua faculdade, subsistindo, contudo, a competência residual (2007, p. 37-39).

Por seu turno, no Brasil, desde a primeira Constituição republicana, a técnica de distribuição de atribuições ocorria mediante a outorga de competências expressas à União, remanescendo aos Estados-membros as competências residuais. Com a Constituição de 1934, noutro giro, introduziu-se no ordenamento jurídico brasileiro a competência concorrente, prevalecendo, certamente, o ente federal. Nessa esteira, previu-se a competência da União para normas gerais, possibilitando ao ente estadual a regulamentação dessas, assim como a competência supletiva, quando não exercida pela União a sua preferência *opportuno tempore*. Apesar do influxo centralizador das Constituições de 1937, a Constituição Federal de 1946 retomou o modelo de distribuição de competências de 1934 (2007, p. 40-42).

As Constituições de 1967 e 1969 não modificaram o quadro. Deve-se destacar, contudo, a Emenda Constitucional 18/65, que delimitou a distribuição de competências tributárias, sem conferir à União prevalência sobre os demais entes, mas, tão somente, competência para instituir impostos residuais, introduzindo-se, ainda, repartição das receitas federais, de modo a beneficiar Estados e Municípios.

O modelo instaurado pela Constituição Federal de 1988 é descrito por Fernanda Dias Menezes de Almeida, nos seguintes termos:

Estruturou-se, com efeito, um sistema complexo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competência própria da ordem central, mediante delegação (2007, p. 58).

O modelo atual tem maior proximidade com aquele inaugurado pela Lei Fundamental de Bonn. Esse modelo privilegia o equilíbrio e a cooperação, buscando atenuar a supremacia da União, ao menos, no plano teórico. Por conseguinte, trata-se de um modelo de federalismo muito mais próximo do cooperativo que do dual.

2.5 Da gênese ao desenvolvimento do federalismo no Brasil

A semente do federalismo pode ser encontrada, no período monárquico, dentre vários outros movimentos, na Revolução Pernambucana de 1817; no projeto de Constituição de Antonio Carlos, de 1823, em que se propunham laços federativos entre o Império e o Estado Cisplatino; na Confederação do Equador de 1824 e no projeto da Federação Monárquica, enviada pelo Partido Liberal, em 1831, visando alterar a Constituição de 1824 (BONAVIDES, 2004, p. 340). Os movimentos federalistas mostravam contornos muito mais nacionalistas que separatistas. Esses movimentos, contudo, não chegaram a alterar, de fato, a forma de Estado então vigente: o Estado Unitário. Importante, também, como discussão inicial desse novo modelo de Estado que se buscava instaurar, citar o Manifesto Republicano de 1870 (FRIEDE, 2006, p. 151).

Contudo, a Federação no Brasil somente nasceu a partir da chegada dos militares ao poder, no final do século XIX, quando estes instituíram a República Federativa do Brasil (BONAVIDES, 2004, p. 341). Essa forma de Estado decorreu da proclamação da República e foi resultado do Decreto nº 1, de 1889, editado pelo Governo Provisório. Sem a criação de

uma Federação, corria-se o risco de ocorrer alguma desagregação em relação à unidade nacional.

Equivocadamente, o citado decreto que institui o sistema federativo declarou as províncias como soberanas, o que não se mostra aceito no federalismo, equívoco corrigido com a primeira Constituição Federal, de 1891 (2004, p. 395).

A gênese republicana brasileira desenvolveu-se a partir do modelo federativo. Principalmente com a participação de Rui Barbosa, o modelo norte-americano teve forte influência nesse período federalista brasileiro inicial. Contudo, Paulo Bonavides destaca que a aplicação no Brasil ocorreu com mais de cem anos de atraso. Além disso, critica-se, também, a utilização de modelos forjados em outros sistemas jurídicos sem a necessária adaptação à realidade nacional (BONAVIDES, 2010, p. 208-210).

Iniciou-se um federalismo centrífugo ou imperfeito, de dentro para fora, ao se conceder autonomia aos entes federados, mediante a vontade do poder central, a partir da criação de uma república federativa e não decorrente da transformação de uma Confederação, como se desenvolveu nos Estados Unidos da América. Na fase inicial, os Estados diziam-se soberanos, contraíam empréstimos no exterior e nomeavam secretários de relações exteriores (BONAVIDES, 2004, p. 362), evidenciado o descompasso relatado linhas atrás.

O sistema federal já nasceu, entretanto, centralizador. Percebe-se ainda que não se encontravam difundidos os ideais do Estado Federal, mormente em razão de um excessivo intervencionismo pelo poder central, representado pela União, em face à pouca experiência federativa brasileira (2004, p. 363). Havia um verdadeiro divórcio entre a norma e a realidade. De fato, a mentalidade unitarista não permitiu, inicialmente, maiores avanços no federalismo.

A migração de um Estado Liberal para um Estado Social também impactou de forma acentuada o federalismo no Brasil, eis que houve uma hipertrofia no intervencionismo estatal, sobremaneira a partir da Constituição de 1934, aumentando, de igual forma, as competências outorgadas, principalmente, ao Poder Executivo federal (BONAVIDES, 2010, p. 211-213).

Decerto, como mecanismo de controle das finalidades de criação do Estado Federal, pode-se citar a intervenção federal, quando constatada uma das hipóteses expressamente discriminadas na Constituição Federal. A intervenção federal é medida extrema e não deve ser utilizada sem maiores cuidados.

Contudo, era muito comum ocorrer no passado, no início da experiência federalista no Brasil, uma vez que suas hipóteses de incidência foram aumentadas desde a primeira Constituição republicana para as seguintes, mormente naquelas Constituições com baixa densidade democrática, como no Estado Novo e no Regime Militar instaurado em 1964.

Historicamente, o primeiro momento em que se constatou essa ampliação foi com a reforma constitucional de 1926, ratificando a natureza centralizadora existente antes da proclamação da República (BONAVIDES, 2004, p. 363). Essa emenda constitucional buscou inibir a exacerbada autonomia concedida aos Estados pela Constituição de 1891.

No passado, aumentou-se a utilização desse mecanismo, de modo a descaracterizar o regime puramente federalista. Com efeito, mostra-se importante consignar, que a intervenção federal, quando utilizada de modo leviano ou corriqueiro, acaba por provocar um desequilíbrio na correlação de forças entre as unidades federadas, com fortalecimento intenso da União. Como se sabe, a Federação deve caracterizar-se, justamente, pelo equilíbrio, pela harmonia, pela ausência de hierarquia entre os seus integrantes. Deveras, toda elaboração federalista possui um caráter agregador e solidarizante.

No quadro atual, a Constituição de 1988 delimitou a intervenção federal, que pode ocorrer nos Estados e no Distrito Federal, com fundamentos nos artigos 34 e 36 e essa deverá ter curso para: manter a integridade nacional; repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; por termo a grave comprometimento da ordem pública; garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; reorganizar as finanças das unidades da Federação; prover a execução da lei federal, ordem ou decisão judicial; e assegurar a observância dos princípios constitucionais expressamente relacionados, vale dizer, forma republicana, sistema representativo e regime democrático, direitos humanos, autonomia municipal, prestação de contas e aplicação do mínimo das receitas de impostos em manutenção e desenvolvimento de ensino e em ações e serviços de saúde. Cuida-se de uma possibilidade de exercício de competências estaduais pela União.

Impende registrar, que há, inclusive, uma espécie *sui generis* de intervenção, qual seja, intervenção estadual em Municípios, nos termos do artigo 35 da CF.

Esse intervencionismo federal era, inicialmente, político, passando a ser mais econômico, o que oportunizou que fosse qualificado, inclusive, como assistencialismo, eis que voltado “[...] àquelas unidades menos favorecidas, sobremaneira em decorrência do flagelo da seca” (BONAVIDES, 2004, p. 367). O objetivo principal, nessa espécie de intervenção, deve ser o desenvolvimento uniforme das variadas regiões do país.

Todavia, com o transcorrer do tempo, o efeito evidencia-se contrário, uma vez que se inicia uma dependência substancial dos Estados-membros em relação à União, bem como uma concentração de poder nas mãos desta. Verificar-se-á, no texto, que essa representa uma das principais causas da atual crise do federalismo.

A Constituição de 1946, pioneiramente, veio a estabelecer percentuais de receita tributária para ajuda a região nordeste. Mostrou-se uma feição desenvolvimentista, reforçada pela criação de agências regionais, como a SUDENE e a SUDAM. Destarte, a ação regionalista também se estendia à Amazônia (BONAVIDES, 2004, p. 367).

Iniciou-se, também, a ideia de “planos”, com objetivos específicos a ser implementados. A planificação racionaliza as medidas. Deveria haver, por conseguinte, um planejamento. Essa orientação, aparentemente, deve ter sido influenciada pela política do então presidente estadunidense Franklin Delano Roosevelt, especialmente no Vale do *Tennessee* para desenvolvimento daquela região (2004, p. 368).

Nessa toada, o artigo 151 da Constituição de 1988 prevê a possibilidade de concessão de incentivos fiscais para promoção de equilíbrio e desenvolvimento regional no país (FERREIRA FILHO, 2011, p. 92).

O direito ao desenvolvimento constitui-se como um direito humano de terceira dimensão, de alcance individual e coletivo (ANJOS FILHO, 2013, p. 217-218), que, nada obstante não conste expressamente da nossa Constituição Federal vigente, foi proclamado pela Organização das Nações Unidas, através do artigo 1º da Resolução nº 41/133 da Assembleia Geral, de 04 de dezembro de 1986 (BALERA, 2015, p. 20), que instituiu a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Portanto, deve ser respeitado, garantido e promovido pelos Estados, inclusive pelo Brasil, uma vez que foi signatário daquele documento internacional, bem como pelo fato do direito ao desenvolvimento poder ser inferido a partir de diversas disposições constitucionais, sobretudo daquelas constantes no artigo 3º, que trata dos objetivos fundamentais da República.

Por outro lado, a Federação, nas Constituições de 1967 e 1969, foi apenas nominal (SILVA, 2015, p. 101). Houve grande perda de autonomia dos entes federados nesse período. Esse modelo de fortalecimento do poder central no período militar brasileiro restou conhecido como “federalismo de integração” (ALMEIDA, 2007, p. 27), que, na visão de outros autores, buscava a “inserção dos entes federados mais atrasados no conjunto nacional” (FRIEDE, 2006, p. 159).

Em seguida, a Carta Magna de 1988 procurou retomar e reforçar a autonomia dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, em que pese ainda haja uma distância razoável entre a previsão normativa e a realidade (FERREIRA FILHO, 2011, p. 86).

Na Federação brasileira, as competências são partilhadas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, havendo competências reservadas (repartição horizontal), em

preferência ou hierarquia, e concorrentes (repartição vertical), sendo ao ente federal outorgada a edição de normas gerais.

Como dito em subcapítulo anterior, para fazer frente às atribuições presentes no texto constitucional, os entes federados devem ter receitas próprias suficientes, reforçando a autonomia. Essas receitas, em regra, decorrem da arrecadação tributária. Quando não suficiente, pode ser idealizado um processo de redistribuição, como ocorre no caso brasileiro, fazendo-se mister salientar a seção IV, do capítulo I, do título VI da Constituição Federal de 1988, que trata da Repartição das Receitas Tributárias, prevista nos artigos 157 a 162 (FERREIRA FILHO, 2011, p. 81-82). Essa repartição foi prevista inicialmente com a emenda constitucional 18/65, que alterou a Constituição Federal de 1946 e visava favorecer as unidades menos privilegiadas ou em dificuldades, para proporcionar, principalmente, redução das desigualdades regionais.

Malgrado as opiniões em contrário, a Federação brasileira é composta por três níveis de governo (federal, estadual e municipal), sem deslembrar da esfera distrital, que possui componentes das esferas estadual e municipal, embora receba recursos federais para custeio de algumas de suas atividades. Esse federalismo pode ser conhecido como tridimensional, uma vez que não há mais Territórios Federais, apesar de formalmente previstos no artigo 33 da Carta Política.

Faz-se mister salientar, que, desde a Constituição de 1891, há disposição acerca da autonomia municipal, assegurando respeito ao seu peculiar interesse, encontrando-se essa previsão, inclusive, nas Constituições de 1967 e de 1969. Todavia, não representava ingresso como membro da Federação, eis que, tanto doutrinária como jurisprudencialmente entendia-se que a organização municipal competia aos Estados (ALMEIDA, 2007, p. 29).

Quanto à inclusão dos Municípios, o artigo 1º da Constituição Federal de 1988 prevê a união indissolúvel entre Estados, Municípios e Distrito Federal. José Afonso da Silva critica a inserção dos Municípios nessa equação (SILVA, 2015, p. 105). Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, noutro giro, com a Constituição Federal de 1988, há três ordens distintas na Federação, eis que instituído o municipalismo, outorgando-se a essas descentralizações estaduais competências e rendas. Chama-se, por conseguinte, o caso brasileiro, de federalismo de segundo grau (FERREIRA FILHO, 2011, p. 86).

É verdade, que não há Poder Judiciário em tal esfera, bem como, tradicionalmente, as Federações são compostas apenas pela União e por Estados-membros. Além disso, o artigo 102, I da Constituição Federal exclui da competência do Supremo Tribunal Federal os conflitos entre Municípios e os demais entes políticos, de modo a não se caracterizar como

conflito federativo aos olhos do constituinte. Outrossim, os Municípios não compõem a vontade nacional, mediante representação no Senado Federal, assim como o Chefe do Poder Executivo e as casas legislativas não podem propor ação de controle de constitucionalidade perante a Suprema Corte, ao contrário dos correspondentes estaduais.

Entretanto, não há como afastar um predicado imposto pela própria Constituição (uma vez que o artigo 1º inclui os Municípios na composição federativa), razão pela qual a Federação brasileira deve ser reconhecida como *sui generis*.

Esse é o entendimento, também, de José Adércio Leite Sampaio, que é expresso ao afirmar que, a partir de 1988, os Municípios foram alçados, de forma clara, à condição de unidade federativa (2002, p. 660). O peculiar interesse foi substituído pelo interesse local, que deve ser entendido de modo predominante e não exclusivo em relação aos interesses nacionais e regionais.

Noutro passo, ainda em relação à ordem constitucional estabelecida a partir de 1988, a competência remanescente dos Estados refere-se às matérias que não foram reservadas à União e aos Municípios. Ao Distrito Federal, por sua vez, são reservadas as competências municipal e estadual (FERREIRA FILHO, 2011, p. 87-88).

Há quem saliente, por fim, quanto ao caso brasileiro atual, que se trata de uma Federação rígida, distinta da norte-americana, considerada flexível, haja vista o maior grau de autonomia conferido às partes integrantes naquele país. Com efeito, não há um modelo rígido de organização das unidades federadas a ser seguido, uma vez que, por lá, por exemplo, há Estados-membros que adotam e outros que não seguem a forma bicameral no Poder Legislativo. Há também estruturas diferentes do Poder Judiciário estadual, institutos de democracia direta, como o *referendum* e o *recall*, iniciativa ou veto popular de leis, assim como disposições diversas sobre direito civil e penal, de atribuição de cada Estado-membro, como em relação ao divórcio e à pena de morte, respectivamente (FRIEDE, 2006, p. 159). Por seu turno, no Brasil, há um necessário espelhamento das regulamentações estaduais, em face das disposições federais expressas, sem espaço para muita originalidade, intitulado por Sahid Maluf de “federalismo orgânico” (MALUF, 1995, p. 169-171).

2.6 Da crise do federalismo

Inicialmente, o federalismo prestou-se a proteger os interesses de uma classe dominante (BONAVIDES, 2010, p. 202-204). Em seguida, principalmente nas nações latino-americanas, o federalismo mostrou maior proximidade com o intervencionismo estatal, em

razão da fragilidade das unidades federadas e dos problemas erigidos pelo subdesenvolvimento.

Paulo Bonavides considera natural a ampliação das atribuições estatais e, sobretudo, do Poder Executivo, haja vista o estágio de subdesenvolvimento em voga em países como o Brasil (BONAVIDES, 2010, p. 213). Para esse autor, o modelo de Federação deve adequar-se ao seu tempo e às finalidades atuais do Estado, sobremaneira àquelas delineadas constitucionalmente.

O federalismo caracteriza-se por sua plasticidade, de modo que se verificou uma transição do modelo federativo, a princípio, a partir do Estado norte-americano, com a implantação de um federalismo cooperativo, valendo-se da mudança de entendimento da Suprema Corte dos Estados Unidos sobre o tema (ALMEIDA, 2007, p. 20-21).

Deveras, esse posicionamento anterior, de um federalismo estritamente dual, estanque, que passou a ser superado, encontrava eco, sobretudo, na Décima Emenda, assim redigida: “[...] os poderes que não tenham sido delegados aos Estados Unidos pela Constituição e não tenham sido proibidos por ele aos Estados serão reservados, respectivamente, aos Estados ou ao povo” (GOVERNMENT..., p. 1509)¹⁶. Constatou-se o início da atuação do ente federal em matérias reservadas aos Estados, sobremaneira em questões de direitos sociais.

Essa mudança de orientação, de tendência centrípeta, fortaleceu-se, principalmente, em virtude da Grande Depressão, através da implantação do *New Deal*, na primeira metade do século XX. Entretanto, naquele país, essa ampliação do poder federal ocorreu de maneira negociada com demais os entes federados e não por simples imposição da União (ALMEIDA, 2007, p. 21-23). Para Felipe Penteado Balera, outro momento que possibilitou a reconfiguração do federalismo foi a chamada “reconstrução”, período subsequente à Guerra Civil norte-americana, ocorrida entre os anos de 1961 e 1965 (2013, p. 34).

Em federações localizadas em outras partes do globo também se verificou o incremento das competências federais. Contudo, enquanto a transição norte-americana se deu a partir da mudança de interpretação jurisprudencial, em outras nações, como Argentina, México e Brasil, a transformação ocorreu tendo em vista reformas constitucionais ou a elaboração de novas Constituições (ALMEIDA, 2007, p. 24-25)

A globalização também possui um papel “[...] desregionalizante, desestatizante e desconstitucionalizante” (BONAVIDES, 2004, p. 526), na medida em que expõe ainda mais Estados subdesenvolvidos, sobretudo onde existe muita desigualdade regional e social,

¹⁶ “The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people” (GOVERNMENT..., tradução livre).

aumentando-se ainda mais o fosso interno existente. De fato, a realidade atual globalizante dos blocos regionais tende a dificultar a manutenção da forma federativa, haja vista o aumento de questões disciplinadas internacionalmente por esses blocos em detrimento de vontades parciais dos Estados-membros das Federações (DOEHRING, 2008, p. 125), sobretudo em razão dos assuntos tratados tornarem-se cada vez mais globais, o que realça o papel do ente federal.

No tocante ao Brasil, a reforma promovida a partir do regime militar instituído em 1964, quanto à ordem tributária, acentuou sobremaneira a dependência financeira das outras unidades da Federação em relação à União (BONAVIDES, 2004, p. 385). A hipertrofia tributária federal pode ser vista tanto no espectro maior de competências quanto no volume de arrecadação.

Esse poder excessivo outorgado à União para a criação de tributos foi defendido pelos idealizadores dessa forma de Estado (HAMILTON, 2003, p. 189), sem imaginar o quão perniciosa a hipertrofia substancial do ente federal poderia mostrar-se em relação ao modelo que se estava criando. No entanto, os autores de “O federalista” já sustentavam, de outra banda, que a concorrência de autoridades em matéria de tributos deveria corresponder, proporcionalmente, às necessidades que o ente deve tutelar¹⁷ (HAMILTON, 2003, p. 206-207).

Verifica-se uma ampliação das competências da União não apenas no campo tributário. A tendência de um federalismo centrípeto, centralizador, iniciado no período militar, não foi reduzida pela redemocratização. Criou-se um federalismo desigual, assimétrico, com domínio não apenas da União, mas, também, dos Estados-membros mais relevantes política e economicamente. Demais disso, a possibilidade de a União manipular fatores econômicos como o crédito e o câmbio fragiliza, sobretudo, a autonomia dos Estados-membros (ALMEIDA, 2007, p. 19).

Essa crise pode ser observada através de uma centralização tanto vertical, isto é, da União em detrimento das demais unidades federativas, quanto horizontal, na relação entre os Poderes da República, destacando-se a predominância da figura do Presidente da República,

¹⁷ Essa correlação entre competências e receitas, bem como seu impacto para a autonomia das unidades, também foi percebida pela doutrina alemã: “Em que medida a autonomia dos Estado-membros pode ser percebida, vai depender do seu grau de autossuficiência financeira (não há autonomia sem autossuficiência). A Constituição Financeira fortalece ou enfraquece a União ou os Estados, na medida em que são distribuídas as receitas públicas entre esses entes e da legislação sobre a divisão dessas receitas (ZIPPELIUS, 2010, p. 314, tradução do autor). Original: “In welchen Masse sich die Autonomie den Gliedstaaten verwirklichen lässt, hängt vom Grad ihren finanziellen Autarkie ab (keine Autonomie ohne Autarkie). Die Finanzverfassung stärkt oder schwächt also den Bund der die Gliedstaaten, je nachdem, wie sie die Staatseinkünfte und die Gesetzgebungskompetenz über diese Einkünfte zwischen Bund und Gliedstaaten verteilt”.

com avanço, mormente, sobre a função legislativa, haja vista o grande número de medidas provisórias editadas sem a necessária urgência ou relevância (BONAVIDES, 2004, p. 388).

Para José Adércio Leite Sampaio, o federalismo, assim como outros temas constitucionais, não povoa a rotina dos cidadãos comuns, somente se fazendo presente em momentos de crise. Por essa razão, a conformação desses assuntos deve ser conferida a especialistas (SAMPAIO, 2002, p. 566). Neste caso, seria reservada à atuação dos representantes dos Poderes Legislativo e Executivo, com a possibilidade de revisão judicial, desde que sem prescindir de autocontenção. Porém, sem a participação popular, essa confiança cega nos poderes constituídos pode descambar para o autoritarismo.

Acrescente-se, asseverando que o intervencionismo não implica, necessariamente, no fortalecimento da União em detrimento dos outros entes federativos, uma vez que pode significar, tão somente, um estado de necessidade, uma conduta necessária em razão das carências prementes da coletividade e em decorrência da fragilidade vindoura dos Estados-membros. Além disso, convém destacar a função pacificadora dos Estados em relação aos interesses contraditórios, como, por exemplo, entre capital e trabalho.

No entanto, não é dessa forma que o assunto evolui. “A velha ordem federativa, esteada no binômio Estado autônomo e poder federal” não existe mais (BONAVIDES, 2004, p. 398). O denominado “federalismo cooperativo” passou a significar, em verdade, intervenção econômica da União nos Estados, provocando dependência, representando o declínio do próprio federalismo. Sobretudo em relação a Estados-membros com menos recursos financeiros, o atendimento de algumas demandas sociais somente se alcança mediante a atuação federal. Os Estados deixam de ser autônomos.

A teoria federativa clássica não se mostra mais suficiente. Isso porque, o federalismo deve importar em coordenação, harmonia, pluralismo, equilíbrio. A Federação mostra-se apenas uma ficção emoldurada na Constituição. Existe, em verdade, um Estado Unitário de fato (2004, p. 416).

Ainda consoante Paulo Bonavides, a restauração do modelo federativo viria da planificação, da regionalização e do combate às estruturas do subdesenvolvimento (2004, p. 389). A modificação do modelo não violaria cláusula pétrea prevista no artigo 60, § 4º¹⁸, uma vez que a Constituição veda apenas a abolição da forma federativa de Estado, não se proibindo, por conseguinte, a sua reformulação ou o seu aperfeiçoamento.

¹⁸ “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;”

O renomado constitucionalista propõe, por conseguinte, a renovação da forma de Estado e não sua abolição, ou seja, sem contrariar o artigo 60, § 4º da Carta Magna. Isso ocorreria mediante a substituição do modelo atual por um federalismo tetradimensional, através da inclusão de regiões como unidades federativas, as quais seriam compostas por Estados-membros. O regionalismo representa uma experiência bem-sucedida em Estados unitários, como Itália e Espanha, conforme visto em subcapítulos antecedentes.

Tais unidades seriam incluídas no texto constitucional, com autonomia política e financeira, inclusive formando a vontade nacional, com a eleição de representantes no Senado Federal. Para esse doutrinador, a interlocução com a União seria menos suscetível à dependência atual em que vivem os Estados-membros e haveria possibilidade de uma integração maior de todos os espaços, promovendo-se uma redução nas desigualdades regionais. O regionalismo encontra previsão na ordem constitucional, em seu artigo 43¹⁹ (2004, p. 423-425).

O regionalismo pode ser negativo quando separatista, ou positivo, quando democrático, federalista (2004, p. 455). Mostra-se relevante que, além do viés desenvolvimentista, bem como voltado à redução das desigualdades sociais e regionais, tal como previsto no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal, exista um sentimento regionalista autêntico e espontâneo, de afinidade, como pode ser observado nas regiões geográficas brasileiras do sul e do nordeste, não devendo representar algo imposto pelo poder central, como foi a criação da federação, pelo que, caso contrário, estar-se-ia fadado ao insucesso.

Outrossim, há sugestões para se reduzir a crise federativa sem, necessariamente, modificar-se expressamente a forma de Estado ou a sua constituição. Deveras, pode-se, por exemplo, submeter à aprovação das emendas constitucionais a um quórum qualificados de Assembleias Legislativas concordantes, aumentando a participação na vontade nacional e não

¹⁹ “Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação”.

reduzindo sua participação apenas no tocante à iniciativa das reformas. Pode-se, também, aumentar a receita tributária própria dos Estados e Municípios, em detrimento dos tributos federais indiretos (BONAVIDES, 2004, p. 438).

A crise atual vivenciada pelo federalismo deve ser enfrentada mediante a paulatina adoção de um relacionamento equilibrado entre as unidades que compõem a Federação, como ressalta Fernanda Dias Menezes de Almeida:

Como o ponto crítico reside na exasperação da autoridade federal e como todo excesso costuma provocar reações contrárias na mesma proporção, oportuno se afigura a ponderação observada por PABLO A. RAMELLA (1971: 49), no sentido de se despojar de caráter passional a discussão sobre os modelos das relações entre o poder central e os poderes estaduais, para não se incorrer em equívocos como o de negar, irracionalmente, a ação mais benéfica do governo da União ou de pretender a devolução, aos Estados, de funções que perderam irremediavelmente (ALMEIDA, 2007, p. 30).

O corrente subcapítulo buscou retratar a situação de crise vivenciada pelas Federações que sobreviveram no tempo, mostrando a necessidade de readaptação dessa forma de Estado. Com efeito, a concentração de poderes, competências e recursos financeiros no poder central na União não suscita perspectivas alvissareiras para o desenvolvimento do Estado e das pessoas, de modo que, além de uma melhor e mais equânime divisão daqueles fatores, a mentalidade democrática deve aflorar.

Com auxílio da teoria de classes, que será mais adiante esclarecida, as classificações, sobretudo no direito, não tocam a realidade, não são verificadas empiricamente, de modo que não há um modelo apriorístico de Federação. No entanto, a forma puramente dual ou cooperativa não mais existe. Sendo assim, o modelo ideal, de fato, deve ser um meio termo entre as duas espécies, com características tanto do federalismo dual, evidenciadas nas competências exclusivas ou privativas, como do cooperativo, melhor encontradas nas atribuições comuns e concorrentes, sendo necessário, porém, reduzir a concentração de poderes do ente central, realçando-se a cooperação entre os integrantes da Federação, reduzindo-se, assim, os conflitos.

Decerto, no capítulo em que se propõe a extinção da competência delegada de causas federais à Justiça Estadual, bem como na conclusão, perceber-se-á que a solução objeto do presente trabalho aproxima-se do ideal de um federalismo harmônico e com atribuições bem distribuídas para cada um dos entes da Federação e não uma exacerbação maior ainda da União, uma vez que os Estados-membros poderão envidar seus recursos e esforços em

questões que lhes são próprias e não mais dividi-las com atribuições delegadas pelo ente federal.

3 COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL, DEFINIÇÃO SEGUNDO A TEORIA DAS CLASSES E DELEGAÇÃO PARA A JUSTIÇA ESTADUAL

De posse do quanto se entenda sobre o federalismo, com o corrente capítulo, tratar-se-á especificadamente da competência da Justiça Federal, a fim de se fixar o conceito de causas federais, de modo a poder distingui-las das estaduais, com o objetivo de demonstrar, assim, que não há razão jurídica suficiente para se manter a delegação de competência constitucionalmente prevista no artigo 109, §3º, sobretudo relacionada às demandas previdenciárias.

Para esse desiderato, iniciar-se-á com um esboço histórico, primeiramente no âmbito dos Estados Unidos, berço do federalismo e da Justiça Federal. Posteriormente, tratar-se-á da própria formação e consolidação desse ramo do Poder Judiciário no Brasil, enveredando-se, ainda, pela enumeração das fontes formais dessa espécie de competência.

Objetivando a construção do conceito sobre as causas federais, serão utilizados os conhecimentos acerca de operações lógicas, principalmente das definições e classificações. Além disso, de extrema relevância, mostrar-se-á a competência enumerada na Constituição de 1988, assim como a classificação doutrinária conhecida acerca do tema, culminando com o pertinente questionamento quanto à possibilidade de diferenciação entre demandas federais e estaduais.

Evidenciar-se-á, outrossim, o tratamento dispensado à delegação de competência, em suas diversas nuances, com especial destaque para as causas previdenciárias, encerrando-se o capítulo com realce para a reconfiguração do sistema federativo de jurisdição e o aumento proporcionado ao protagonismo da Justiça Federal.

3.1 O pioneirismo da Justiça Federal nos Estados Unidos

Consoante apresentado linhas atrás, os Estados Unidos da América foram a maior influência para a criação do modelo federativo brasileiro, bem como forneceram importantes subsídios para o surgimento de uma Justiça Federal. Isso porque foram os primeiros a implementar um modelo dual de jurisdição, constituído a partir de um federalismo também dual.

Acrescente-se, ainda, que Milton Luiz Pereira, a partir de discurso proferido por Campos Salles, nos primórdios da Primeira República, fez referência à existência de

dualidade de Justiças anterior ao Brasil, não apenas nos Estados Unidos, como, também, na Suíça, no México, na Colômbia, na Argentina e na Venezuela (1969, p. 33).

Decerto, para a existência de um Judiciário federal, em coexistência com o ramo estadual, mister que isso ocorra em países que adotem a forma federativa de Estado (JUKOVSKY, 1997, p. 02). Essa coexistência é denominada por alguns de “sistema federativo de jurisdição” (CUCIO, 2015, p. 448).

Por aquelas plagas norte-americanas, assim como nestas, a Justiça Estadual, doravante denominada também de local, existira antes do surgimento da Federal. Essa situação (de surgimento da seara federal posteriormente à estadual) mostra-se contraditória, eis que surge justamente quando se concede mais autonomia aos Estados-membros.

Segundo Hamilton, Madison e Jay, a partir da leitura da outrora recém promulgada Constituição de 1787, a criação de uma ramificação do Poder Judiciário na esfera federal mostrava-se premente (HAMILTON, 2003, p. 467).

Para os insígnies autores, o documento conhecido inicialmente como “Artigos da Confederação” (JUCOVSKY, 1997, p. 3), o qual foi transformado na Constituição dos Estados Unidos da América, atribuiu aos tribunais federais competência para evitar usurpação por parte das legislaturas federais, a partir da *judicial review*²⁰, bem como proporcionou uniformidade na interpretação das leis (HAMILTON, 2003, p. 468). Atualmente, esta competência é atribuída, no sistema judicial brasileiro, a tribunais superiores, órgãos de superposição.

Conferiu-se aos tribunais federais, ainda²¹, a competência para resolver as lides entre os Estados Unidos e seus cidadãos, entre cidadãos de Estados-membros diferentes²² e entre os Estados-membros e cidadãos de outras unidades da federação, bem como as relações com as nações estrangeiras. Ademais, deve-se salientar que se constituía em atribuição da União zelar pelo cumprimento dos tratados celebrados com outros países, de modo a figurar como

²⁰ Com exceção do Estado de Louisiana (o qual foi influenciado primordialmente pelo direito francês), as cortes estaduais norte-americanas seguem os modelos das cortes de equidade e do *common-law* britânicos, diferenciando-se, entretanto, tendo em vista a adoção plena pelos Estados Unidos da doutrina da separação absoluta dos poderes e também pela adoção da doutrina do *judicial review*, que permite a todo e qualquer tribunal declarar, incidentalmente, a inconstitucionalidade de uma lei ou de ato emanado do Poder Executivo (MEADOR, 1996, p. 8-9).

²¹ Os autores de “O Federalista” resumem, assim, a competência dos tribunais federais, remetendo-se à transcrição da própria Constituição: “[...] deve permanecer sobre todas as questões de direito estrito ou de equidade que devem ser decididas pela Constituição, pelas leis dos Estados Unidos e pelos tratados celebrados com sua autoridade; sobre as questões do almirantado, ou de jurisdição marítima; sobre as contestações em que forem parte os Estados Unidos sobre as contestações entre dois ou muitos Estados, entre um Estado e os cidadãos de outro, entre os cidadãos de diferentes Estados; e, finalmente, entre um Estado ou os cidadãos que o compõem e uma nação estrangeira ou seus súditos” (HAMILTON, 2003, p. 470).

²² Isso ocorre, visto que, nos Estados Unidos, os juízes de uma unidade da federação podem ser propensos a julgar contrariamente os domiciliados em outras unidades (FREER; REDISH, 2004, p. 10).

responsável perante essas nações (HAMILTON, 2003, p. 471). Assim, associava-se, por conseguinte, a responsabilidade da União e a competência da Justiça Federal, que se mostrava voltada tanto para causas federais propriamente ditas, isto é, de interesse dos entes federais, quanto às causas nacionais²³, de interesse de toda a nação. Por essa razão, vislumbra-se pertinente fazer uma associação entre a regulamentação da Constituição norte-americana e as normas expressas no artigo 109, incisos II e III da Constituição Federal brasileira de 1988.

Daniel John Meador, por seu turno, sustenta que a principal categoria apta a fixar a competência perante a Justiça Federal, dentre as nove previstas no artigo III da Constituição, consiste em ações em que o demandante fundamenta-se na Constituição Federal, em leis federais ou em tratados (MEADOR, 1996, p. 32).

Trata-se de questão federal (*federal question jurisdiction*)²⁴. “Esse preceito deve ser interpretado de forma extensiva”²⁵ (FREER; REDISH, 2004, p. 9). A causa constitucional mais comum, por sua vez, pauta-se na XIV emenda, relativamente ao devido processo legal e isonomia, não referente apenas às autoridades federais, uma vez que se pode impugnar atos emanados de autoridades estaduais ou municipais perante a Justiça Federal (MEADOR, 1996, p. 32), o que difere do caso brasileiro.

Esse mesmo autor, quanto à legislação federal, cita “[...] condições de trabalho, eleições, segurança, saúde, transações financeiras, transmissões radiofônicas, transportes e proteção ambiental”, bem como a regulamentação antitruste como questões aptas a atrair a competência federal (MEADOR, 1996, p. 33).

Demais disso, não se pode tentar esclarecer a gênese da Justiça Federal no Brasil sem remissão ao sistema judiciário iniciado, nos Estados Unidos, com a Constituição de 1787. Por essa razão, constata-se que a competência federal existente naquele modelo, assim como o implantado no Brasil, constitui-se em competência enumerada, o que significa concluir que as hipóteses de incidência encontravam-se expressamente previstas no texto constitucional, ao passo que a competência da Justiça Estadual seria remanescente. Dessa forma, possibilitava-se o julgamento de todas as causas não destacadas para a seara federal (JUKOVSKY, 1997, p. 03).

²³ É cediço diferenciar, outrossim, os conceitos obtidos a partir dos termos nacional e federal, que não coincidem, tendo em vista uma maior abrangência daquele, que congrega, também, os interesses dos demais entes federativos, além da União.

²⁴ “As cortes devem olhar apenas para os fundamentos do autor, para determinar se o caso decorre de uma causa federal. [...]” (FREER; REDISH, 2004, p. 10, tradução livre). Original: “[...] courts may look only to the plaintiff’s claim itself in determining whether a case arises under federal law. [...]”.

²⁵ Texto original: “This contain a broad interpretation” (tradução livre).

Esse sistema judicial norte-americano era, por conseguinte, dual, tendo em vista a coexistência dos ramos estadual e federal, decorrente do seu federalismo também dual. Convém destacar, contudo, que não existe um modelo judiciário estadual estanque, uniforme, nos Estados Unidos, mas cinquenta modelos diversos e independentes entre si, que correspondem a cada Estado-membro, com previsão nas Constituições estaduais. Embora a estrutura seja, em linhas gerais, parecida (GODOY, 2004, p. 1), destaca-se que, além desses modelos, o Distrito de Columbia e Porto Rico possuem sistemas jurídicos análogos aos estaduais (MEADOR, 1996, p.7). Por essa razão, Daniel John Meador conclui que “[...] os tribunais norte-americanos não estão compreendidos numa única estrutura judiciária ou governamental” (MEADOR, 1996, p. 7).

Alexis de Tocqueville destacou a intensa influência da política no meio jurídico norte-americano (2005, p. 157). Com relação a isso, é cediço salientar que a eleição somente configura-se como meio de acesso ao cargo de juiz estadual em algumas unidades federadas, ao passo em que os juízes federais são nomeados pelo Poder Executivo, com a devida ratificação pelo Poder Legislativo, mantendo-se no cargo de acordo com procedimentos de avaliação realizados (MARTINS, 2010, p. 3).

O modelo federal, por sua vez, inicialmente descrito na Constituição de 1787, previa, tão somente, a Suprema Corte e os órgãos jurisdicionais federais de primeira instância, atualmente conhecidos com *U. S. District Courts*, equivalentes às seções ou subseções judiciárias federais brasileiras, em um total de 94 (noventa e quatro) distritos federais, com a presença de, no mínimo, uma corte distrital em cada Estado-membro, sendo que nenhum desses distritos supera os limites do Estado (GODOY, 2004, p. 4).

De fato, os primeiros órgãos intermediários apenas surgiram em 1891: os tribunais de apelação. Esses colegiados são, atualmente, denominados de *U. S. Courts of Appeal*, compondo 13 (treze) *Circuits*, os quais se pode, analogicamente, identificar com os tribunais regionais federais brasileiros (JUKOVSKY, 1997, p. 11). Percebe-se, assim, como no caso nacional, que o “Circuito” não corresponde à base territorial de apenas um Estado, mas de um conjunto deles.

Dentre os treze tribunais de apelação mencionados, onze são fixados levando-se em conta uma região delimitada, um é fixado na capital federal, no distrito de *Columbia* e há, ainda, o *United States Court of Appeal for the Federal Circuit* (MARTINS, 2010, p. 1), que não tem competência restrita a apenas uma base territorial, senão abrangendo todo o território nacional, julgando recursos interpostos relativamente a matérias específicas, como relacionados às patentes (JUKOVSKY, 1997, p. 12).

Essas doze cortes de apelação federais com base territorial definida julgam não apenas recursos de decisões proferidas nos tribunais distritais, como, também, promovem a revisão de atos oriundos de alguns órgãos administrativos, dentre eles, o *National Labor Relations Board*, o *Federal Trade Commission* e o *Interstate Commerce Commission* (MEADOR, 1996, p. 34).

Há ainda, no âmbito federal, cortes específicas, como a que se refere ao comércio internacional, assim como outras com existência temporária, como as Cortes Tributárias (*Tax Courts*), as *Claim Courts*²⁶ e os Tribunais de Falência (*Bankruptcy Courts*) (JUKOVSKY, 1997, p. 12-13).

A fim de diferenciar os dois sistemas judiciários, isto é, o federal²⁷ e o estadual²⁸, é cediço salientar que a maior parte das questões cotidianas são resolvidas nos juízos estaduais (MEADOR, 1996, p. 22), ao passo em que os distritos federais não possuem jurisdição geral. Em outras palavras, a competência deve estar adstrita às nove categorias de “casos e controvérsias” elencados no artigo III da Constituição Federal (MEADOR, 1996, p. 32).

Todavia, não é a natureza da fonte de produção legislativa²⁹ que determina a competência para julgamento da causa. Desse modo, o direito federal pode ser invocado em lides submetidas à Justiça Estadual, da mesma forma que os tribunais estaduais podem decidir com fulcro em legislação de outros Estados-membros ou países estrangeiros (MEADOR, 1996, p. 23-25).

Nesse aspecto, devem ser destacados os *diversity cases*. Com efeito, os tribunais federais podem julgar com base em legislação estadual, no que toca aos processos cíveis, desde que o valor da causa supere US\$ 75.000 (setenta e cinco mil dólares), exceto se a questão controvertida referir-se a direito de família ou das sucessões (MEADOR, 1996, p. 33). Ou seja, os juízes federais podem julgar causas que originariamente são da competência de juízes estaduais, o que demonstra pouca consistência sistêmica. Pode-se chegar a enquadrar essa hipótese como uma espécie de contraponto da delegação de competência

²⁶ Tribunal com competência para julgar ações ou omissões da administração federal, que possam ter causado dano ao particular.

²⁷ A primeira instância da Justiça Federal possui regras procedimentais bem próximas à primeira instância estadual, vale dizer, “[...] as regras do processo e o contencioso são basicamente os mesmos nas cortes federais e estaduais, como também a matéria que cogitam” (MEADOR, 1996, p. 36-37).

²⁸ As cortes estaduais estão mais envolvidas com questões do *common-law* que as federais, as quais se ocupam mais diretamente da legislação federal (MEADOR, 1996, p. 37).

²⁹ Calha frisar, que a Constituição norte-americana não é tão analítica quanto a brasileira, de modo que se possibilita, assim, a regulamentação de algumas questões não expressamente elencadas, tanto por lei estadual quanto por lei federal. Com efeito, com relação a determinadas questões, o Congresso Nacional, inclusive, legisla sobre questão já regulamentada em âmbito estadual, visando uma aplicação uniforme em âmbito nacional. Quando houver conflito, deve prevalecer a lei federal em detrimento da estadual, por força da supremacia da Constituição, consoante pontuado por Daniel John Meador (1996, p. 38-40).

brasileira, isto é, com sinal trocado, uma vez que importa na possibilidade de julgamento pelo juízo federal de questão da competência originária da Justiça Estadual.

Além disso, questões de direito estadual podem ser remetidas a um tribunal estadual (nos Estados-membros em que há tal previsão), a fim de que o mesmo decida a questão, enquanto o processo permanece sobrestado na Justiça Federal. Após o retorno, o processo será julgado normalmente, a partir do entendimento fixado sobre o direito estadual. Não há semelhante procedimento, contudo, em sentido contrário, ou seja, no sentido de questão federal a ser decidida por tribunal federal (MEADOR, 1996, p. 41).

Outrossim, em alguns casos, as competências (estadual e federal) podem ser concorrentes, concedendo-se ao requerente a “opção de foro”, o que não ocorre no Brasil, em que há competências estanques, bem definidas, salvo no tocante à competência delegada, como será explicitado em capítulo próprio. Para Daniel John Meador, nesses casos em que há competência concorrente, havendo incerteza quanto ao foro competente, são permitidas decisões táticas pelos requerentes e seus advogados, para se determinar a escolha entre o juízo federal e o estadual (1996, p. 43-44), o que se mostra incompatível com o direito brasileiro, sobretudo no que concerne à aplicação do princípio do juiz natural.

Vê-se, portanto, que o modelo de Justiça Federal norte-americano foi, por muito tempo, sobretudo durante o seu período inaugural, um paradigma para a versão brasileira. Hodiernamente, não há que se falar mais em tamanha influência daquele país, inclusive, em razão dos caminhos diferentes que o Direito desses dois países percorreu, haja vista que o Brasil enquadra-se como representante do *Civil Law*, enquanto os Estados Unidos tem uma orientação diferente, por pertencer ao chamado *Common Law*³⁰.

Destaca-se, ainda, a forma de nomeação de magistrados como outro ponto de divergência entre a Justiça Federal dessas nações³¹, sendo que, naquele país, “[...] os juízes federais são imunes à influência política, uma vez que o cargo é vitalício e a remuneração é

³⁰ “Os Estados Unidos da América, com sua herança jurídica inglesa, são conhecidos como um país do *common-law*. Isso significa que os precedentes formam uma grande parte do conjunto das normas jurídicas aplicado nos tribunais norte-americanos”. Ainda segundo esse autor, a legislação federal e estadual (*statutory law*), atualmente, possui relevância equivalente aos precedentes (*case law*), que consiste na vinculação ao conteúdo de decisões escritas e emanadas, tão somente, de órgãos judiciários intermediários e dos tribunais de última instância (MEADOR, 1996, p. 9).

³¹ Enquanto o acesso à magistratura brasileira de primeira instância somente pode ocorrer através da submissão a concurso público de provas e títulos, nos Estados Unidos, o juiz pode ser indicado pelo Poder Executivo ou pelo Poder Legislativo, bem como escolhido por eleição popular (GODOY, 2004, p. 11).

irredutível. Os estaduais, em contraste, são geralmente eleitos e, por conseguinte, suscetíveis à pressão política local”³² (FREER; REDISH, 2004, p. 11).

3.2 A inserção da Justiça Federal no ordenamento jurídico brasileiro

Impende registrar, por outro lado, como transcorreu a instalação da Justiça Federal por estas plagas, destacando-se os momentos históricos do país, que influenciaram nos entraves para o seu desenvolvimento, bem como o seu aperfeiçoamento.

Com efeito, o primeiro órgão jurisdicional registrado no Brasil foi o “[...] Tribunal de Relação, sediado na Bahia, com dez ministros com denominações variadas, porém, tal órgão não chegou a funcionar” (JUKOWSKY, 1997, p. 41).

De outra banda, o primeiro Tribunal de Relação a funcionar decorreu do alvará expedido pelo Governo em 1609 e permaneceu em operação até 1626, sendo retomadas as atividades em 1652, também na Bahia. Posteriormente, foram criados Tribunais de Relação no Rio de Janeiro, em Pernambuco e no Maranhão (JUKOWSKY, 1997, p. 41).

Instaurou-se, além disso, em 1808, a “Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência das Ordens”, no Rio de Janeiro, com vistas a, dentre suas atribuições, apreciar litígios submetidos anteriormente à Justiça portuguesa. Ainda em 1808, D. João VI possibilitou a concepção da “Casa de Suplicação”, ocupando a posição, verdadeiramente, de um tribunal, apta a rever as decisões proferidas pelos Tribunais de Relação, com funcionamento até 1828 (JUKOWSKY, 1997, p. 42). Impende consignar que, nos termos da Constituição de 1824, haveria recursos, inclusive, oriundos das Ilhas dos Açores e da Madeira. Há quem considere a “Casa de Suplicação” como antecedente histórico do Supremo Tribunal Federal (BOMFIM, 1979, p. 53).

Obviamente, não havia divisão em ramos do Poder Judiciário, ainda incipiente. Decerto, em tal época, não se falava (concretamente) em federalismo no Brasil³³, muito menos, por conseguinte, em distribuição de competências federal e estadual. No entanto, os órgãos jurisdicionais relacionados nos parágrafos anteriores coadunam-se muito mais com a ideia de estágio embrionário da Justiça Estadual que da Justiça Federal.

³² Texto original: “Federal judges are politicaly insulated, because they serve life terms and their pay cannot be reduced. State judges, in contrast, are often elected and are thus seen as suscetiptible to local political pressure”. (tradução livre).

³³ Importante observar o quanto consta do subcapítulo 2.5, acerca de movimentos que buscavam a adoção do federalismo no país no início do século XIX.

Por outro lado, como salientado em momento anterior, a situação retratada pelo nascimento da Justiça Federal posteriormente à Estadual, mostra-se, por conseguinte, contraditória, eis que surge justamente quando se concede autonomia aos Estados-membros. Ou seja, quando havia apenas um poder central, um Estado Unitário, a Justiça Estadual era a única existente, ao passo que o maior protagonismo dos entes federados proporcionou um certo enfraquecimento da sua função jurisdicional, com o surgimento e o fortalecimento, a cada dia mais evidente, da Justiça Federal.

Deveras, deve-se registrar, que, enquanto no Brasil a forma de governo era monárquica, as funções do Estado eram exercidas, tão somente, pelo poder central, que era único e sem divisões, por conseguinte, o Poder Judiciário não possuía divisões internas (PEREIRA, 1969, p. 13).

Com a proclamação da República e a constituição do Estado Federal, promoveu-se uma descentralização política, outorgando direitos e deveres aos entes federados. Como consequência, criaram-se as repartições de competências, características relevantes de uma Federação, tal como pontuado alhures.

O sistema judiciário, portanto, encontra-se fundamentado na forma federativa de Estado, de modo que adota, a partir da influência norte-americana, um sistema dual de Justiça. Não se mostra técnica, entretanto, a classificação do Poder Judiciário em estadual e federal, uma vez que o poder estatal é uno (PERRINI, 2012, p. 114). Vislumbra-se mais correto, no ponto, falar em distribuição de funções, o que, no âmbito do sistema judiciário, expressa-se pela divisão de competências. A jurisdição, decerto, é, ao mesmo tempo, poder (manifestação soberana do Estado), função e atividade (CUCIO, 2015, p. 454).

Deve-se fazer o registro histórico no sentido de que o Ato Adicional de 12 de agosto de 1834 introduziu uma primeira experiência de dualidade de justiça, vigente somente até a Lei de Interpretação de 12 de maio de 1840, com retorno da situação que anteriormente existia, de unidade da função jurisdicional. Tal fato não representou, por óbvio, a criação da Justiça Federal (PEREIRA, 1969, p. 79).

Retorna-se, então, ao processo em que foi efetivamente instituída a Justiça Federal, ainda no bojo da proclamação da República e da transformação do país em um Estado Federal, que nasceu da sua divisão em unidades federadas, a partir de um Estado outrora unitário e monárquico, que concentrava sua função jurisdicional também no poder central. Com o regime federativo, formou-se uma nova estrutura de Poder Judiciário. As mudanças anunciadas tornaram-se possíveis a partir da Constituição de 1891.

Antes do advento desse texto constitucional, com a edição do Decreto n° 848, de 11 de outubro de 1890, também com inspiração no modelo norte-americano, pode-se identificar a certidão de nascimento da Justiça Federal, composta pelo Supremo Tribunal Federal e pelos juízes federais de primeira instância³⁴, titulares (intitulados de “juízes de secção”) e substitutos, com representação na capital de cada Estado e no Distrito Federal³⁵ (JUKOVSKY, 1997, p. 43-44), com competência para julgar as seguintes demandas de natureza não criminal. É o que se extrai do artigo 15 do referido Decreto transcrito a seguir:

Art. 15. Compete aos juizes de secção processar e julgar:

- a) as causas em que alguma das partes fundar a acção ou a defesa em disposições da Constituição Federal, ou que tenham por origem actos administrativos do Governo Federal;
- b) os litígios entre um Estado e habitantes de outros Estados ou do Districto Federal;
- c) os litígios entre os habitantes de Estados differentes, inclusive os do Districto Federal, quando sobre o objecto da acção houver diversidade nas respectivas legislações, caso em que a decisão deverá ser proferida de accordo com a lei do fôro do contracto;
- d) as acções que interessarem ao fisco nacional;
- e) os pleitos entre nações estrangeiras e cidadãos brasileiros, ou domiciliados no Brazil;
- f) as acções movidas por estrangeiros e que se fundem quer em contractos com o Governo da União, quer em convenções ou tratados da União com outras nações;
- g) as questões relativas à propriedade e posse de embarcações, sua construcção, reparos, vistoria, registro, alienação, penhor, hypotheca e pessoal; as que versarem sobre o ajuste e soldada dos officiaes e gente da tripolação; sobre contractos de fretamento de navios, dinheiros a risco, seguros maritimos; sobre naufragios e salvados, arribadas forçadas, damnos por abalroação, abandono, avarias; e em geral as questões resultantes do direito marítimo e navegação, tanto no mar como nos rios e lagos da exclusiva jurisdição da União, comprehendidas nas disposições da parte segunda do Codigo Commercial;
- h) as causas provenientes de aprezamento e embargos maritimos em tempo de guerra, ou de auxilios prestados em alto mar e nos portos, rios e mares em que a Republica tenha jurisdição; [...]

O decreto em questão teve participação decisiva do então Ministro da Justiça Campos Salles, consoante é possível verificar-se através da sua Exposição de Motivos (SENADO, 1890). Na época, existia um governo provisório, instaurado após a Proclamação de República, havendo notícias da proximidade de um Congresso Constituinte. A razão de ser da urgência em se elaborar um decreto responsável por organizar previamente o âmbito federal do Poder Judiciário foi no sentido de se tentar inserir o poder público na legalidade, após um período ditatorial.

³⁴ “Art. 1º. A Justiça Federal será exercida por um Supremo Tribunal Federal e por juizes inferiores intitulados - Juizes de Secção”.

³⁵ “Art. 13. Cada Estado, assim como o Districto Federal, formará uma secção judicial, tendo por séde a respectiva capital, com um só juiz”.

Buscava-se conferir ao juiz, como atribuição, também, a imposição de balizas a um eventual poder ilimitado do Parlamento. O Poder Judiciário, portanto, deixa de ser uma função subordinada, assegurando independência em relação aos outros poderes, bem como o livre exercício dos direitos pelos cidadãos. Com efeito, caberia aos novos magistrados interpretar as leis e verificar se estavam conforme a Constituição e não apenas repetir as palavras do legislador.

Atualmente, essa atribuição do Poder Judiciário pode parecer trivial, mas significou um grande avanço à época. Não se tratava mais de uma jurisdição restrita às relações de direito privado, repousando, neste ponto, uma das principais justificativas da criação de uma Justiça Federal. Inicia-se, com ela, a apreciação de demandas que envolvam direito público, obviamente vinculada a entes federais. No sistema federativo, urge que estejam bem demarcados os domínios das esferas estadual e federal, sobremaneira no âmbito do Poder Judiciário, o que Campos Salles intitulou, na mesma Exposição de Motivos, de “princípio fundamental da separação e independência das duas justiças”.

As hipóteses elencadas pelo Decreto 848/1890 de competência não criminal da Justiça Federal, em parte, espelham a competência estabelecida pela Constituição dos Estados Unidos de 1787, sobremaneira as disposições acerca dos litígios entre pessoas domiciliadas em uma unidade da Federação em face de pessoas domiciliadas em outras unidades ou diretamente contra o Distrito Federal ou Estado diverso do seu domicílio, previsões contidas na alínea *c*, parte final e alíneas *b*, respectivamente.

Importante destacar que tais espécies de competência federal não são mais contempladas no ordenamento jurídico vigente. Assim, atualmente, não há federalização da questão, quando a demanda é proposta por particular em face de cidadão domiciliado em outro Estado-membro ou contra o próprio Estado-membro em que não seja domiciliado. Isso se sucede, por conseguinte, em decorrência do entendimento de que há apenas uma ordem jurídica no país, a nacional, o que realça a crise do federalismo, que será melhor analisado em adiante.

Por sua vez, retrocedendo mais uma vez ao Decreto nº 848/1890, a redação da primeira parte do quanto disciplinado na alínea *a* restringia a propositura de demanda com causa de pedir fundada no texto constitucional ao juízo federal, ao passo que, atualmente, a qualquer órgão jurisdicional do país pode ser submetida essa espécie de fundamentação. Outrossim, quanto à parte final da alínea *a*, a competência permanece expressa, mostrando afinidade com o artigo 109, inciso I da Constituição Federal de 1988, podendo configurar,

inclusive, a competência para apreciação de mandado de segurança, tendo em vista a referência a atos administrativos federais.

Percebe-se, além disso, a atribuição para uniformização das legislações dos Estados, não havendo, nesse passo, paralelo com a regulamentação atual, destacando-se, ainda, as lides relacionadas a tributos federais, mantida essa competência até os dias atuais, bem como atinentes a embarcações, ao passo em que a competência da Justiça Federal, no que se refere às embarcações e aeronaves, hodiernamente, limita-se às causas criminais.

Ademais, as *alíneas e e f* disciplinam o conteúdo previsto para as causas descritas nos incisos III e II da Constituição Federal de 1988, respectivamente, que serão esclarecidas à frente. Há semelhança, de igual forma, com hipóteses também previstas no sistema norte-americano, retratando-se a relevância para o bom relacionamento com outros países.

Embora a maioria da doutrina vislumbre nítida influência do sistema judicial norte-americano para a formatação do Decreto nº 848/1890 (SENADO, 1890), noutro giro, citado por Milton Luiz Pereira, Carlos Maximiliano creditava a influência ao sistema argentino, também dual, uma vez que a sua forma de Estado era igualmente federativa (PEREIRA, 1969, p. 15). A Exposição de Motivos do decreto referia-se expressamente às leis de organização judiciária da Justiça Federal da Confederação argentina de 16 de outubro de 1882 e 14 de setembro de 1883, bem como também destacava a lei de organização judiciária suíça de 1874 (OLIVEIRA, 1996, p. 107-108).

É cediço ressaltar, por relevante, que o sistema argentino, constituído em uma República federativa, também foi influenciado pelo modelo norte-americano, assim como o foram outros países do continente. Aquele país estava e ainda continua dividido em Províncias, às quais era assegurada, de igual forma, a administração de seus órgãos da Justiça. Há, em razão disso, previsão constitucional tanto da Justiça Federal quanto da Provincial, sendo a competência daquela enumerada, referindo-se ao interesse do Estado nacional, com objetivo, entre outros, de proteger a legislação federal e o direito internacional. Essa última atribuição busca evitar litígios da nação argentina com outros países.

3.3 Evolução da Justiça Federal e da competência a ela relacionada

Após a inserção da Justiça Federal no contexto jurídico brasileiro, a partir do Decreto nº 848/1890, essa Justiça especializada passou a receber tratamento nos diversos textos constitucionais que se seguiram e, em relação a cada um deles, novas características foram

sendo acrescidas e outras deixaram de ser contempladas, na esteira dos momentos históricos vivenciados por cada uma das Cartas Políticas vindouras.

3.3.1 A Constituição de 1891

A Constituição de 1891 inaugurou, em nível constitucional, a forma federativa de Estado e, em seu artigo 55, assim dispôs: “O Poder Judiciário da União terá por órgão um Supremo Tribunal Federal, com sede na Capital da República, e tantos juízes e tribunais federais, distribuídos pelo país, quantos o Congresso criar” (BRASIL, 1891).

Apesar da Carta Magna, no citado artigo 55, dispor sobre “tantos juízes e tribunais federais”, prevaleceu o entendimento de estar se referindo, tão somente, a “[...] tribunais singulares e coletivos de primeira instância” (PEREIRA, 1969, p. 15).

Dessa forma, possuir uma Justiça Federal apenas em primeira instância, com recurso para o Supremo Tribunal Federal, demonstra a forte influência do modelo norte-americano, tão somente no sentido da possibilidade da irresignação ser submetida diretamente à Suprema Corte, tendo em vista a inexistência, nos Estados Unidos, naquele período, de instância intermediária, a saber, dos Tribunais de Circuito (PEREIRA, 1969, p. 19).

A existência de apenas duas instâncias era tendência naquele momento histórico, como se pode perceber da referência de Campos Salles à experiência suíça, conforme a já citada Exposição de Motivos do Decreto 848/1890 (SENADO, 1890).

O então Ministro da Justiça consignou, inclusive, a possibilidade de estabelecimento de instância única, referindo-se a tribunais outrora existentes nos Cantões de Zurique e Genebra. Segundo sustentava, um sistema judicial com instância única consistiria em uma forma de aumentar a independência e responsabilidade dos julgadores, haja vista a impossibilidade de revisão de suas decisões.

Esse raciocínio, contudo, apresentou-se desprovido de fundamento, uma vez que aquelas características da magistratura podem ser alcançadas sem a supressão de instâncias, garantia democrática e de pacificação social. Com efeito, a independência pode-se alcançar com o estabelecimento de prerrogativas, enquanto a responsabilidade pode ser obtida com a previsão de sanções, em caso de desvio de finalidade ou abuso de poder.

Com o artigo 22 do Decreto 4.381³⁶, de 05 de dezembro de 1921, consoante lição de Milton Luiz Pereira, consolidou-se a existência de juízes federais de primeira instância,

³⁶ “Art. 22. Fica o Poder Executivo autorizado a crear tres tribunaes regionaes no territorio nacional, observando as seguintes bases:

inovando-se com a previsão de tribunais federais de segunda instância, na Capital Federal, em São Paulo e em Recife (PEREIRA, 1969, p. 16). Acrescente-se a exceção das causas falimentares, com a competência da Justiça local, conforme disposto pelo parágrafo terceiro. Essa previsão de órgãos jurisdicionais intermediários, entretanto, não se concretizou.

3.3.2 A Constituição de 1934

A Constituição Federal de 1934 manteve a estrutura dual do Poder Judiciário, instituindo, outrossim, a Justiça Eleitoral. A Justiça Federal continha uma competência enumerada, expressa³⁷, bem semelhante àquela que constava do Decreto nº 848/1890, com realce para o disposto no artigo 81, alínea *a*, com redação muito próxima à constante do atual inciso I do artigo 109, que se refere à competência cível geral, em razão da pessoa.

3.3.3 A Constituição de 1937

Por sua vez, a Constituição Federal de 1937, com a instauração do Estado Novo, extinguiu a Justiça Federal de primeira instância, juntamente com a Justiça Eleitoral

[...]

III. Os tribunaes regionaes terão jurisdição, um ao norte, desde o Acre até á Bahia, inclusive, com séde na cidade de Recife; outro nos Estados do Espirito Santo e Rio de Janeiro e no Districto Federal, com séde na Capital Federal, e o outro nos demais Estados da União, com séde em S. Paulo.

[...]

VII. Competirá aos tribunaes regionaes:

1º, processar e julgar as suspeições postas aos juizes seccionaes;

2º, julgar em grão de recurso: – as appellações das sentenças do Jury Federal; as appellações e recursos criminaes e de habeas-corpus; dos despachos e sentenças e decisões dos juizes seccionaes, sem prejuizo do disposto no art. 61, n. 1, da Constituição Politica Federal; os aggravos, cartas testemunhaveis e appellações civeis dos despachos e sentenças proferidas pelos juizes seccionaes em causa de valor até 50:000\$000”.

³⁷ “Art. 81 - Aos Juizes federais compete processar e julgar, em primeira instância:

a) as causas em que a União for interessada como autora ou ré, assistente ou oponente;

b) os pleitos em que alguma das partes fundar a ação ou a defesa, direta e exclusivamente em dispositivo da Constituição;

c) as causas fundadas em concessão federal ou em contrato celebrado com a União;

d) as questões entre um Estado e habitantes de outro, ou domiciliados em país estrangeiro, ou contra autoridade administrativa federal, quando fundadas em lesão de direito individual, por ato ou decisão da mesma autoridade;

e) as causas entre Estado estrangeiro e pessoa domiciliada no Brasil;

f) as causas movidas com fundamento em contrato ou tratado do Brasil com outras nações;

g) as questões de Direito marítimo e navegação no oceano ou nos rios e lagos do País, e de navegação aérea;

h) as questões de Direito Internacional Privado ou Penal;

[...]

k) os mandados de segurança contra atos de autoridades federais, excetuado o caso do art. 76, 1, letra *i*;

[...]

Parágrafo único - O disposto no presente artigo, letra *a*, não exclui a competência da Justiça local nos processos de falência e outros em que a Fazenda Nacional, embora interessada, não intervenha como autora, ré, assistente ou oponente”.

(JUCOVSKY, 1997, p. 45). A extinção foi implementada com a criação, na Justiça Estadual, de “varas da fazenda federal”, onerando excessivamente os cofres dos Estados, com vistas a decidir questões de interesse da União (PEREIRA, 1969, p. 34). Instaurou-se a primeira grande crise do sistema dual de Justiça (1969, p. 80).

3.3.4 A Constituição de 1946

Em seguida, a Constituição de 1946 manteve a extinção da Justiça Federal de primeiro grau, de modo que, por consequência, aos juízes estaduais restou a incumbência de julgar as causas federais, nada obstante a norma constitucional não tenha previsto expressamente delegação de competência, da mesma forma que já ocorria na vigência da Lei Maior de 1937 (PEREIRA, 1969, p. 20).

Criou-se, contudo, uma situação anômala, haja vista a previsão de um órgão jurisdicional de segundo grau, o Tribunal Federal de Recursos, competente para revisar as decisões de primeiro grau, sem possuir, no entanto, hierarquia administrativa sobre os juízes estaduais (JUKOVSKY, 1997, p. 45-46).

É pertinente ressaltar, que o artigo 6º do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, alterando a Constituição de 1946, reintroduziu a Justiça Federal de primeira instância, acrescentando a competência, também enumerada, no artigo 105 da Constituição ³⁸, estabelecendo a competência não criminal prevista nas alíneas *a*, *b*, *c* e *i*, bem semelhante às disposições do artigo 81 da Constituição de 1934, com destaque para a introdução, na alínea *a*, dos interesses não apenas da União, mas de entidade autárquica federal. Incluiu-se, também, além do Estado estrangeiro, a figura do organismo internacional, como apto a atrair o interesse da União e, consequentemente, a competência da Justiça Federal.

³⁸ “Art. 105 - Os Juízes Federais serão nomeados pelo Presidente da República dentre cinco cidadãos indicados na forma da lei pelo Supremo Tribunal Federal.

§ 1º - Cada Estado ou Território e bem assim o Distrito Federal constituirão de per si uma Seção judicial, que terá por sede a Capital respectiva.

§ 2º - A lei fixará o número de juízes de cada Seção bem como regulará o provimento dos cargos de juízes substitutos, serventuários e funcionários da Justiça.

§ 3º - Aos Juízes Federais compete processar e julgar em primeira instância.

a) as causas em que a União ou entidade autárquica federal for interessada como autora, ré, assistente ou oponente, exceto as de falência e acidentes de trabalho;

b) as causas entre Estados estrangeiros e pessoa domiciliada no Brasil;

c) as causas fundadas em tratado ou em contrato da União com Estado estrangeiro ou com organismo internacional;

d) as questões de direito marítimo e de navegação, inclusive a aérea;

[...]

i) os mandados de segurança contra ato de autoridade federal, excetuados, os casos do art. 101, I, i, e do art. 104, I, b”.

Com relação ao período em destaque, Milton Luiz Pereira afirma:

É verdade que muitos, destacando-se ilustres juristas, defendiam, ao invés de sua restauração, a federalização de toda a justiça, *Justiça Nacional*. Suprimir-se-ia, no entender de muitos, essa restauração, para transformarem-se todas as justiças estaduais em Justiça Federal. Entretanto, valendo como opção e fuga, e reação à rotina, surgindo a sua restauração, de fonte inspirada no ideal de dotar-se o Poder Judiciário com instrumento direto de ação na sua organização judiciária federal (PEREIRA, 1969, p. 80).

Houve defesa, por conseguinte, da federalização de toda a Justiça Nacional, o que, contudo, acabou não acontecendo em face à reimplantação do sistema dual de Justiça.

3.3.5 A Lei de Organização Judiciária da Justiça Federal (Lei 5.010/66)

A Lei 5.010, de 30 de maio de 1966, veio a regulamentar a Justiça Federal de primeiro grau, com diversas regras nela encartadas. Determinou que esta justiça teria sede na capital dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, de modo que cada sede representaria uma seção judiciária. A competência encontra-se firmada no artigo 10 deste diploma, com o qual se exclui da seara federal, de forma expressa, pela primeira vez, as causas relacionadas a acidentes do trabalho.

Mais à frente, esse importante texto normativo federal será melhor analisado quando do tratamento das hipóteses de delegação de competência da Justiça Federal à Justiça Estadual.

3.3.6 A Constituição de 1967

Na sequência, a Constituição Federal de 1967 manteve a competência não criminal federal incluída pelo Ato Institucional nº 2/65, no artigo 119, com alguns acréscimos e modificações, como a previsão do julgamento de causas em que houver interesse de empresa pública federal, com exclusão expressa, além das causas de falência, das questões afetas à Justiça Eleitoral, à Militar e à do Trabalho, sem remissão, no entanto, à exclusão das causas decorrentes de acidente do trabalho³⁹.

³⁹ “Art. 119 - Aos Juízes Federais compete processar e julgar, em primeira instância:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal for interessada na condição de autora, ré, assistente ou oponente, exceto, as de falência e as sujeitas à Justiça Eleitoral, à Militar ou a do Trabalho, conforme determinação legal;

II - as causas entre Estado estrangeiro, ou organismo internacional, e pessoa domiciliada ou residente no Brasil;

Além disso, quanto à parte final do inciso X, incluiu-se nova hipótese de competência federal, vale dizer, “[...] a execução de cartas rogatórias após o *exequatur*, e das sentenças estrangeiras, após a homologação; as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e a naturalização”. Quanto à execução de carta rogatória estrangeira, não se trata propriamente de uma inovação, eis que o artigo 22, § 4º, da Lei 221, de 20 de novembro de 1894⁴⁰, relegava ao juízo federal a sua competência, após o *exequatur* devidamente exarado pelo Supremo Tribunal Federal.

Logicamente, o cumprimento de rogatória pode ser encaminhado ao juízo estadual mais próximo ao local para a implementação de alguma diligência, dado o seu caráter itinerante, o que não enseja a ocorrência de delegação de competência, mas, tão somente, de ato processual, como ver-se-á adiante no item 3.7.1.

Em que pese a previsão de expansão da Justiça Federal para o interior (e litoral) desde o advento da Lei 5.010/66, a primeira vara federal não localizada em capital somente foi instalada em Santos/SP, a partir do Decreto-Lei nº 364, de 26 de dezembro de 1968 (OLIVEIRA, 1996, p. 112), ao passo em que a primeira seção judiciária foi inaugurada no Distrito Federal, o que ocorreu em 23 de maio de 1967.

3.3.7 A Constituição de 1969

Noutro passo, a Constituição de 1969, que derivou da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro do mesmo ano, pouco alterou a competência federal prevista pelo texto constitucional anterior, modificando, notadamente, a delegação de competência à Justiça

III - as causas fundadas em tratado ou em contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional; [...]

VIII - os mandados de segurança contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal ou dos Tribunais Federais de Recursos;

IX - as questões de direito marítimo e de navegação, inclusive a aérea;

X - os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução das cartas rogatórias, após o *exequatur*, e das sentenças estrangeiras, após a homologação; as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização”.

⁴⁰ “Art. 12. Além das causas mencionadas no art. 15, do decreto nº 848 de 11 de outubro de 1890, e no art. 60 da Constituição, compete mais aos juizes seccionaes processar e julgar em primeira instancia as que versarem sobre marcas de fabrica, privilegios de invenção e propriedade litteraria. (Vide Decreto nº 1.939, de 1908)

A competencia destes juizes será regulada, do modo seguinte:

[...]

§ 4º As rogatorias emanadas de autoridades estrangeiras serão cumpridas sómente depois que obtiverem o *exequatur* do Governo Federal, sendo exclusivamente competente o juiz seccional do Estado, onde tiverem de ser executadas as diligencias deprecadas. As cartas de sentença, porém, de tribunaes estrangeiros, não serão exequíveis sem prévia homologação do Supremo Tribunal Federal com audiencia das partes e do procurador geral da Republica, salvo si outra cousa estiver estipulada em tratado”.

Estadual, para incluir as causas previdenciárias, como será explanado adiante (OLIVEIRA, 1996, p. 112).

A Emenda Constitucional nº 7, de 3 de abril de 1977, não obstante tenha incluído algumas modificações na estrutura da Justiça Federal e da carreira dos juízes federais, manteve quase de forma integral a sua competência, ressalvada a inclusão de outras hipóteses de delegação de competência aos juízos estaduais, a saber, os executivos fiscais e outras ações previstas em lei (OLIVEIRA, 1996, p. 113).

3.3.8 A Constituição de 1988

Esse escorço histórico serviu de base para uma análise crítica da atual regulamentação relativa à competência federal, prevista na Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, bem como decorrente de instrumentos normativos infraconstitucionais, que serão mais bem delineados algumas linhas adiante.

Pontua-se, todavia, neste momento, a inclusão, no texto constitucional, de regra acerca da criação de cinco tribunais regionais federais, nos termos do artigo 27, § 6º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁴¹, instalados em 30 de março de 1989. Constituem-se em órgãos de segundo grau da Justiça Federal, com perspectiva de substituição ao Tribunal Federal de Recursos, com a localização de suas sedes e delimitação territorial descrita na Resolução 01, de 06 de outubro de 1988⁴², bem como a composição inicial de seus membros, no artigo 2º da Lei 7.727, de 09 de janeiro de 1989⁴³.

⁴¹ “Art. 27.

(...)

§ 6º. Ficam criados cinco Tribunais Regionais Federais, a serem instalados no prazo de seis meses a contar da promulgação da Constituição, com a jurisdição e sede que lhes fixar o Tribunal Federal de Recursos, tendo em conta o número de processos e sua localização geográfica”.

⁴² “I - OS TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS, criados pelo art. 27 § 6º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, terão suas sedes e jurisdição estabelecidas segundo as seguintes regiões:

a - TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO, com 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, RONDONIA, RORAIMA e TOCANTINS;

b – TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA SEGUNDA REGIÃO, com sede na cidade do RIO DE JANEIRO e jurisdição sobre os Estados do RIO DE JANEIRO e ESPÍRITO SANTO;

c – TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA TERCEIRA REGIÃO, com sede na cidade de SÃO PAULO e jurisdição sobre os Estados de SÃO PAULO e MATO GROSSO DO SUL;

d – TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA QUARTA REGIÃO, com sede na cidade de PORTO ALEGRE e jurisdição sobre os Estados do RIO GRANDE DO SUL, PARANÁ e SANTA CATARINA;

e – TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA QUINTA REGIÃO, com sede na cidade de RECIFE e jurisdição sobre os Estados de PERNAMBUCO, ALAGOAS, CEARÁ, PARAÍBA, RIO GRANDE DO NORTE e SERGIPE”.

⁴³ “Art. 2º Os Tribunais Regionais Federais terão a seguinte composição inicial: 18 (dezoito) juízes, nas 1ª e 3ª Regiões; 14 (quatorze) nas 2ª e 4ª Regiões; e 10 (dez) juízes, na 5ª Região”.

3.4 Fontes da competência federal

Apesar da competência não criminal da Justiça Federal ter que estar prevista expressa e necessariamente na Constituição Federal, uma vez que a competência fixada com fulcro primário em fonte de menor hierarquia é reputada inconstitucional, o fundamento de validade da competência federal pode ser retirado tanto das normas constitucionais quanto das infraconstitucionais, desde que, em relação a essas, haja uma base anterior na Lei Suprema.

Com efeito, somente a Constituição Federal pode, como fonte primária, estabelecer, aumentar ou reduzir a competência especializada (CARVALHO, 2010, p. 17). Decerto, tanto a Justiça Federal quanto a Justiça do Trabalho tem assento último na Carta Magna.

A exigência de necessária previsão constitucional existe, sobretudo, para evitar que, facilmente, ocorram modificações da competência especializada, tendo em vista a iniciativa restrita⁴⁴ para a propositura, o quórum qualificado para aprovação e o delongado processo de discussão das emendas constitucionais⁴⁵ (CARVALHO, 2010, p. 17-18).

Quanto às fontes infraconstitucionais, a primeira modalidade a ser relacionada é a legislação ordinária, que, nos termos do artigo 109, § 3º da Carta Constitucional, resume-se à possibilidade de ampliação dos casos de delegação de competência à Justiça Estadual, como ocorreu com os incisos do artigo 15 da Lei 5.010, de 30 de maio de 1966, recepcionados em parte pela atual ordem constitucional, como será esmiuçado em subcapítulo próprio.

De igual forma, a legislação ordinária pode excluir as hipóteses de delegação acrescidas anteriormente, desde que não se refiram às causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado (em virtude de sua previsão constitucional). Isto ocorreu, recentemente, com as execuções fiscais da União e de suas autarquias, outrora previstas como hipóteses de delegação, nos termos do artigo 15, inciso I da Lei 5.010, de 30 de maio de 1966, revogado pelo inciso IX do artigo 114 da Lei 13.043, de 13 de novembro de 2014.

⁴⁴ “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros”;

[...]

⁴⁵ Nos termos do § 2º do art. 60 da Constituição Federal: “[...] § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros”.

A lei ordinária funciona, noutro giro, como fonte indireta, no momento em que define os institutos processuais determinantes para a fixação da competência, como os conceitos de autor, réu, assistente, oponente e autoridade federal (CARVALHO, 2010, p. 19).

Por sua vez, a lei complementar, *a priori*, apenas pode ser relacionada como fonte da competência federal a partir do disposto no artigo 21, inciso VI, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979. Tal dispositivo prevê a competência dos tribunais, incluídos os tribunais regionais federais, para julgar, originariamente, os mandados de segurança contra atos administrativos seus, bem como dos respectivos Presidentes, das suas Câmaras, Turmas ou Seções (CARVALHO, 2010, p. 19).

Por fim, a par das discussões doutrinárias quanto à natureza supralegal, supraconstitucional ou, mais recentemente, à qualificação expressamente constitucional das espécies que versem sobre direitos humanos e aprovados em dois turnos nas casas legislativas, por três quintos dos seus membros, de acordo com o artigo 5º, § 3º da Constituição Federal, os tratados internacionais, ora reputados apenas como atos jurídicos infraconstitucionais, podem, também, funcionar como fonte de competência cível da Justiça Federal. E isso ocorre tendo em vista que o artigo 109, diretamente através do inciso III e indiretamente pelo inciso V-A, faz remissão às causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional.

3.5 Teoria das classes

Em que pese o sistema jurídico seja considerado autopoietico, isto é, no sentido de que os elementos e estruturas são construídos a partir de operações internas, há interação com outros sistemas do conhecimento, o que proporciona uma compreensão mais analítica e aprofundada de seus elementos. Dessa forma, mostra-se justificável e extremamente pertinente o estudo da Lógica e de sua teoria de classes para auxiliar na resolução dos problemas encontrados no presente estudo.

3.5.1 Introdução sobre a teoria das classes

Não há como desenvolver um estudo específico sobre determinado ponto sem se operar um corte gnosiológico. É dizer, figura-se como imprescindível para o estudo em qualquer seara do saber que se promova uma divisão no campo do conhecimento. Reduz-se o objeto para diminuir a complexidade e, portanto, possibilitar uma maior atenção ao que

realmente interessa ser pesquisado. Para tanto, utiliza-se de duas operações lógicas, a saber, a definição e a classificação.

Nasce, então, a importância da chamada teoria das classes. A todo momento, as pessoas classificam as coisas. Quando se denomina algo e, a partir desse nome, surge um conceito, com critérios bem definidos de identidade para fazer parte de um determinado grupo ou uma certa classe, o que se executa é uma classificação. E não há limites para se classificar. Com efeito, uma dada espécie pode se tornar gênero e ser dividida assim que forem adicionadas novas características para diferenciação dos elementos.

A relevância da classificação transcende os domínios da Lógica e alcança as mais diversas áreas do saber. Com o Direito, não é diferente⁴⁶. Não se faz possível uma sistematização sem uma correta divisão do conhecimento⁴⁷. Tal divisão, contudo, demanda sejam traçados os contornos precisos da classificação. Entrementes, embora o conhecimento humano seja vasto, não há como se prever antecipadamente todas as situações possíveis, figurando-se vital a atividade desenvolvida pelo intérprete.

A competência federal, apesar de alguns traços intuitivos, não se mostra como algo decorrente da natureza das próprias coisas. De fato, a seleção de hipóteses que necessariamente devem se submeter à competência do juízo federal foram criadas pela mente humana. Não se trata, porém, de um projeto pronto e acabado, submetendo-se, como sói ocorrer, a uma atualização permanente.

3.5.2 Da importância da definição para a teoria das classes

Para os estudiosos da Lógica e, mais precisamente, para a teoria das classes, conceito é uma ideia sobre algo, a partir de critérios, utilizados para dividir o conhecimento em classes. Com efeito, a partir de um conceito, obtêm-se os elementos que o compõem. Consoante Alaor Caffé Alves, por seu turno, “[...] o conceito (ou ideia) é a representação intelectual (ideal) de um ser ou de um objeto, sem, contudo, afirmar ou negar” (ALVES, 2011, p. 168), função essa atribuída ao juízo.

⁴⁶ Para Geraldo Ataliba, em prefácio à 1ª edição da obra *As estruturas Lógicas e o Sistema de Direito Positivo*, de Lourival Vilanova, há uma “Lógica própria da Ciência do Direito” e esse estudo da Lógica possibilita uma visão “[...] sistemática, global, operacional e funcional do Direito como conjunto, como um todo” (VILANOVA, 2010, p. XXIII). Na mesma obra, Lourival Vilanova ressalta que o conhecimento da Ciência do Direito destaca-se dos demais, por ser um conhecimento dogmático (2010, p. 26).

⁴⁷ Para Lourival Vilanova, “o conceito formal de todo (no sentido husserliano) corresponde ao sistema. Sistema implica ordem, isto é, uma ordenação das partes constituintes, relações entre as partes ou elementos”. O autor acrescenta que “[...] a sistematicidade da ciência, quando tem em vista a ordenação do material empírico sob formas lógicas, procurando os conceitos fundamentais [...]” (VILANOVA, 2010, p. 138).

Definição, noutro giro, segundo Paulo de Barros Carvalho, pode ser entendida como uma “[...] operação lógica demarcatória dos limites, das fronteiras, dos lindes que isolam o campo de irradiação semântica de uma ideia, noção ou conceito. Com a definição, outorgamos à ideia sua identidade, que há de ser respeitada do início ao fim do discurso” (CARVALHO, 2015, p. 127). A definição, que deve ser constituída em linguagem (CARVALHO, 2014, p. 63), mostra-se como uma manifestação de dupla feição, eis que significa tanto um processo quanto o seu produto.

Assim, nada mais é do que delimitar o âmbito de abrangência de uma ideia, de modo a estabelecer os critérios que irão diferenciar um conceito de outro e reduzir as possibilidades. Atribui-se um termo ou nome ao conceito, ou seja, definem-se os termos, não as coisas. Todo nome, com efeito, forma duas classes: as coisas nomeadas e as complementares.

Decerto, “[...] aquele que deseja investigar um objeto qualquer, deve primeiro realizar as operações mentais aptas a abstrair todos os demais elementos da experiência que não sejam, propriamente, o objeto ao qual se pretende conhecer” (BRITTO, 2014, p. 204). Dessa forma, a partir de um corte, o intérprete seleciona, em sua consciência, o objeto de conhecimento, mas, também, aqueles que não o interessam, o conjunto ou classe complementar. Alaor Caffé Alves chama isto de operação dicotômica, uma vez que o termo é dividido em sua expressão positiva e negativa (ALVES, 2011, p. 233-234).

A atividade de definição é uma atividade artificial ou estipulativa, uma vez que vincula (ou se aceita) deliberadamente um determinado nome ou termo a um conceito ou ideia. O termo é a forma como o conceito pode ser expresso. Frise-se que não há termo certo ou errado, mas aceito e difundido ou não, útil ou inútil.

O termo, vale ressaltar, não se confunde com a palavra, no sentido gramatical, embora, algumas palavras, isoladas, possam expressar apenas uma ideia, representando, também, um termo. Deveras, a palavra não tem valor por si mesma, uma vez que a mesma palavra pode ter mais de uma significação. Serve, apenas, para transmitir um conceito aos semelhantes. É um conjunto de sons ou signos visuais, devendo ser codificada pela comunidade linguística. Caso contrário, são apenas ruídos. O importante, por conseguinte, é o sistema de linguagem como um todo e não as palavras isoladamente, salientando-se que as palavras não se constituem no único meio de comunicação dos conceitos, que pode ocorrer mediante gestos, cifras ou outros simbolismos (ALVES, 2011, p. 169-170).

A partir da definição, são obtidos os mais variados conceitos jurídicos. Malgrado se busque uma maior precisão para um determinado conceito, sempre permanecerá alguma vagueza ou ambiguidade que proporcionará ao intérprete tornar uma dada situação como

abrangida ou não por aquele termo. Não há precisão absoluta. Há termos jurídicos, inclusive, em que se utilizam desse expediente, justamente para permitir a constante atualização de seus conceitos, para comportar as variações da realidade social (BRITTO, 2014, p. 232-241).

O legislador, ao prescrever condutas, define o campo de aplicação dos conceitos (BRITTO, 2014, p. 240). O fato jurídico é um conceito empregado mediante definição estipulativa, vale dizer, sem a necessária coincidência com a realidade social. Com efeito, o conceito é válido, quando se utiliza uma forma lógica adequada⁴⁸, ainda que não se demonstre empiricamente como verdade (VILANOVA, 2010, p. 06-07).

O problema, por conseguinte, para quem precisa convencer, está na forma de se legitimar uma definição proposta, visto que as mais diversas definições podem ser aceitas ou são possíveis, mas somente serão relevantes, no caso concreto, aquelas que podem ou devem ser admitidas em processo de convencimento.

Há, certamente, uma zona limítrofe, em que há uma necessidade de maior elucidação dos termos para reduzir vagueza e ambiguidade dos conceitos (BRITTO, 2014, p. 236-237). De fato, quanto mais propriedades, mais especificidades, menos elementos integrarão o grupo e maior será a certeza, aplicando-se a chamada “lei da variação inversa” (2014, p. 234)⁴⁹. Vale dizer, em linguagem própria da Lógica, quanto maior a conotação, menor a denotação.

No tocante a esses últimos termos, a conotação ou intensão consiste na descrição de características ou critérios necessários para a inclusão de uma espécie ou de um elemento em uma determinada classe ou conjunto⁵⁰. Denotação ou extensão, por outro lado, é uma referência aos elementos pertencentes a uma classe. Pode-se, quanto a esta última, a partir do isolamento das espécies que a integram, explicitar os critérios de pertencimento ao conjunto, demarcando a extensão.

Assim, a classe não se confunde necessariamente com os requisitos que a delimitam e nem com os elementos que a compõem, que são importantes, contudo, para a definição do conceito daquela.

⁴⁸ “A lógica tem sido e é sempre formal. O que interessou sempre à lógica não foi o conteúdo significativo que caracteriza este ou aquele enunciado” (VILANOVA, 2010, p. 15).

⁴⁹ Há, também, as chamadas “definições por gênero e diferença”, em que se busca encontrar os atributos do gênero a que estão vinculados os elementos para, então, aludir às particularidades de cada espécie, às diferenças específicas. Sem a necessidade de perquirir acerca dos contornos pertinentes ao gênero, o foco se volta para as especificidades da classe. Há problemas, contudo, quando se constata a inexistência de consenso sobre as características dos gêneros. Para tanto, deve-se utilizar o modelo que proporcionar maior utilidade (BRITO, 2014, p. 235-236).

⁵⁰ “De um só membro ou elemento, ou de vários membros ou elementos, um conjunto não se constitui sem critério de pertinência. O membro ou os membros têm de satisfazer esse critério, explícito ou implícito [...]”, sendo que, implicitamente, “[...] está o critério-de-pertinencialidade mínimo [pertinencialidade ou pertencibilidade]” (VILANOVA, 2010, p. 251). Os elementos devem atender a critérios, que, por sua vez, são constituídos por predicados.

Para melhor esclarecer o assunto, deve-se atentar para o escólio de Irving M. Copi, que afirma que:

Todos os objetos que pertencem à extensão de um certo termo possuem algumas propriedades ou características comuns que são, justamente, o que nos induz a usar o mesmo termo para denotá-los. As propriedades possuídas por todos os objetos que cabem na extensão de um termo recebem o nome de intensão ou conotação desse termo. [...]. Assim, a intensão ou conotação do termo “arranha-céu” consiste nas propriedades comuns a todos os edifícios que ultrapassam uma certa altura, ao passo que a extensão ou denotação desse termo é uma classe que contém o *Empire State Building*, o *Chrysler Building*, a *Wrigley Tower* etc (COPPI *apud* BRITTO, 2014, p. 230).

Nessa esteira, obtém-se as ideias acerca das definições conotativa e denotativa, de extrema relevância para o desenrolar deste trabalho. Lourival Vilanova, por seu turno, demonstra predileção pelo que intitula de “forma conotacional”, utilizando-se de conceitos lógicos-matemáticos, *in verbis*:

Ora, uma classe ou conjunto não se constrói senão enumerando os indivíduos que a compõem, ou indicando a nota ou as notas que um indivíduo precisa para pertencer à classe ou ao conjunto. Os lógicos matemáticos denominam, respectivamente, “forma tabular” e “forma de construção” dos conjuntos. A modalidade em que se manifesta a proposição jurídica portadora de norma geral não é a forma tabular, mas a forma-de-construção. Estatui-se a nota ou notas (conotação) que os indivíduos ou ações devem ter para pertencerem ao conjunto. A relação-de-pertencibilidade (*Zugehoerichkeitbeziehung*) é determinada conotacionalmente. O método de construção de normas gerais mais frequente no Direito positivo é este. Seria infundável construir conjuntos pela enumeração dos indivíduos ou ações. Como anotara Kant, e o que podemos dizer da experiência jurídica, a experiência é infinita, inesgotável. Com essa forma conotacional se faz tipificação da realidade (*Ascarelli*) ou esquematização do fáctico (Pontes de Miranda) (VILANOVA, 2010, p. 285).

Por outro lado, conforme adverte Lucas Galvão de Britto:

A atividade definitória, sendo o meio pelo qual se demarca o campo de aplicabilidade de um conceito, atua ora pela extensão – por meio das definições denotativas – ora pela intensão – as chamadas definições intensivas ou conotativas. Numa e noutra demarca-se uma classe: nas primeiras, ao elencar seus elementos, nas segundas, ao dar os critérios para que se possa submeter os objetos da experiência à prova, ainda que não os conheçamos todos de antemão (2014, p. 231).

Verifica-se, por oportuno, que, para formular o primeiro conceito de uma classe deve-se, por conseguinte, determinar suas propriedades ou critérios, vale dizer, sua intensão ou conotação, de modo a agrupar os elementos a ela pertencentes. Ao contrário, quando não restar suficientemente clara a divisão, pode-se proceder a uma investigação tanto a partir das definições empregadas na norma jurídica, quanto se levando em consideração os

integrantes ou espécies pertinentes àquele conjunto já conhecidos⁵¹. Essa fórmula deve ser utilizada para compreender e apreender a definição empregada pelo legislador (e pelo constituinte).

3.5.3 Da aplicabilidade da teoria das classes no universo jurídico

Anteriormente, imaginava-se que as operações lógicas estariam afetas, tão somente, ao domínio das ciências exatas. Logo, descobriu-se que, em relação à “[...] função desempenhada pelo discurso jurídico, muitos princípios e categorias lógicas poderiam ser utilizados com bom proveito para examinar analiticamente o direito” (BRITTO, 2014, p. 202).

Classificar é o mesmo que segmentar os objetos do conhecimento em conjuntos. É um corte. Faz-se uma abstração de todos os outros elementos que não são objeto do estudo. Tem-se um julgamento binário acerca da pertinência estabelecida a uma classe, no sentido de que determinado elemento pertence ou não ao grupo. Do mesmo modo que o ato de definição, a classificação também representa uma operação lógica.

De fato, torna-se importante, por conseguinte, para se delimitar uma classe, a correta colocação de seu conceito e, por conseguinte, a indicação dos requisitos para fazer parte dessa classe, de modo a se chegar aos elementos a ela pertencentes, como ensina Aurora Tomazini de Carvalho: “[...] o legislador, na conformação da hipótese normativa, ao definir os atributos que os acontecimentos precisam ter para serem capazes de propagar efeitos na ordem jurídica, delimita uma classe: a dos acontecimentos jurídicos relevantes” (2014, p. 333-334).

Trata-se de uma atividade intelectual e, portanto, volitiva, criadora. As classificações não são descobertas. Com a classificação, divide-se o conhecimento em classes, para melhor compreensão de seus conceitos e significados.

“Todos os nomes são classes”, visto que a “Lógica das Classes” encontra-se contida na “Lógica dos Termos” e, como operação lógica que é, mister se faz consignar que toda classe é delimitada por uma função proposicional $f(x)$, sendo “ f ” uma variável, o elemento subjetivo, uma vez que podem ser incluídos elementos diversos, a partir do engenho humano, enquanto “ x ” representa a qualificação/predicação, indicando quais elementos farão parte do conjunto ou classe (CARVALHO, 2014, p. 329).

⁵¹ Segundo Lucas Galvão de Britto, as definições denotativas não determinam o conceito, mas o induzem, reclamando a presença de uma definição conotativa (2014, p. 65), enquanto Alaor Caffé Alves, por seu turno, sustenta que a significação conotativa é mais importante, haja vista que sem ela não haveria denotação, bem como não haveria conceito sem conotação (2011, p. 209).

Nesse sentido, o professor Paulo de Barros Carvalho indica regras que devem guiar o processo decisório:

1) A divisão há de ser proporcionada, significando dizer que a extensão do termo divisível há de ser igual à soma de extensões dos membros da divisão. 2) Há de fundamentar-se em um único critério. 3) Os membros da divisão devem excluir-se mutuamente. 4) Deve fluir ininterruptamente, evitando-se aquilo que se chama “salto na divisão”. (CARVALHO, 2015, p. 126).

Na mesma senda, posiciona-se Alaor Caffé Alves, acrescentando que a classificação deve ser ordenada hierarquicamente, de modo a formar uma estrutura sistêmica das ideias, bem como deve ser breve, ou seja, sem repartições excessivas (2011, p. 233)

A teoria das classes é de vital importância para a ciência do direito, visto que se possibilita, a partir da mesma, delimitar o âmbito de aplicação de uma norma geral e abstrata. A partir dessa teoria, é possível identificar os elementos que compõem uma determinada classe ou conceito, de modo a se promover a subsunção de um fato à norma. Pode-se, sobretudo, determinar o conceito de lícito e ilícito, com o desiderato de se implementar a correta aplicação do direito posto ao caso concreto. Deveras, o aplicador do direito busca identificar, na realidade social, os fatos a serem juridicizados.

Com efeito, com relação ao plano das normas jurídicas, utilizando-se dessa teoria, chega-se aos atributos que os fatos e as relações precisam ter para ingressar no mundo do Direito, uma vez que os fatos jurídicos e as relações jurídicas também são classes e a subsunção nada mais é do que uma operação de inclusão de uma classe em outra (CARVALHO, 2014, p. 329), *in verbis*:

Com base nos critérios estabelecidos pelo legislador podem se identificar com precisão os fatos aptos a desencadear efeitos jurídicos e as possíveis relações a serem estabelecidas juridicamente em decorrência da verificação de tais fatos. Os acontecimentos sociais que apresentam as propriedades relacionadas pelo legislador na conformação da hipótese, isto é, que satisfazem essa função proposicional, são relevantes para o direito [...] (CARVALHO, 2014, p. 336).

Mostra-se relevante, por conseguinte, trilhar os seguintes passos: a) identificação precisa dos critérios estabelecidos pelo legislador; b) estipulação dos fatos sociais aptos a desencadear consequências jurídicas; e c) verificação dos fatos que apresentam as propriedades selecionadas.

Após os passos elencados, deve-se identificar, também, como evidenciado acima, os elementos não pertinentes, vale dizer, o conjunto ou classe complementar, de modo que reste configurado o sistema de forma lógica. Deve-se, outrossim, verificar se os critérios são úteis e

atentar para a existência de uma proporcionalidade entre os membros da divisão, tendo em vista que os mesmos devem excluir-se mutuamente.

As classes somente existem na mente das pessoas, não existem no mundo fenomênico. A classificação não toca a realidade (CARVALHO, 2014, p. 340). Os conjuntos não são feitos sobre as coisas em si, mas sobre interpretações. Trata-se de manifestação cultural, figurando como liberdade de estipulação do indivíduo. A projeção da hipótese normativa em realidade social acontece a partir da mente do intérprete. As proposições trazem conceitos e não os próprios acontecimentos ou relações, que existem na realidade social e serão identificados pelo trabalho do intérprete.

Em cada classificação, é utilizado o sistema de referência de seu intérprete, ou seja, os conhecimentos prévios deste e dos seus elementos culturais, de modo que não há classificações rigorosamente iguais, uma vez que cada recorte do objeto obedece a um particular ponto de vista (BRITTO, 2014, p. 211).

De acordo com a teoria das classes, o cerne da questão encontra-se, de fato, na definição do conceito e não no conceito em si. A definição é uma atividade intelectual, realizada tanto no âmbito da ciência do direito quanto no processo legislativo, sendo que o legislador utiliza-se da mesma para orientar condutas intersubjetivas (linguagem prescritiva), que, juntamente com a classificação, constituem-se em operações próprias para conhecer e ordenar a realidade.

Como exemplo de situações jurídicas que podem ser melhor examinadas levando-se em consideração a teoria das classes, há que se destacar a classificação dos tributos em impostos, taxas e contribuições de melhoria, visto que um dos critérios mais aceitos, que delimita o espectro de abrangência de uma das classes, é referente ao fato da espécie taxa estar adstrita a uma atividade estatal vinculada ao sujeito passivo.

Vê-se que esses conceitos são utilizados por aqueles que aderem à classificação tripartida de tributos, que utiliza como critério somente a norma de incidência. Há quem considere, por outro lado, a divisão em cinco classes (impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições e empréstimos compulsórios). Essa última classificação utiliza-se, contudo, de mais de um critério, a saber, além da norma de incidência, dentre outros, a destinação dos recursos e a possibilidade de restituição (BRITTO, 2014, 235-236).

Outros exemplos que podem ser utilizados referem-se à classificação, no direito penal, das substâncias que se incluem no conceito de drogas para fins de tipificação do crime de

tráfico⁵², bem como à classificação ou não da conduta de porte de drogas para consumo como crime⁵³.

3.6 A competência federal enumerada na Constituição

Em oposição a alguns entendimentos que serão a seguir elencados, a orientação trilhada neste estudo posiciona-se no sentido de que, tal como a Justiça do Trabalho, Eleitoral e Militar, malgrado seja subsidiária em relação a essas, a Justiça Federal tem a sua competência prevista expressa e taxativamente na Constituição Federal de 05 de outubro 1988, de modo a ser denominada de competência enumerada, ao passo em que a competência da Justiça Estadual, de uma forma geral, é remanescente.

O ponto central a ser trabalhado no presente capítulo é a classificação constitucional das matérias que devem se submeter à competência da Justiça Federal e, subsidiariamente, à Justiça Estadual, sobremaneira e mais especificadamente das lides não criminais⁵⁴. Trata-se de classificação que, a princípio, para se fixar a competência na Justiça Federal, impende que se cuide de demanda que envolva determinados entes federais.

Com efeito, consoante dispõe o art. 109, I da Constituição Federal, tem curso federal as causas em que forem parte a União, autarquia, fundação pública ou empresa pública federal, na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, ressalvadas as causas de falência, de acidente do trabalho e afetas à Justiça do Trabalho ou à Justiça Eleitoral.

Alguns aspectos devem ser destacados. Em primeiro lugar, como dito acima, a competência não criminal em razão da pessoa considera-se absoluta apenas quando diz respeito a determinados entes federais, visto que se exclui, *in casu, verbi gratia*, a competência quando se tratar de sociedade de economia mista federal, bem como quando

⁵² Trata-se de hipótese da chamada norma penal em branco, em que a definição é regulamentada por instrumento normativo alheio à norma penal incriminadora, no caso, uma portaria do Ministério da Saúde. Um dos critérios determinantes para configuração do crime de tráfico de drogas seria, por consequência, a previsão da substância nesse ato infralegal.

⁵³ A discussão foi desencadeada a partir da previsão do art. 28 da lei 11.343/2006, acerca da classificação como infração penal da conduta pertinente ao usuário de drogas. Discute-se a constitucionalidade da previsão. Não há cominação de pena privativa de liberdade no dispositivo legal. Em julgamento ainda não encerrado até a conclusão deste trabalho, o Ministro Relator Gilmar Mendes, no bojo do Recurso Extraordinário 635.659, votou pela inconstitucionalidade do dispositivo, sem redução de texto, preservando a aplicação na esfera administrativa, destacando que a criminalização estigmatiza o usuário, não se coadunando com as medidas de prevenção, mostrando-se uma resposta desproporcional, violando, ainda, o direito constitucional à personalidade. Esses seriam, para o relator da ação, os critérios aptos a configurar ou não a inclusão na classe das infrações penais. O relator foi seguido em parte pelo Ministro Edson Fachin, ao passo em que o Ministro Roberto Barroso deu provimento ao recurso, encontrando-se o processo ainda sem uma solução definitiva (STF, em andamento).

⁵⁴ Essa categoria contempla as causas previdenciárias, objeto desta dissertação, que, em regra, são julgadas, na Justiça Federal, por juízos cíveis, razão que justifica o critério utilizado para discriminar as causas criminais das não criminais, doravante também reputadas como cíveis.

presentes em um dos polos da relação processual concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de serviços públicos federais.

Importante consignar quem são os entes federais, cujo interesse jurídico figura-se como apto a atrair a competência para o juízo federal. Nessa senda, em princípio, a União não desperta qualquer dúvida, tendo em vista a sua caracterização inconteste, na condição de Administração centralizada, devendo-se salientar que o interesse de seus órgãos, existentes a partir do instituto administrativo da desconcentração, caracteriza interesse da pessoa jurídica de direito público União, que não deixa de ser, também, um ente político.

No entanto, não há entendimento pacífico acerca da fixação de competência federal em razão de demandas em que o Ministério Público Federal figure como parte, como substituto processual ou como fiscal da lei (MENDES, 2012, p. 77).

Para Aluisio Mendes, três são as correntes que se manifestam sobre a questão. Para a primeira, o Ministério Público Federal é órgão da União, não podendo atuar perante a Justiça Estadual, de modo que a sua presença ou o seu interesse atraem a competência para a Justiça Federal. Caberia ao juízo federal, no ponto, a extinção do processo, por ilegitimidade, caso não seja hipótese de atribuição do *Parquet* federal (2012, p. 78).

A segunda corrente, por sua vez, defende que a atuação desse órgão ministerial encontra-se vinculada à Justiça Federal, devendo atuar, tão somente, em processos em que há competência daquele ramo do Poder Judiciário (2012, p. 78).

Por fim, a terceira corrente sustenta que, apesar de não possuir personalidade jurídica, o Ministério Público Federal não se confunde com a União, portando capacidade judiciária. Aluisio Mendes corrobora com essa corrente, uma vez que reputa não haver vinculação da atuação do órgão ministerial com a Justiça Federal, eis que há atribuição deste órgão regulamentada pela Lei Complementar 75/93, possibilitando a fiscalização sobre pessoas que não se submetem à competência fixada perante juízo federal, como as sociedades de economia mista federais e concessionárias e permissionárias de serviço público, sendo possível, por conseguinte, a atuação perante a Justiça dos Estados (2012, p. 79-81), sobretudo porquanto o Ministério Público Federal não é órgão de representação jurídica da União, o que vem a reforçar, ainda, a sua independência.

Em que pese a terceira corrente seja a mais coerente, uma vez que não há previsão, no artigo 109 da Lei Maior, de competência da Justiça Federal em face à atuação do Ministério Público Federal, a Suprema Corte terminou por abraçar a primeira corrente⁵⁵, reconhecendo a

⁵⁵ Como se observa no julgamento do RE 822.816/DF: “PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO A FUNDAMENTO DA DECISÃO

personalidade processual federal ao órgão ministerial e sua *vis attractiva*, uma vez que: “É exatamente isso o que ocorre também em mandado de segurança, em *habeas-data*”, de modo que “[...] a competência será fixada levando em consideração a natureza (federal ou não) do órgão ou da autoridade com personalidade apenas processual, e essa natureza é a mesma da ostentada pela pessoa jurídica de que faz parte”(STF, 2016).

Por sua vez, as autarquias federais⁵⁶ são pessoas jurídicas criadas e assim definidas por lei específica, autônomas, com patrimônio próprio e personalidade jurídica de direito público, como ocorre com o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, as universidades federais, dentre outras entidades expressamente designadas como autarquias.

Noutro giro, não se pode olvidar que as agências reguladoras, surgidas no bojo do Programa Nacional de Desestatização, a partir da Medida Provisória nº 155, de 15 de março de 1990, convertida na Lei nº 8.031/90, a qual foi substituída pela Lei 9.491/91, criadas para regulamentação de determinados setores cujas atividades foram delegadas a particulares, são designadas como autarquias especiais. O seu interesse jurídico é apto, por conseguinte, a firmar a competência da Justiça Federal. Todavia, quando se tratar de interesse afeto exclusivamente aos particulares que exerçam atividades delegadas, como as concessionárias de serviços públicos, não há que se deslocar a competência, permanecendo o dissídio perante a Justiça Estadual.

Além disso, há os chamados conselhos de fiscalização profissional, também equiparados a autarquias, uma vez que exercem poder de polícia, de tributar e de punir, cujas atividades não podem ser delegadas a particulares, razão pela qual há competência federal no tocante aos serviços delegados a esses conselhos.

Dentre os conselhos de fiscalização, inclui-se a Ordem dos Advogados do Brasil, a qual detém, além da função de fiscalizar, outros misteres advindos diretamente da Carta

AGRAVADA. SÚMULA 284/STF. PRELIMINAR DE REPERCUSSÃO GERAL. FUNDAMENTAÇÃO INSUFICIENTE. ÔNUS DA PARTE RECORRENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. PRECEDENTE DO PLENÁRIO. LEGITIMIDADE DO MPF PARA PROPOR A DEMANDA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO”. (STF, 2016)

⁵⁶ José dos Santos Carvalho Filho conceitua autarquia como “[...] a pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei (específica) para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado” (2010, p. 508).

Constitucional, como a possibilidade de propor ação direta de inconstitucionalidade, com legitimidade ampla e irrestrita, haja vista não se submeter à denominada pertinência temática.

Em outra senda, as fundações públicas federais⁵⁷ representam um patrimônio público afetado a uma finalidade, sendo equiparadas a autarquias públicas, o quê, por conseguinte, possibilita o deslocamento da competência para a Justiça especializada. Como exemplos, pode-se citar a Fundação Nacional do Índio - FUNAI e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Além das autarquias e das fundações públicas federais, atraem a competência da Justiça Federal o interesse de empresas públicas federais, dentre as quais podem ser mencionadas a Caixa Econômica Federal e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

O segundo aspecto a ser observado cuida-se do fato de que a competência federal em razão da pessoa não se esgota nesse inciso I do artigo 109. O inciso II introduz outra hipótese de competência em razão da pessoa, a saber, causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País. Tem curso na Justiça Federal, também, os remédios constitucionais contra autoridades federais, como o mandado de segurança e o *habeas data*.

Outrossim, nada obstante a Constituição Federal sublinhar apenas a condição de autor, réu, assistente ou oponente do ente federal, todas as demais formas de intervenção de terceiros são suficientes para determinar a competência federal em questão. Por outro lado, somente o litisconsórcio necessário, ativo ou passivo, tem o condão de impor o deslocamento da competência para a Justiça Federal, não ocorrendo o mesmo ao se configurar o litisconsórcio facultativo (BOCHENEK, 2004, p. 120-121).

É cediço salientar, ademais, que o interesse capaz de atrair a competência federal deve ser jurídico e não meramente econômico (BOCHENEK, 2004, p. 96) ou interesse de mero fato (CARVALHO, 2010, p. 40). Acrescenta-se que os entes federais em destaque não podem demandar em outro juízo, senão o federal (BOCHENEK, 2004, p. 98). Saliente-se, ainda, que tal existência de interesse jurídico é suficiente para deslocar a competência, inclusive em relação aos embargos de terceiro, não se atraindo, *in casu*, a demanda principal. Cessa-se o deslocamento, contudo, com a exclusão do ente federal.

Em tais circunstâncias, a fim de pontuar o interesse jurídico do ente federal, embora a manifestação do representante jurídico da pessoa jurídica seja determinante e em que pese

⁵⁷ As fundações governamentais, segundo a teoria das classes, podem ser de direito público ou de direito privado, sendo certo que as espécies referidas pelo artigo 109, I da Constituição Federal de 1998 são fundações com personalidade jurídica de direito público.

possa ser suscitada pelo juízo estadual, a decisão final da questão incumbe ao juízo federal, nos termos da Súmula nº 150 do Superior Tribunal de Justiça: “Compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas” (STJ, 1996b). Embora a decisão do juízo federal seja recorrível, o juízo estadual não pode suscitar conflito de competência.

Ademais, a competência federal não se resume às discussões envolvendo ente federal, haja vista que há competência cível federal também em razão do direito material posto em juízo, como nas hipóteses previstas nos incisos III, V-A e XI, ou seja, respectivamente, referindo-se a tratados ou contratos entabulados pela União com Estado estrangeiro ou organismo internacional, causas relativas a direitos humanos especificadas na Carta Magna e disputas envolvendo direitos indígenas. Há que se referir, ainda, às causas referentes à nacionalidade e à naturalização, de acordo com o art. 109, X da Constituição Federal (CARVALHO, 2010, p. 67-69).

Por fim, não é demais lembrar que há, outrossim, competência federal cível funcional, relacionada às hipóteses de cumprimento de carta rogatória e de execução de sentença estrangeira homologada, também nos termos do art. 109, X da Constituição Federal (MENDES, 2012, p. 107-109), assim como a competência recursal, decorrente tanto das demandas julgadas pelos juízes federais quanto daquelas julgadas pela Justiça Estadual no bojo da competência delegada, prevista no artigo 109, § 3º da Carta Magna.

Dessa forma, em que pese a importância do cientista e do aplicador do direito na definição do conceito de causas afetas à Justiça Federal, sobremaneira em razão das balizas jurisprudenciais que delimitam o âmbito de aplicação das disposições constitucionais, visualiza-se uma evidente classificação construída no texto constitucional. De fato, resta claro que o legislador (constitucional) delimitou os critérios para se considerar uma determinada demanda como necessariamente submetida ao crivo do magistrado federal.

E, seguindo o quanto delineado, formam-se sempre, a partir da classificação, duas classes, a classe dos elementos nomeados e outra, dos elementos complementares. Aqueles são as espécies que atendem aos critérios para a chamada inclusão de classes ou subsunção, ao passo em que os complementares são os demais pertencentes ao conjunto universo, aqueloutros que não tem aptidão para fazer parte do conjunto.

Pelo quanto exposto acima, como características para o conceito de situações afetas à competência não penal federal, faz-se mister voltar-se para critérios de exclusão ou negativos e de inclusão ou afirmativos.

Deveras, através da exposição perfunctória e genérica acerca da competência federal não criminal, percebe-se que consistem em situações a ser julgadas pela Justiça Federal aquelas que, inicialmente, não estejam afetas à Justiça do Trabalho e à Justiça Eleitoral, bem como não se refiram a demandas falimentares ou relacionadas a acidentes do trabalho. Nesse passo, há um princípio de definição do que seria a competência da Justiça Federal, numa análise meramente excludente, ao passo em que, em relação às hipóteses que não se identifiquem com tais matérias descritas neste parágrafo, há a possibilidade de inclusão na classe objeto do presente estudo. Por conseguinte, as causas trabalhistas, eleitorais, falimentares e acidentárias, que não pertencem à competência da Justiça Federal, fazem parte do que se denomina neste texto como classe complementar.

Noutro giro, partindo-se para uma definição afirmativa, considerando os elementos remanescentes, vislumbra-se a submissão à competência federal dos casos envolvendo entes federais, com exceção das sociedades de economia mista, bem como ações mandamentais contra atos de autoridade federal, algumas hipóteses de direito material reputadas como federais e a chamada competência funcional. Também neste momento de definição afirmativa, as causas não classificadas como federais pertencem à classe dos elementos complementares.

Importante ressaltar que a intitulada competência delegada, exercida pela Justiça Estadual, não altera a natureza da classe, de modo que a matéria continua sendo federal, porém julgada por órgão diverso. É cediço frisar, inclusive, que os recursos das decisões proferidas em sede de competência delegada serão apreciados pelos Tribunais Regionais Federais, órgãos que compõem a Justiça Federal.

Consoante restou assentado, o presente tópico cuidou de descrever as situações elencadas expressamente pelo constituinte para fixação da competência perante a Justiça Federal, sem que tivesse sido empreendido maior juízo de valor ou promovida melhor sistematização sobre os critérios que determinaram a escolha constitucional. Dessa forma, até então, não houve qualquer análise mais aprofundada acerca de sua compatibilização com a teoria das classes, o que se pretende fazer nas linhas que se seguem, visto que há situações em que o constituinte não se utilizou de linguagem clara, precisa, extirpe de dúvidas.

3.6.1 Classificação doutrinária conhecida acerca da competência federal

Inicialmente, convém destacar que, no decorrer do presente estudo, ao se utilizar a expressão competência federal, buscar-se-á delimitar a competência da Justiça Federal e, com

mais precisão, a competência não criminal desse ramo pertencente ao Poder Judiciário nacional. Outrossim, quando este trabalho trata de causas previdenciárias, o objeto cinge-se às demandas relacionadas ao Regime Geral de Previdência Social, excluindo-se, assim, as causas relacionadas a servidores públicos e seus benefícios estatutários.

A classificação utilizada correntemente pela Justiça Federal não coincide com a clássica divisão entre direito público e direito privado, que pode ser encontrada como critério desde o Digesto, isto é, com fundamento no direito romano, a depender da predominância do interesse, se do Estado ou do particular respectivamente (MONTORO, 2016, p. 457). Da mesma forma, não se relaciona com o poder de *imperium* citado por Jellinek (MONTORO, 2016, p. 458-459). Impende salientar, inclusive, que, na classe das causas não criminais ou cíveis federais são encontradas algumas relacionadas tradicionalmente ao direito público, como as causas administrativas e tributárias, o que se pode verificar na citação que se segue. A competência cível na Justiça Federal é obtida por exclusão e, apesar do termo utilizado, não se restringe aos ramos do direito civil, como pontua Vladimir Souza Carvalho:

Na competência cível, dentro da abordagem feita, estão incluídas todas as matérias que não se revestem da cor penal, mesmo que pertençam aos mais diversos ramos do direito, de acordo com a colocação já feita acima. Tudo que não for penal será cível, sendo penal tudo aquilo que se espraia em inquérito policial e em ação criminal. Assim, por exemplo, toda matéria relacionada ao direito constitucional, administrativo, tributário, previdenciário, marítimo e suas divisões, entre outros, e todos os demais que possam ainda despontar, estarão, dentro deste esquema, rotulados de matéria cível, distinção que é apenas de ordem meramente científica, para facilitar o enfoque (2010, p. 31).

Como dito anteriormente, as abordagens doutrinárias não chegaram a um consenso quanto à existência de uma natural diferenciação entre demandas sujeitas à competência da Justiça Federal e aquelas que em seu julgamento deva ocorrer perante a Justiça Estadual. Com efeito, o trabalho de construção dessas classificações é fruto do engenho humano, com sede, a princípio, na Constituição Federal.

Deveras, inicialmente, do universo das causas não criminais a ser enfrentadas pelo Poder Judiciário brasileiro, há que se destacar as causas eleitorais e trabalhistas, que serão julgadas, *a priori*, pela Justiça Eleitoral e pela Justiça do Trabalho, respectivamente. O próprio artigo 109 da Lei Fundamental, em seu inciso I, excepciona essas demandas da Justiça Federal: “Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I – as causas [...] exceto as [...] sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho”. Esse é o primeiro corte a ser empreendido para construir a classificação que se pretende neste trabalho.

Desse modo, das *causas* não criminais a serem apreciadas em território nacional, somente aquelas não afetas à Justiça do Trabalho e à Justiça Eleitoral é que poderão ser conhecidas em âmbito federal ou estadual, razão pela qual, por essa perspectiva⁵⁸, pode-se definir a competência destes ramos como residual. A distinção, em tal ponto, foi realizada apenas em razão da matéria, seja ela eleitoral ou trabalhista.

Diferentemente de outros ordenamentos jurídicos, no caso brasileiro, somente as causas eleitorais e trabalhistas tem curso em um ramo específico do Poder Judiciário (sem se olvidar das demandas afetas à Justiça Militar). As demais ações, como as previdenciárias, submetem-se à competência federal ou estadual.

De fato, na Alemanha, por exemplo, as causas previdenciárias (e outras causas sociais) são julgadas pelos tribunais sociais⁵⁹ (*Sozialgerichte*), que são competentes para lides que envolvam direito público e direito privado (*öffentlich-rechtlichen und privatlichen Streitigkeiten*) relacionadas ao seguro social, à exceção de processos em que se discuta compensação tributária (*Steuervergütung*), bem como nos casos de abono de família (*Kindergeld*), hipóteses em que há competência dos tribunais de finanças (*Finanzgerichte*) (WALTERMANN, 2012, p. 283). Há, inclusive, naquele país, tribunais de segunda instância e tribunal superior especializado na matéria⁶⁰.

Essas citadas exceções à competência federal em razão da pessoa, previstas no inciso I do artigo 109, tem o condão, dentre outras justificativas, de evitar um constante conflito de competência com outros ramos do Poder Judiciário (PEREIRA, 1969, p. 43).

Feita essa consideração inicial, constata-se uma primeira classificação bem delimitada. No entanto, para se proceder a uma separação entre as causas federais e estaduais, não se tem conhecimento acerca de uma classificação já conhecida que seja estanque, desprovida de zonas cinzentas, salvo em relação àquelas expressamente invocadas no dispositivo em comento, vale dizer, as causas de falência e de acidente do trabalho, que tem curso na esfera estadual, que se trata de definição por exclusão.

O modesto objetivo deste trabalho, portanto, será o de fornecer uma classificação coerente, com critérios bem definidos. O que se deve consignar, desse modo, é que são estaduais aquelas demandas que não forem expressamente previstas como federais, de modo

⁵⁸ Essa ressalva justifica-se, tendo em vista que a competência federal, quando relacionada à estadual, é enumerada, sendo esta, por conseguinte, remanescente àquela.

⁵⁹ Dos tribunais sociais, pode-se recorrer para os tribunais sociais estaduais (*Landessozialgerichte*), através de apelação (*Berufung*), bem como se pode interpor revisão (*Revision*) para o Tribunal Federal Social (*Bundessozialgericht*), havendo violação de direito (*Verletzung des Rechts*), em relação a decisões dos tribunais sociais estaduais ou, também, diretamente dos órgãos de primeira instância (*Sprungsrevision*) (WALTERMANN, 2012, p. 283).

⁶⁰ São demandas que, inicialmente, são julgadas em órgãos estaduais, sendo o tribunal superior um órgão federal.

que o labor do cientista do direito é o de classificar como federais aquelas que não sejam relacionadas à falência, acidente do trabalho, bem como àquelas afetas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho. As questões relacionadas a acidentes do trabalho, inclusive, serão tratadas em tópico específico, com sugestão de modificação do texto constitucional.

3.6.2 As lições de Antonio César Bochenek

O primeiro autor a ser referido neste tópico é Antonio César Bochenek, mais particularmente a partir de sua obra intitulada “Competência cível da Justiça Federal e dos juizados especiais federais”.

No seu entender, a competência federal tem sua gênese na atribuição das causas afetas à sua influência em razão da pessoa, ou seja, tomando-se como base o fato de que um dos integrantes dos polos da relação processual é um dos entes descritos na Constituição, a saber, a União, as autarquias e fundações públicas federais, assim como as empresas públicas federais. E tais entes devem integrar o processo na condição de autores, réus, assistentes ou oponentes, de acordo com a dicção constitucional.

Ainda consoante a obra em comento, a competência cível federal em razão da pessoa não se resume apenas ao inciso I acima transcrito. De fato, há, no bojo do próprio texto constitucional, outra situação a indicar essa modalidade de fixação de competência, isto é, a hipótese prevista no inciso II do mesmo dispositivo, que desloca para a Justiça Federal de primeira instância o litígio de Estado estrangeiro ou organismo internacional em face de Município ou pessoa domiciliada ou residente no Brasil, obviamente, em casos em que não incidir a imunidade absoluta do Estado estrangeiro (BOCHENEK, 2004, p. 124). A pessoa aqui relacionada pode ser física ou jurídica.

Por se tratar de assunto mais comum a cada dia, os blocos regionais encontram-se incluídos no conceito de organismo internacional, ao passo que o crescente aumento das relações internacionais, sobremaneira comerciais, pressupõe um acréscimo nas demandas de competência federal em razão da pessoa.

O autor refere-se, de igual forma, a uma hipótese híbrida de competência em razão da matéria e da pessoa, conforme disposição normativa contida no inciso III do artigo 109 da CF/88. O preceptivo constitucional trata de causas fundadas em tratados ou contratos da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional, ainda que as partes no processo tenham personalidade jurídica de direito privado.

Entretanto, para o autor, com supedâneo em jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ, 1996a, p. 28.417)⁶¹, nestes casos, deve restringir-se às causas que possuam o tratado como fundamento legal do pedido, ou seja, não se admite como hipótese de fixação de competência federal caso o tratado não seja protagonista no pedido, representando apenas um reforço retórico e argumentativo (BOCHENEK, 2004, p. 128). Para exemplificar a questão, pode-se mencionar a ação de busca e apreensão ou de repatriação de menores, com fundamento na Convenção da Haia sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças (STJ, 2014)⁶².

Acrescenta-se, ainda, a competência federal decorrente, conjuntamente, da pessoa e do procedimento, nas ações constitucionais, também conhecidas como remédios heroicos, do mandado de segurança e do *habeas data*, contra ato de autoridade federal, salvo se houver competência fixada dos tribunais regionais federais, de acordo com a redação do inciso VIII, ainda que se trate de função delegada pelo poder público, como ocorre com o *writ* impetrado em face de atos praticados por dirigentes de universidades particulares, desde que se refiram, estritamente, à atividade delegada (BOCHENEK, 2004, p. 129-131).

Chega-se, então, à competência federal em razão da matéria, independentemente das pessoas envolvidas no litígio. As matérias suscetíveis ao deslocamento da competência, segundo Bochenek, são variadas, como as questões ligadas à nacionalidade e naturalização, excetuadas as afetadas aos registros públicos e as disputas sobre direitos indígenas.

São excluídas, expressamente, por outro lado, as que envolvam juízos universais de execuções coletivas (como os processos falimentares, atualmente classificados como em recuperação judicial, bem como os processos de insolvência, quando há concursos de credores ou de preferência - BOCHENEK, 2004, p. 131-135), acidentes do trabalho, as reclamações trabalhistas e as causas eleitorais. Essa remissão a juízos universais de execução coletiva é de extrema importância e será utilizada adiante.

O autor consigna, com relação às causas que envolvam acidente do trabalho, a origem da fixação de sua competência estadual no artigo 123, § 1º da Constituição Federal de 1946, restando mantida a competência acidentária nos textos constitucionais subsequentes. Destaca-se, no ponto, a inexistência de diferença substancial entre os benefícios previdenciários decorrentes de acidente do trabalho e com fundamento em outras causas (BOCHENEK, 2004, p. 135-141). Encontra-se excluída da esfera federal, contudo, a matéria acidentária ainda que

⁶¹ STJ- 1ª. S. – CC 16.953 – Rel. Ari Pargendler – j. 20. 6.1996 – DJ 19.09.1996, p. 28.417.

⁶² CC 123.094/MG, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 11/12/2013, DJe 14/02/2014.

proposta contra a União, autarquia ou empresa pública federal, nos termos da Súmula 501 do Supremo Tribunal Federal (CARVALHO, 2010, p. 46).

Quanto às questões eleitoral e trabalhista, são apontadas exceções, em relação às duas espécies, a saber, matérias relacionadas à revisão de atos administrativos, mais especificadamente pertinentes a servidores, salvo atos emanados do próprio tribunal, que são sindicáveis por mandado de segurança proposto perante o respectivo tribunal (ressalvada a opção pela ação ordinária em juízo federal de primeira instância). No tocante à eleitoral, excepcionalmente, submete-se também à Justiça Federal a impugnação de candidatura pautada em julgamento do Tribunal de Contas da União (CARVALHO, 2010, p. 48). Por sua vez, no que diz respeito à seara trabalhista, são julgados pela Justiça obreira as execuções de ofício das contribuições sociais⁶³ e de imposto de renda⁶⁴, decorrente de seus próprios julgados (BOCHENEK, 2004, p. 142-144).

Aponta-se, por fim, a competência em razão da função, como sendo “[...] aquela que a lei determina a um órgão jurisdicional específico para o processamento de determinada questão. Pode ser dividida em horizontal e vertical” (BOCHENEK, 2004, p. 144).

Para o autor, horizontal seria aquela prevista no artigo 109, inciso X da Constituição, consistente na execução de carta rogatória após o *exequatur* pelo Superior Tribunal de Justiça, bem como da sentença estrangeira, também homologada por aquele órgão de superposição, além da competência originária dos tribunais regionais federais, prevista no artigo 108, inciso I da Constituição. Por outro lado, ainda quanto à função, vertical traduzir-se-ia na competência recursal (BOCHENEK, 2004, p. 144-147).

Pode-se depreender, da presente orientação doutrinária, que há remissão ao quanto regulamentado constitucionalmente acerca da competência federal, de modo a relacionar o assunto a partir de sua pretensa definição conotativa, a saber, tendo como referência os critérios e características expressos pelo constituinte em seus incisos⁶⁵, sem, contudo,

⁶³ Constituição Federal.

“Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

[...]

VIII a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I, a, e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir”; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

⁶⁴ “Lei 11.457, de 16 de março de 2007.

Art. 16. [...]

§ 3º Compete à Procuradoria-Geral Federal representar judicial e extrajudicialmente:

[...]

II - a União, nos processos da Justiça do Trabalho relacionados com a cobrança de contribuições previdenciárias, de imposto de renda retido na fonte e de multas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações do trabalho, mediante delegação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional”.

⁶⁵ Após o processo de interpretação, obviamente, haja vista que a norma jurídica é aquela interpretada.

formular uma classificação de forma a melhor sistematizá-la, tornando-a mais coerente e consistente. Deveras, dividiu-se as causas federais em razão da pessoa, da matéria, do procedimento e da função.

Logo, *data venia*, os critérios foram considerados de forma estaque, quando os mesmos deveriam ser relacionados uns com os outros, considerando todo o sistema, sendo inapropriada, por conseguinte, ao estudo da teoria das classes, em que pese o brilhantismo do autor e a importância da obra para o tema.

Como dito linhas atrás, a operação lógica da classificação, além da conotação do termo, deve contemplar a soma de toda a extensão dos membros da divisão, de modo a se buscar o fundamento a partir de critérios uniformes. Com efeito, a definição denotativa também se encontra presente, quando se utiliza de exemplos elencados para se chegar a critérios que compõem o conceito do que seria a classe das demandas federais. Porém, o mesmo insucesso resta constatado pela ausência de uma classificação melhor sistematizada.

Dessa forma, a corrente classificação apresenta-se insuficiente para os fins do presente trabalho, que almeja encontrar os elementos mínimos da hipótese de incidência da norma geral e abstrata, que, uma vez ocorridos no mundo fenomênico, desencadeiam o nascimento da relação jurídica, que corresponde à fixação da competência na Justiça Federal.

3.6.3 As lições de Raquel Fernandez Perrini

As lições que propõe Raquel Fernandez Perrini, na obra “Competência da Justiça Federal”, não diferem muito daquelas já veiculadas linhas atrás, uma vez que a autora enquadra como demandas sujeitas ao crivo da Justiça Federal, tão somente, levando-se em consideração a fixação da competência em razão da pessoa e da matéria (2012, p. 121-243), apenas oferecendo ao leitor mais minúcias para ratificar essa classificação.

Como assentado no subcapítulo anterior, não obstante a extrema importância didática dos ensinamentos constantes de sua obra, bem como dos inúmeros detalhes relacionados e do brilhantismo da exposição, tal critério não se mostra adequado quando se tem como referência uma visão relacionada à teoria das classes, uma vez que não oferece ao aplicador do direito os requisitos mínimos para se posicionar peremptoriamente a favor ou contra a fixação da competência da Justiça Federal em toda e qualquer situação, carecendo de maior sistematização entre os critérios.

Com efeito, utiliza-se de classificação semelhante à apresentada, por exemplo, por Antonio Cesar Bochenek, todavia, com menos desdobramentos, eis que não se refere às

competências obtidas a partir da associação de critérios, como as que decorrem da pessoa e da matéria ou do procedimento e da pessoa, assim como não elenca outra modalidade autônoma, isto é, a competência fixada em razão da função.

O que se percebe, até aqui, da mesma forma que a classificação anterior, é que ambas partem de uma classificação residual, ou seja, não sendo da competência da Justiça do Trabalho, Militar ou Eleitoral, pode-se chegar à competência federal (PERRINI, 2012, p. 115-116).

Neste particular, impende salientar, que Raquel Fernandez Perrini considera as Justiças do Trabalho, Militar e Eleitoral como especializadas, ao passo que, tanto a Justiça Federal quanto a Justiça Estadual compõem a chamada jurisdição comum, obtida por exclusão, sem competências expressamente enumeradas. Por outro lado, outros doutrinadores, como Athos Gusmão Carneiro, consideram a Justiça Federal também uma jurisdição especializada (ressalvada a impropriedade do termo, haja vista a impossibilidade de divisão do poder estatal, inclusive da jurisdição, por ser aquele uno), uma vez que é definida “[...] expressa e taxativamente na Constituição Federal” (CARNEIRO, 2008, p. 31), sendo impossível a sua ampliação ou redução por lei infraconstitucional.

Além da necessidade de exclusão das justiças especializadas citadas no parágrafo anterior, deve-se verificar, na sequência, se há interesse jurídico de quaisquer dos entes federais arrolados no inciso I do artigo 109, desde que não se trate de causas relacionadas a acidente do trabalho ou matéria falimentar.

Tem-se, por conseguinte, o critério infalível da fixação da competência federal em razão da pessoa. Contudo, não são causas federais apenas aquelas que atendem ao inciso I do artigo da Constituição Federal, visto que determinadas questões, mesmo sem a presença dos entes federais em destaque ou sem a comprovação de interesse jurídico dos mesmos, ainda assim, podem ser reputadas federais.

Poder-se-ia sustentar que a classificação construída na obra em destaque estaria completa, haja vista que o quanto descrito no parágrafo acima representaria uma competência fixada em razão da matéria. No entanto, esse segundo critério vislumbra-se como não suficiente para esclarecer algumas questões que podem surgir na prática cotidiana, não esclarecendo, *verbi gratia*, a competência fixada para mandados de segurança e *habeas data* contra atos de autoridade federal ou, principalmente, contra atos de autoridade federal por

força de delegação, visto que não estão presentes, *a priori*⁶⁶, os entes federais, muito menos há direito material previamente fixado pelo texto constitucional, apto a atrair a competência.

É cediço registrar, por outro lado, a adição, aos critérios elencados, de um fundamento para a opção pela competência federal, é dizer, no sentido de que “[...] somente o órgão jurisdicional dotado de atribuições prévia e objetivamente determinadas reúne atributos indispensáveis à preservação da independência e imparcialidade do magistrado” (PERRINI, 2012, p. 121). Percebe-se, por consequência, um relevo ao princípio do juiz natural, tendente a afastar toda a sorte de designações ocasionais, próprias de um Estado totalitário, tanto em benefício de seus cidadãos, como para preservar o bom relacionamento com outros países e organizações internacionais. Isso possibilita “maior segurança às relações jurídicas” (2012, p. 122).

3.6.4 As lições de Aluisio Gonçalves de Castro Mendes

O corrente paradigma também foi confeccionado no sentido de que, assim como Antonio César Bochenek, a competência cível da Justiça Federal é firmada em razão da pessoa, da matéria e da função (MENDES, 2012, p. 45-46). Contudo, não há qualquer remissão à associação de critérios, somente tratando dos mesmos critérios de forma autônoma.

Segundo Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, a competência federal vem taxativamente prevista nos artigos 108 e 109 da Constituição Federal (2012, p. 44), nuance que o difere de outros estudiosos, que apenas se referem ao artigo 109. O destaque a uma competência que deve ser expressamente enumerada parece identifica-la muito mais como uma justiça especializada do que como uma justiça comum, ao contrário da estadual, que seria apenas residual.

O enquadramento como uma competência *numerus clausus* significa que não se admite ampliação infraconstitucional, o que desencadearia, caso contrário, em uma inconstitucionalidade. Sendo assim, a previsão contida no parágrafo terceiro do artigo 109, § 3º não conduz ao estabelecimento de uma hipótese de competência estadual, mas, tão somente, de delegação da competência federal (2012, p. 44).

⁶⁶ A Lei 12.016, de 07 de agosto de 2009, trouxe previsão, em seu artigo 7º, II, permitindo a admissão da pessoa jurídica representada pela autoridade impetrada, desde que expressado esse interesse pelo seu órgão de representação judicial. Entretanto, a regra, não havendo manifestação da pessoa jurídica, é a sua não intervenção na ação mandamental.

No tocante aos critérios de fixação de competência, conforme sustentado por Aluisio Mendes, a competência em razão da pessoa pode ser verificada a partir dos incisos I e II, ou seja, respectivamente, a constatação de interesse jurídico de ente federal, bem como o litígio envolvendo Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no país.

Demais disso, a competência cível em razão da matéria consiste, em primeiro lugar, naquela fundada em contrato ou tratado entabulado com Estados estrangeiros ou organismos internacionais, além da disputa sobre direitos indígenas e aspectos relacionados com a nacionalidade e naturalização, salientando-se ser impossível a atração de uma causa federal (conexão ou continência) para julgamento perante outro ramo do Poder Judiciário, tendo em vista uma outra característica da competência federal, vale dizer, a inderrogabilidade, ao passo que também não atrai causas sujeitas a competência diversa, em razão da taxatividade.

Por fim, o critério funcional pode ser horizontal ou vertical, figurando como as hipóteses mais emblemáticas do critério funcional horizontal a execução das sentenças estrangeiras homologadas pelo Superior Tribunal de Justiça, bem como a execução de carta rogatória, após *exequatur*, enquanto o critério vertical mais conhecido desponta da competência recursal.

A par da utilização dos critérios da competência em razão da pessoa, da matéria e da função, já analisados minuciosamente nos capítulos anteriores, o mais relevante que se pode apreender da obra em análise é a consagração de duas características constantes nas causas afetas à Justiça Federal, a saber, a taxatividade e a inderrogabilidade, como será revelado adiante.

3.6.5 As lições de Milton Luiz Pereira

Para o autor, comentando a Constituição de 1967, enquanto o juiz estadual, no uso de sua competência, tem mais domínio das peculiaridades locais, a Justiça Federal encontra-se mais em harmonia com o poder central. Verifica-se, por consequência, uma tensão, tendo em vista, respectivamente, que uma representa a divisão, ao passo que a outra traduz uma unificação, uma uniformização (PEREIRA, 1969, p. 15).

Importante frisar, entretanto, que o momento então vivenciado pelo país era o auge do regime militar, com grande concentração de atribuições no poder central e, sobremaneira, no Poder Executivo, uma tendência que se revelava paulatinamente mais unitarista, embora

também seja importante pontuar que a Justiça Federal de primeira instância acabara de ser recriada e de se reestruturar.

Segue sustentando, que a competência federal cível pode ser fixada *ratione personae* e *ratione materiae*. Mostra-se relevante salientar, mais uma vez, que o texto base para a consolidação de seus estudos foi a Constituição de 1967 (1969, p. 41).

Assim, para o mesmo autor, pode ser configurada como demanda sujeita à competência cível da Justiça Federal em razão da pessoa o quanto disposto no artigo 119, incisos I, II e VIII, a saber, respectivamente, quando houver interesse federal qualificado da União, de entidade autárquica e de empresa pública federal; a causa entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e pessoa domiciliada ou residente no Brasil; bem como os mandados de segurança contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência originária do Supremo Tribunal Federal ou dos Tribunais Federais de Recursos (1969, p. 65).

Quanto à competência descrita no inciso I, esse interesse deve ser concreto e definido. Contudo, não basta apenas o interesse, de modo que se faz mister que esses entes figurem com autores, réus, assistentes ou opoentes (1969, p. 41-42). Sabe-se, atualmente, todavia, que é o interesse jurídico que atrai a competência para a Justiça Federal, de modo que uma coisa leva à outra, ou seja, o interesse proporciona que o ente figure como parte ou terceiro interveniente.

Além disso, a exclusão das causas sujeitas à Justiça Eleitoral, Militar e do Trabalho justifica-se em razão da especialidade da legislação de regência, bem como das especificidades de seus procedimentos, o que demandaria certa especialização. Da mesma forma, as causas de falência, detentoras também de procedimento especial, com competência que se encontrava fixada expressamente pelo artigo 7º, do Decreto-lei 7.661, de 21 de junho de 1945, no foro onde o falido tinha a sede principal dos seus negócios (1969, p. 43).

Mostra-se relevante, outrossim, ressaltar a associação que Milton Luiz Pereira faz entre a competência prevista atualmente nos incisos II e III do artigo 109 da Constituição Federal e a atribuição da União para manter relações com outros Estados e participar de organizações internacionais⁶⁷, bem assim do Presidente da República, que ocupa o cargo mais alto do Executivo federal, para celebrar tratados, convenções e atos internacionais⁶⁸, o que justifica a fixação da competência perante a Justiça Federal (1969, p. 44).

⁶⁷ “Art. 21. Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;”

⁶⁸ “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”;

De outro giro, são expostas como hipóteses de competência federal em razão da matéria as causas previstas nos incisos III, IX e X, do mesmo artigo 119 da Constituição de 1967, vale dizer, aquelas fundadas em tratado ou em contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional; as questões de direito marítimo e de navegação, inclusive aéreas; a execução das cartas rogatórias, após o *exequatur*, e das sentenças estrangeiras após a homologação; e as referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção e à naturalização (1969, p. 65).

Essas questões de direito marítimo e de navegação, entretanto, para representar causas federais, deveriam coincidir com os incisos II e III, do artigo 119, acima transcritos, ou seja, as questões deveriam ser fundadas em contrato ou tratado internacional (1969, p. 59).

A presente classificação doutrinária configura-se mais antiga que as demais, haja vista ter sido elaborada em momento histórico diferente, tendo um paradigma normativo diverso do atual. Contudo, não diverge muito das anteriores, com exceção da não utilização de combinação de critérios, resumindo-se, por conseguinte, à competência fixada em razão da pessoa e da matéria.

3.6.6 As lições de Cândido Rangel Dinamarco

Para o processualista Cândido Rangel Dinamarco, cada “Justiça” ou complexo de órgãos judiciários possui uma determinada quantidade de jurisdição, obtida através da distribuição de seu exercício (2009, p. 477). Para se fixar a competência desse complexo, concretamente, necessário haver uma “adequação legítima” com as regras de atribuição fornecidas pela Constituição ou pela lei.

Fala-se em justiça comum para se designar um sistema de órgãos competentes para o julgamento do direito comum, construindo-se um conceito interessante. Desse modo, fazem parte desse arcabouço, a Justiça Federal, as Justiças Estaduais e do Distrito Federal e Territórios (2009, p. 478).

Para diferenciar a Justiça Federal da local, tem realce “[...] razões relacionadas com o regime federativo brasileiro. Deve-se evitar que os juízos das unidades federadas possam decidir sobre os direitos e interesses da própria Federação que as congrega” (DINAMARCO, 2009, p. 478). Mais adiante, será corroborado esse entendimento, de modo a sustentar que a Justiça Estadual deve, como regra, pensar a sua jurisdição nos limites da sua extensão territorial.

Como critério central para a fixação de competência perante a Justiça Federal, o renomado jurista destaca a condição das pessoas, vale dizer, o interesse jurídico das pessoas jurídicas nominadas no inciso I do artigo 109 da Constituição. Além desse critério, nos demais incisos do dispositivo em comento, o autor refere-se a fundamentos “jurídico-materiais”. Importante consignar, que as causas envolvendo tratados ou contratos internacionais com Estado estrangeiro ou organismo internacional são por ele caracterizadas como espécie da competência material, ao passo em que se encontram enquadradas no critério pessoal questões envolvendo autoridades federais, bem como de interesse de indígenas, enumerações um pouco diferentes de como restou tratado neste espaço até então. Além desses critérios (quanto à matéria e à pessoa), deve-se levar em consideração, também, a natureza do processo (2009, p. 479).

Verifica-se, destarte, a adoção, pelo autor, da clássica divisão de classes das demandas pertinentes à Justiça Federal, tendo em vista a competência em razão da pessoa e da matéria, sem se olvidar da competência obtida a partir da natureza do processo, a qual se pode designar como instrumental. Carece, a presente classificação, de critérios mais precisos e sistematizados, como assentados nos subcapítulos anteriores.

Nos mandados de segurança contra autoridade federal há, de igual forma, competência federal, uma vez que, no entender do autor, não se discute interesse dessas autoridades, mas da pessoa jurídica à qual pertencer. Desse modo, configura-se hipótese de competência *ratione personae* (2009, p. 480-481).

Cândido Rangel Dinamarco ressalva da competência da Justiça Federal as causas de falência, recuperação judicial e insolvência civil, bem como as que se referem a acidentes do trabalho e aquelas afetas à Justiça Eleitoral e do Trabalho, consoante consta do inciso I, do artigo 109 da Constituição Federal (2009, p. 482).

Quanto à delegação de competência, são casos em que se atribui parcela de competência à Justiça dos Estados. O processualista fundamenta a regra com espeque na maior quantidade de membros e maior proximidade da Justiça Estadual em detrimento do ramo federal. Cuidar-se-ia de favor concedido aos adversários processuais dos entes federais (2009, p. 483).

3.6.7 As lições de Vladimir Souza Carvalho

O doutrinador em questão, desembargador do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em seu livro intitulado “Manual de Competência da Justiça Federal”, cria uma classificação

mais bem elaborada, dividindo as demandas não criminais afetas à Justiça Federal em causas submetidas à competência cível geral, à competência cível específica e à competência cível instrumental (CARVALHO, 2010, p. 31).

Para o autor, a competência cível geral corresponde à previsão do inciso I do artigo 109 da Constituição Federal, ou seja, às causas em que forem interessadas a União, entidade autárquica, fundação pública e empresa pública federal, ressalvando as exceções expressamente previstas no texto constitucional e já tratadas no capítulo anterior (2010, p. 31-50). Vladimir Souza Carvalho acrescenta, inclusive, o que chama de “contraexceção”, nos casos de demandas propostas entre particulares, como a disputa de pensão por morte entre companheiro(a) e esposo(a), a qual tem curso na Justiça Federal, quando o instituidor da pensão (*de cujus*) for servidor público federal ou segurado do RGPS, em que pese o interesse do ente federal seja meramente reflexo.

De outra banda, a competência cível específica transcende a mera fixação da mesma em razão da pessoa, destacando o interesse da União como parte, evidenciando o seu interesse jurídico, bem como o interesse político, uma vez que integrante do Estado brasileiro e da comunidade internacional. A União, quando relacionada à ordem internacional, não se limita a uma personalidade jurídica de direito público interno, mas, também, como sujeito de direito internacional, ou seja, como representante da República Federativa do Brasil. Quanto aos incisos II e X do mesmo artigo 109, por exemplo, o autor reputa presente interesse de ordem eminentemente político (2010, p. 52-55).

O inciso II, já esclarecido em capítulos anteriores, representa uma garantia conferida ao Estado estrangeiro ou organismo internacional, procurando-se preservar a relação entre o Brasil e esses sujeitos de direito internacional. A Justiça Federal, dessa forma, identificar-se-ia não como um foro privilegiado, mas como um foro especializado (2010, p. 55-59).

Mais uma vez, sem desmerecer a notória excelência do trabalho exercido nas diversas unidades da Justiça Estadual, o doutrinador em destaque reforça questão ligada à segurança jurídica para esses entes de personalidade jurídica internacional saberem, de antemão, onde serão ajuizadas as demandas propostas contra eles, bem como em que juízo poderão socorrer-se quando vislumbrarem a violação de algum direito. A par da relevância outorgada à segurança jurídica, a especialização de um ramo do Poder Judiciário possibilita um julgamento mais técnico e um menor risco de decisões conflitantes, conferindo, por consequência, maior confiabilidade ao Estado brasileiro perante a comunidade internacional.

O inciso III, também salientado em capítulos anteriores, cuida de normas que reclamam o cumprimento no Brasil, corolário das próprias obrigações assumidas perante os

demais países, cuja cooperação restou ressaltada no próprio texto constitucional, em seu artigo 4º, *caput* e incisos (2010, p. 59-63).

Em regra, a competência não deveria estar afeta à Justiça Federal, tendo em vista a inexistência de um ente federal em um dos polos da relação jurídica processual, bem como a ausência de seu interesse jurídico. No entanto, consignando-se, mais uma vez, a responsabilidade do Estado brasileiro no plano do Direito Internacional Público, em função de seu compromisso de velar pelo cumprimento das cláusulas de contrato ou tratado internacional, tomo de empréstimo as mesmas razões elencadas nos parágrafos acima para fixação da competência federal a partir do inciso II.

Ainda segundo Vladimir Souza Carvalho, a demanda deve versar diretamente acerca das cláusulas do contrato ou tratado internacional. Ademais, destaca que, no que se refere a esse inciso III, o particular pode figurar em um dos polos da relação processual, assim como tal papel pode ser exercido diretamente pela União (2010, p. 61), ainda que não haja interesse autônomo ou principal.

Essa participação da União pode ocorrer em relação às condutas que lhe sejam imputadas, como no que diz respeito ao nome comercial ou à propriedade industrial, protegidos em tratados internacionais, bem como em condutas que não lhe possam ser imputadas diretamente, mas que órgãos ou agentes seus devam tomar iniciativa de propor, como a ação para repatriação de crianças subtraídas por um dos pais egressos do exterior. Noutro giro, para algumas outras demandas, a presença da União não se mostra pertinente, como nas demandas relacionadas a alimentos internacionais, ou seja, entre pessoas residentes em diferentes países, que tem como base a Convenção sobre Prestação de Alimentos no Estrangeiro, assinada pelo Brasil em 31 de dezembro de 1956, sendo o papel do ente central, tão somente, o de acompanhar o cumprimento do tratado (2010, p. 62).

Por sua vez, no que concerne à outra hipótese constitucional de competência cível específica, acrescentada recentemente pela Emenda Constitucional nº 45/04, para Vladimir Carvalho, o inciso V-A do artigo 109, que trata de graves violações a direitos humanos, seria prescindível⁶⁹. Isso porque estaria incluída naquela previsão mais abrangente do inciso III,

⁶⁹ “Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

[...]

V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

[...]

§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou

pois ambas se referem a tratados que a República Federativa do Brasil comprometeu-se a cumprir, de modo que sua previsão, malgrado repetitiva, somente faria sentido em face ao destaque que proporciona (2010, p. 63-65).

Demais disso, a previsão acerca da competência federal para assuntos relacionados a nacionalidade e naturalização, de igual modo, enquadram-se como espécie de competência cível específica, também em razão da especialização do órgão julgador, bem como em atenção à segurança jurídica, proporcionando uma maior estabilidade nas relações com nações estrangeiras e organismos internacionais, no mesmo sentido que restou defendido linhas atrás (2010, p. 65-70). Logo, o interesse político da União vislumbra-se evidente, enquanto representante da nação no plano internacional

Por fim, a última situação considerada como relativa à competência cível específica diz respeito à disputa sobre direito dos indígenas, consagrada no inciso XI, introduzida pela Constituição Federal de 1988, eis que não havia previsão semelhante na *Lex Mater* anterior. Segundo Vladimir Souza Carvalho, a competência, antes de 1988, apesar de inexistente previsão constitucional expressa, era fixada perante a Justiça Federal, em decorrência da tutela exercida pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), uma fundação pública federal, assim como em virtude do artigo 36 do Estatuto do Índio (Lei 6.001/73), que outorga à União e ao Ministério Público Federal a legitimidade para propor ação em proteção às terras indígenas (2010, p. 70-72). Decerto, em que pese a corrente hipótese encontre-se classificada como submetida à competência específica e em razão da matéria, enquadrava-se como competência geral e em razão da pessoa, com interesse jurídico de entes federais. O interesse político do ente central pode-se fazer presente, nos termos em que pontuado no item 3.6.10.

Além das competências cíveis geral e específica, o autor cunha outra espécie denominada de competência cível instrumental, para fazer menção àquela apta a julgar mandados de segurança, *habeas data*, bem como a executar as cartas rogatórias e sentenças estrangeiras homologadas, sendo irrelevante a matéria discutida em juízo, realçando-se a importância dada, nesta quadra, ao procedimento (2010, p. 72).

Quanto às duas primeiras situações, o julgamento de mandados de segurança e *habeas data* assemelha-se à competência em razão da pessoa⁷⁰, visto que há um ato administrativo praticado⁷¹ ou em vias de ser praticado por autoridade federal, sendo relevante o interesse jurídico do ente federal representado pela autoridade, ao passo que as duas outras hipóteses –

processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal”. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

⁷⁰ Salvo na hipótese de autoridade por delegação.

⁷¹ O mandado de segurança pode contrapor-se, também, em relação a uma omissão.

execução de carta rogatória ou sentença estrangeira – privilegiam as relações internacionais e os compromissos assumidos pelo Brasil, constituindo-se, de igual forma, interesse político da União (2010, p. 73).

A opção pelo mandado de segurança, no caso concreto, em detrimento da ação ordinária, em relação ao mesmo objeto, inclusive, pode representar a preferência pela competência federal, em casos em que a opção pela última (ação ordinária) sujeita-se à Justiça Estadual, como em *mandamus* contra atos de autoridade federal por equiparação, em razão da delegação, cujo caso mais expressivo é dos dirigentes de instituições de ensino superior (2010, p. 75 e 83-84).

A presente classificação apresenta-se mais consistente cientificamente do que aquelas referidas nos capítulos antecedentes. De fato, esta não parte apenas do quanto disposto no tocante aos critérios fixados expressamente no artigo 109 da Constituição Federal, ou seja, utilizando-se de uma definição conotativa sem comprovação empírica, embora essa observância seja essencial e não se retire os méritos daqueles que construam a sua doutrina somente em volta da regulamentação constitucional. De igual forma, não se pauta a partir de uma casuística, isto é, valendo-se de definição tão somente denotativa, das hipóteses elencadas.

No entanto, para uma classificação atender ao quanto se delineou acerca da teoria das classes, mais detalhes devem ser informados, assim como uma melhor sistematização e os critérios de enquadramento ou não em uma determinada classe devem ser objetivamente evidenciados.

Por essa razão, a partir do momento em que se justifica a fixação da competência na Justiça Federal em razão dos interesses de natureza jurídica e/ou política, outro nível de classificação foi alcançado. Deveras, não limitado a se referir à literalidade dos incisos encontrados no artigo 109, o autor encontra um fundamento subjacente à determinação constitucional, como, por exemplo, na competência cível específica, em que, em alguns casos, refere-se ao interesse político da União, quando representa a República Federativa do Brasil, em face às nações estrangeiras e organismos internacionais.

Dessa forma, fazendo-se uma releitura da classificação proposta por Vladimir Souza Carvalho, são conceituadas como causas federais não criminais, de uma forma mais consentânea com a teoria das classes, quando não se tratar de demandas de competência da Justiça do Trabalho ou Eleitoral, bem assim quando não se referir às acidentárias e às submetidas a juízo de execução universal, as causas em que houver interesse jurídico das autarquias, fundações públicas e empresas públicas federais, bem como quando houver

interesse jurídico ou político da União, seja considerada como pessoa de direito público interno, atendendo a interesses nacionais ou como sujeito de direito internacional, representando a República Federativa do Brasil.

Há que se falar, assim, em competência federal cível geral, específica e instrumental, esta última em razão do procedimento, quando impetrado mandado de segurança ou *habeas data* em face de autoridade federal autêntica ou por força de delegação, destacando-se o interesse jurídico dos entes federais, bem como no que concerne à execução de carta rogatória, após o *exequatur* e da sentença estrangeira devidamente homologada, realçando, por sua vez, o interesse político da União, desta feita também como sujeito de direito internacional. Não se pode desconsiderar, de igual forma, a competência recursal, igualmente fixada na esfera federal, como uma projeção da competência originária.

3.6.8 Há como diferenciar as causas federais das estaduais?

Como dito em relação à teoria das classes, para se delinear de forma mais precisa o objeto de estudo, mostra-se importante que se promova a utilização de operações lógicas e, no caso específico, das definições e das classificações, de modo a se encontrar um conceito exclusivo sobre o objeto de estudo, promovendo-se a delimitação de uma classe ou conjunto, vale dizer, das demandas que se submetem à Justiça Federal, de modo a distingui-las dos elementos pertencentes a outras classes, das chamadas classes complementares. Para tanto, a fim de se promover uma perfeita delimitação dos elementos pertinentes e das características próprias, deve-se tomar como referência, mormente, a classe que impõe maiores dificuldades para se promover uma diferenciação, a saber, a classe representada pelas causas estaduais.

Vislumbra-se premente aduzir que, em termos genéricos, não há diferença substancial, em termos de procedimentos utilizados (aplicação do Código de Processo Civil indiscriminadamente) ou da maior parte do direito material a ser apreciado, entre as causas submetidas à Justiça Federal e à Estadual.

De fato, ainda que a presença de ente federal demande algumas prerrogativas processuais, além de existir rito especial para determinadas questões, como para as desapropriações para fins de reforma agrária e os processos no âmbito dos Juizados Especiais Federais, dentre outras situações peculiares, nos casos em geral, processados e julgados tanto em juízos federais quanto em estaduais, o direito material e o procedimento comum são aplicáveis sem distinção.

Noutro giro, com espeque nas lições de Milton Luiz Pereira, a Justiça Estadual possui mais condições de julgar causas em que se demande um maior conhecimento da realidade local, ao passo em que o juízo federal encontra-se mais afinado com o poder central, ou seja, com interesse de ordem nacional (PEREIRA, 1969, p. 15). Com efeito, não por outra razão, nos litígios em curso no âmbito federal não criminal há predominância do direito público⁷², enquanto que, no estadual, o direito privado assume maior protagonismo, embora ocorram, naturalmente, casos envolvendo entes públicos também na seara estadual.

O mesmo autor acrescenta que a Justiça Federal nivela os habitantes de lugares diversos do território nacional (1969, p. 34). Em outras palavras, possibilita uma aplicação uniforme do direito federal nesses limites, de forma a dar início à federalização de determinadas questões. Deveras, a razão de ser da Justiça Federal é, justamente, julgar causas que transbordem o interesse meramente local ou regional, embora essa definição não seja precisa e suficiente para explicar toda extensão da competência federal.

Por essa razão, vislumbra-se acertada a concentração de decisões com repercussão nacional na Justiça Federal, justamente em razão dessa parcela da jurisdição brasileira voltar-se tanto para o interesse federal, ou seja, dos entes federais, quanto ao interesse nacional. Desacertado se verifica, por conseguinte, quando decisões proferidas no âmbito estadual pretendem impactar em todo o território brasileiro, contrariando o sistema federativo, eis que a função jurisdicional exercida a partir de um ente federado deve ser parcelar, voltada para os seus limites territoriais.

Seguindo uma linha similar, já restou pontuado, no subcapítulo 3.6.6, dedicado ao processualista Cândido Rangel Dinamarco, no sentido de que a Justiça dos Estados “não tem competência para decidir questões relacionadas à Federação” (DINAMARCO, 2009, p. 478) ou que possam impactar além dos seus domínios. Como salientado no capítulo dedicado ao federalismo, a forma de Estado é o modo “de exercício do poder político em função do território” (SILVA, 2015, p. 100). Assim, não é demérito limitar a competência dos órgãos jurisdicionais dos entes federados. Essa interpretação funciona, justamente, para que se possibilite uma atuação específica e especializada, focando-se nas questões efetivamente pertinentes, proporcionando-se uma maior racionalização do sistema.

Não se trata, portanto, de uma visão corporativista ou de reserva de mercado. De fato, buscar igualar as atribuições de órgãos distintos não se mostra razoável. A perspectiva construída por tribunais superiores, no sentido da existência de uma magistratura única,

⁷² Importante salientar a impropriedade de se buscar uma divisão absoluta dos ramos do Direito entre direito público e privado, sobremaneira em razão da constitucionalização, que afeta todas as áreas.

nacional, ao menos quanto à competência, não merece prosperar. Obviamente, que os juízes estaduais devem observar os preceitos constitucionais. Nessa toada, também devem possuir como norte a dignidade da pessoa humana e os direitos humanos, bem como os objetivos da República previstos no artigo 3º da Carta Magna, dentre eles, a redução das desigualdades regionais e sociais. Contudo, não cabe a eles decidir, em regra, além de suas fronteiras, senão apenas reflexamente.

Desse modo, a delegação de competência não se sustenta, eis que transfere aos juízos estaduais essa atribuição, vale dizer, de examinar políticas públicas a serem implementadas pelos entes federais e, no caso específico, pela autarquia previdenciária. Naturalmente, os conflitos federativos devem ser decididos pelo Supremo Tribunal Federal, a teor da alínea *f* do artigo 102 da Constituição Federal. No entanto, quanto à repercussão das decisões para além dos limites territoriais de cada Estado-membro, a Justiça Federal representa um foro mais adequado para tanto, limitando-se, obviamente, às causas federais.

Outro ponto relevante corresponde às chamadas ações acidentárias, ou seja, decorrentes de acidentes do trabalho, explicitamente excetuadas pela Constituição Federal, razão pela qual há competência estadual, não obstante os seus benefícios em nada se diferenciem ontologicamente dos previdenciários que, *a priori*, são de competência federal.

Como não houve definição incontestada no tocante aos casos supra, com exceção das demandas envolvendo acidentes do trabalho, consoante será demonstrado em capítulo próprio, apresenta-se acertado o apelo ao processo de interpretação, a fim de se elucidar os critérios eventualmente vagos ou ambíguos, o que pode ser evidenciado com o auxílio da jurisprudência, mas, sobretudo, através de uma construção com esteio na teoria das classes.

3.6.9 Campo fértil para a teoria das classes no âmbito da competência federal

Valendo-se das lições expostas em capítulos antecedentes, bem como dos ensinamentos relacionados à teoria das classes, procura-se delinear os elementos suficientes para uma completa e coerente classificação, a fim de se pontuar as causas que devem se submeter à competência da Justiça Federal. O estudo da Lógica mostra-se apropriado para delimitar a estrutura federal de Estado⁷³.

⁷³ “Há um *quantum* de homogenia coexistindo com um *quantum* de heterogenia numa estrutura federal de Estado (o princípio da simetria e princípio da dissimetria de Pontes de Miranda); o *quantum* de simetria não pode ir além de certo ponto sem o Estado Federal desfazer-se em Estado Unitário; o *quantum* de dissimetria não pode ir além de certo ponto sem o Estado Federal desfazer-se numa pluralidade de Estados soberanos” (VILANOVA, 2005, p. 143).

Decerto, algumas definições e classificações são determinadas pela exclusiva vontade (arbítrio) do legislador constitucional, sem qualquer supedâneo lógico, como a diferenciação da competência caso se trate de interesse de empresa pública ou sociedade de economia mista federal. Trata-se de decisão política legislativa. E assim se deve aceitar, em razão da força cogente do Direito, principalmente das normas decorrentes do texto constitucional.

Com efeito, consoante relatado neste trabalho, o interesse de autarquia federal foi integrado ao longo do tempo, assim como de empresa pública federal e, mais recentemente, encontra-se em discussão no Congresso a atribuição de competência federal às causas em que houver interesse de sociedade de economia mista federal. No futuro, quem sabe, pode-se falar, inclusive, em atração em virtude de interesse de concessionárias ou permissionárias de serviços públicos delegados por entes federais, o que prova que o direito está em constante evolução e os intérpretes devem acompanhá-la.

Destarte, mostra-se complexo o intento de se buscar fixar, com precisão absoluta, nos casos concretos, acerca de a qual classe deva pertencer uma dada demanda, se federal ou estadual. Como dito anteriormente, a tentativa de se criar uma classificação peremptória pode restar frustrada, uma vez que há hipóteses em que estão presentes ora vagueza ora ambiguidade.

Deveras, há situações em que não há qualquer espaço para se discutir acerca da competência federal, tendo em vista a clareza da definição. De fato, quando se tratar de ação de cobrança perpetrada por ente federal ou em face dele, a competência federal é indiscutível, o que se verifica, igualmente, em relação às desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária⁷⁴ (RIZZARDO, 2014, p. 167). Da mesma forma, as ações propostas por servidores federais estatutários contra a pessoa jurídica a que estão vinculados, assim como as ações para apuração de improbidade administrativa eventualmente praticada em detrimento de entes ou órgãos federais. Em tais casos, as demandas devem ser ajuizadas na Justiça Federal, sob pena de declínio dos autos ao órgão jurisdicional competente.

Por outro lado, algumas outras hipóteses não foram definidas de modo inquestionável, havendo margem para discussão acerca da correta aplicação de competência. Apresenta-se, de suma importância, em tais casos, o labor dos aplicadores do direito, salientando-se o papel unificador e paradigmático da jurisprudência e de seus precedentes.

Exemplos não faltam. Pode-se indicar, para tanto, a hipótese em que uma autarquia federal por equiparação, como a Ordem dos Advogados do Brasil, ajuíza um mandado de

⁷⁴ Consoante o disposto no art. 184, *caput* da Carta Política.

segurança contra uma autoridade estadual ou municipal⁷⁵. Discute-se, também, a demanda trabalhista formulada por um empregado celetista de empresa pública federal⁷⁶. Cita-se, ainda, a lide acerca de atribuição para a concessão de licenciamento ambiental, haja vista a competência ou atribuição comum dos entes federativos⁷⁷.

Em todas as hipóteses acima relacionadas, o constituinte não definiu de forma absolutamente precisa. Ao contrário, possibilitou certa margem de interpretação somente solucionada mediante a festejada elucidação outrora mencionada, seja por intermédio do legislador (constituente) ou de aplicadores do direito autorizados, oportunidade em que deve ser utilizado o quanto exposto acima acerca da teoria das classes.

Com efeito, a utilização da teoria das classes não deve consistir em um fim em si mesmo. A utilização das operações lógicas não tem o condão apenas de construir uma definição e, conseqüentemente, uma classificação. Reforçando o que foi dito, isso nada mais representa do que uma obra do engenho humano. O que se busca é a construção de um conceito mais consistente, de modo a possibilitar uma sistematização mais coerente e racional.

Dessa forma, não é apenas a atividade científica de definir o conceito de causa federal que se apresenta relevante, uma vez que, sem a devida concretização, perde-se

⁷⁵ “RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO IMPETRADO PELA OAB EM DEFESA DE SEUS MEMBROS. COMPETÊNCIA: JUSTIÇA FEDERAL. ART. 109, I DA CONSTITUIÇÃO. 1. O apelo extremo está bem fundamentado na parte em que renova a preliminar de incompetência da justiça estadual, pois impugna todos os argumentos adotados pelo Tribunal a quo em sentido contrário. Não há falar, portanto, em aplicação da Súmula STF nº 283. 2. O art. 109, I da Constituição não faz distinção entre as várias espécies de ações e procedimentos, bastando, para a determinação da competência da Justiça Federal, a presença num dos pólos da relação processual de qualquer dos entes arrolados na citada norma. Precedente: RE 176.881. 3. Presente a Ordem dos Advogados do Brasil - autarquia federal de regime especial - no pólo ativo de mandado segurança coletivo impetrado em favor de seus membros, a competência para julgá-lo é da Justiça Federal, a despeito de a autora não postular direito próprio. 4. Agravo regimental parcialmente provido, tão-somente para esclarecer que o acolhimento da preliminar de incompetência acarretou o provimento do recurso extraordinário”. (STF, 2004).

⁷⁶ “AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. RECLAMAÇÃO TRABALHISTA. EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL. REGIME DE CONTRATAÇÃO. CELETISTA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. - Estando os empregados da empresa pública submetidos ao regime de contratação pela CLT, a competência para o julgamento da demanda é da Justiça do Trabalho, nos termos do art. 114, I, da Constituição Federal. Agravo regimental improvido”. (STJ, 2011)

⁷⁷ “PROCESSUAL CIVIL - ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. ÁREA PRIVADA. MATA ATLÂNTICA. DESMATAMENTO. IBAMA. PODER FISCALIZATÓRIO. POSSIBILIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. EXISTÊNCIA. PRECEDENTES. 1. Não há falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas protetivas. Impõe-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo, bem como da competência para o licenciamento. 2. A dominialidade da área em que o dano ou o risco de dano se manifesta é apenas um dos critérios definidores da legitimidade para agir do parquet federal. 3. A atividade fiscalizatória das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao IBAMA interesse jurídico suficiente para exercer seu poder de polícia administrativa, ainda que o bem esteja situado dentro de área cuja competência para o licenciamento seja do município ou do estado. Recurso especial parcialmente provido”. (STJ, 2013b)

substancialmente a sua utilidade. Assim, além das atividades legislativas necessárias à unificação da competência previdenciária na Justiça Federal, faz-se mister que se promova entendimento jurisprudencial nesse sentido, com destaque para o papel dos precedentes, com mais força no ordenamento jurídico pátrio após o advento do Código de Processo Civil de 2015. O papel da jurisprudência, logo, consiste em estabelecer a competência federal no sentido defendido pelo texto e, assim, difundi-lo.

3.6.10 Construção do conceito sobre a competência federal

A partir da teoria das classes, assim que realizadas as classificações, isolam-se objetos pertencentes a determinados conjuntos dos demais elementos, voltando-se a atenção para o que interessa, enquadrando os elementos que atendam aos critérios presentes no conceito de um determinado termo.

A norma geral e abstrata traz a previsão dos critérios (definição conotativa) ou das hipóteses (definição denotativa) que servem como base para a subsunção do caso concreto à realidade prevista no texto normativo. O legislador deve orientar-se no sentido da mais precisa regulamentação, mediante o mais exaustivo elenco de características próprias de uma determinada classe, buscando elidir ou tornar rarefeitas eventuais dúvidas que possam surgir.

Contudo, sabe-se que, por mais minuciosas que se pretendam as definições e classificações, impreterivelmente, haverá espaço para aplicação de diferentes operações formuladas pelos mais diversos intérpretes. Deveras, embora haja situações claras suficientemente para despertar interpretações unívocas, não é algo raro que a regulamentação abstrata seja vaga ou ambígua.

A matéria federal encontra-se definida expressamente. As delegações para a Justiça Estadual em nada alteram as matérias postas em juízo. Além disso, não há, como regra, diferença substancial entre as matérias sujeitas à competência estadual e federal⁷⁸.

Pelo exposto, a competência federal, que se encontra estabelecida constitucionalmente e de forma exaustiva, em que pese pairarem dúvidas em algumas situações, justifica um labor mais efetivo do intérprete, para formação de jurisprudência tendente a constituir precedentes. Isso contribui, de maneira segura, para uma maior previsibilidade de resultados, fortalecendo a segurança jurídica.

⁷⁸ O tema foi aprofundado no item 3.6.7.

Como assentado no decorrer deste trabalho, as conclusões doutrinárias mais relevantes para a obtenção de um conceito preciso para a classe das causas federais foram obtidas a partir das lições de Vladimir Souza Carvalho. Contudo, em relação a cada um dos demais doutrinadores elencados, há, de igual forma, valiosos ensinamentos, como o respeito ao princípio do juiz natural e, conseqüentemente, a taxatividade e inderrogabilidade das hipóteses submetidas à Justiça Federal, bem como a maior proximidade desta com o poder central e dos juízos estaduais com as causas relacionadas aos particulares, além de outros aspectos, como a impossibilidade dos órgãos das justiças locais decidirem sobre a própria Federação à qual pertencem.

Nessa esteira, quanto às causas não criminais, como conceito, pode-se definir que terão curso na Justiça Federal, caso não se cuidem de hipóteses submetidas à competência da Justiça Eleitoral ou do Trabalho ou que envolvam juízo universal de execução coletiva, as demandas em que houver interesse jurídico das autarquias, fundações públicas e empresas públicas federais, bem como quando houver interesse jurídico ou político da União, seja quando considerada como pessoa de direito público interno ou como sujeito de direito internacional, representando a República Federativa do Brasil.

Há que se falar, assim, em competência federal cível geral, específica e instrumental, esta última em razão do procedimento, quando impetrado mandado de segurança ou *habeas data* em face de autoridade federal autêntica ou por força de delegação, destacando-se o interesse jurídico dos entes federais, bem como no que concerne à execução de carta rogatória, após o *exequatur* e da sentença estrangeira devidamente homologada, realçando, por sua vez, o interesse político da União, desta feita também como sujeito de direito internacional. Não se pode desconsiderar, de igual forma, a competência recursal, igualmente fixada na esfera federal, como uma projeção da competência originária.

Decerto, o interesse jurídico ora retratado é o mesmo apto para configurar a qualidade de parte em uma relação processual, não se mostrando suficiente o mero interesse econômico, indireto. Por sua vez, de acordo com o conceito estabelecido em subcapítulo próprio, o interesse jurídico deve referir-se a uma das pessoas jurídicas indicadas, a saber, União, autarquias, fundações públicas e empresas públicas federais, na condição de autoras, rés ou como terceiros intervenientes. Essa primeira hipótese consiste na competência cível geral, prevista no inciso I do artigo 109 da Carta Magna.

Impende consignar, por relevante, que a situação descrita no inciso XI do dispositivo citado, vale dizer, a disputa sobre direitos indígenas, terá curso na Justiça Federal, no tocante às questões não criminais, quando a causa sobrepuser o mero interesse particular dos

indígenas, o que redundará em interesse também de entes federais, como a FUNAI, bem como da União, que poderá estar apresentada por seus advogados públicos ou tutelada pelo Ministério Público Federal. Dessa forma, há que se falar, no ponto, em regra, em interesse jurídico já abarcado pela redação do inciso I.

Não somente o interesse jurídico é considerado válido para determinar a competência federal. Com efeito, quanto à União, o mesmo ocorrerá caso se verifique o interesse político, mais especificamente quando este ente federal atue representando a República Federativa do Brasil, como pessoa jurídica de direito público interno ou de direito internacional, neste último caso, na oportunidade em que se relaciona com outros países ou com organizações internacionais. Esse interesse também pode ser qualificado como nacional.

Para tanto, deve-se atentar para o quanto disposto, sobretudo, nos incisos II, III e parte final do inciso X do mesmo artigo 109, que cita “[...] as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País”, bem como “[...] as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional”, além das “[...] causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização”⁷⁹. Como esclarecido alhures, o inciso V-A do mesmo dispositivo constitucional decorre do inciso III, não se constituindo em uma nova hipótese⁸⁰. O enquadramento descrito neste parágrafo corresponde à competência cível específica.

No tocante ao interesse político da União, a sua feição de pessoa jurídica de direito público interno pode transparecer, por exemplo, na hipótese acima citada, quando são defendidos interesses indígenas que transcendam os ganhos particulares e se refiram a toda uma comunidade, importante para a própria memória nacional. Assim, consoante se extrai, principalmente do quanto já defendido neste trabalho, emerge o interesse tutelado pela União não apenas federal, da própria máquina pública, ou interesse público secundário, como, também, o interesse nacional ou interesse predominantemente público primário. Utiliza-se o termo predominantemente, visto que esse interesse primário também se encontra tutelado, em menor extensão, a partir do chamado interesse jurídico.

O conceito ainda se refere à competência cível instrumental, ou seja, relacionada ao procedimento, nas hipóteses já relacionadas analiticamente, previstas, respectivamente, nos incisos VII e X, segunda parte, do artigo 109, quando haverá, de igual forma, interesse tanto jurídico quanto político.

⁷⁹ O tema foi aprofundado no item 3.6.7.

⁸⁰ O tema foi aprofundado no item 3.6.7.

Por outro lado, a omissão quanto às questões relacionadas a acidentes do trabalho foi proposital, eis que, malgrado o texto constitucional exclua-as da competência da Justiça Federal, sua essência em nada difere das demandas que envolvem os demais benefícios previdenciários, de modo que a unificação de tratamento somente será benéfica, como demonstrar-se-á adiante.

Encontrado o conceito de causa federal, pode-se chegar, assim, à competência federal. Com efeito, são três as principais características da competência federal a serem atendidas: o processamento e julgamento de causas federais, a taxatividade e a inderrogabilidade.

Por taxatividade, mostra-se cogente sublinhar que a competência federal deve encontrar-se expressamente prevista no bojo do texto constitucional, de modo que o labor do intérprete, de extrema relevância, por ser técnico, na hipótese, deve evidenciar, tão somente, a definição empregada pela Constituição Federal, sem a adição de situações não previstas.

Por outro lado, a inderrogabilidade consiste em não permitir que as causas federais sejam livremente julgadas em outros juízos, salvo havendo permissivo constitucional, como as hipóteses de delegação de competência, que serão vistas no capítulo seguinte e que buscar-se-á combater ao final.

3.7 Delegação da competência federal

Neste capítulo, busca-se tratar de assunto fulcral para o presente trabalho, que é a atribuição de competência federal à Justiça Estadual, sempre que uma localidade não for sede de vara federal. Pretende-se esclarecer e dispor sobre as situações enumeradas, a justificava para o seu estabelecimento, a possibilidade de redução, ampliação ou exclusão dessas hipóteses, principalmente no tocante à delegação das causas previdenciárias.

A delegação de competência, atualmente, decorre, de uma forma mais apropriadamente dita, de uma “atribuição constitucional”. Isso porque não é outorgada por quem originariamente possui essa atribuição, ou seja, por órgão jurisdicional da Justiça Federal, o que seria vedado, tanto para outro Poder (delegação *externa corporis*), quanto para outro órgão jurisdicional (delegação *interna corporis*), tendo em vista a garantia do juiz natural (PERRINI, 2012, p. 254-255). Decerto, a delegação é conferida pelo próprio Poder Constituinte Originário, que inaugura uma nova ordem jurídica, sem vinculação à ordem anterior.

Consoante já assentado no presente texto, apesar de haver quem denomine de “quebra de monopólio” (CARVALHO, 2010, p. 138), a possibilidade de julgamento das causas

federais em juízos estaduais não transforma essas causas em estaduais. Dessa forma, não muda a sua natureza, uma vez que a essência permanece a mesma, somente havendo que se falar em atribuição dos processos. Ademais, os recursos contra decisões proferidas pelo juízo estadual, no bojo dessa delegação, serão encaminhados aos tribunais regionais federais, com espeque no artigo 109, § 4º⁸¹ em combinação com o artigo 108, inciso II⁸² da Constituição Federal. Nada mais representa a delegação do que transmissão do exercício de uma função para órgão que não seria o responsável por esse exercício, sem alteração na titularidade dessa atribuição ou competência.

Não obstante a grande influência que o modelo federativo dos Estados Unidos da América teve para a criação da República Federativa do Brasil, desde os seus primórdios, tanto em relação à divisão do próprio Estado em entes federativos diversos, quanto à especialização do Poder Judiciário em ramos integrantes de alguns desses entes políticos (haja vista a inexistência de função jurisdicional vinculada aos Municípios), a delegação de competência federal para órgãos da Justiça Estadual representa um produto originariamente nacional, decorrente, sobretudo, das particularidades locais⁸³.

A justificativa histórica para a criação dessa regra de atribuição de competência e sua discussão inicial foram bem esclarecidas por Aluisio Gonçalves de Castro Mendes:

Concentradas nas Capitais e com apenas um órgão judicial em cada Estado, ao surgir, em 1890, a Justiça Federal convivia com o distanciamento em relação aos jurisdicionados domiciliados no interior, situação que se agrava diante da dimensão continental do Brasil. Para atenuar essa situação, o Decreto 848, de 10.11.1890 previu a possibilidade de prorrogação da competência dos Juízes Estaduais, quando não fosse oposta a respectiva exceção. Todavia, a solução apresentada ficava sempre condicionada à vontade do Poder Público, em propor, perante a Justiça do Estado, quando fosse o autor, ou em deixar de impugnar a incompetência, ao ser demandado no interior.

O sistema concebido por Campos Salles, em 1890, durou muito pouco. A Constituição de 1891 não apenas deixava de conservar a norma contida no art. 16 do Decreto 848, como estabeleceu, em seu art. 60, § 3º: “É vedado ao Congresso commetter qualquer jurisdição federal às justiças dos Estados” (MENDES, 2006, p. 132-133).

⁸¹ “Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

[...]

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, o recurso cabível será sempre para o Tribunal Regional Federal na área de jurisdição do juiz de primeiro grau”.

⁸² “Art. 108. Compete aos Tribunais Regionais Federais:

[...]

II - julgar, em grau de recurso, as causas decididas pelos juízes federais e pelos juízes estaduais no exercício da competência federal da área de sua jurisdição”.

⁸³ Segundo Richard D. Freer e Martin H. Redish, nos Estados Unidos, não se fala em delegação de competência. O que há, atualmente, é o estabelecimento de competência tanto exclusiva quanto concorrente entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual acerca da matéria federal (2004, p. 218). A regra é que a competência seja concorrente entre as cortes federais e estaduais.

Como visto, antes do advento da Constituição de 1891, embora não houvesse disposição normativa cuidando da delegação de competência, permitia-se o julgamento das causas federais pelos juízes estaduais, caso não fosse suscitada a exceção de incompetência, o que se tornou impossível a partir daquela ordem constitucional. Era necessária, por conseguinte, alguma mudança no ordenamento jurídico brasileiro, de modo a facilitar o julgamento daquelas causas.

Decerto, como sublinhado, justificou-se a institucionalização da delegação de competência, em virtude da Justiça Federal existir, em um período inicial, apenas nas capitais dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, tendo em vista o disposto no artigo 3º, *caput* da Lei 5.010, de 30 de maio de 1966. Sendo assim, a pouca capilaridade desse ramo do Poder Judiciário, caso apenas fosse possível ajuizamento das demandas federais em vara federal, mesmo que a comarca do domicílio do particular ou da localização do imóvel somente fosse sede da Justiça Estadual, o acesso à justiça encontrar-se-ia assaz comprometido.

A primeira subseção judiciária, ou seja, unidade jurisdicional situada em Município que não fosse capital daqueles entes federados, foi inaugurada em Santos, no Estado de São Paulo, apenas no ano de 1968 (MENDES, 2012, p. 28). É oportuno destacar que o processo de interiorização da Justiça Federal demorou a engrenar e somente “ganhou corpo” com a Lei 12.011, de 04 de agosto de 2009, que possibilitou a expansão prevista pelo artigo 110⁸⁴ da Constituição Federal de 1988.

Assim, com a finalidade de facilitar o acesso à justiça, sobremaneira aos particulares, foi elaborada tal regra relativa à delegação, privilegiando a proximidade das partes e procuradores para prática de atos processuais, principalmente para a realização da instrução probatória e, ainda, a fim de que fosse permitida uma maior celeridade no tocante à prática de atos constritivos, como a penhora de bens.

Ressalte-se que a escolha da Justiça Estadual para julgar as causas federais delegadas tem uma justificativa histórica, já destacada, por ser aquela a mais antiga do Poder Judiciário. Também há uma justificativa lógica, tendo em vista a proximidade dos procedimentos, assim como uma maior afinidade das matérias que são julgadas por esses dois ramos, malgrado as particularidades das demandas da Justiça Federal, ao contrário do que ocorre em relação às

⁸⁴ “Art. 110. Cada Estado, bem como o Distrito Federal, constituirá uma seção judiciária que terá por sede a respectiva Capital, e varas localizadas segundo o estabelecido em lei. [...]”.

causas trabalhistas, militares e eleitorais, bem mais especializadas (CARVALHO, 2010, p. 140-141). Acrescente-se que a delegação somente pode alcançar a chamada competência cível geral, decorrente do inciso I do artigo 109 da Constituição Federal, não se estendendo às causas federais de maior especialização.

A gênese dessa atribuição de competência, com efeito, remonta à Lei 5.010, de 30 de maio de 1966, após um longo período de extinção dos órgãos da Justiça Federal de primeiro grau, em decorrência do Estado Novo, a partir da Constituição de 1937. A redação original do artigo 15 da citada lei assim dispunha:

Art. 15. Nas Comarcas do interior onde não funcionar Vara da Justiça Federal (artigo 12), os Juízes Estaduais são competentes para processar e julgar:

I - os executivos fiscais da União e de suas autarquias, ajuizados contra devedores domiciliados nas respectivas Comarcas;

II - as vistorias e justificações destinadas a fazer prova perante a administração federal, centralizada ou autárquica, quando o requerente fôr domiciliado na Comarca;

III - os feitos ajuizados contra instituições previdenciárias por segurados ou beneficiários residentes na Comarca, que se referirem a benefícios de natureza pecuniária.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no art. 42 desta Lei e no art. do Código de Processo Civil, poderão os Juízes e auxiliares da Justiça Federal praticar atos e diligências processuais no território de qualquer dos Municípios abrangidos pela seção, subseção ou circunscrição da respectiva Vara Federal (BRASIL, 1966).

Diferentemente do que ocorria com a possibilidade de julgamento das demandas trabalhistas pela Justiça Estadual, nas comarcas que não fossem sede da Justiça do Trabalho, através da instituição das Juntas de Conciliação e Julgamento, a partir do quanto assentado no artigo 122, § 3º da Constituição de 1946, que se possibilitava o conhecimento de toda matéria trabalhista, noutro giro, na delegação de competência das causas federais, de acordo com a redação do dispositivo contido na lei em realce, apenas as causas taxativamente elencadas poderiam ser julgadas pelos juízes dos Estados.

A Constituição de 1967, por outro lado, relacionou a competência delegada, tão somente, aos executivos fiscais, dependente de lei, nos termos do parágrafo 3º do artigo 119, *in verbis*: “Art. 119 - Aos Juízes Federais compete processar e julgar, em primeira instância: [...] § 3º - A lei poderá permitir que a ação fiscal seja proposta noutro foro, e atribuir ao Ministério Público estadual a representação judicial da União” (BRASIL, 1967).

Por sua vez, o parágrafo 3º do artigo 109 da Constituição Federal de 1988 instituiu nova redação para a competência delegada, conferindo destaque às ações ajuizadas por segurados ou beneficiários da Previdência Social, hipótese que já se encontrava descrita no inciso III do artigo 15 da Lei 5.010/66 e no parágrafo 3º do artigo 125 da Constituição de

1969, sendo esta mais restritiva, porquanto limitava-se às demandas de natureza pecuniária, ratificando, inclusive, contornos de maior rigidez, em virtude de se tratar de disposição constitucional. Com a redação atual, possibilitou-se a propositura de ações em que o pedido principal fosse uma obrigação de fazer ou de não fazer, bem como pedidos de índole meramente declaratória.

Importante conferir a redação do artigo 109, § 3º, que inclusive deixou aberta a possibilidade de ampliação desse rol, *in verbis*:

Art. 109. [...]

[...] § 3º. Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual.

Destaque-se que, ao dispor sobre causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, não há possibilidade de delegação, contudo, no que tange às ações nas quais se discutem contribuições sociais, assim como nos mandados de segurança contra atos de autoridade federal que neguem a concessão ou revisão de benefício previdenciário, haja vista a competência instrumental da Justiça Federal.

Por outro lado, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem entendido que a norma expressa no parágrafo 3º do artigo 109 da Constituição Federal também deve abarcar ações em que o objeto litigioso seja a concessão de benefício assistencial, “[...] atribuindo força extensiva ao termo beneficiários” (STJ, 2003a, p. 209)⁸⁵.

Outrossim, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o segurado (ou beneficiário, por decorrência lógica da própria narrativa constitucional) podem figurar tanto no polo ativo quanto passivo da relação processual (BOCHENEK, 2004, p. 161).

Demais disso, a Constituição Federal faz menção expressa ao domicílio do segurado ou beneficiário, de modo que não há liberdade para propositura em qualquer outro foro que não seja expressamente o indicado.

Em que pese a omissão do texto constitucional quanto à figura do “beneficiário”, eis que somente consta da redação do dispositivo “[...] as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado”, a partir de uma interpretação sistemática, tendo em vista que o próprio parágrafo 3º também dispõe sobre “domicílio do segurado ou beneficiário”, as

⁸⁵ CC 37.717/SP, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 08.10.2003, DJ 09.12.2003 p. 209

ações propostas por beneficiário, de igual forma, devem ser favorecidas pela delegação constitucional. Neste ponto, o beneficiário pode ser entendido como o próprio segurado ou o dependente, nos termos do artigo 16 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991⁸⁶.

O Superior Tribunal de Justiça posicionava-se no sentido de que a regra constitucional de delegação de competência prevista no artigo 109, § 3º não alcançava os processos em que se buscava indenização por danos morais, com base na responsabilidade civil do Estado, em face do Instituto Nacional do Seguro Social, por conduta de seus servidores. A responsabilização deveria estar pautada no artigo 37, §6º da Constituição Federal. Assim, a atribuição de competência à Justiça Estadual restringia-se à relação eminentemente previdenciária (ALENCAR, 2009, p. 145). Todavia, esse entendimento foi superado através do Conflito de Competência nº 111447/SP, julgado pela 3ª Seção, no sentido de que o pedido indenização por danos morais decorre do pedido principal⁸⁷.

As causas entre instituição de previdência social e segurado (ou dependente) apresentam-se como o único caso expressamente citado no texto constitucional e se enquadram no conceito de normas constitucionais de aplicabilidade imediata (MENDES, 2012, p. 129-130). As outras possibilidades decorrem de lei, consoante ocorria com a delegação para fins de execução fiscal, outrora prevista pelo inciso I do artigo 15 da Lei 5.010/66, revogada pela Lei 13.043, de 13 de novembro de 2014.

Quanto a essa primeira hipótese, das execuções fiscais propostas pela União e suas autarquias e fundações públicas nas comarcas que não seriam sede de Justiça Federal, convém salientar que, nos termos do artigo 75 da lei revogadora, a revogação “não alcança as execuções fiscais e de suas autarquias e fundações públicas ajuizadas na Justiça Estadual

⁸⁶ “Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado: I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) II - os pais;

III - o irmão de qualquer condição menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave, nos termos do regulamento”;

⁸⁷ “PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. JUSTIÇA ESTADUAL E JUSTIÇA FEDERAL. CONCESSÃO DE APOSENTADORIA POR IDADE CUMULADA COM INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. ART. 109, § 3º, DA CR/88. FORO. OPÇÃO PELO SEGURADO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. SUSCITADO.

1.Extrai-se dos autos que o pedido do autor consiste na concessão de aposentadoria por idade, bem como na condenação do INSS ao pagamento de indenização por danos morais.

2.O autor optou pela Justiça Estadual localizada no foro de seu domicílio, que por sua vez não possui Vara Federal instalada, nos termos do art. 109, § 3º, da CR/88.

3.Entende esta Relatoria que o pedido de indenização por danos morais é decorrente do pedido principal, e a ele está diretamente relacionado.

4.Consoante regra do art. 109, § 3º, da CR/88, o Juízo Comum Estadual tem sua competência estabelecida por expressa delegação constitucional.

5.Conflito de competência conhecido para declarar a competência do Juízo de Direito da 1ª Vara de Registro-SP”. (STJ, 2010)

antes da vigência desta Lei”, que entrou em vigor na data de sua publicação, ou seja, em 13 de novembro de 2014.

O término dessa delegação de tais processos executivos justifica-se em face à sobrecarga das varas estaduais, que não mais vinham conseguindo atuar com eficiência com relação a essas demandas, bem como em virtude da pouca especialização dos atores da Justiça Estadual no que tange às matérias federais relacionadas, sobretudo em razão da atração, ao juízo de execução fiscal, das ações ordinárias posteriores que viessem a discutir o crédito tributário, nos termos de pacífica jurisprudência⁸⁸. Isso comprometia o princípio da duração razoável do processo em todo o acervo, compreendido ou não na delegação. Acertado, portanto, o fim da delegação em comento. De igual forma, mostra-se correta a manutenção dos processos já ajuizados, em atenção à segurança jurídica.

A palavra causa, prevista no § 3º do artigo 109, inclui não apenas os procedimentos de jurisdição contenciosa, como de jurisdição voluntária (BOCHENEK, 2004, p. 162-163), consoante, de forma direta, previsto no inciso II do artigo 15 da Lei 5.010/66, dispositivo que prevê as vistorias e justificações, levando-se em consideração o quanto disposto na Súmula nº 32 do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual: “Compete à Justiça Federal processar justificações judiciais destinadas a instruir pedidos perante entidades que nela tem exclusividade de foro, ressalvada a aplicação do art. 15, II da lei nº 5010/66”.

Quanto às situações delineadas no artigo 15 da Lei 5.010/66, relacionadas a devedores, requerentes, segurados ou beneficiários residentes ou domiciliados onde não funcionar unidade da Justiça Federal, constata-se que foram recepcionadas pela ordem constitucional instaurada em 1988. Deve-se atentar ainda que, no tocante às causas entre instituições de previdência social e segurados, houve revogação pela própria Constituição, uma vez que tratou diretamente do tema e de forma mais abrangente (PERRINI, 2012, p. 268).

Dentre as outras causas não criminais correntemente previstas como hipóteses de delegação de competência para a Justiça Estadual, pode-se citar, ainda, a entrega de certificado de naturalização, conforme artigo 119, § 2º, da Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, quando o domicílio do interessado não for sede de vara federal.

É cediço ressaltar que, não obstante o advento da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração, partindo-se do pressuposto de que o Estatuto do

⁸⁸ “PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. CONEXÃO. JULGAMENTO SIMULTÂNEO. COMPETÊNCIA. Havendo conexão entre execução fiscal e ação anulatória de débito fiscal, impõe-se a reunião dos processos, de modo a evitar decisões conflitantes; espécie em que, ajuizada primeiro a execução fiscal, o respectivo juízo deve processar e julgar ambas as ações. Agravo regimental não provido” (STJ, 2013a).

Estrangeiro não foi expressamente derogado, permanecendo vigentes as normas extraídas do Título XI, que cuidam da naturalização, a presente hipótese de delegação de competência ainda se encontra em vigor.

Da mesma forma, a teor do artigo 4º, § 1º, da Lei 6.969, de 10 de dezembro de 1981, no tocante à usucapião especial em terras devolutas federais, reputa-se obrigatória a propositura da ação em vara estadual da situação do imóvel desprovida de unidade da Justiça Federal.

Outrossim, o artigo 27, inciso VI, do Decreto-lei n. 227, de 28 de fevereiro de 1967, dispõe acerca da competência atinente aos direitos de mineração perante o juiz do local onde se situa a lavra. Convém notar, quanto a esse fato, que não é qualquer situação envolvendo mineração que atrai o interesse da União, malgrado as previsões contidas nos artigos 20, inciso IX⁸⁹ e 22, inciso XII⁹⁰ da Carta Política vigente, visto que pode haver mero conflito entre particulares, que caracterizaria competência própria da Justiça Estadual. Sendo assim, somente quando presente o interesse jurídico da União, é que resta configurada a possibilidade de delegação e isso ocorre quando o pedido versar sobre “[...] validade da autorização para pesquisa ou para lavra por ela eventualmente concedida” (PERRINI, 2012, p. 275).

É cediço salientar, que as previsões contidas nas três situações anteriores também foram recepcionadas pela atual ordem constitucional.

Por outro lado, o inciso IV, incluído no artigo 15 da Lei 5.010/66 pelo Decreto-lei nº 30, de 17 de novembro de 1966, que possibilitava a delegação de competência em causas relativas às sociedades de economia mista federal, mostrava-se inconstitucional, visto que a então vigente Constituição Federal de 1946, modificada pelo Ato Institucional nº 02, não previa como causa atrativa da competência da Justiça Federal aqueles processos em que houvesse interesse de sociedade de economia mista com participação majoritária de ente federal. Ou seja, partia-se de uma premissa equivocada, de que tais causas seriam federais, sendo que essa exclusão foi mantida nos textos constitucionais seguintes, tornando-se evidente a não recepção do inciso VI pela atual ordem constitucional.

Ademais, há que se mencionar uma hipótese criada após a Constituição Federal de 1988, não por lei ordinária, senão, através da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

⁸⁹ “Art. 20. São bens da União:

[...]

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

⁹⁰ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia”;

Tratava-se do ajuizamento de ação civil pública de interesse federal no local de ocorrência do dano que não fosse sede de Justiça Federal, entendimento que se consolidou com a Súmula nº 183 desse tribunal superior, segundo a qual: “Compete ao Juiz Estadual, nas Comarcas que não sejam sede de vara da Justiça Federal, processar e julgar ação civil pública, ainda que a União figure no processo”.

Esse entendimento, no entanto, passou a ser bastante criticado, uma vez que a redação constitucional outorgava expressamente apenas à lei ordinária a possibilidade de ampliação do rol de causas federais sujeitas à delegação de competência, de modo que somente ao legislador foi direcionada tal faculdade, não se admitindo, assim, que a jurisprudência funcionasse como fonte primária, inovadora da ordem jurídica. Além disso, haveria contrariedade, inclusive, com relação ao disposto nos artigos 93 da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990⁹¹ e 21 da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985⁹², que consignam a competência do local do dano, ressaltando a competência da Justiça Federal (MENDES, 2006, p. 147-148).

O Egrégio Supremo Tribunal Federal, por sua vez, seguiu essa linha crítica⁹³, destacando que a Justiça Federal também possui competência territorial, razão pela qual, no juízo federal, podem-se julgar demandas em relação às quais o local do dano não seja sede de Justiça Federal, desde que se trate de Município pertencente à jurisdição de seção ou subseção judiciária respectiva. O Colendo Superior Tribunal de Justiça, conseqüentemente, cancelou a Súmula nº 183, haja vista cuidar-se de tema de natureza estritamente constitucional (STJ, 2001)⁹⁴.

⁹¹ “Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local:

I - no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;

II - no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente”.

⁹² “Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”. (Incluído Lei nº 8.078, de 1990)

⁹³ “EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. ART. 109, I E § 3º, DA CONSTITUIÇÃO. ART. 2º DA LEI Nº 7.347/85. O dispositivo contido na parte final do § 3º do art. 109 da Constituição é dirigido ao legislador ordinário, autorizando-o a atribuir competência (*rectius* jurisdição) ao Juízo Estadual do foro do domicílio da outra parte ou do lugar do ato ou fato que deu origem à demanda, desde que não seja sede de Varas da Justiça Federal, para causas específicas dentre as previstas no inciso I do referido artigo 109. No caso em tela, a permissão não foi utilizada pelo legislador que, ao revés, se limitou, no art. 2º da Lei nº 7.347/85, a estabelecer que as ações nele previstas “serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”. Considerando que o Juiz Federal também tem competência territorial e funcional sobre o local de qualquer dano, impõe-se a conclusão de que o afastamento da jurisdição federal, no caso, somente poderia dar-se por meio de referência expressa à Justiça Estadual, como a que fez o constituinte na primeira parte do mencionado § 3º em relação às causas de natureza previdenciária, o que no caso não ocorreu. Recurso conhecido e provido”. (STF, 2000).

⁹⁴ Embargos de Declaração no Conflito de Competência 27.676, Rel. Min. José Delgado, DJU 05.03.2001.

Impende consignar, ademais, com relação às vigentes hipóteses de delegação de competência federal, que, ao menos a situação prevista expressamente na Constituição foi considerada como relativa, ou seja, as causas previdenciárias entre segurados e instituições de previdência - malgrado a competência não passível de delegação permaneça absoluta - é concorrente, entre o juízo estadual do domicílio ou da residência do segurado/beneficiário e a seção ou subseção judiciária federal correspondente, ainda que a redação do artigo 109, § 3º seja peremptória quanto à fixação da competência na comarca da Justiça Estadual indicada.

Isso porque, em que pese a própria norma expressa no artigo 109, § 3º da Constituição Federal contenha a expressão “serão processadas e julgadas na justiça estadual”, em uma interpretação teleológica da Constituição, deve-se entender ter sido criada uma faculdade do segurado ou do beneficiário em optar por ajuizar a demanda previdenciária em qualquer dos juízos possíveis (PERRINI, 2012, p. 260). Tal entendimento pode-se inferir, inclusive, da Súmula nº 689 do Supremo Tribunal Federal, apesar de não tratar de juízo estadual, a qual se encontra assim redigida: “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”. Convém destacar que, diferentemente das outras hipóteses de delegação, esta tem assento constitucional, cabendo à Egrégia Corte a palavra última sobre a sua definição.

Como a Justiça Federal representa um ramo do Poder Judiciário em que há, na maioria dos casos, a presença de integrantes da Administração Pública Federal em um dos polos da relação, deve-se concluir que o entendimento favorável aos segurados e beneficiários e em detrimento da instituição de previdência busca beneficiar o administrado. Sendo assim, visa proporcionar os meios que entende mais adequados para melhor se defender, oportunizando um amplo acesso à justiça e, conseqüentemente, atendendo ao devido processo legal.

De outra banda, enquanto as causas previdenciárias podem ser demandadas pelos segurados nos juízos estadual ou federal, sem oposição da parte *ex adversa*, com relação às execuções fiscais, antes da extinção dessa modalidade de delegação, de acordo com a literalidade da redação constante do dispositivo infraconstitucional, havia obrigatoriedade de sua propositura perante a Justiça Estadual, por se tratar de competência absoluta, segundo interpretação pacífica do Superior Tribunal de Justiça, órgão com atribuição constitucional para, nos termos do artigo 105, inciso III da Carta Magna, uniformizar a interpretação da lei federal em território nacional.

Com efeito, com a multiplicação de casos em que se discutia a questão levantada no parágrafo anterior, a mesma corte superior foi submetida à sistemática dos recursos repetitivos, prevista atualmente no artigo 1.036 do Código de Processo Civil de

2015, cuja observância das razões de decidir os transformaram em precedentes de observação obrigatória, no tocante à interpretação da lei federal, quando o dissídio (ou os dissídios) representativo da controvérsia tiver sido decidido pelo Superior Tribunal de Justiça.

A partir do julgamento do Recurso Especial nº 1.146.194/SC⁹⁵, de relatoria do Ministro Napoleão Maia Filho, sendo relator do acórdão o Ministro Ari Pargendler, a Corte inclinou-se pela competência exclusiva do juízo estadual, outorgando-se ao juiz federal a incumbência de declinar de sua competência, quando houver sido acionado, por se cuidar de competência absoluta⁹⁶. Assim, não se aplica, *in casu*, a Súmula nº 33 do Superior Tribunal de Justiça, que assim dispõe que “A incompetência relativa não pode ser declarada de ofício”.

Quanto às demais hipóteses, ou seja, no que concerne às vistorias e justificações, à usucapião especial, bem como ações em que se discutem direito de mineração e os procedimentos de entrega de certificado de naturalização, o mesmo entendimento deve ser aplicado, embora essa Corte Especial não tenha enfrentado o tema de forma direta.

3.7.1 Delegação de ato processual

Importante distinguir, ainda, a delegação de competência federal da delegação de ato processual, através das cartas precatórias, em que o ato pode ser praticado pelo juízo estadual,

⁹⁵ “PROCESSO CIVIL. COMPETÊNCIA. EXECUÇÃO FISCAL.

A execução fiscal proposta pela União e suas autarquias deve ser ajuizada perante o Juiz de Direito da comarca do domicílio do devedor, quando esta não for sede de vara da justiça federal.

A decisão do Juiz Federal, que declina da competência quando a norma do art. 15, I, da Lei nº 5.010, de 1966 deixa de ser observada, não está sujeita ao enunciado da Súmula nº 33 do Superior Tribunal de Justiça.

A norma legal visa facilitar tanto a defesa do devedor quanto o aparelhamento da execução, que assim não fica, via de regra, sujeita a cumprimento de atos por cartas precatórias.

Recurso especial conhecido, mas desprovido” (STJ, 2013c).

⁹⁶ “AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. DOMICÍLIO DO RÉU. DECLINAÇÃO DE OFÍCIO. LEGALIDADE. MATÉRIA SUBMETIDA AO RITO DOS RECURSOS REPETITIVOS: RESP 1.146.194/SC, RELATOR PARA ACÓRDÃO MIN. ARI PARGENDLER (DJE DE 25.10.2013). AGRAVO REGIMENTAL DO ENTE PÚBLICO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A 1a. Seção do STJ, por ocasião do julgamento do REsp. 1.146.194/SC, de minha Relatoria, Relator p/acórdão Ministro ARI PARGENDLER (DJe de 25.10.2013), afetado à sistemática do Recurso Repetitivo, consolidou orientação de que cabe ao Juízo Federal declinar, de ofício, da competência para o processo e julgamento da Execução Fiscal, em favor do Juízo de Direito da Comarca do domicílio do devedor, quando esta não for sede de Vara da Justiça Federal, visto que a competência prevista no art. 15, I da Lei 5.010/66 ostenta natureza absoluta, não se sujeitando ao enunciado da Súmula 33 do STJ.

2. A delegação de competência prevista no art. 15, I da Lei 5.010/66 foi expressamente revogada por força do art. 114, IX da Lei 13.043, de 13.11.2014, remanescendo, todavia, a competência delegada em relação às Execuções Fiscais da União e de suas autarquias e fundações públicas ajuizadas antes da vigência da mencionada lei, nos termos de seu art. 75.

3. Na hipótese dos autos, a Execução Fiscal foi ajuizada em data anterior à vigência da Lei 13.043/2014, razão pela qual a competência para o seu processamento e julgamento é da Justiça Estadual da comarca em que domiciliado o devedor.

4. Agravo Regimental do ente público a que se nega provimento”. (STJ, 2016).

como se juízo federal fosse, uma espécie de *longa manus*, não podendo recusar o cumprimento. A previsão legal encontra-se inserida no artigo 42 da Lei 5.010/66⁹⁷, da mesma forma que constava da redação do artigo 1.213 do Código de Processo Civil de 1973⁹⁸ e que consta do parágrafo único do artigo 237⁹⁹ da codificação atual, destacando-se, além disso, a novel cooperação nacional, prevista nos artigos 67¹⁰⁰ e 68¹⁰¹ do Código de Processo Civil de 2015.

Nesse sentido, convém declinar o quanto salientado por Milton Luiz Pereira: “A expedição de precatória não significa declinação de competência, porque esta continua privativa e intacta, pertencendo ao juízo deprecante o conhecimento do processo” (PEREIRA, 1969, p. 76). São atos de mero expediente.

Tem-se notícia, por relevante, da existência dessa possibilidade de delegação de ato processual desde a instituição da Justiça Federal, consoante redação do artigo 362, do Decreto 848/1890¹⁰², mediante a solicitação de diligências a serem cumpridas pelos juízes estatuais, como comunicações processuais e execução de sentença, à semelhança do que ocorre com as cartas precatórias, outrora chamadas de “despacho rogatório”. Campos Salles, ao elaborar a Exposição de Motivos do ato criador da Justiça Federal, salientou que o Brasil não utilizar-se-ia do mesmo expediente norte-americano, que se valeu, à época, de “comissários, juízes de ocasião ou magistrados ambulantes”.

3.8 Reconfiguração do sistema federativo de jurisdição e o aumento proporcionado ao protagonismo da Justiça Federal

A crise do sistema federativo foi explicitada no capítulo dedicado ao federalismo como forma de Estado, no qual se ressaltou a proeminência superveniente da União em

⁹⁷ “Art. 42. Os atos e diligências da Justiça Federal poderão ser praticados em qualquer Comarca do Estado ou Território pelos Juízes locais ou seus auxiliares, mediante a exibição de ofício ou mandado em forma regular. [...]”

⁹⁸ “Art. 1.213. As cartas precatórias, citatórias, probatórias, executórias e cautelares, expedidas pela Justiça Federal, poderão ser cumpridas nas comarcas do interior pela Justiça Estadual.

⁹⁹ “Art. 237. [...]”

Parágrafo único. Se o ato relativo a processo em curso na justiça federal ou em tribunal superior houver de ser praticado em local onde não haja vara federal, a carta poderá ser dirigida ao juízo estadual da respectiva comarca”.

¹⁰⁰ “Art. 67. Aos órgãos do Poder Judiciário, estadual ou federal, especializado ou comum, em todas as instâncias e graus de jurisdição, inclusive aos tribunais superiores, incumbe o dever de recíproca cooperação, por meio de seus magistrados e servidores”.

¹⁰¹ “Art. 68. Os juízos poderão formular entre si pedido de cooperação para prática de qualquer ato processual”.

¹⁰² “Art. 362. As autoridades administrativas, nacionais ou locais, prestarão o auxílio necessário à execução das sentenças e actos da justiça federal, assim também os juizes ou tribunais dos Estados farão cumprir os despachos rogatorios, expedidos pela justiça federal, quer para fazer citações ou intimações e receber depoimentos de testemunhas, quer para dar á execução sentenças e mandados, e praticar outros actos e diligencias judiciais”.

relação aos demais integrantes da Federação, sobremaneira no aspecto financeiro, de modo a proporcionar uma relação assimétrica entre os entes federados. Dessa forma, natural que a Justiça Federal também aumentasse o seu papel na sociedade brasileira.

Constata-se, ainda, que, com a reestruturação da Justiça Federal, mormente a partir da Constituição Federal de 1988, incrementou-se a sua atuação e, consequentemente, a sua importância, haja vista a relevância para o regime democrático (CUCIO, 2015, p. 456), mercê do controle que exerce acerca dos abusos perpetrados pelas demais funções da República, seja pelo Legislativo, seja pelo Executivo, em razão de matéria afeta, sobremaneira, ao direito público, ressaltando-se, portanto, o interesse público.

Não se pode negar, contudo, o contributo em tal sentido da Justiça Estadual. Ocorre que, como a participação da esfera federal dá-se, primordialmente, em relação à atuação de entes federais e, em sua maioria, também entes públicos, tendo em vista a competência cível geral prevista no artigo 109, I da Constituição Federal, a participação da Justiça Federal no sistema de freios e contrapesos mostra-se um pouco mais destacada.

Transpareceu, de igual forma, o caráter social desse ramo do Poder Judiciário, principalmente, em decorrência dos casos de grande repercussão (CUCIO, 2015, p. 456), vislumbrando-se parte de uma engrenagem que visa atender o disposto no artigo 3º da Carta Magna, como objetivos da República, sobretudo a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a promoção do bem de todos e a redução da pobreza e das desigualdades sociais e regionais. Não se ignora, ressalte-se, a importância dos juízes estaduais nesse mister, embora prevaleçam, com relação a essa esfera, as causas entre particulares. Busca-se, tão somente, destacar onde há algum predomínio, a fim de melhor segmentar os campos de atuação.

No tocante a esse último aspecto, qual seja, da redução das desigualdades regionais (assim como culturais), encontra-se presente um dos papéis mais relevantes da Justiça Federal, haja vista a sua presença em todo território nacional, o que realça a sua diversidade, de modo a se encontrar mais apta a possibilitar, no limite de suas atribuições, uma melhor redistribuição dos bens sociais, em virtude de sua visão de conjunto, do todo. A Justiça Federal brasileira, inclusive, tem como característica marcante a sua vinculação administrativa a um mesmo órgão, a saber, o Conselho da Justiça Federal, destacando-se, desse modo, a sua constituição como um corpo único, havendo sempre o mesmo direito material aplicável a todas as suas unidades, malgrado haja cinco diferentes tribunais.

Em que pese se constate a presença da Justiça Estadual (e distrital) também em todos as unidades federadas, por outro lado, cada tribunal dos Estados representa uma realidade

diferente, como destacado no capítulo 3.1, no qual se tratou do modelo judicial norte-americano, cada qual submetido também a uma Constituição estadual própria.

Consigne-se, além disso, a importância da descentralização da segunda instância, com a criação dos tribunais regionais federais pela Constituição de 1988 (CUCIO, 2015, p. 457), oportunizando-se uma maior celeridade dos julgados e possibilitando o conhecimento das peculiaridades regionais, além de se facilitar o acesso à justiça, insculpido, neste raciocínio, na possibilidade de recorrer, de acessar instâncias superiores.

Esses aspectos demonstram, ademais, uma inserção cada vez maior da população que mais necessita da função jurisdicional, ou seja, daqueles desprovidos de recursos para custear as despesas do processo, o que se intensificou com a criação dos Juizados Especiais Federais, ocorrida com o advento da Lei 10.259, de 12 de julho de 2001. Promoveu-se, com a instituição desse procedimento simplificado, uma redução no custo e no tempo do processo, possibilitando uma pronta entrega da prestação jurisdicional (CUCIO, 2015, p. 458). Isso não se mostra possível de ocorrer, diga-se, quanto à delegação de competência para a Justiça Estadual, uma vez que não se permite a utilização desse modelo célere, a teor do artigo 20, da Lei 10.259, de 12 de julho de 2001, *in verbis*: “Onde não houver Vara Federal, a causa poderá ser proposta no Juizado Especial Federal mais próximo do foro definido no art. 4º da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, vedada a aplicação desta Lei no juízo estadual”.

Outrossim, a justiça itinerante, desde sempre existente na Justiça Federal e salientada pela Emenda Constitucional nº 45/04, incrementou exponencialmente o acesso à Justiça de pessoas situadas em localidades mais afastadas das unidades jurisdicionais, no que concerne às causas federais, sobretudo às previdenciárias (CUCIO, 2015, p. 459).

Torna-se evidente, assim, o novo rumo a ser trilhado pela Justiça Federal, que, além da crescente capilaridade, em razão do intenso processo de interiorização a que foi submetida, com presença cada vez mais constante no cotidiano da população brasileira, também passou a desempenhar uma função mais relevante para o desenvolvimento do país, sobremaneira no tocante à redução das desigualdades regionais e sociais. Isso porque é uma e está presente em todo território nacional, buscando uma interpretação uniforme, principalmente em face ao papel dos tribunais regionais federais e do Superior Tribunal de Justiça, deixando de ser apenas um órgão voltado para ajudar na solução dos problemas da burocracia federal e de seus servidores.

Esses aspectos da Justiça Federal reforçam, juntamente como o quanto se consignou acerca da definição de causas federais, que as demandas previdenciárias tem sua competência originariamente vinculada a esse ramo do Poder Judiciário.

4 FIM DA DELEGAÇÃO E UNIFICAÇÃO DA COMPETÊNCIA PREVIDENCIÁRIA COMO MEIO PARA CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO

A delegação de competência das causas federais para julgamento perante a Justiça Estadual mostrou-se plenamente justificada em razão do momento histórico vivenciado quando da instituição dessa atribuição. Esse estado de coisas permaneceu por algum tempo, de modo que se mostrava pertinente a manutenção da regra.

De fato, no início da Justiça Federal no Brasil, ao final do século XIX, somente havia órgãos julgadores instalados nas capitais dos Estados-membros. Dessa forma, tratando-se de um país de vasta extensão territorial, o acesso à justiça mostrar-se-ia deveras dificultado, tendo em vista a necessidade de grandes deslocamentos para o exercício desse direito fundamental, a fim de se buscar a proteção jurisdicional. Destaque-se, por relevante, que não havia, por óbvio, a facilidade e a fluidez da comunicação e dos meios de transporte nos moldes atuais.

Assim, em decorrência da maior capilaridade da Justiça Comum, presente em uma maior quantidade de Municípios, era plenamente compreensível a outorga aos juízes estaduais de poderes para julgar causas originariamente afetas à Justiça Federal, proporcionando aos jurisdicionados uma tutela mais efetiva de seus direitos.

Em capítulo próprio, restou desenhada a evolução das matérias que se submetem (ou se submetiam) à regra de delegação de competência. Dentre elas, pode-se destacar a matéria previdenciária, foco principal deste estudo.

Com relação a essa matéria especificamente, a delegação de competência restou evidenciada como um excepcional instrumento para efetivação do princípio da duração razoável do processo. Decerto, tratando-se de causas que dizem mais respeito a pessoas hipossuficientes, a possibilidade de ajuizamento de demandas mais próximas aos domicílios dos segurados e seus dependentes facilitava, sobremaneira, a produção de provas, a prática de atos processuais, bem como o recebimento das comunicações no curso do processo e, portanto, o acesso à função jurisdicional.

No entanto, essa realidade foi sendo modificada com o passar do tempo, razão pela qual a manutenção dessa regra com sede constitucional começou a ser questionada. Com efeito, um processo sem dilações indevidas pode ser mais facilmente materializado mediante o fim da atribuição constitucional em destaque.

4.1 Do princípio da duração razoável do processo no ordenamento jurídico brasileiro

O princípio da duração razoável do processo, alçado à condição de direito formalmente fundamental através da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, também é conhecido como “garantia do processo sem dilações indevidas” (TUCCI, 2002, p. 323), bem assim por “princípio da tempestividade da tutela jurisdicional” (CÂMARA, 2013, p. 7) ou por “direito fundamental à tempestividade e à efetividade da tutela jurisdicional” (MARINONI, 2010, p. 193).

Cuida-se de direito subjetivo constitucional, autônomo e decorre da proibição do *non liquet*. Deriva do dever de julgar, da obrigação dos membros do Poder Judiciário de proferir decisão específica de acordo com as normas de Direito (TUCCI, 2002, p. 326-327), sem se olvidar da sua extensão aos processos administrativos.

Com esse princípio, apresenta-se imprescindível a efetividade e tempestividade do processo para a realização da Justiça. Nesse norte, para Marinoni, o clássico direito de ação somente coincide com a duração razoável do processo quando se tem em vista o direito à obtenção da tutela de direito material, que não deve ser apenas efetiva, como, também, tempestiva (2009, p. 83).

De acordo com a redação do inciso LXXVIII, a duração razoável do processo aplica-se a todos os processos jurisdicionais, de todos os ramos do Direito, bem como ao processo administrativo (MARINONI, 2009, p. 94), *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. [...]

Antes da inclusão do inciso LXXVIII ao artigo 5º da Constituição Federal, promovida pela Emenda Constitucional nº 45, já se sustentava a existência de um direito à duração razoável do processo, como resultado do próprio sistema constitucional, através de atividade interpretativa e integrativa de enunciados normativos.

No plano internacional, deve ser citada a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, que, em seu artigo 8º, I, estabelece que:

Toda pessoa tem o direito a ser ouvida com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que determinem os seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. (OEA, 1969).

Esse pacto foi assinado inicialmente em 22 de novembro de 1969, sendo ratificado pelo Brasil em 25 de setembro de 1992, ocorrendo a sua promulgação e incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto 678, de 09 de novembro de 1992.

Dessa forma, antes da inclusão expressa no texto da Constituição, o direito à duração razoável do processo deveria ser reputado materialmente fundamental, nos termos do parágrafo 2º do artigo 5º da Carta Magna, que trata da cláusula de abertura, quando considerado o disposto no artigo 8º, I, do Pacto de São José da Costa Rica (DIDIER, 2016, p. 96). Deveras, os Estados devem cumprir as normas previstas em tratados internacionais de direitos humanos às quais voluntariamente aderiram.

Ademais, esse postulado também decorreria do princípio do devido processo legal¹⁰³, assim como do princípio da inafastabilidade da jurisdição, este previsto no inciso XXXV do mesmo artigo 5º.

De outro norte, os artigos 4º e 139, II do Código de Processo Civil de 2015 reforçam esse princípio da duração razoável do processo, sendo, inclusive, de acordo com o último dispositivo legal, obrigação do juiz condutor do processo velar pelo atendimento ao princípio em comento (DIDIER, 2016, p. 96). É cediço, por relevante, que se promova a transcrição dos dispositivos em realce:

Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

I - assegurar às partes igualdade de tratamento;

II - velar pela duração razoável do processo;

[...]

O citado artigo 4º refere-se a um prazo razoável para a solução integral do mérito, inclusive, referindo-se expressamente à atividade satisfativa. A demora sacrifica direitos das

¹⁰³ Não por outra razão, Luiz Guilherme Marinoni sustenta que “A morosidade da justiça prejudica a efetividade dos direitos fundamentais” (2010, p. 192).

partes, além de expor o réu aos efeitos do tempo, mesmo quando possua razão na demanda em questão (NEVES, 2016, p. 09).

Antes mesmo da vigência do Novo Código de Processo Civil, Luiz Guilherme Marinoni já vaticinava que o direito de “[...] ação não pode se exaurir na sentença condenatória transitada em julgado” (2009, p. 96) devendo haver, de igual modo, tempestividade e idoneidade dos meios executivos.

Com a redação imposta ao artigo 4º, o legislador evidenciou clara preferência ao julgamento de mérito, em detrimento do encerramento anômalo, é dizer, sem exame do mérito, o que se mostra como sendo razoável, haja vista que se possibilita uma maior pacificação social mediante uma solução definitiva, sobremaneira quando se revela ser a única forma de se possibilitar a coisa julgada material, em atenção à segurança jurídica (NEVES, 2016, p. 10-11).

Redação análoga a esse dispositivo citado no parágrafo anterior já se fazia presente em codificações de outros países¹⁰⁴, de que se tem como exemplo o artigo 2-1 do Código de Processo Civil português, que assim dispõe:

A proteção jurídica através de tribunais implica o direito de obter, em prazo razoável, uma decisão que aprecie, com força de caso julgado, a pretensão regularmente deduzida em juízo, bem como a possibilidade de a fazer executar (TUCCI, 2002, p. 334).

Ainda consoante José Rogério Cruz e Tucci, no *commom law*, também existe essa preocupação, sobretudo no direito norte-americano. Quanto a esse ordenamento jurídico, há referência à *speedy trial clause* (cláusula de julgamento rápido), que encontrar-se-ia contemplada pela 6ª Emenda à Constituição. A Suprema Corte reconhece essa cláusula, apesar de entende-la vaga e indeterminada, enquanto conceito (TUCCI, 2002, p. 335).

O artigo 282, § 2º do Código de Processo Civil de 2015 demonstra¹⁰⁵, outrossim, a prevalência do julgamento do mérito associada à instrumentalidade das formas, uma vez que se pode deixar de reconhecer nulidade que beneficie a parte em favor de quem decidir-se-á o mérito (NEVES, 2016, p. 11).

¹⁰⁴ Outros ordenamentos jurídicos alienígenas, como o espanhol e o canadense, também demonstram preocupação com a tempestividade da tutela jurisdicional (TUCCI, 2002, p. 336).

¹⁰⁵ “Art. 282. Ao pronunciar a nulidade, o juiz declarará que atos são atingidos e ordenará as providências necessárias a fim de que sejam repetidos ou retificados.

[...]

§ 2º Quando puder decidir o mérito a favor da parte a quem aproveite a decretação da nulidade, o juiz não a pronunciará nem mandará repetir o ato ou suprir-lhe a falta”.

Essas espécies de previsões em legislação processual auxiliam no sentido de evitar que as violações deixem de ocorrer, representando um norte para a atuação das partes e do órgão jurisdicional.

4.1.1 As funções legislativa, executiva e jurisdicional e a duração razoável do processo

Para a efetivação do direito fundamental à duração razoável do processo, demandam-se prestações positivas a cargo dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, eis que a redação do inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição Federal utiliza-se do termo “meios” para garantir a celeridade (MARINONI, 2009, p. 83). O direito fundamental em destaque não se resume, todavia, a direitos relativos a prestações do Estado, de modo que, também, há que se falar em direitos de defesa, principalmente do demandado, de não submissão à potestade do Estado por mais tempo que o necessário¹⁰⁶.

A Constituição Federal de 1934, em seu artigo 113, 35, primeira parte, já esboçava esse direito ora retratado, no sentido de que continha uma determinação ao legislador para possibilitar “o rápido andamento dos processos nas repartições públicas” (2009, p. 84). Luiz Guilherme Marinoni entende que a expressão “repartições públicas” alcança, de igual forma, as repartições judiciais e, por conseguinte, os processos judicializados.

A função do legislador na efetivação desse direito fundamental deve compreender a edição de atos normativos voltados à regulamentação da prática de atos em prazo razoável, vale dizer, prazo suficiente para o desenrolar dos mais diversos atos processuais, levando-se em consideração as mais variadas peculiaridades (MARINONI, 2009, p. 84-85), de que se tem exemplo o julgamento parcial de mérito, previsto no artigo 356 do Código de Processo Civil de 2015¹⁰⁷. Do mesmo modo, o legislador deve distribuir adequadamente os ônus e prever sejam reprimidas as práticas que não respeitem essa razoável distribuição (2009, p. 85).

¹⁰⁶ O subcapítulo 4.5 cuidará de forma mais aprofundada acerca da teoria geral dos direitos fundamentais.

¹⁰⁷ “Art. 356. O juiz decidirá parcialmente o mérito quando um ou mais dos pedidos formulados ou parcela deles:

I - mostrar-se incontroverso;

II - estiver em condições de imediato julgamento, nos termos do art. 355.

§ 1º A decisão que julgar parcialmente o mérito poderá reconhecer a existência de obrigação líquida ou ilíquida.

§ 2º A parte poderá liquidar ou executar, desde logo, a obrigação reconhecida na decisão que julgar parcialmente o mérito, independentemente de caução, ainda que haja recurso contra essa interposto.

§ 3º Na hipótese do § 2º, se houver trânsito em julgado da decisão, a execução será definitiva.

§ 4º A liquidação e o cumprimento da decisão que julgar parcialmente o mérito poderão ser processados em autos suplementares, a requerimento da parte ou a critério do juiz.

§ 5º A decisão proferida com base neste artigo é impugnável por agravo de instrumento”.

Ademais, o legislador deve garantir aos litigantes meios para controlar as decisões que violem o direito fundamental à duração razoável do processo. Esses devem ser meios de impugnação internos ao processo, como os recursos (MARINONI, 2009, p. 87).

Outrossim, com implicação direta no presente ensaio, não se deve restringir o trabalho do legislador apenas para a regulação de procedimentos e técnicas processuais idôneos, sobremaneira no tocante aos prazos processuais, devendo-se, de igual modo, promover a harmonização do sistema jurisdicional como um todo, mormente no que concerne à competência para conhecer das demandas e de seus recursos.

No curso do processo, sua duração deixa de ser razoável quando a causa encontra-se “madura” para julgamento, é dizer, não havendo mais questões a serem evidenciadas nem provas a serem produzidas, sendo relevante o labor do julgador, razão pela qual, além da função legislativa, exige-se também empenho daqueles envolvidos com a prestação jurisdicional (MARINONI, 2009, p. 85).

O tempo é garantia democrática para as partes, no sentido da produção de suas provas, bem como da formação do contraditório. A seu modo, mostra-se imprescindível, ainda, ao órgão julgador, visto que possibilita uma melhor formulação da sua convicção (MARINONI, 2009, p. 86). Dessa forma, o juiz deve prestar a tutela do direito em prazo razoável, em benefício do autor, assim como desenvolver um processo justo e tempestivo também em relação ao réu (2009, p. 88).

Naturalmente, é difícil a identificação de omissão judicial contrária à duração razoável do processo, inclusive em razão da já decantada vagueza e indeterminação do conceito, não servindo como parâmetros, tão somente, a prática reiterada no próprio órgão jurisdicional ou em outros órgãos do Poder Judiciário. Contudo, nem por essa razão não se pode exigir uma solução tempestiva.

Como garantia da efetivação desse direito fundamental, a mesma Emenda Constitucional nº 45 também acrescentou o inciso II ao artigo 93, retardando a promoção do magistrado que reter autos indevidamente.

Por conseguinte, a participação do juiz na viabilização do direito à duração razoável do processo judicial é condição necessária e essencial, assim como no caso dos processos administrativos tem-se realçada a importância da função administrativa exercida primordialmente pelo Poder Executivo.

Outrossim, quanto aos processos judiciais, o Poder Executivo deve providenciar uma estrutura adequada ao Poder Judiciário, como será visto no subcapítulo vindouro, através de

dotação de recursos orçamentários a uma tutela eficiente e tempestiva (MARINONI, 2009, p. 90).

4.1.2 Os elementos para configuração da duração razoável do processo

Todo processo demanda um certo tempo (TUCCI, 1997, p. 26). Para se mensurar o grau de atendimento ao princípio da duração razoável, no entender da jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos, três fatores devem ser levados em consideração: a) a complexidade do assunto (da causa *sub judice*); b) o comportamento das partes; e c) a atuação do órgão jurisdicional (TUCCI, 2002, p. 327).

Impende frisar, ainda, que a complexidade da causa ou do tema posto em discussão em juízo pode envolver questões de fato e de direito (TUCCI, 2002, p. 330).

Demais disso, mesmo que as partes atuem de acordo com a boa-fé objetiva e de forma cooperativa, seguindo a novel orientação principiológica da processualística cível, nos termos dos artigos 5º¹⁰⁸ e 6º¹⁰⁹ do vigente Código de Processo Civil, respectivamente, pode haver demora excessiva. Por outro lado, a má-fé deve ser repreendida (NEVES, 2016, p. 9), devendo-se salientar que as dilações indevidas não se resumem ao mero desrespeito aos prazos processuais fixados em lei.

A depender da demanda, a sociedade como um todo e terceiros não intervenientes tem interesse na duração razoável desse processo determinado, eis que se pode tratar de uma ação que busque a tutela de direitos difusos ou coletivos, como as ações civis públicas (MARINONI, 2009, p. 84).

Quanto à importância da atuação do órgão jurisdicional para a resolução do conflito intersubjetivo em tempo razoável, sobretudo com vistas à pacificação social, José Rogério Cruz e Tucci promove a seguinte análise:

O pronunciamento judicial que cumpre com sua nobre missão de compor uma controvérsia intersubjetiva ou um conflito de alta relevância social (na esfera penal), no momento oportuno, proporciona às partes, aos interessados e aos operadores do direito grande satisfação. Mesmo aquele que sai derrotado não deve lamentar-se da pronta resposta do Judiciário, uma vez que, sob o prisma psicológico, o possível e natural inconformismo é, sem dúvida, mais tênue quando a luta processual não se prolonga durante muito tempo (2002, p. 324).

¹⁰⁸ “Art. 5º. Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé”.

¹⁰⁹ “Art. 6º. Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”.

Contudo, esses elementos (complexidade do assunto, comportamento das partes e atuação do órgão jurisdicional) não podem ser considerados os únicos fatores para equacionar, de forma razoável, o tempo do processo. A estruturação do Poder Judiciário vislumbra-se essencial para tanto. Dessa forma, sem uma melhor estrutura, esse direito fundamental pode redundar em promessa vaga (NEVES, 2016, p. 10).

Nesse diapasão, os governantes de plantão não tendem a demonstrar interesse em impor efetividade ao princípio, em razão do fato de que os entes federados e as pessoas jurídicas a eles vinculadas serem alguns dos maiores demandados judicialmente, ou seja, atuam em causa própria para evitar uma melhoria no sistema (NEVES, 2016, p. 10).

Convém destacar que propósitos arbitrários de poder coadunam-se com a morosidade da justiça e se afastam dos ideais democráticos (MARINONI, 2010, p. 193). Outrossim, consoante José Rogério Cruz e Tucci, pautado em jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos, a demora excessiva pode proporcionar a responsabilização (objetiva) estatal, inclusive de ordem moral (2002, p. 333).

Por sua vez, é cediço frisar que não basta apenas assegurar o acesso ao Poder Judiciário, aos tribunais (“direito ao processo”), mas também a sua regularidade (“direito no processo”), o que se é possível alcançar mediante uma tutela em que se encontrem efetivados os direitos e garantias fundamentais, sobretudo a tramitação do processo em tempo justo e adequado (TUCCI, 2002, p. 342). Isso nada mais representa que um desdobramento do princípio do devido processo legal.

Alguns institutos e tipos de procedimentos criados ou aperfeiçoados pela legislação processual, contudo, demonstram essa preocupação. Pode-se citar a tutela de urgência antecipada em virtude do abuso do direito de defesa, o julgamento antecipado do mérito, os juizados especiais, o procedimento sumaríssimo e monitório, o julgamento dos recursos repetitivos representantes de controvérsias pelos tribunais superiores, o incidente de resolução de demandas repetitivas, o processo sincrético, a utilização de prova emprestada de outros processos, o processo eletrônico, bem como a prática de atos e a realização de comunicações processuais por meio eletrônico.

O artigo 97-A da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, acrescido pela Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009, estabelece, no âmbito dos processos eleitorais, o que se reputa concretamente como prazo razoável para julgamento em todas as instâncias, em processo em que se pretende a perda do mandato eletivo. O prazo previsto nesse dispositivo é de 01 (um) ano (MARINONI, 2009, p. 97-98). Trata-se de previsão inédita em processo não criminal, em que se delimita, indubitavelmente, o que se entende por duração razoável, fazendo ruir a

vagueza e indeterminação do conceito aplicado a outras esferas jurisdicionais, a par dos prazos previstos na legislação processual individualmente considerados para cada ato¹¹⁰, em que se outorga ao magistrado certa dose de discricionariedade para a solução¹¹¹. Talvez, essa experiência eleitoral transforme-se em importante paradigma para as demais modalidades de processo.

Além disso, devem ser editados atos normativos, inclusive em nível constitucional, aptos a viabilizar uma tutela jurisdicional efetiva e tempestiva. Isso não se obtém apenas mediante uma linearidade da atividade legislativa. Em outras palavras, não basta a mera criação de procedimentos, estabelecimento de técnicas e fixação de prazos que demonstrem a aparência de militar em favor da tempestividade jurisdicional. Deve-se, por oportuno, promover a busca efetiva de uma tutela tempestiva, da qual se mostra como exemplo a alteração constitucional que ora se defende, qual seja, que promova o fim da delegação de competência em matéria previdenciária, bem como a sua unificação na Justiça Federal.

4.1.3 Duração razoável não se confunde com celeridade

Apesar da constante busca pela celeridade, anseio da população e imposição de órgãos correccionais, como o Conselho Nacional de Justiça e suas metas anuais de julgamento (CNJ, 2017), o tempo de cada processo deve ser respeitado. As “demoras patológicas”, no entanto, devem ser combatidas (CÂMARA, 2013, p. 67).

Citado por Alexandre de Freitas Câmara, Carnelutti aduz ser muito difícil uma justiça segura ser obtida a partir de uma decisão rápida (CARNELUTTI, 1971, p. 177 *apud* CÂMARA, 2013, p. 67). Assim, dificilmente um processo rápido é capaz de produzir resultados justos. O que não se admite são as dilações indevidas (CÂMARA, 2013, p. 68).

Os processos não tem de ser, necessariamente, céleres, uma vez que não há essa previsão genérica de se atuar de modo célere em todos os procedimentos, à exceção dos juizados especiais.

Com o tempo, foi sendo assegurada a duração razoável do processo, como decorrência do princípio do devido processo legal, assim como de seus consectários, a ampla defesa e o contraditório. Decerto, as partes podem se valer dos meios vigentes e necessários para o

¹¹⁰ Deve-se destacar que os prazos judiciais sempre foram considerados pela doutrina e jurisprudência como impróprios, ou seja, não peremptórios.

¹¹¹ Obviamente, deve haver bom senso por parte do julgador.

reconhecimento e a satisfação de seus direitos. Contudo, essa duração não pode ser indevida, de modo que pode ser configurada como abuso de direito (DIDIER, 2016, p. 98).

A demora do processo pode afastar o autor dotado de razão, quanto à obtenção de seu direito, do bem da vida, sentindo-se desestimulado a buscar a tutela jurisdicional perante o juízo competente, do mesmo modo que o réu pode usufruir por mais tempo o bem que vem mantendo indevidamente em seu poder (MARINONI, 2010, p. 191). As dilações indevidas dos prazos processuais podem, igualmente, fomentar aqueles que delas se beneficiam a promover o ajuizamento de demandas temerárias. O fato de ser indevida a autotutela torna o direito à duração razoável do processo ainda mais sensível (2010, p. 192).

José Rogério Cruz e Tucci destaca que o postulado da segurança jurídica, no ponto, pode se opor à efetividade (2002, p. 324), devendo ser harmonizados. Para tanto, o autor associa o primeiro ao que chama de “tempo fisiológico”, vale dizer, o lapso temporal necessário à tramitação, enquanto o segundo trata como “tempo psicológico”, isto é, obtenção de decisão definitiva sem dilações indevidas.

De fato, ao mesmo tempo em que a demora desarrazoada pode comprometer direitos ou expor as partes demandadas desnecessariamente aos efeitos do processo, a celeridade, por seu turno, pode prejudicar direitos fundamentais das partes (NEVES, 2016, p. 9), de que são exemplos a ampla defesa e o contraditório, fazendo-se mister seja encontrado um equilíbrio nessas variáveis.

Enfim, ainda que a redação final do inciso LXXVIII contenha o termo “celeridade”, não se trata do direito à celeridade, tão somente. A solução rápida deve adequar-se a outros direitos e garantias fundamentais. Por essa razão, não se fala em solução rápida, senão em prazo razoável de duração. Além disso, o prazo deve ser adequado e não apenas isonômico, ou seja, igual para as partes (MARINONI, 2009, p 90-91).

4.2 A extinção da competência delegada em matéria previdenciária como concretização da duração razoável do processo

A partir do quanto consta até aqui, mormente com a diferenciação entre causas federais e estaduais, sobremaneira em sintonia com a teoria das classes, foram destacadas as razões lógicas e jurídicas que induzem aquelas a serem processadas na Justiça Federal, que é o foro adequado para o julgamento dessas demandas.

Além disso, tanto a mudança das premissas quanto das razões de ordem prática que subsidiaram a faculdade de ajuizamento de tais demandas em juízos estaduais, atualmente,

indicam que a tempestividade da tutela jurisdicional será obtida pelo julgamento de forma exclusiva perante as varas federais, o que não deixa de representar, também, razão de ordem lógica e jurídica. Dados estatísticos também serão utilizados para fundamentar a unificação da competência previdenciária na Justiça Federal.

A extinção da competência delegada não pode ocorrer de forma abrupta, de modo a transferir automaticamente todos os processos em trâmite na Justiça Estadual para o seu correspondente federal. Com efeito, além da transição ter de acontecer de modo gradual e paulatino, mister que haja modulação dos efeitos da modificação constitucional.

4.2.1 Mudança de premissas

Quando da promulgação da carta constitucional de 1988, havia representação da Justiça Federal apenas nas capitais dos Estados e em algumas cidades de grande porte, o que justificava a manutenção da denominada competência delegada, criada na década de 1960, em face à pouca quantidade de varas federais existentes. A difusão e o protagonismo desse ramo do Judiciário (especializado em matéria previdenciária) não se mostrava suficiente para que se promovesse a alteração da regra em comento.

Todavia, difundiu-se, nos últimos anos, o fenômeno da interiorização da Justiça Federal. Variadas regiões e Municípios, que outrora eram apenas sede da Justiça Estadual, começaram a abarcar, igualmente, subseções judiciárias, átomos integrantes do organograma da Justiça Federal.

Inaugurou-se uma “nova era” da Justiça Federal, uma nova perspectiva de sua atuação, tendo em vista a sua crescente disseminação. Esse movimento culminou na promulgação da Lei 12.011, de 04 de agosto de 2009, a qual, fazendo expressa menção à necessidade de interiorização, criou duzentos e trinta novas varas federais.

Com a implementação total de tal realidade, o que somente ocorreu em 2014, ano de instalação das últimas subseções judiciárias previstas na legislação em comento, aquela premissa que fundamentava a elaboração da regra de delegação de feitos para a Justiça Estadual começou a perder força. Diversas são as razões para esse entendimento.

De fato, o critério da maior proximidade do domicílio da parte autora cede com a instalação de varas federais em muitas cidades do interior. Se não houve uma abrangência tão pontual como na Justiça Estadual, convém salientar que, além de diversos Municípios que foram contemplados, outros tantos vieram a ingressar na jurisdição de subseções muito mais próximas em relação às capitais e com uma maior afinidade cultural.

Outro ponto primordial diz respeito à afinidade que a Justiça Federal possui com o direito previdenciário. Nessa esteira, uma vez que se apresenta como a seara da Justiça nacional com competência precípua para julgar casos em que são partes as diversas entidades federais, a partir dela que são firmados os principais precedentes jurisprudenciais em torno da matéria, mormente sob a égide dos tribunais regionais federais, das turmas nacionais e regionais de uniformização e das turmas recursais.

Ademais, há uma maior interação com a Advocacia-Geral da União, órgão que, através da Procuradoria-Geral Federal, tem a atribuição de patrocinar a defesa da autarquia em questão, isto é, do Instituto Nacional do Seguro Social, bem assim com o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União. Essa interação ocorre pela própria natureza das causas que lhe são afetas, assim como pela distribuição da lotação de seus membros, como regra, em localidades em que há sede de Justiça Federal, sem se olvidar da eventual possibilidade de atuação de membros, sobretudo da Procuradoria Federal, em feitos estaduais.

De igual forma, não se pode deixar de consignar, que um dos pontos mais defendidos para os que sustentam a manutenção da competência delegada para as causas previdenciárias diz respeito à proximidade das sedes de comarcas estaduais com o segurado ou beneficiário da Previdência Social, principalmente para facilitar a produção de provas.

Contudo, particularidades pertinentes à fase probatória devem ser destacadas. Com efeito, a maioria das demandas previdenciárias tem os benefícios da gratuidade da Justiça deferidos, de modo que o valor dos honorários periciais médicos estabelecidos, necessários para um grande número de ações que discutem benefícios por incapacidade, são inferiores aos fixados em demandas semelhantes. Pode-se afirmar que isto afasta o interesse de potenciais *experts*, sobretudo na Justiça Estadual.

O mesmo não ocorre com a Justiça Federal, tendo em vista a extensa experiência que possuem nesse mister, como destacado em estudos realizados pelo Conselho Nacional de Justiça, que serão tratados no subcapítulo que se segue. Ademais, deve-se ressaltar que, para esse ramo do Poder Judiciário, as ações relacionadas a benefícios por incapacidade constituem uma prioridade, com esforços empreendidos em tal sentido em detrimento de outras demandas, o que, a toda evidência, não ocorre na seara estadual, sem nenhum demérito para a sua atuação, são apenas fatos. Com isso, são realizados mutirões, destacados consultórios, salas e centrais de perícias médicas, concentrando a sua realização, facilitando e fomentando a participação dos profissionais médicos encarregados.

Além disso, quanto à realização de audiências, a evolução tecnológica tem possibilitado, de forma cada vez mais corriqueira, a sua consecução por meio de

videoconferência, ou seja, sem a necessidade de presença física das partes na sede do órgão jurisdicional. Da mesma forma, tem-se permitido o peticionamento eletrônico, ainda que não tenha sido implementado definitivamente o processo eletrônico, mas, a partir dessa realidade irreversível, no sentido do predomínio do processo virtual.

Acrescente-se, ainda, a dificuldade de se verificar eventual existência de litispendência ou coisa julgada, dada a possibilidade de ajuizamento simultâneo, a qual não se consegue que seja afastada em face a uma multiplicidade de sistemas informatizados, dificultando um controle preciso de prevenções, possibilitando prejuízo ao erário. O fim da delegação contribuiria, portanto, para a pacificação social (DINAMARCO, 2009, p. 39).

Como é sabido, os recursos das sentenças e decisões proferidas no exercício da competência delegada, bem como os conflitos de competência com os juízos federais, são dirimidos pelos tribunais regionais federais, consoante ditames do texto constitucional. Utilizando-se dos motivos existentes nos parágrafos anteriores, levando-se em conta que há diversos sistemas informatizados que não se coadunam ou não se comunicam, com a manutenção da delegação constitucional, o princípio da duração razoável do processo encontra-se seriamente ameaçado, haja vista a demora para se distribuir e pautar os incidentes.

Nessa toada, muitos dos tribunais regionais federais estão sobrecarregados com a demanda oriunda da Justiça Estadual. Isso se deve, principalmente, pela ausência de padronização entre esses ramos da Justiça brasileira. Decerto, segundo poderá ser observado no subcapítulo seguinte, o índice de recorribilidade, criado pelo Conselho Nacional de Justiça e seu “Justiça em Números” é superior, em relação às causas previdenciárias, à Justiça Estadual, razão suficiente para que se promova a unificação da competência relacionada a essas demandas.

Há diversos problemas enfrentados também na execução e cumprimento dos julgados, tendo em vista a maior facilidade de tramitação dos precatórios e requisições de pagamento de entes federais na Justiça Federal.

Outrossim, a Justiça Estadual não possui em seus domínios quadros especializados na matéria previdenciária, não obstante seus integrantes atuem com retidão e conhecimento. Com efeito, malgrado uma grande monta dos processos em curso nas comarcas do interior seja afeta a tal campo do direito, os editais de concursos públicos de ingresso para magistrados e servidores estaduais pouca ou nenhuma importância demonstram com o tema. Há uma evidente carência do direito previdenciário nos conteúdos programáticos.

Ainda para justificar a necessidade de alteração na regra de delegação de competência em comento, não há possibilidade de se utilizar do rito célere dos Juizados Especiais Federais

quando o julgamento ocorrer em vara estadual, de acordo com o artigo 20 da Lei 10.259, de 12 de julho de 2001, mesmo que o valor da causa seja suficiente para tanto. O rito sumaríssimo, instituído com a edição da lei em comento, permite uma maior fluência no processamento das demandas, visto que presentes os princípios da oralidade, informalidade e simplicidade.

Relevante, ainda, destacar e transcrever o que sustenta Hermes Arrais Alencar, para quem, por se tratar de situação transitória, a delegação de competência deveria constar do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e não do corpo da Constituição:

Constata-se que a competência delegada contida no § 3º do art. 109 versa norma de cunho eminentemente transitório, que restará exaurido por completo após a conclusão do processo de interiorização da justiça federal, motivo porque em nosso sentir mais apropriada teria sido a alocação da competência delegada no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, e não no corpo permanente do Texto Constitucional (2009, p. 144)

Enfim, são diversos os fundamentos fáticos e jurídicos que demonstram que o julgamento de causas federais deva ser enfrentado em juízos federais, conferindo maior coerência ao sistema.

4.2.2 Dados estatísticos do Conselho Nacional de Justiça

Estudos realizados pelo Conselho Nacional de Justiça representam mais um importante fundamento para a revogação da delegação de competência em matéria previdenciária, uma vez que se constatou, com os dados colhidos, que a duração razoável do processo encontra maior receptividade quando essas causas são julgadas no seu foro por excelência, isto é, a Justiça Federal.

O fim da delegação de competência foi suscitado, inclusive, como meio para melhorar a eficiência do primeiro grau do Judiciário brasileiro, consoante debate promovido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2014a).

Essa conclusão foi obtida a partir do estudo “Competência Delegada – Impacto nas ações dos Tribunais de Justiça”, de autoria do Departamento de Pesquisas Jurídicas daquele conselho. A competência delegada em matéria previdenciária, de fato, foi apontada como um dos fatores que contribuem decisivamente para a morosidade do primeiro grau (CNJ, 2014a).

Esse estudo, providenciado pelo Conselho Nacional de Justiça, envolveu toda sorte de competência delegada, não apenas no tocante à matéria previdenciária, que terá tratamento

exclusivo neste espaço, ao representar o tema central, mas, também, por ser a forma mais recorrente e relevante de delegação de competência.

O relatório desse estudo parte das “[...] transformações realizadas pela Lei n. 12.011, de 4 de agosto de 2009, a qual determinou a criação de 230 novas varas federais, destinadas, precipuamente, à interiorização da justiça federal de primeiro grau e à instituição de Juizados Especiais Federais a ser implantados de 2010 a 2014” (CNJ, 2013a, p. 8).

Foram coletados dados relativos aos anos de 2009 a 2011, mediante a participação de 24 (vinte e quatro) unidades da Federação (Tribunais de Justiça), à exceção de Bahia e Pernambuco, que não responderam aos questionamentos formulados pelo Conselho Nacional de Justiça, assim como do Distrito Federal, em relação ao qual não se aplica nenhuma hipótese de delegação de competência, eis que a seção judiciária do Distrito Federal abarca todo o território desse ente, não havendo Município ou comarca que não se encontre contemplado pela sua competência (CNJ, 2013a, p. 13).

Segundo o referido relatório do Conselho Nacional de Justiça, em 2011, 13% das causas federais distribuídas no Brasil foram ajuizadas na Justiça Estadual, em razão de competência delegada, o que demonstra ser uma estatística desproporcional e uma anomalia do sistema, sobremaneira porque, somente no Estado de São Paulo, essa proporção chegou a atingir o patamar de 27% (CNJ, 2013a, p. 15).

Tais dados demonstram que grande parte dos jurisdicionados tem suas causas federais julgadas em juízos estaduais, ou seja, em órgãos não necessariamente especializados nessas espécies de causas e que possuem taxas de congestionamento e de recorribilidade superiores aos juízos federais, consoante constatar-se-á adiante.

No tocante aos casos totais distribuídos no âmbito da Justiça Estadual, contudo, o impacto dessa distribuição é reduzido, visto que, no ano de 2011, representou apenas 303 mil novos processos, de um total de 10,3 milhões de novos casos, o que representa 2,9% dos processos acrescidos em varas estaduais naquele ano (CNJ, 2013a, p. 14).

A taxa de congestionamento, por sua vez, corresponde a percentual de processos em tramitação que não foram julgados durante o ano. Segundo informação contida no relatório do conselho, pode ser calculada “[...] utilizando-se a razão entre o total de julgados divididos por toda a movimentação do ano, ou seja, a soma entre o quantitativo pendente do ano anterior com os distribuídos no respectivo ano”, encontrando-se uma fórmula matemática (CNJ, 2013a, p. 30).

Durante o período pesquisado, a taxa de congestionamento das varas federais foi de 75%, enquanto essa taxa, nas varas estaduais, quanto aos processos de competência delegada,

foi de 89% (CNJ, 2013a, p. 30), vindo a corroborar com a assertiva no sentido de haver uma prestação mais tempestiva da Justiça Federal.

O elevado congestionamento das causas federais e, sobretudo, das causas previdenciárias, no âmbito estadual, mostra-se injustificado, tendo em vista o reduzido percentual de distribuição, tomando-se como referencial o contexto geral. Esse baixo percentual talvez seja a razão pela qual os Tribunais de Justiça não tenham se posicionado a favor do fim da delegação. Contudo, vê-se um prejuízo elevado aos jurisdicionados, em razão da contrariedade à duração razoável do processo.

Essa maior taxa de congestionamento pode ser comprovada, também, levando-se em consideração o quanto consta da pesquisa, uma vez que, no ano de 2011, no Estado de São Paulo, o mais populoso da Federação e com maior quantidade de processos em tramitação, isto é, com maior impacto em termos absolutos, também o é em termos relativos, eis que, ao final do ano de 2011, possuía 44% do total de causas federais em trâmite na Justiça Estadual. Ou seja, quase metade dessas causas estavam sendo processadas naquele ramo do Poder Judiciário (CNJ, 2013a, p. 16-17), a revelar um descompasso em relação à distribuição de processos.

Decerto, o julgamento de processos no âmbito dos juízos estaduais não acompanha o ritmo de distribuição, visto que, apesar de representar 27% dos processos distribuídos naquela unidade da Federação, termina por revelar, ao final do exercício, um contingenciamento, com total em trâmite superior àquele percentual, a saber, de 44%, causando prejuízo aos jurisdicionados desses processos, assim como de outras causas.

Desse modo, à exceção dos Estados do Amazonas (2% de causas federais distribuídas em 2011 e 1% delas em tramitação); de Rondônia (22% e 16%, respectivamente); do Piauí (3% e 2%, respectivamente); de Mato Grosso do Sul (14% e 6%, respectivamente) e de Sergipe (1% e 0%, respectivamente), com ligeira redução dos contingenciados em relação aos distribuídos, o mesmo não ocorreu com a maioria das seções judiciárias (CNJ, 2013a, p. 17). Importante destacar, inclusive, que, nas unidades citadas, onde não houve maior contingenciamento que distribuição na Justiça Estadual, os números são muito próximos, o que pode revelar uma inversão de tendência nos anos seguintes.

Apesar de ter havido, na constância do período pesquisado (2009 a 2011), um aumento na produtividade dos julgamentos proferidos em varas estaduais, superior, inclusive, ao incremento da produtividade nos federais, o índice de julgamento em relação aos distribuídos das varas federais ainda é superior (87% em 2011) àquelas (73% em 2011), o que evidencia

ainda mais a eficiência e pertinência dos julgamentos por quem detêm a competência de forma originária.

Demais disso, em 2011, o índice de recorribilidade na Justiça Comum, de processos relacionados às causas federais foi de 19%, ao passo em que, na Justiça Federal, esse percentual alcançou 13% (CNJ, 2013a, p. 20-22), configurando uma maior pacificação social, demonstrando, mais uma vez, ser mais apropriado o processamento dessas demandas em seu foro por excelência, que é determinado, também, por razões de ordem lógica e jurídica, consoante restou assentado alhures.

A importância dos dados oriundos do Tribunal de Justiça de São Paulo decorre do fato de representar, aproximadamente, 78% de todos os processos referentes à competência delegada no país (CNJ, 2013a, p. 23), além de se referir, por óbvio, ao Estado-membro mais populoso e rico da Federação, constituindo-se em termômetro diferenciado para a pesquisa.

É cediço salientar, ainda, que, quanto à recepção imediata de todos os processos oriundos da competência delegada prevista no § 3º do artigo 109 da Constituição Federal, tal fato poderia ocasionar, em algumas seções judiciárias, um acréscimo de 36,5%, como no caso do Estado de São Paulo (segundo informação contida em reportagem do CNJ, 2014b). Esse impacto, em um momento inicial, traria um enorme prejuízo à prestação jurisdicional.

Ademais, consta ainda da mesma reportagem que, segundo Alexandre dos Santos Cunha, diretor-adjunto de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a transferência de processos em curso pode demandar até 07 (sete) anos para sua conclusão (CNJ, 2014b), o que representaria uma grave violação ao direito fundamental à duração razoável do processo. Assim, o mais racional seria a flexibilização dos efeitos, para somente se fixar como tendo foro privativo na Justiça Federal as demandas ajuizadas a partir do início da vigência da modificação constitucional a respeito. Dessa forma, não haveria surpresa às partes quanto aos processos já ajuizados e possibilitar-se-ia à Justiça Federal estruturar-se para o recebimento dessa nova demanda.

Em 2011, segundo informação da mesma reportagem, o percentual de todos as causas federais em curso na Justiça Estadual representava 27% do total em tramitação no país. A previsão de estudos realizados pela Procuradoria-Geral Federal, da Advocacia-Geral da União, é no sentido de que, mantendo-se a atual atribuição de competência, em 2023, haverá mais processos relativos a causas federais nas varas estaduais que nas federais (CNJ, 2014b).

Ao se analisar gráficos das pesquisas realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça, constata-se que o acréscimo médio de processos, tendo como referência o ano de 2011, que, ao invés de serem distribuídos às varas estaduais, o fossem às federais, em um contexto de

fim da delegação de competência, o montante acrescido, no ano, seria de 363 (trezentos e sessenta e três) processos a mais para cada unidade jurisdicional (CNJ, 2013a, p. 28-29), sendo que a média de distribuição por vara federal, em todo o Brasil, naquele mesmo ano, foi de 2853 (dois mil oitocentos e cinquenta e três processos).

Isso transparece que, nada obstante haver a necessidade de implementação na estrutura federal para recepção dessas novas demandas, o impacto inicial da distribuição não seria tão nocivo como ocorreria caso houvesse a remessa imediata de todo o estoque, haja vista que, tendo como base o mesmo ano de 2011, haveria um acréscimo de 2397 (dois mil trezentos e noventa e sete) processos por unidade, sendo que, em alguns Estados-membros, esse número representaria quase que uma duplicação dos processos ativos, como na Seção Judiciária de São Paulo, cujo estoque de 10487 (dez mil quatrocentos e oitenta e sete) processos em média por unidade teria o acréscimo de 8204 (oito mil duzentos e quatro) processos oriundos da Justiça Estadual em cada vara (CNJ, 2013a, p. 30).

Constata-se, com isso, que, além de não haver estrutura por parte da Justiça Federal para a recepção de todo esse acervo, o que demandaria um investimento exacerbado, como já pontuado, estudos apontam que a demora para se efetivar a redistribuição de tais processos poder chegar a 07 (sete) anos, como citado linhas atrás. Caso fosse essa a solução adotada (de redistribuição de todo o estoque), os jurisdicionados seriam os maiores prejudicados, os quais, em grande parte, são segurados da Previdência Social, pertencentes aos estratos sociais menos favorecidos da sociedade, importando em desatendimento à duração razoável do processo.

Assim, mais consentânea com a realidade exposta seria a modulação dos efeitos, mediante a manutenção dos processos já distribuídos anteriormente perante a Justiça Estadual, somente se permitindo, com o fim da delegação constitucional em matéria previdenciária, nas varas federais, o ajuizamento dessas novas ações. Obviamente, essa manutenção dos processos já ajuizados a cargo da Justiça Estadual deveria vir expressamente regulamentada no texto da emenda constitucional, em atenção à segurança jurídica, sobremaneira em virtude do entendimento construído por parte da jurisprudência, que entende, em casos análogos, isto é, quando da instalação de varas federais em localidades em que não existia representação, que os processos devem ser imediatamente redistribuídos¹¹².

¹¹² “PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. EXECUÇÃO FISCAL. INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. JUIZ DE DIREITO INVESTIDO DE JURISDIÇÃO FEDERAL. CRIAÇÃO SUPERVENIENTE DE VARA FEDERAL. DESLOCAMENTO. COMPETÊNCIA ABSOLUTA EM RAZÃO DA MATÉRIA. ART. 87 DO CPC.
1. [...]”

O foco, neste espaço, por evidente, restringe-se às ações previdenciárias, malgrado o estudo tome como relevante, também, as execuções fiscais delegadas. Deveras, além das causas previdenciárias representarem o tema central deste trabalho, fora revogada a norma que previa a possibilidade de delegação de competência relativamente às execuções fiscais. Coincidentemente, como exposto em capítulo próprio, foi assegurada a tramitação dos processos já distribuídos antes da alteração legislativa, o que se defende também para as causas previdenciárias.

Além disso, não obstante o incremento de 92 (noventa e duas) varas federais, nos anos de 2010 e 2011, em virtude da expansão e interiorização concretizadas pela Lei 12.011, de 04 de agosto de 2009 e viabilizada pela Resolução n. 113/2010 do Conselho da Justiça Federal, mesmo assim, houve crescimento no estoque e na distribuição das varas estaduais, cuja evolução foi de 12% ao ano (CNJ, 2013a, p. 22-26). Isso demonstra que, embora sejam criadas mais varas federais e haja maior capilaridade da Justiça Federal, a delegação de competência ainda será um problema à duração razoável dos processos em que se julguem causas previdenciárias, sendo nocivos, de igual forma, à efetividade dos direitos sociais em discussão.

A pesquisa foi realizada visando “um contínuo processo de diagnóstico da demanda e do processamento de feitos no Poder Judiciário” (CNJ, 2013a, p. 37). Buscou tratar acerca do desenvolvimento de políticas judiciais para se promover o aprimoramento do instituto da delegação de competência.

A gestão judiciária dos processos envolvidos na delegação de competência é fulcral, uma vez que, além de envolver direitos fundamentais, como o acesso à justiça, a duração razoável do processo e a efetividade do direito social à previdência social, envolve esferas federativas distintas e todas as implicações que o relacionamento entre esses entes diversos proporciona.

2. Durante o trâmite do presente conflito, foi instalada em Ipatinga/MG a Justiça Federal, motivo pelo qual cessa a delegação da jurisdição federal no caso - por motivos de competência absoluta em razão da matéria (art. 87 do Código de Processo Civil). Precedentes.

3. Conflito conhecido para declarar a competência da Vara da Subseção Judiciária Federal de Ipatinga/MG (que não é suscitante nem suscitada)”. (STJ, 2008)

“PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. EXECUÇÃO FISCAL. INSTALAÇÃO DE VARA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. Instalada Vara Federal na comarca, fica extinta a competência delegada, restando incompetente a Justiça Comum para processar e julgar causa de interesse da União. Precedente.

2. Competência do Juízo Federal da 1ª Vara de Jales SP, suscitante”.

(STJ, 2003b).

No estudo elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, concluiu-se ser preferível o ajuizamento das causas federais diretamente perante varas federais¹¹³, ainda que seja possível a delegação de competência aos juízos estaduais, tendo em vista uma maior rapidez comprovada no julgamento, bem como uma maior taxa de congestionamento do ramo estadual, eis que o percentual de tramitação supera as distribuições anuais, assim como pela maior taxa de recorribilidade dos processos objeto de delegação de competência (CNJ, 2013a, p. 57).

Outrossim, enquanto o estoque de processos na Justiça Federal, entre 2009 e 2011, permaneceu praticamente estável em 6 milhões, no que se refere à competência delegada, no mesmo período, houve uma alta anual de 12%, atingindo o patamar de 2 milhões de processos em tramitação (CNJ, 2013a, p. 58).

Demais disso, segundo consta da Portaria nº 155/2013, do Grupo de Trabalho criado pelo Conselho Nacional de Justiça, tendo em vista a instituição de Política Nacional de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição, com relação ao seu relatório final, chegou-se a algumas conclusões (CNJ, 2013b).

Dentre elas, propôs-se a elaboração de “Resolução Conjunta sobre a criação de Unidades Avançadas de Atendimento – UAA”, como instrumento de aproximação social e redução gradativa da competência delegada. Verificou-se, neste particular, a necessidade dessa diminuição paulatina como forma de se aprimorar o serviço jurisdicional no âmbito do primeiro grau de jurisdição (CNJ, 2013b, p. 7). Assentou-se que:

A redução gradativa dos casos de delegação de competência da Justiça Federal para a Justiça Estadual parece ser medida salutar para conferir tratamento mais adequado e eficiente às execuções fiscais e ações previdenciárias que sobrecarregam a Justiça dos Estados (CNJ, 2013b, p. 53).

Esses dados coletados pelo Conselho Nacional de Justiça são relevantes para se desmistificar a ideia que se tem de que as varas estaduais, por serem mais disseminadas ao longo do território e por estarem mais próximas aos segurados ou dependentes tendem a ser mais céleres. De posse desses dados, associados a outras questões já elencadas em diversas passagens deste ensaio, pode-se perceber os benefícios do julgamento unificado de todas as causas previdenciárias pela Justiça Federal.

¹¹³ Quanto às demandas previdenciárias, decorrentes do art. 109, § 3º da Constituição Federal, assentou-se que se trata de competência concorrente, cuja escolha é outorgada ao segurado ou dependente da Previdência social.

4.2.3 Da não violação do princípio do acesso à Justiça

O direito de acesso à Justiça, também conhecido como inafastabilidade da jurisdição ou do direito de ação (BULOS, 2009, p. 517), dirige-se ao legislador, inclusive ao constituinte derivado, quando da elaboração de qualquer das espécies normativas elencadas no artigo 59 da Carta Magna e representa uma liberdade pública, um direito fundamental de primeira geração ou dimensão.

Sua previsão, no texto constitucional, remonta ao inciso XXXV do artigo 5º, no sentido de que não se pode afastar do Poder Judiciário lesão e ameaça de lesão a direito, ao passo em que também se pode ter como referência o artigo 10 da Declaração Universal de Direitos Humanos e o artigo 8º, I da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de modo que toda pessoa tem direito de ser ouvida por um tribunal independente e imparcial (BULOS, 2009, p. 518).

Consoante André Ramos Tavares, para atender ao princípio em questão, o sistema deve ser igualmente acessível a todos e deve produzir resultados justos. Esse acesso há de ser efetivo. Além disso, ele tem de ser analisado em consonância com o princípio da indeclinabilidade da prestação jurisdicional, vale dizer, da impossibilidade de órgão do Poder Judiciário abster-se de julgar (2012, p. 61-66). São duas faces de uma mesma moeda. Não há como se garantir o acesso à Justiça sem se determinar ao órgão jurisdicional a obrigatoriedade de apreciar os casos submetidos à sua tutela.

Verifica-se, por consequência, que, com o fim da delegação de competência em matéria previdenciária e sua unificação na Justiça Federal, não há qualquer violação ao princípio do acesso à Justiça, princípio esse que justificara o estabelecimento daquela regra, tendo em vista a pouca capilaridade daquele ramo do Poder Judiciário em meados do século XX.

De fato, para exemplificar essa assertiva, não se apresenta viável a utilização do procedimento célere dos Juizados Especiais no bojo da competência delegada, nos termos do artigo 20 da Lei 10.259, de 12 de julho de 2001, razão pela qual o acesso à Justiça resta prejudicado, haja vista a impossibilidade de ajuizamento de demandas por segurados e beneficiários independentemente do patrocínio de advogado, o que torna, inclusive, mais custoso o processo judicial.

Ademais, os dados coletados pelo Conselho Nacional de Justiça, relatados no subcapítulo 4.2.2, demonstram que os resultados mais justos, segundo dicção acima de André Ramos Tavares, são alcançados mediante o processamento e julgamento perante a Justiça

Federal, atendendo, assim, não apenas o princípio da duração razoável do processo, como do acesso à Justiça, sobretudo porque, no item 4.2.1, demonstrou-se que o intenso processo de interiorização desse ramo do Poder Judiciário, aliado ao advento do processo eletrônico e à possibilidade de realização de atos à distância, inclusive por videoconferência, aproximaram-na sobremaneira dos jurisdicionados das mais diversas e remotas localidades do país.

4.3 Proposta de Emenda à Constituição nº 127/2015

A Proposta de Emenda à Constituição nº 127/2015, de autoria do Senador José Pimentel, outrora Ministro de Estado da Previdência Social, já devidamente aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal¹¹⁴, busca alterar a redação do inciso I e do § 3º do artigo 109 da Carta Magna, a fim de suprimir a competência delegada constitucionalmente, em matéria previdenciária, para varas estaduais e reservar a competência das causas envolvendo acidente do trabalho e de interesse de sociedades de economia mista federais à Justiça Federal. A nova redação dos dispositivos em discussão foi proposta inicialmente da seguinte forma:

Art. 109. [...]

I – as causas em que a União, entidade autárquica, empresa pública federal ou sociedade de economia mista federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, inclusive nas decorrentes de acidentes de trabalho, exceto as de falência e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

[...] § 3º As causas de competência da justiça federal poderão ser processadas e julgadas na justiça estadual, quando a comarca não for sede de vara do juízo federal, nos termos da lei (SENADO FEDERAL, 2015a).

Quanto às sociedades de economia mista federais, não há pertinência com o tema da dissertação. Além disso, trata-se de opção do legislador constitucional sem maior rigor científico. Outrossim, não há dados estatísticos seguros a respeito desse tema.

Impende notar, noutro giro, que a nova redação do § 3º institui uma norma de eficácia limitada, dependente de regulamentação infraconstitucional (legislação ordinária) para concretizar a delegação de competência. Não há como se considerar que o enunciado normativo, como foi concebido, autorize, de imediato, a delegação de toda e qualquer causa federal, o que representaria uma ampliação das hipóteses de delegação constitucional.

¹¹⁴ Com apenas a aprovação de uma emenda, que conferiu aos dispositivos melhor redação, de forma a se harmonizar com as exigências da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe “sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis” (SENADO, 2015b).

Tal sorte de raciocínio não pode ser aceita, visto que essa conclusão não se extrai da mera interpretação gramatical do dispositivo, bem como do “espírito” (intenção) do constituinte derivado, consoante se pode perceber da “Justificação” da proposta de emenda. Assim, caberia ao legislador infraconstitucional a regulamentação das hipóteses de delegação, como verificado a partir do seguinte excerto:

Pretende-se desconstitucionalizar o detalhamento da regra de competência e das hipóteses de autorização para processamento e julgamento de causas previdenciárias pela Justiça Estadual, quando a comarca não sediar vara do Juízo Federal. Pela presente proposta, o referido § 3º do art. 109 mantém a autorização constitucional de delegação de competência, da Justiça Federal para a Justiça Estadual, quando a comarca não for sede do juízo federal. Ficaria a cargo do legislador infraconstitucional, entretanto, o detalhamento das hipóteses e dos critérios em que se dará essa delegação (SENADO FEDERAL, 2015a, p. 4).

Para justificar a proposta de emenda, o senador que a subscreveu refere-se a uma maior flexibilização da regra de delegação de competência, outorgando ao legislador ordinário a sua modulação, devendo este estar atento às constantes mudanças no plano da realidade social e jurídica, como a interiorização da Justiça Federal (SENADO FEDERAL, 2015a, p. 4).

Decerto, constata-se que a proposta não pretende o fim da delegação de competência, senão a sua desconstitucionalização, por entender ser a lei ordinária o ambiente apropriado para discussões a respeito do tema. Essa conclusão diverge do que se defende neste trabalho, em que se prega o fim da delegação de competência em matéria previdenciária.

De fato, conforme se percebe da “Justificação”, essa delegação (de causas previdenciárias) seria mantida em virtude do fenômeno da recepção do quanto disposto no inciso III do artigo 15 da Lei. 5.010, de 30 de maio de 1966, enunciado normativo que fora revogado pela própria redação atual § 3º do artigo 109 da Constituição (SENADO FEDERAL, 2015a, p. 4-6).

Dessa forma, para se ater ao quanto se propõe neste trabalho científico, a alteração constitucional objeto da Proposta de Emenda à Constituição nº 127/2015 deve ser secundada por lei ordinária que revogue o dispositivo infraconstitucional citado no parágrafo anterior, logo após a promulgação daquela.

À exceção das causas previdenciárias, tendo em vista o espectro de abrangência ora proposto, outras causas federais eventuais de delegação de competência para a Justiça Estadual, vigentes ou não, não serão aqui abordadas.

Por outro lado, o congressista autor da proposta de emenda à Constituição justifica o seu projeto com esteio na modificação do cenário existente, quando relacionado com os

primórdios da delegação de competência nacional, nos anos de 1965/1966. Deveras, a partir de 1966, foram criadas mais de 970 (novecentos e setenta) varas federais, assim como os tribunais regionais federais, os Juizados Especiais Federais, as Turmas Recursais, a Turma Nacional de Uniformização, as Turmas Regionais de Uniformização (SENADO, 2015c, p. 5). Verificou-se, por conseguinte, uma mudança profunda na organização da Justiça Federal.

Inclusive, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, muito também se mudou, como o advento da Lei 10.259, de 12 de julho de 2001, que institui os Juizados Especiais Federais, assim como a Lei n. 12.011, de 4 de agosto de 2009, a qual determinou a criação de 230 novas varas federais. Assim, plenamente justificada a expectativa de mudança na redação do § 3º do artigo 109.

O autor, além disso, fundamenta a proposta no menor estoque e no menor índice de recorribilidade das causas federais em curso na Justiça Federal, dados esses já explicitados em tópico anterior, bem assim no seu maior índice de julgamento (34%, enquanto, na Justiça Estadual, esse índice chega a 11%).

Como salientado, essa proposta foi devidamente aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, o que ocorreu em 17 de fevereiro de 2016, com a aprovação de uma emenda na mesma oportunidade, no sentido da supressão da expressão “inclusive nas decorrentes de acidente de trabalho”, por entender desnecessária, a teor da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (SENADO, 2016b).

Dessa forma, manteve-se a redação original da proposta, no tocante ao § 3º, modificando-se a redação do inciso I, nos seguintes termos:

[...]

I - as causas em que a União, entidade autárquica, empresa pública federal ou sociedade de economia mista federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho (SENADO, 2016b).

Após a aprovação, três emendas (SENADO, 2015c) de plenário foram propostas, sendo que apenas uma delas teve parecer favorável do relator (SENADO, 2016e), sem interferência no que se expõe, sendo que nenhuma delas ainda foi apreciada pela comissão.

A nota técnica nº 03/2016, lavrada pela Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE, em relação à proposta de emenda, faz expressa menção à necessária unificação da competência previdenciária: “A alteração visa promover a unificação, na Justiça Federal da competência para o julgamento de todas as demandas de natureza previdenciária, para maior racionalidade e coerência ao sistema [...]” (SENADO, 2016d, p. 1).

A associação destacou a importância do relatório elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça após audiência pública realizada nos dias 17 e 18 de fevereiro de 2014:

[...] a proposta (de emenda à Constituição) em referência encontra-se em plena consonância com posição do Órgão Central do Judiciário, responsável pelo planejamento estratégico e controle da sua gestão administrativa, e com missão precípua de contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com eficiência e efetividade com redução dos custos, em benefício da Sociedade (SENADO, 2016d p. 2).

Outra vantagem que poderia advir da unificação da competência proposta seria a isenção de custas ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), uma vez que a Lei federal 9.289, de 4 de julho de 1996, em seu artigo 4º¹¹⁵, contempla essa dispensa de pagamento a autarquias federais em causas cuja tramitação ocorra perante a Justiça Federal (SENADO, 2016d, p. 3).

Além disso, fala-se em compatibilização da “legislação constitucional” “ao contexto atual do sistema previdenciário” (SENADO, 2016d, p. 4).

Por seu turno, a Associação de Magistrados Brasileiros (AMB) opõe-se à mudança constitucional, destacando a maior capilaridade das varas estaduais, o que possibilitaria uma maior abrangência do acesso à justiça (SENADO, 2016d). Verifica-se, contudo, o desconhecimento desse órgão de representação acerca da pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça a respeito do assunto, bem como o descompasso com as recentes inserções legislativas, que promoveram uma expansão da Justiça Federal de primeiro grau.

A Associação Nacional de Defesa e Amparo ao Trabalhador Acidentado (ANDATA) salienta, em nota apresentada sobre a proposta de emenda em comento, quanto às modificações constitucionais, aspectos de direito material e procedimentais que justificariam a manutenção da atual regulamentação, mostrando-se baixo rigor técnico das soluções que propõe (SENADO, 2015d), eis que não atacam diretamente a alteração proposta, mas questões subjacentes.

Por fim, a Comissão de Estudos sobre Acidente de Trabalho da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional São Paulo também se manifestou acerca da proposta em curso no Senado Federal, posicionando-se desfavoravelmente à alteração da Constituição, mantendo o foco nas causas em que se discute benefícios decorrentes de acidente do trabalho (SENADO, 2016a).

¹¹⁵ “Art. 4º São isentos de pagamento de custas:

I - a União, os Estados, os Municípios, os Territórios Federais, o Distrito Federal e as respectivas autarquias e fundações”;

[...]

Por outro lado, a Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016 (CÂMARA, 2016a), encaminhada pelo Governo Federal, que busca alterar disposições constitucionais sobre a seguridade social, trouxe modificações ao artigo 109, no sentido de, além de modificar a competência acerca de acidentes do trabalho, reservar à lei a possibilidade de delegar causas federais à competência da Justiça Estadual, ressaltando o disposto no artigo 15 da Lei 5.010, de 30 de maio de 1996. Foi proposta a seguinte redação:

Art. 109.
 I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

 § 3º As causas de competência da justiça federal poderão ser processadas e julgadas na justiça estadual, quando a comarca não for sede de vara do juízo federal, nos termos da lei.

 (NR)(CÂMARA, 2016a).

O relator da proposta, Deputado Federal Arthur Oliveira Maia, rejeitou, em 07 de março de 2017, o Requerimento 5.925/2017 (CÂMARA, 2016a), que se pautava no artigo 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no qual se alegava aumento de despesa incompatível com as leis orçamentárias, sob o fundamento de que os efeitos financeiros a ser suportados pelo Poder Público seriam incertos e indeterminados. Entrementes, comissão especial destinada a proferir parecer, em 09 de maio de 2017, aprovou destaque, rejeitando a proposta de emendar o artigo 109 (CÂMARA, 2016c), de modo que esse tema não será tratado no processo legislativo em questão.

Um questionamento razoável que pode ser feito quanto à delegação de competência em matéria previdenciária é no sentido de que se trata de uma faculdade do particular a possibilidade de ajuizamento em qualquer dos dois ramos do Poder Judiciário (estadual ou federal). Dessa forma, havendo prejuízo ao jurisdicionado, no tocante ao não atendimento da duração razoável de seus processos previdenciários em curso na Justiça Estadual, a opção voluntária daquele isentaria o Estado brasileiro pela demora excessiva?

A resposta deve ser negativa. Com efeito, tendo em vista que, em causas previdenciárias, em sua grande maioria, tutela-se o direito de pessoas hipossuficientes, sem maiores conhecimentos técnicos, não se mostra possível e razoável que tais pessoas sejam prejudicadas, por exemplo, por não terem recebido assistência jurídica de qualidade. Assim, configura-se como medida de política judiciária a tomada de medidas pelo Estado que

favoreçam os cidadãos, sobretudo os mais necessitados, ainda que estes, por ignorância, desconheçam medidas que os favoreçam.

4.4 Unificação da competência previdenciária na Justiça Federal também deve alcançar o julgamento de benefícios acidentários

No presente subcapítulo, no caminho da unificação da competência previdenciária na Justiça Federal, busca-se demonstrar a necessidade, também, da fixação, mediante alteração do texto constitucional, da competência para as demandas acidentárias, isto é, decorrentes de acidentes do trabalho, neste ramo do Poder Judiciário.

Para tanto, inicialmente, será feito um relato da proteção acidentária, através da demonstração de sua evolução histórica e seu estágio atual, em que não há diferença substancial na proteção acidentária da não acidentária, é dizer, daquela que doravante será chamada de previdenciária em sentido estrito (ou, tão somente, previdenciária). Com efeito, a proteção em ambos os casos será realizada mediante a concessão de prestações previdenciárias, com temperamentos em questões periféricas, como os requisitos para concessão ou garantias adicionais para os acidentados.

4.4.1 Nascimento da proteção acidentária

O acidente do trabalho, que resultar em invalidez ou morte do trabalhador, tornou-se comum com a Revolução Industrial, tendo em vista um intenso processo de mecanização, responsável direto pelo incremento da produtividade, como, também, pelos acidentes (COIMBRA, 1999, p. 186). Inicialmente, a reparação somente era admitida com a utilização da reponsabilidade de índole civil, comum, desde que comprovada a culpa do empregador.

A primeira lei de proteção ao acidente do trabalho foi editada, pioneiramente, em 6 de julho de 1884, na Alemanha, por Otto von Bismarck¹¹⁶ (HORVATH JÚNIOR, 1997, p. 31), conhecida como *Unfallversicherungsgesetz*, que pode ser traduzida, livremente, como legislação sobre seguros contra acidentes (WALTERMANN, 2012, p. 25).

¹¹⁶ “Com a instituição do programa de seguro social, Bismarck reforçava sua luta contra o socialismo, no sentido de que o Estado monárquico-autoritário ofereceria mais à classe trabalhadora que aquele sistema de governo e a democracia social” (WALTERMANN, 2012, p. 25, tradução livre). Original: “Bismarck war sicher der Vorteile bewusst, die sich aus einem Sozialversicherungsprogramm für seinen Kampf gegen den Sozialismus gewinnen liessen, es war sein Wunsch zu zeigen, dass der monarchisch-obrigkeitliche Staat der Arbeiterklasse mehr zu bieten als Sozialismus und Sozialdemokratie”.

Essa lei de 1884 introduziu a proteção fundada em risco de acidente do trabalho (*Arbeitsunfallrisiko*), com fundamento em direito público (*öffentlich-rechtliches Basis*), substituindo a anterior responsabilização privada por danos (*privatrechtlichen Schadenersatzhaftung*) (WALTERMANN, 2012, p. 27).

A doutrina francesa do século XIX tentou evoluir para a responsabilidade contratual do tomador, que teria a obrigação de manter a incolumidade dos seus operários, teoria não acolhida pela jurisprudência daquele tempo. Progrediu-se, então, para a responsabilização objetiva, em virtude do aumento exponencial dos riscos de acidente, com o desenvolvimento industrial, fundamentando-se no risco profissional, tendo em vista a apropriação dos ganhos da atividade laboral, o que culminou com as primeiras leis europeias de proteção social (COIMBRA, 1999, p. 187).

Na Itália, a proteção legal contra acidentes do trabalho remonta também ao final do século XIX, quando ocorria mediante a responsabilização civil do empregador, através de um seguro obrigatório, que cumpria uma função social, eis que se admitia a reparação ainda que em virtude de força maior, sem culpa do tomador do serviço (PERSIANI, 2009, p. 193). Por outro lado, a evolução legislativa do início do século XX demonstrou uma tutela cada vez mais publicista, com a função sendo repassada a entidades públicas (2009, p. 194). Ainda naquele ordenamento jurídico, destacou-se o princípio da automaticidade, segundo o qual os benefícios devem ser outorgados, independentemente do pagamento de contribuições ou do cumprimento de carência (2009, p. 194).

Mattia Persiani ressalta, ainda, que o fundamento inicial era o risco profissional, eis que se pautava na vantagem com o uso da força de trabalho (2009, p. 196). Atualmente, encontra fundamento na “solidariedade de toda a coletividade organizada no Estado a favor de quem venha a se encontrar em situação de necessidade” (2009, p. 198). Não se busca mais o ressarcimento de um prejuízo, senão, como as formas de tutela previdenciária, fazer frente às situações de necessidade social.

No Brasil, a repercussão dessas legislações protetivas somente teve início no despertar do século XX. No período inicial, tratava-se de contrato de direito privado, com submissão ao Código Civil de 1916. Essa proteção, aos poucos, foi migrando para a previdência social. Com efeito, além de se modificar o organismo responsável pela administração e indenização pelos infortúnios, foram sendo instituídos, para tanto, os benefícios previdenciários, como a aposentadoria por invalidez, o auxílio-doença, o auxílio-acidente e a pensão por morte (COIMBRA, 1999, p. 188).

A Constituição de 1934 foi a primeira a mencionar a proteção ao acidente do trabalho, sob a forma de prestação previdenciária (LAZZARI, 2016, p. 640). Outrossim, esta proteção inaugurou-se com o Decreto 24.637, de 10 de julho de 1934, que instituiu o sistema de indenização tarifado, que fixava “[...] o valor do benefício acidentário em parâmetros que levam em conta a remuneração do indivíduo, em substituição à concepção de indenização em parcela única, em que existia uma tutela, na qual ‘cada parte do corpo tinha seu valor’” (LAZZARI, 2016, p. 640). De fato, os benefícios acidentários não tem mais natureza indenizatória, pois se destinam à manutenção da condição de subsistência dos beneficiados (PULINO, 1996, p. 7).

Diferentemente do que ocorria em momento anterior, com a Lei 5.316, de 14 de setembro de 1967, institui-se o “monopólio estatal do regime de acidentes do trabalho” (ROCHA, 2015, p. 128). Promoveu-se a integração à previdência social. Assim, foi adotada a teoria do risco social, excluindo a participação de seguradoras privadas. Contudo, a forma de cálculo da renda mensal e o regime eram diferenciados em relação aos demais benefícios, o que somente se encerrou com a Lei 9.032, de 28 de abril de 1995.

A Constituição de 1988 reforça o acidente do trabalho como risco social, outorgando proteção previdenciária, a teor do artigo 201, I. Adotou-se, também, a teoria do risco empresarial, mediante contribuição ao SAT (Seguro de Acidentes do Trabalho) ou RAT (Riscos Ambientais do Trabalho), a cargo do empregador. Entretanto, apesar da previsão de cobertura concorrente do seguro de acidentes do trabalho, com a edição da Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, pela iniciativa privada, não houve, ainda, regulamentação em tal sentido, razão pela qual a proteção mantém-se apenas pelo Regime Geral de Previdência Social (LAZZARI, 2016, p. 641).

O §10º do artigo 201 da Carta Magna, inclusive, teve a sua redação conferida pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, nos seguintes termos: “Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendido concomitantemente pelo regime geral da previdência social e pelo setor privado” (BRASIL, 1988, *web*).

O art. 7º, XXVIII da Constituição Federal elenca como direito do trabalhador, o “seguro contra acidente de trabalho a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa” (BRASIL, 1988, *web*). Feijó Coimbra discorda da expressão “a cargo do empregador”, por ir de encontro ao sentido de responsabilidade social que defende e que aduz venha sendo amadurecido no direito brasileiro (1999, p. 186), uma vez que, para esse autor, as reparações decorrentes do acidente do trabalho devem ser enquadradas como prestações previdenciárias.

Miguel Horvath Júnior refere-se à “teoria da proteção previdenciária parcial”, adotada a partir do fim do monopólio do Estado (ao menos, em tese, no plano legal/constitucional). Assim, a proteção estatal é complementada por seguros privados. Para tanto, destaca-se a “teoria do contrato administrativo”, de autoria de Wagner Balera, que “[...] prevê seguro privado obrigatório contra acidentes do trabalho aparelhado por contratos de direito público [...]”. Nesse modelo, o empregador, juntamente com o Estado, também é responsável pela cobertura (HORVATH JÚNIOR, 1997, p. 47-48).

Pode-se dizer que a responsabilidade em relação aos acidentes do trabalho evoluiu da aquiliana, mediante verificação de culpa ou dolo, para a responsabilidade objetiva, inicialmente, pelo risco profissional e, atualmente, levando em consideração a teoria do risco social (ROCHA, 2015, p. 129).

Com a adoção dessa teoria do risco social, “a sociedade arca com o ônus do indivíduo incapacitado, independentemente de quem causou o infortúnio” (LAZZARI, 2016, p. 646). O seguro social é imposto pelo Estado e financiado por todos, direta ou indiretamente (PULINO, 1996, p. 7). Haja vista a solidariedade social, a sociedade suporta o risco da atividade profissional, em razão do proveito proporcionado. O trabalho evidencia-se como um valor social (HORVATH JÚNIOR, 1997, p. 34). A culpa ou dolo do empregador somente será relevante para fins de responsabilidade civil, assim como em caso de ação regressiva, proposta pela autarquia previdenciária buscando ressarcir-se dos valores pagos a título de benefícios previdenciários.

4.4.2 Configuração do acidente do trabalho

O risco coberto é o acidente, que representa uma necessidade social, com a diminuição ou redução da capacidade laboral (HORVATH JÚNIOR, 1997, p. 30). Adota-se o conceito do risco-causa a partir da hipótese de incidência, ou seja, através de sua ocorrência no plano da realidade social.

O evento deve decorrer do exercício do trabalho (ALENCAR, 2009, p. 133). Esse é o acidente do trabalho típico ou próprio (ROCHA, 2015, p. 130), que deve ocorrer mediante as seguintes características: exterioridade da causa do acidente; violência; subaneidade e a relação com a atividade laboral¹¹⁷ (LAZZARI, 2016, p. 643). Dizer que o acidente encontra-se

¹¹⁷ De forma análoga entende a doutrina alemã, eis que o acidente do trabalho deve decorrer de um evento externo (*Einwirkung von aussen*); provocando danos à saúde ou morte (*Gesundheitsschaden oder Tod*); demonstrando o nexo causal com o acidente (*haftungsbegründende Kausalität*), vale dizer, deve se referir,

configurado quando ocorrido “por ocasião do trabalho” não significa que o trabalho seja a causa direta do acidente. Ademais, infortúnios ocorridos em ambiente de trabalho podem não significar, necessariamente, acidente do trabalho (PERSIANI, 2009, p. 216).

Além disso, o acidente deve provocar “lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte, ou a perda, ou a redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho” (ALENCAR, 2009, p. 133). Assim como ocorre com as prestações não acidentárias, a incapacidade, apta a proporcionar a percepção do benefício, pode ser total ou parcial, permanente ou temporária (COIMBRA, 1999, p. 191).

Ainda, por consequência das duas premissas anteriores, a redução da capacidade deve ter como causa acidente do trabalho. O nexo deve ser comprovado de forma clara (COIMBRA, 1999, p. 191-192), isto é, “o vínculo fático que liga o efeito (incapacidade para o trabalho ou morte) à causa” (acidente do trabalho ou, como visto abaixo, doença profissional ou do trabalho) (LAZZARI, 2016, p. 648).

São titulares das prestações, os segurados empregados, avulsos e segurados especiais, nos termos do artigo 19, da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, bem como os seus dependentes, destacando-se, outrossim, a inclusão recente de outra categoria de segurados, a saber, os empregados domésticos, com redação modificada pela Lei Complementar 150, de 1º de junho de 2015, em decorrência da promulgação da Emenda Constitucional 72, de 02 de abril de 2013. O aposentado, noutro giro, que tenha retornado ao trabalho, não faz jus a uma proteção completa, somente lhe sendo assegurado o direito a auxílio-acidente, quando empregado.

Quanto aos contribuintes individuais, relevante destacar o médico-residente (COIMBRA, 1999, p. 192), que teve sua regulamentação há pouco alterada. De fato, os médicos-residentes possuíam proteção contra infortunistica até a edição da Medida Provisória 536, de 24 de junho de 2011, convertida na Lei 12.514, 28 de outubro de 2011, que alterou a Lei 8.138, de 28 de dezembro de 1990, não mais prevendo essa proteção. Destarte, a proteção somente se manteve até 24 de junho de 2011.

Na Itália, diferentemente do que ocorria anteriormente, todos os empregados subordinados tem essa forma de proteção e não apenas os que trabalham na indústria (PERSIANI, 2009, p. 204), inclusive os que prestam serviços às entidades públicas. Não estão incluídos na proteção, todavia, os empregados domésticos e os profissionais do esporte (2009, p. 206).

concretamente, ao contexto da atividade desenvolvida (*konkrete Verhaltensweise gehört zur versicherten Tätigkeit – innerer Zusammenhang*) (WALTERMANN, 2012, p. 141).

O artigo 21¹¹⁸ da Lei Geral de Benefícios brasileira elenca as hipóteses em que se tem configurado acidente do trabalho por equiparação. Sua redação, transcrita em nota de rodapé, é autoexplicativa. Dentre elas, encontram-se os acidentes ocorridos no local e horário de trabalho, por causa estranha ao exercício da atividade laboral (inciso II) e o acidente fora do local e horário de trabalho, mas em função dele (inciso IV).

Fora dessas hipóteses, tem-se o “acidente de qualquer natureza”, que tem índole previdenciária em sentido estrito, como o ocorrido em momentos de lazer, de repouso semanal remunerado (ALENCAR, 2009, p. 135).

Diferentemente dos acidentes, as doenças demandam tempo, ocorrem de forma paulatina, de modo que não se pode determinar, em regra, com precisão, o tempo e local de sua ocorrência. Trata-se de um processo e não de um fato pontual. Assim, as doenças não se identificam com os acidentes, em que pese as doenças profissionais (tecnopatias) e as doenças do trabalho (mesopatias) recebam a mesma proteção conferida pelas normas acidentárias (ALENCAR, 2009, p. 135).

A doença profissional, por conseguinte, ocorre em determinados ofícios, havendo ou não predisposição física, de modo que, de forma lenta e insidiosa, o trabalhador vai sendo acometido de afecção orgânica, que se entende como um quadro mórbido, que reduz sua capacidade produtiva de forma total ou parcial (COIMBRA, 1999, p. 200). São doenças típicas (que não se confundem com acidente do trabalho típico), desenvolvidas a partir do

¹¹⁸ “Art. 21. Equiparam-se também ao acidente do trabalho, para efeitos desta Lei:

I - o acidente ligado ao trabalho que, embora não tenha sido a causa única, haja contribuído diretamente para a morte do segurado, para redução ou perda da sua capacidade para o trabalho, ou produzido lesão que exija atenção médica para a sua recuperação;

II - o acidente sofrido pelo segurado no local e no horário do trabalho, em conseqüência de:

- a) ato de agressão, sabotagem ou terrorismo praticado por terceiro ou companheiro de trabalho;
- b) ofensa física intencional, inclusive de terceiro, por motivo de disputa relacionada ao trabalho;
- c) ato de imprudência, de negligência ou de imperícia de terceiro ou de companheiro de trabalho;
- d) ato de pessoa privada do uso da razão;

- e) desabamento, inundação, incêndio e outros casos fortuitos ou decorrentes de força maior;

III - a doença proveniente de contaminação acidental do empregado no exercício de sua atividade;

IV - o acidente sofrido pelo segurado ainda que fora do local e horário de trabalho:

- a) na execução de ordem ou na realização de serviço sob a autoridade da empresa;
- b) na prestação espontânea de qualquer serviço à empresa para lhe evitar prejuízo ou proporcionar proveito;
- c) em viagem a serviço da empresa, inclusive para estudo quando financiada por esta dentro de seus planos para melhor capacitação da mão-de-obra, independentemente do meio de locomoção utilizado, inclusive veículo de propriedade do segurado;
- d) no percurso da residência para o local de trabalho ou deste para aquela, qualquer que seja o meio de locomoção, inclusive veículo de propriedade do segurado.

§ 1º Nos períodos destinados a refeição ou descanso, ou por ocasião da satisfação de outras necessidades fisiológicas, no local do trabalho ou durante este, o empregado é considerado no exercício do trabalho.

§ 2º Não é considerada agraviação ou complicação de acidente do trabalho a lesão que, resultante de acidente de outra origem, se associe ou se superponha às conseqüências do anterior”.

exercício do trabalho, de modo que há presunção (absoluta), sendo dispensável a comprovação do nexo de causalidade (ALENCAR, 2009, p. 135).

As doenças do trabalho, de outro norte, são doenças atípicas, sendo necessária a comprovação do liame causal (ALENCAR, 2009, p. 135). São moléstias comuns, de que pode ser portadora qualquer pessoa, sendo adquirida em razão de condições especiais em que o trabalho é realizado (ROCHA, 2015, p. 132). Para melhor apreensão do tema, Feijó Coimbra diferencia moléstia profissional de doença do trabalho:

Assim, a doença profissional será a que decorre do mero exercício de certa atividade, pela exposição ou o contato com substâncias ou agentes nocivos, pertinentes a essas atividades. Já a doença do trabalho será a que decorre do exercício de uma atividade em si mesma não-nociva, mas que se torna danosa pelas condições especialíssimas por que é exposta em “prática” (1999, p. 201).

A prova do nexo de causalidade é mais difícil nesse último caso (COIMBRA, 1999, p. 202), isto é, das doenças do trabalho.

Essas doenças (profissionais e do trabalho) são equiparadas a acidentes de trabalho (COIMBRA, 1999, p. 202). No entanto, elas possuem um âmbito de abrangência mais restrito (PERSIANI, 2009, p. 236). Mattia Persiani entende ser, contudo, uma tutela necessária, pois ligada às atividades que a tutela relativa aos acidentes contempla. Aparentemente, há uma conexão com a ideia de risco profissional, originariamente estabelecida (2009, p. 237).

O NTEP – Nexo Técnico Epidemiológico, previsto no artigo 21-A, da Lei 8.213/91, incluído pela Lei 11.430, de 26 de dezembro de 2006, com redação atual conferida pela Lei Complementar 150, de 1º de junho de 2015, instituiu “[...] uma presunção extraída a partir de dados empíricos, obtidos mediante a reiteração de registros de ocorrência de entidades mórbidas motivadoras de incapacidade do empregado e de atividade da empresa-empregadora” (ALENCAR, 2009, p. 136).

Com esses dados, a perícia do INSS pode caracterizar uma incapacidade como de origem acidentária, independentemente da comunicação do acidente. Trata-se de presunção relativa e pode ser buscado o seu afastamento pelo empregador. Aquela presunção anterior, vale dizer, das doenças profissionais, é, contudo, absoluta (ALENCAR, 2009, p. 137).

O artigo 20, § 1º, da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991 exclui da classe de moléstias a serem protegidas as doenças degenerativas, as peculiares a certos grupos etários, assim como quando não comprovada a incapacidade e a “doença endêmica adquirida por segurado habitante de região em que ela se desenvolva, salvo comprovação de que é resultante de exposição ou contato direto determinado pela natureza do trabalho”.

As ações judiciais em que se postula benefício decorrente de acidente do trabalho não se confundem com aquelas em que se busca indenização por dano moral ou patrimonial, decorrente da relação de trabalho, previstas no artigo 114, VI da Constituição Federal, de competência da Justiça do Trabalho, eis que tais demandas objetivam responsabilização de ordem civil (ALENCAR, 2009, p. 147). Frise-se que o artigo 121 da Lei 8.213/91 expressamente difere essa responsabilidade dos benefícios acidentários¹¹⁹.

Mattia Persiani sustenta que, no direito italiano, adotou-se a concepção tradicional, “[...] na qual tutela previdenciária e ressarcimento de danos são considerados no mesmo plano” (2009, p. 258), evitando-se o ressarcimento integral, ao contrário do que ocorre de acordo com a lei brasileira. A Corte Constitucional daquele país entende não haver vício nessa regulamentação legal (com exceção dos danos biológicos). Entrementes, enquanto a primeira (tutela previdenciária) atende a interesse público, no sentido de eliminar uma necessidade social, o segundo (ressarcimento de danos) visa recuperar um prejuízo patrimonial. A preferência à primeira é justificada em virtude das vantagens da tutela previdenciária.

Ainda no tocante ao ordenamento jurídico italiano, não há diferença substancial quanto aos benefícios ditos previdenciários. Os benefícios econômicos são proporcionais e devem ter vez assim que venha a ocorrer o evento protegido (PERSIANI, 2009, p. 241). Os benefícios de saúde, por sua vez, devem garantir o direito à saúde, bem como a recuperação da capacidade de trabalho (2009, p. 242).

É cediço salientar que, atualmente, no direito brasileiro, também não há diferença substancial entre benefícios acidentários e não acidentários ou previdenciários em sentido estrito, como pontuado por Hermes Arrais Alencar: “As prestações acidentárias integram o rol de benefícios previdenciários (2009, p. 133).

Deveras, antes do advento da Lei 9.032, de 28 de abril de 1995, havia distinção significativa entre os benefícios previdenciários e os acidentários. Contudo, com a promulgação dessa legislação, não há mais distinção nos percentuais e formas de cálculo. O cálculo da renda mensal do benefício acidentário deve ser realizado de acordo com o salário-de-benefício, do mesmo modo que as demais prestações previdenciárias e não de acordo com salário-de-contribuição da data do acidente.

¹¹⁹ Para Daniel Pulino, são três as formas de responsabilidade em matéria acidentária, vale dizer, “1. A responsabilidade objetiva do órgão da Previdência para com os beneficiários; 2. A responsabilidade subjetiva do empregador para com o acidentado ou seus dependentes, quando aquele agiu com dolo ou culpa; e 3. A responsabilidade subjetiva da empresa para com o órgão previdenciário, em regresso àquilo que foi pago por este último ao beneficiário, nos casos em que aquele negligenciou as normas-padrão de higiene e segurança do trabalho” (1996, p. 6).

Além disso, até a edição desse ato normativo, não havia possibilidade de concessão de auxílio-acidente se não decorresse de acidente do trabalho. A partir de então, o segurado pode perceber auxílio-acidente de ordem previdenciária ou acidentária (ALENCAR, 2009, p. 139).

As diferenças entre aquelas espécies circunscrevem-se a questões não essenciais, como a desnecessidade de comprovação de tempo de carência, o que ocorre também com alguns benefícios previdenciários em sentido estrito, como os que decorrem de acidentes de qualquer natureza ou em virtude de incapacidade causada por patologias expressamente enumeradas.

Ademais, o artigo 118 da Lei de Benefícios assegura ao acidentado, após afastamento por mais de 15 (quinze) dias em razão do acidente do trabalho, a estabilidade de 12 (doze) meses, impedindo a demissão sem justa causa, após a cessação do auxílio-doença, ainda que não esteja em gozo de auxílio-acidente. O Supremo Tribunal Federal, em 02 de junho de 2005, através da ADI nº 639, reputou essa regra como constitucional (ALENCAR, 2009, p. 143). Ademais, durante o afastamento, o acidentado faz jus ao depósito de FGTS pela empresa. Assim como a estabilidade, trata-se de direito eminentemente trabalhista e não previdenciário (ROCHA, 2015, p. 135).

O artigo 129 da Lei 8.213/91 prevê a adoção de procedimento sumário para os processos em que se demande benefício acidentário, inclusive com tramitação durante as férias (ALENCAR, 2009, p. 150), malgrado a Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, tenha abolido as férias forenses.

Apesar da interpretação jurisprudencial vacilante no tocante à competência para o julgamento das ações que versem sobre revisão da renda mensal de benefícios acidentários, mais consentâneo mostra-se o julgamento perante a Justiça Federal, ainda que mantida como regra a competência acidentária na Justiça Estadual, tendo em vista que o fundamento jurídico do pedido não se trata de acidente do trabalho, mas, sim, de erro de cálculo do benefício ou de sua necessidade de atualização (ALENCAR, 2009, p. 146-147). O Superior Tribunal de Justiça, porém, tem decidido pela fixação da competência na seara estadual¹²⁰, haja vista que o artigo 109, I não fez qualquer ressalva a respeito.

¹²⁰ “PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL PARA O PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DAS DEMANDAS QUE VERSEM SOBRE CONCESSÃO E REVISÃO DE BENEFÍCIO DECORRENTE DE ACIDENTE LABORAL. SÚMULAS 15/STJ E 501/STF. COMPETÊNCIA FIXADA DE ACORDO COM O PEDIDO EXPRESSO NA PETIÇÃO INICIAL. AGRAVO REGIMENTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A Justiça Estadual é competente para processar e julgar ação relativa a acidente de trabalho, estando abrangida nesse contexto tanto a lide que tem por objeto a concessão de benefício decorrente de acidente de trabalho, como

Quanto à pensão por morte decorrente de acidente do trabalho, o mesmo raciocínio deve ser empregado, visto que o fato gerador é o óbito e não o acidente do trabalho. Busca-se relação jurídica entre dependente e autarquia federal. Não há necessidade de perícia ou juntada de Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT). Basta a comprovação do óbito, da qualidade de segurado do instituidor e da dependência econômica, se for o caso.

O Superior Tribunal de Justiça, órgão responsável pela uniformização da legislação federal, tem vacilado em seus entendimentos, a depender do órgão a que é submetido o conflito de competência. Decerto, nos julgamentos realizados pela 3ª Seção¹²¹, a competência tem sido fixada perante a Justiça Federal, da mesma forma que aqui se defende, ao passo em que a 1ª Seção¹²², com julgados mais recentes, entende ser competente, contudo, a Justiça Estadual.

4.4.3 Dos fundamentos para a fixação da competência das causas acidentárias perante a Justiça Federal

Feijó Coimbra já advertia ser desnecessária uma legislação especial para tratar dos acidentes do trabalho, vale dizer, uma proteção específica, devendo-se valer da mesma

também as relações daí decorrentes (restabelecimento, reajuste, cumulação), uma vez que o art. 109, I da CF não fez qualquer ressalva a este respeito. Súmulas 15/STJ e 501/STF.

[...]

(AgRg no CC 141.868/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/12/2016, DJe 02/02/2017)

¹²¹ “PREVIDENCIÁRIO. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. JUSTIÇA ESTADUAL E JUSTIÇA FEDERAL. BENEFÍCIO DE PENSÃO POR MORTE. ACIDENTE DE TRABALHO. AÇÃO REVISIONAL. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 15/STJ. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. PRECEDENTES.

- Conforme o entendimento firmado pela Terceira Seção desta Corte, compete à Justiça Federal processar e julgar as ações objetivando a concessão ou revisão dos benefícios de pensão por morte, ainda que decorrentes de acidente de trabalho.

- Conflito conhecido para declarar competente o Juízo Federal do Juizado Especial Cível e Criminal da Seção Judiciária do Estado do Amazonas, o suscitado”.

(STJ, 2012)

¹²² “PREVIDENCIÁRIO. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. PENSÃO POR MORTE. ÓBITO DECORRENTE DE ASSALTO NO LOCAL E HORÁRIO DO TRABALHO. ACIDENTE DO TRABALHO IMPRÓPRIO OU ATÍPICO. PRESUNÇÃO LEGAL. ART. 21, II, 'A', DA LEI N. 8.213/91. COMPETÊNCIA DO JUÍZO DA JUSTIÇA ESTADUAL PARA O PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DA PRETENSÃO.

1. Conflito negativo de competência em que se examina a qual Juízo compete o processamento e julgamento de pretensão por pensão por morte cujo óbito do trabalhador decorreu de assalto sofrido no local e horário de trabalho.

2. O assalto sofrido pelo de cujus no local e horário de trabalho equipara-se ao acidente do trabalho por presunção legal e o direito ao benefício decorrente do evento inesperado e violento deve ser apreciado pelo Juízo da Justiça Estadual, nos termos do que dispõe o artigo 109, I (parte final), da Constituição Federal combinado com o artigo 21, II, 'a', da Lei n. 8.213/91.

3. Conflito de competência conhecido para declarar competente o Juízo de Direito da 3ª Vara de Acidentes do Trabalho de São Paulo – SP”.

(STJ, 2014)

proteção, em maior ou menor extensão, prevista pelas leis gerais de amparo social (1999, p. 185). Naturalmente, algumas adaptações dessa base normativa comum são fulcrais, como no tocante à desnecessidade do implemento de período de carência. Por seu turno, assim como em relação ao direito material, a competência deve ser a mesma pertinente aos demais benefícios previdenciários, haja vista a atribuição de uma autarquia federal, o Instituto Nacional do Seguro Social, no sentido de concedê-los e administrá-los.

Com efeito, é cediço ressaltar que as causas acidentárias não deixam de envolver ente federal responsável pela manutenção e concessão dos benefícios. No entanto, a Constituição Federal, no artigo 109, I, segundo longa tradição, excepcionou a competência, de modo a fixá-la como causa estadual, contrariando a lógica e todo o estudo desenvolvido no presente trabalho.

Segundo Antonio Cesar Bochenek, essa exceção remontaria ao §1º do artigo 123 da Constituição de 1946¹²³, quando somente existia Justiça Federal em segunda instância, uma vez que houvera sido extinta a sua representação na primeira instância. Isso teria justificado, naquele momento, a fixação da competência estadual. As Constituições seguintes teriam mantido a exceção, ignorando a reinserção da representação em primeira instância no âmbito federal. Para esse doutrinador, a unificação possibilitaria “[...] igualdade de tratamento das relações previdenciárias, evitando o fracionamento da prestação jurisdicional e as decisões contraditórias” (2004, p. 135-136).

Fernando Figueiredo Abranches, por seu turno, esclarece de modo diferente como teria ocorrido a fixação da competência relacionada a acidentes do trabalho, versão a que se adere. Deveras, a competência para acidentes do trabalho era exercida pela Justiça do Trabalho e, com a Constituição de 1946, a partir do §1º do artigo 123, a competência foi deslocada para a única “Justiça Comum” existente naquele tempo, vale dizer, a Justiça dos Estados, do Distrito Federal ou dos Territórios. A redação do dispositivo refere-se à “Justiça ordinária”, embora o artigo 105, §3º, *a*, da mesma Carta Política, excepcione da Justiça Federal essa espécie de demanda (1974, p. 67).

A atribuição inicial à Justiça Comum tem como fundamento o fato desta representar a seara de disputas judiciais entre particulares. Isso se justificava, uma vez que a proteção contra acidentes do trabalho não constituía ainda atribuição do Estado, mas de empresas

¹²³ Art 123 - Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre empregados e empregadores, e, as demais controvérsias oriundas de relações, do trabalho regidas por legislação especial.

§ 1º - Os dissídios relativos a acidentes do trabalho são da competência da Justiça ordinária.
[...]

privadas, como regra, não havendo interesse da União ou de autarquia federal, eis que ainda não instituído o seguro social, mas reputado como mercantilista (ABRANCHES, 1974, p. 67-68). Da mesma forma ocorreu com a Lei Maior de 1967, a teor do §2º do artigo 134¹²⁴. Frise-se, que se cuidou de atribuição originária de competência e não por delegação (1974, p. 67).

Noutro passo, a Lei 5.316, de 14 de setembro de 1974 instituiu sistema semelhante ao seguro social, razão pela qual a Constituição de 1969 também agregou a proteção contra acidentes do trabalho ao seguro social, transferindo a responsabilidade para a sociedade. Segundo Fernando Abranches, seria conveniente que se atribuisse o julgamento das demandas aos juízes especializados e habituados a decidir causas de interesse da União e das autarquias federais (1974, p. 68-70). No entanto, o §2º do artigo 142 dessa Carta Política¹²⁵ manteve a competência perante a “justiça ordinária”, sendo expressa, no ponto, ao especificar a que “justiça” referia-se, isto é, “dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”¹²⁶.

Por outro lado, o artigo 3º, §2º, da Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995, expressamente exclui as causas acidentárias da competência do Juizado Especial Estadual, justificando ainda mais a atribuição de competência originária e recursal à Justiça Federal, em face à possibilidade de utilização de procedimento célere, sumaríssimo (ALENCAR, 2009, p. 146).

A súmula nº 178 do Superior Tribunal de Justiça dispõe que: “O INSS não goza de isenção do pagamento de custas e emolumentos, nas ações acidentárias, de benefícios, propostas na Justiça Estadual”. Por sua vez, o artigo 129 da Lei Geral de Benefícios outorga isenção de pagamento de custas nas lides referentes a acidente do trabalho. Em razão do princípio federativo, entretanto, lei federal não pode conceder isenção de processos em curso na Justiça Estadual, reputando-se inconstitucional essa regulamentação. Algumas leis

¹²⁴ Art. 134 - Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre empregados e empregadores e as demais controvérsias oriundas de relações de trabalho regidas por lei especial. [...]

§ 2º - Os dissídios relativos a acidentes do trabalho são da competência da Justiça ordinária.

¹²⁵ Art. 142. Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre empregados e empregadores e, mediante lei, outras controvérsias oriundas de relação de trabalho.

§ 1º A lei especificará as hipóteses em que as decisões, nos dissídios coletivos, poderão estabelecer normas e condições de trabalho.

§ 2º Os litígios relativos a acidentes do trabalho são da competência da justiça ordinária dos Estados, do Distrito Federal ou dos Territórios.

¹²⁶ Fernando Figueiredo Abranches não concordava com esse entendimento, haja vista, em primeiro lugar, que o artigo 125, I da Constituição de 1969 não excepcionava as causas trabalhistas da Justiça Federal. Em segundo lugar, há dispositivo previsto no §2º do art. 142 acerca de delegação de competência. Por fim, o termo “justiça ordinária” pode abranger, igualmente, a Justiça Federal, interpretação sistemática que se extrai de todo o contexto constitucional, sobremaneira porquanto o constituinte deveria ter se utilizado de expressão mais específica, é dizer, “justiça ordinária estadual” (1974, p. 72/75).

estaduais conferem isenção a entes federais, não se aplicando, a eles, a súmula nº 178 (ALENCAR, 2009, p. 151-152).

Configura-se, no ponto, mais uma razão para o estabelecimento da competência para ações acidentárias perante a Justiça Federal, haja vista a economia de dinheiro público gasto por parte da autarquia previdenciária, quando necessário o recolhimento de custas processuais.

A exclusão da competência da Justiça Federal quanto às ações acidentárias, ademais, prejudica, de forma acentuada, os acidentados, uma vez que sequer permite o ajuizamento facultativo nesse ramo do Poder Judiciário, como nos casos de competência delegada, bem como a impossibilidade de se utilizar dos juizados especiais.

A não configuração de acidente do trabalho em demanda proposta perante a Justiça Estadual, após conclusão da perícia médica, culmina com o julgamento de improcedência, ainda que se constate a total incapacidade para o trabalho do segurado, bem como, eventualmente, o tempo de carência, se for o caso. O segurado deverá ajuizar nova demanda perante a Justiça Federal, para fazer jus a benefício por incapacidade, o que implicará na configuração de maior prejuízo no tocante à cisão da competência para os benefícios acidentários (ALENCAR, 2009, p. 161), em evidente contrariedade ao princípio da duração razoável do processo. Isso não ocorreria com a unificação da competência perante a Justiça Federal, o que possibilitaria ao segurado a formulação de pedidos alternativos.

Outro fundamento para justificar a unificação das ações previdenciárias em sentido lato é o julgamento das ações regressivas pela Justiça Federal, em que se pretende responsabilizar o empregador por força de benefício pago pela autarquia federal aos segurados vítimas de acidente do trabalho, a teor do artigo 120¹²⁷ da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991. Decerto, há relação de prejudicialidade entre a demanda que pretende a concessão de benefícios acidentários e aquela que procura o ressarcimento pelo pagamento desses benefícios, embora, em relação àquela, não se exija a prova da negligência dos “responsáveis”.

Quanto à Proposta de Emenda à Constituição nº 127/2015 (SENADO, 2015a), para o seu congressista autor, o Senador José Pimentel, o fim da competência estadual para as lides envolvendo benefícios acidentários proporciona unificação do julgamento das demandas de natureza previdenciária perante a Justiça Federal, garantindo mais racionalidade ao sistema,

¹²⁷ “Art. 120. Nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis”.

proposta ainda em curso no Senado Federal, que teve parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

O movimento de unificação da disciplina dos benefícios acidentários e previdenciários já pode ser percebido desde a promulgação da Constituição de 1988, bem assim com o advento da Lei 9.032, de 28 de abril de 1995, ocasionando essa uniformidade em grande parte do tratamento no âmbito do direito material, devendo o mesmo ocorrer, segundo o autor da proposta, no campo processual (SENADO, 2015a).

Além disso, corroborando o quanto disposto linhas atrás, a pretendida unificação possibilitaria a formação de pedido alternativo de benefício acidentário ou previdenciário, de modo a reduzir a litigiosidade e os desgastes provocados pelos conflitos de competência entre a Justiça Federal e Estadual (SENADO, 2015a).

Noutro giro, a Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016 (CÂMARA, 2016a), encaminhada pelo Governo Federal, que busca alterar disposições constitucionais sobre a seguridade social, traz modificações ao artigo 109, também no sentido suprimir a exceção de processamento e julgamento de causas de acidentes do trabalho da competência da Justiça Federal.

O relator da proposta, Deputado Federal Arthur Oliveira Maia, rejeitou, em 07 de março de 2017, o Requerimento 5.925/2017 (CÂMARA, 2016b), que se pautava no artigo 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em que se alegava aumento de despesa incompatível com as leis orçamentárias, sob o fundamento de que os efeitos financeiros a serem suportados pelo Poder Público seriam incertos e indeterminados. Entrementes, comissão especial destinada a proferir parecer, em 09 de maio de 2017, aprovou destaque, rejeitando a proposta de emendar o artigo 109 (CÂMARA, 2016c), de modo que esse tema não será tratado no processo legislativo em questão.

Hermes Arrais Alencar, por fim, já antevia a necessidade de unificação do processamento das causas previdenciárias perante a Justiça Federal:

A fusão da competência das ações atinentes ao Seguro Social nas mãos exclusivas da Justiça Federal Comum evitará desgastes provocados pelos conflitos de competência entre a Justiça Federal e Estadual.

Para a Administração Pública Federal demandada, o INSS, a centralização dos julgamentos de todas as demandas de natureza previdenciária na Justiça Federal acarretará vantagens administrativas, dentre elas padronização dos procedimentos, em especial, o cumprimento das decisões judiciais por meio eletrônico, sistemática que há bastante tempo tramita com êxito junto à justiça federal.

Essa ordem de considerações não resulta, de maneira alguma, qualquer demérito à Nobre Justiça Estadual, que exerce de forma louvável seus misteres constitucionais. Os argumentos ora apresentados são no sentido de garantir a concretização e a efetividade da prestação jurisdicional na atual conjectura, gerando plena satisfação

do jurisdicionado, de forma mais rápida e célere, afastando-se o entrave afeto à dualidade de competência nas ações entre segurado e INSS (ALENCAR, 2009, p. 161).

Sendo assim, consoante aduzido pelo autor, sem qualquer demérito à atuação dos integrantes de órgãos jurisdicionais estaduais, a concentração das demandas relativas à previdência social sob o crivo do ramo do Poder Judiciário com competência precípua para decidir questões referentes a entes federais deve alcançar, de igual modo, as causas acidentárias, por permitir uma maior uniformidade das decisões e, inclusive, uma melhor padronização também no âmbito administrativo.

4.5 Da previdência social como direito fundamental social

Busca-se, com este subcapítulo, enquadrar a previdência social como um direito social e, conseqüentemente, um direito fundamental, questão essencial para posicionar a competência delegada em matéria previdenciária como cláusula pétrea ou não, isto é, como uma situação passível ou não de correção pelo Poder Constituinte Derivado, no tocante a uma eventual modificação ou, quiçá, da sua supressão.

4.5.1 Dos direitos fundamentais

Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins assim definem os direitos fundamentais, *in verbis*:

Direitos fundamentais são direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidas em dispositivos constitucionais e, portanto, que encerram caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual (2007, p. 54).

José Joaquim Gomes Canotilho realça como característica essencial dos direitos fundamentais a sua positivação, isto é, a sua inserção no texto de direito positivo e, mais precisamente, como enunciado normativo constitucional. Nesse sentido, diferencia-se dos direitos humanos¹²⁸, das liberdades públicas francesas e dos direitos subjetivos públicos alemães (CANOTILHO, 2003, p. 377). Obviamente, não se retira a relevância dessas três

¹²⁸ Quanto aos direitos humanos, partindo-se de uma concepção jusnaturalista-universalista, seriam direitos válidos para qualquer pessoa, oriunda de qualquer lugar do globo, em qualquer época, ao passo em que os direitos fundamentais estão adstritos a uma ordem jurídica específica, limitada de forma espacial e territorial.

últimas posições jurídicas, uma vez que o que se busca é melhor identificar o objeto do presente capítulo.

Não é essa positivação, tão somente, mediante a simples inclusão em catálogo de direitos fundamentais que promove a inclusão de uma determinada espécie de direitos ou posições jurídicas nessa categoria relevante do sistema jurídico, de modo que se faz necessária a presença das outras características (2003, p. 378). Há, decerto, direitos materialmente fundamentais ¹²⁹, mas não constitucionalizados expressamente, que são incluídos mediante cláusula aberta, como aquela prevista no artigo 5º, § 2º da Carta Magna.

Essa constitucionalização dos direitos fundamentais faz-se fulcral, haja vista a utilização como baliza para o controle de constitucionalidade dos atos normativos que os regulamentam, ostentando, outrossim, vinculatividade imediata dos poderes públicos (2003, p. 378-379).

A expansão dos direitos fundamentais foi trilhada a partir da sua consolidação através dos distintos contextos históricos em que se destacaram, que, inicialmente, mostravam-se estanques, sobretudo em vista à contraposição entre direitos próprios de um Estado Liberal e os direitos sociais, embora se caminhe para a sua integração:

(...) a luta das classes trabalhadoras e as teorias socialistas põem em relevo a unidimensionalização dos direitos do homem egoísta e a necessidade de completar (ou substituir) os tradicionais direitos do cidadão burguês pelos direitos do homem total, o que só seria possível numa nova sociedade. [...]. As declarações universais dos direitos tentam hoje uma coexistência integrada dos direitos liberais e dos direitos sociais, econômicos e culturais, embora o modo como os Estados, na prática, asseguram essa imbricação, seja profundamente desigual (CANOTILHO, 2003, p. 385-386).

De outra banda, os direitos fundamentais podem ter uma dimensão objetiva ou subjetiva, sendo que aquela resta configurada quando independe de seus titulares, isto é, independe da violação concreta ou de postulações de seus titulares. Por sua vez, a dimensão subjetiva ancora-se, primordialmente, no interesse do direito, sendo necessária a provocação (DIMOULIS, 2003, p. 118-120).

¹²⁹ Diferentemente dos direitos materialmente fundamentais, há os direitos fundamentais dispersos, uma vez que são formalmente constitucionais, mas não constam expressamente do catálogo de direitos fundamentais, sendo encontrados de modo esparsos no texto da Constituição (CANOTILHO, 2003, p. 404-405).

4.5.2 Dos direitos sociais

Os direitos econômicos, sociais e culturais são rotulados, tão somente como direitos sociais ou, ainda, como direitos de segunda geração ou dimensão (MENDES, 2009, p. 759). São instrumentos para a redução das desigualdades.

Com o surgimento do Estado de Bem-Estar Social, foi-se verificando a necessidade de se garantir os pressupostos materiais básicos, para possibilitar uma maior liberdade a todas as pessoas (DIMOULIS, 2003, p. 116-117), vale dizer, tomando o desenvolvimento como liberdade¹³⁰.

Há oposição à qualificação dos direitos sociais como direitos subjetivos, uma vez que se constituem em situações que dependem da disponibilidade de recursos, bem como de decisão política que se subordina a uma maioria de ocasião (SAMPAIO, 2004, p. 262-264), tema que será abordado no subcapítulo próprio.

Demais disso, o constituinte brasileiro de 1988, ao vedar emendas constitucionais sobre direitos fundamentais, reporta-se aos direitos e garantias individuais (artigo 60, § 4º, VI), não havendo remissão aos direitos sociais, que possuem um capítulo específico. Dessa forma, há quem qualifique o pertencimento a essa categoria como “fundamentalidade de segundo nível” (SAMPAIO, 2004, p. 264-265).

Tal raciocínio poderia colocar, inclusive, os direitos políticos e de nacionalidade nesse mesmo patamar (de direito fundamental de segundo nível), por também possuírem capítulo próprio, o que mostrar-se-ia um contrassenso, eis que a “fundamentalidade” refere-se a todas essas classes, assim como o enquadramento como cláusula pétrea, inclusive dos direitos sociais.

4.5.3 As gerações de direitos fundamentais

José Adércio Leite Sampaio destaca que a classificação baseada em fases de reconhecimento dos direitos humanos foi apresentada pelo francês Karel Vasak, em 1979, no Instituto Internacional de Direitos do Homem, em Estrasburgo, França, classificação essa

¹³⁰ Importância no tópico da obra “Desenvolvimento como liberdade” de Amartya Sen, em que se busca, para o efetivo exercício das liberdades, a garantia de prestações mínimas, a fim de se alcançar o desenvolvimento humano. Entretanto, a liberdade não se configura apenas como fim do desenvolvimento, como, também, meio para alcançá-lo, constituindo-se como uma “via de mão dupla” (SARLET, 2007, 378).

formada por três gerações, tendo em vista a influência predominante de determinados momentos históricos (2004, p. 259)¹³¹.

Com efeito, a primeira geração refletia os ideais de liberdade que dominavam as revoluções burguesas do final do século XVIII, enquanto a segunda geração privilegiava a igualdade, com fundamento nos movimentos sociais e na Revolução Russa do início do século XX. Por fim, a terceira geração coincidia com o fim da Segunda Guerra Mundial e enfatizava o valor da fraternidade, em face aos horrores do recente conflito global, bem como foi fruto dos movimentos de independência que tiveram início naquele período, em relação às antigas colônias europeias (SAMPAIO, 2004, p. 259).

Impende salientar, que os direitos de primeira geração representam uma separação entre Estado e sociedade, na esteira do contratualismo individualista, dividindo-se em direitos civis, também conhecidos como liberdades individuais, mediante uma dimensão negativa¹³² dos direitos fundamentais, e políticos, cuja dimensão deve ser considerada como ativa, em que se busca a participação das pessoas no processo político (2004, p. 259-260).

Por sua vez, os direitos de segunda geração (econômicos, sociais e culturais), noutro giro, buscam superar o individualismo exacerbado e tiveram como fonte os movimentos das classes trabalhadoras em relação a um contexto desencadeado pela Revolução Industrial. Cuida-se de uma dimensão positiva dos direitos fundamentais, sendo atribuição do Estado promover a maior parte desses direitos (2004, p. 261-262), porém, não exclusiva, como será visto adiante. O comportamento ativo do Estado funciona em prol da justiça social. A igualdade¹³³ funciona como parâmetro, como “alicerce”, para se identificar as diferenças e, por conseguinte, as necessidades.

O estágio embrionário dessa categoria de direitos fundamentais já podia ser vislumbrado em período em que os direitos civis e políticos eram predominantes, o que se observa com a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1793, a

¹³¹ Em “Era dos Direitos”, Norberto Bobbio aduz que os direitos humanos são derivados de uma construção histórica, daí caracterizada a sua historicidade, de modo que eles são consolidados durante longo processo de maturação (BOBBIO, 1992, 24-25).

¹³² Robert Alexy denomina de direito fundamental completo, o resultado obtido a partir de um feixe de posições jurídicas abstratas, cujo paradigma é a teoria dos *status* ou dimensões propostas por Georg Jellinek, apta a fundamentar a classificação dos direitos fundamentais. São eles: *status* passivo ou *status subiectionis*, *status* negativo ou *status libertatis*, *status* positivo ou *status civitatis* e *status* ativo ou *status* da cidadania ativa. O *status* constitui-se uma relação entre a pessoa e o Estado, configurando uma situação, diferenciando-se de um direito. Dos *status* citados, o passivo indica uma sujeição ao Estado, o negativo é composto de faculdades ou liberdades jurídicas, o positivo consiste em capacidade de exigir prestações do Estado e, por fim, o ativo representa capacidades outorgadas para além da liberdade natural, como o direito ao voto (2008, p. 254-268).

¹³³ Para Ingo Wolfgang Sarlet, os direitos de segunda dimensão são muito mais direitos de preferência e de desigualdade, do que de igualdade ou de aplicação uniforme (2007, p. 299).

Constituição Francesa de 1846, bem assim a Constituição Brasileira de 1824 (SARLET, 2007, p. 56-57).

Essas posições jurídicas representam mais do que simples caridade, mostrando-se um novo patamar em relação ao que existia anteriormente, em busca de um bem-estar, tendo em vista os parâmetros que prevalecem na sociedade. Permite-se uma participação plena da vida em sociedade, bem como o exercício regular dos próprios direitos e liberdades de primeira geração (SAMPAIO, 2004, p. 262-263).

Os direitos desta geração não se resumem a uma dimensão apenas positiva, tendo em vista a existência das chamadas liberdades sociais, que, nada obstante enquadrarem-se no elenco de direitos sociais, assemelham-se mais aos direitos de primeira de geração, como é o caso do direito à greve e o direito de liberdade sindical.

De fato, tanto os direitos sociais não se resumem a direitos a prestações, quanto há espécies destes (direitos a prestações) que são direitos tipicamente de primeira geração, como os direitos políticos e os direitos à participação na organização e no procedimento (SARLET, 2007, p. 300).

Quanto aos direitos de terceira geração, os mesmos, diferentemente dos anteriores, que tem foco na pessoa, individualmente considerada, são reputados como afetos à humanidade como um todo ou a um grupo determinado, não se limitando mais a uma resposta à exploração da classe trabalhadora, mas, sobretudo, de nações em desenvolvimento e transparece uma maior afinidade com a fraternidade (SAMPAIO, 2004, p. 293).

São direitos difusos ou coletivos, assim como os direitos dos povos, de que se pode ter como exemplo o direito ao meio ambiente equilibrado, à paz, ao desenvolvimento, à autodeterminação. Fala-se, assim, em solidariedade humana global, constituindo-se em direito de todas as pessoas em todos os lugares, sem distinção ou identificação (SAMPAIO, 2004, p. 297).

Tenta-se construir ainda mais classes, no sentido de se fazer referência a uma quarta, quinta e, inclusive, sexta gerações. Essas novas categorias não contribuem para a classificação, promovendo menos certeza e menor rigor técnico nas definições e mais rarefeita sistematização, de acordo com a teoria das classes. Contudo, serão tratadas neste espaço, tão somente, em decorrência de obrigação acadêmica.

Deveras, não há consenso para se definir o que seriam os direitos de quarta geração, sendo minoritária, inclusive, a adesão a essa nova subclasse. Por seu turno, dos que a admitem, há associação com hipóteses já contempladas em gerações anteriores, mediante

novas perspectivas. Nessa toada, a titularidade desses direitos dever-se-ia pertencer a grupos humanos, como o povo, a nação, etnias (SAMPAIO, 2004, p. 298-299).

Com efeito, há quem vincule essa geração, ora ao direito a um meio ambiente equilibrado, ora aos direitos bioéticos ou aos biodireitos, ora aos direitos à democracia, ora aos aspectos ligados à tecnologia da informação, assim como aos direitos das mulheres ou de todos os grupos sociais mais vulneráveis, bem como de realização de todas as potencialidades (SAMPAIO, 2004, p. 298-302).

No tocante aos direitos de quinta geração, ainda menos consolidados, podem se referir à compreensão do indivíduo como parte do cosmos, bem como aos direitos a “identidade individual, ao patrimônio genético e à proteção contra o abuso de técnicas de clonagem” (SAMPAIO, 2004, p. 302).

Critica-se a artificialidade da presente divisão em gerações, sobretudo porque não há uma nítida diferenciação entre elas. Outrossim, a adoção de tal classificação vai de encontro à indivisibilidade e interdependência entre os direitos humanos e, conseqüentemente, entre os direitos fundamentais (SAMPAIO, 2004, p. 308). Ingo Wolfgang Sarlet refere-se à necessária complementariedade entre os direitos alocados nas diferentes gerações, haja vista o reconhecimento progressivo (SARLET, 2007, p. 54-55).

A classificação dos direitos fundamentais em gerações, com efeito, é problemática, uma vez que indica a substituição dos direitos de uma geração por outra, sem possibilidade de convivência entre elas. Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins (2006, p. 34) criticam essa opção terminológica, destacando-se que nunca houve abolição dos direitos de gerações anteriores para a chegada de uma nova geração, como na Constituição de 1988, que consagra todas as gerações em harmonia. Ademais, o problema de efetividade é comum a todas as gerações.

José Adércio Leite Sampaio utiliza como critério para enquadramento em uma determinada classe ou categoria o grau de intensidade da liberdade, da participação, da igualdade e da solidariedade¹³⁴, fazendo uma ressalva à impossibilidade da completa compartimentalização estanque e destacando que os direitos de fraternidade (terceira geração) são direitos de síntese:

[...] a dos direitos civis e políticos a responder a necessidades de liberdade e participação máximas com igualdade e solidariedade mínimas, projetadas em

¹³⁴ Em raciocínio semelhante, Ingo Wolfgang Sarlet verbera que a problemática das dimensões ou gerações gira em torno dos três postulados da Revolução Francesa, vale dizer, a liberdade, a igualdade e a fraternidade (2007, p. 65).

direitos mais nacionais que internacionais; a dos direitos sociais, econômicos e culturais, como projeções de igualdade máxima, participação, liberdade e solidariedade mínimas, promovendo tanto no plano interno, quanto internacional, a dos direitos de fraternidade pressupõem máxima solidariedade, igualdade, liberdade e participação (2004, p. 309-310)

Canotilho compartilha uma visão similar, no sentido de que “[...] os direitos do homem reconduzir-se-iam a três categorias fundamentais, os direitos de liberdade, os direitos de prestação (igualdade) e os direitos de solidariedade” (CANOTILHO, 2003, p. 386).

Outrossim, como acima destacado, desde as primeiras declarações de direitos, de que se tem como exemplo a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1793, fruto da Revolução Francesa de 1789, embora predominantemente liberal e consagradora de direitos políticos e individuais, havia previsão de direitos sociais, como o acesso à educação e assistência aos mais necessitados, transparecendo ainda mais a impropriedade do termo gerações (DIMOULIS; MARTINS, 2006, p. 35), uma vez que não houve a simples substituição dos direitos de primeira geração pelos direitos sociais, mas um processo de acumulação.

Há ressalvas, também, ao termo dimensões, empregados por alguns críticos à utilização do termo gerações, uma vez que dimensão é utilizada para evidenciar mais de um aspecto sobre o mesmo fenômeno, ao passo que as classes de direitos fundamentais mostram-se juridicamente diferenciadas, razão pela qual devem ser utilizados os termos espécies ou categorias, mais consentâneos com a teoria das classes, assim como o termo elementos (DIMOULIS; MARTINS, 2006, p. 35-36).

4.5.4. Dos direitos sociais como direitos a prestação em sentido estrito

Os direitos sociais, neste trabalho, serão destacados de uma categoria maior, qual seja, a classe dos direitos econômicos, sociais e culturais. Ao contrário da Constituição Federal de 1988, a Lei Fundamental de Bonn, de 1949, não prevê os direitos sociais de forma expressa¹³⁵.

¹³⁵ De fato, consoante o escólio de Raimund Waltermann, à exceção das disposições acerca da proteção e cuidado com a maternidade e da igualdade prevista entre os filhos havidos ou não na constância da relação matrimonial, não há previsão de outros direitos fundamentais sociais na Constituição alemã, como direito ao trabalho, à moradia, ao seguro social. No entanto, na República Federativa da Alemanha, o legislador encontra-se vinculado às disposições acerca de direitos sociais previstas no Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007, que institui a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2012, p. 10, tradução livre).

Por seu turno, o texto constitucional brasileiro assim o faz, no bojo do Título II, que trata dos direitos e garantias fundamentais, mais especificadamente no Capítulo II, do artigo 6º ao 11. Dentre os direitos previstos no artigo 6º, encontra-se a previdência social. Contudo, o elenco de posições jurídicas previstas no texto constitucional não é exaustivo, haja vista a cláusula de abertura encontrada no artigo 5º, § 2º (MENDES, 2009, p. 762).

De acordo com o jusfilósofo e constitucionalista alemão Robert Alexy, os direitos sociais não podem ser resumidos a uma lógica de tudo ou nada. Dessa forma, pode-se falar em conteúdo minimalista (“pequenos direitos sociais”) ou maximalista (2005, p. 502) e complementar.

Por seu turno, os direitos fundamentais sociais estão associados, em regra, a direitos a prestações em sentido estrito, em que se encontra presente a “tensão indivíduo/coletividade” (ALEXY, 2005, p 515). São direitos que correspondem, preponderantemente, a obrigações de fazer do Estado e da sociedade em geral. Neste tópico, mostra-se relevante ressaltar a definição de direitos a prestação em sentido estrito proposta pelo autor alemão, *in verbis*:

Direitos a prestação em sentido estrito são direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que o indivíduo, se dependesse de meios financeiros suficientes e se houvesse uma oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares (ALEXY, 2005, p 499).

No mesmo sentido, posiciona-se Canotilho, associando o termo direitos a prestações a direitos positivos, bem como à classe dos direitos econômicos, sociais e culturais:

[...] posições jurídicas do cidadão conexiada com o *status positivus*: trata-se dos direitos dos cidadãos às prestações necessárias ao desenvolvimento pleno da existência individual. Daí a sua designação como direitos positivos ou direitos de prestação, modernamente conhecidos por direitos econômicos, sociais e culturais (2003, p. 395-396).

Por conseguinte, essa dimensão de prestação social dos direitos fundamentais distingue-se das funções de defesa, de prestação perante terceiros e de não discriminação (CANOTILHO, 2003, p. 407-410). Com efeito, os direitos a prestações representam uma posição jurídica que possibilita a obtenção de algo do Estado, de modo que há uma dimensão objetiva juridicamente que vincula os poderes públicos a implementar políticas sociais ativas, a partir de normas consagradoras de direitos econômicas, sociais e culturais (2003, p. 408-409).

Ao contrário dos direitos de defesa, os direitos a prestações carecem de regulamentação infralegal¹³⁶ e de disponibilidade orçamentária, razão pela qual são qualificados como direitos fundamentais relativos, ao passo em que aqueles são melhor enquadrados como absolutos, dada a sua autoaplicabilidade (SARLET, 2007, 306-307).

Os direitos sociais são direitos originários, embora haja submissão à disponibilidade de recursos orçamentários, isto é, à cláusula da “reserva do possível”¹³⁷. Contudo, não se trata de mero apelo ao legislador, de modo que eventual crise de efetividade pode redundar em inconstitucionalidade por omissão (CANOTILHO, 2003, p. 478). Com efeito, constitui-se em ônus do poder público comprovar a indisponibilidade de recursos, ou seja, no sentido de que não houve gastos sem observância de princípios constitucionais, como a eficiência e a moralidade, isto é, de que os gastos foram razoáveis e que não houve prejuízo (SARLET, 2007, p. 381).

Essa crise de efetividade ocorre, uma vez que, malgrado os direitos sociais, como direitos fundamentais que são, devam ser imediatamente aplicáveis, a teor do artigo 5º, § 1º da Constituição Federal, mostra-se nítida, como regra, a sua baixa densidade normativa (SARLET, 2007, p. 297).

Decerto, apesar de algumas normas constitucionais em questão veicularem conteúdo programático, vale dizer, necessidade de interposição de medida legislativa ordinária para sua efetivação, há alguma carga de eficácia, como a possibilidade de revogar disposições anteriores em contrário, de constituir parâmetro para controle de constitucionalidade, bem como de funcionar como baliza para interpretação, integração ou aplicação das normas (SARLET, 2007, p. 308-317).

Ingo Wolfgang Sarlet identifica, outrossim, como direitos a prestações que podem ser exigidos mesmo sem intermediação legislativa, aqueles que se referem indiretamente ao direito à vida ou à dignidade humana, incluindo-se, entre eles, a assistência social e a previdência social, associando-se ao patrimônio mínimo das pessoas, ao seu mínimo

¹³⁶ “O que não se pode esquecer é que nem a previsão de direitos sociais na Constituição, nem sua positivação na esfera infraconstitucional têm o condão de, por si só, produzir o padrão desejável de justiça social, já que fórmulas exclusivamente jurídicas não fornecem o suficiente instrumental para a concretização, assim como a efetiva implantação dos direitos sociais a prestações não pode ficar na dependência exclusiva dos órgãos judiciais, por mais que cumpram destacado papel nesta esfera. No que tange a este aspecto, importa consignar a oportuna lição de Dieter Grimm, ilustre publicista e Juiz do Tribunal Constitucional da Alemanha, para quem a efetividade dos direitos fundamentais (e não exclusivamente dos direitos sociais) não se alcança com a mera vigência da norma e, portanto, não se resolve exclusivamente no âmbito do sistema jurídico, transformando-se em problema de uma verdadeira política dos direitos fundamentais [...]” (SARLET, 2007, 378)

¹³⁷ Quanto à reserva do possível, devem ser verificados três requisitos: a) a disponibilidade material dos recursos; b) a disponibilidade jurídica, tendo em vista as competências e atribuições tributárias, legislativas e executivas pertinentes; e c) a proporcionalidade ou razoabilidade da pretensão (SARLET, 2007, p. 301).

existencial (SARLET, 2007, p. 373). Trata-se de uma das faces do direito à vida, a uma vida digna, haja vista a pouca possibilidade de sobrevivência em face à inanição ou à precarização da saúde.

Por outro lado, o Estado ainda permanece como o maior indutor de bem-estar social. Somente mediante a participação do Estado, é que os direitos sociais foram alçados à condição de fundamentais (MENDES, 2009, p. 757).

Há que se falar, outrossim, em cláusula de proibição de retrocesso social, em face ao núcleo essencial dos direitos sociais já realizados, razão pela qual não podem ser restringidos (CANOTILHO, 2003, p. 479). Assim, o que se constituía em obrigação positiva, transformou-se em obrigação negativa.

José Joaquim Gomes Canotilho, assim como outros doutrinadores, associam os direitos sociais às posições jurídicas de primeira geração, mormente à liberdade, que, para tanto, é chamada de “liberdade igual”: “A liberdade igual contempla o direito de igual acesso aos bens sociais, mediante uma atenta e necessária redistribuição desses bens (sociais)” (CANOTILHO, 2003, p. 480).

Apesar de não se tratar de meras normas programáticas, o conteúdo e alcance dos direitos sociais é obtido a partir do quanto determinado pelo legislador ordinário, devendo atentar-se para os custos desses direitos, sendo que somente há vinculação ao quanto delineado como mínimo social (CANOTILHO, 2003, p. 482), em atenção ao valor da dignidade humana.

Todavia, a possibilidade dos direitos sociais serem concretizados sem a participação do Estado, como o acesso à saúde, educação e previdência (privada), não impede a sua configuração como direito fundamental.

4.5.5 O enquadramento da previdência social

A previdência social compõe a seguridade social (juntamente com saúde e assistência social) e é classificada como direito fundamental de segunda geração, em que há contrato social estabelecido entre desiguais, ao contrário dos direitos de primeira geração, em relação aos quais o contrato social desenvolve-se entre iguais (IBRAHIM, 2008, p. 8).

A seguridade social e, mais especificadamente, a previdência social, constitui um dos pilares do Estado de Bem-estar Social, objetivando a dignidade da pessoa humana e a justiça

social (FERREIRA, 2007, p. 195). Os direitos humanos (assim como os direitos fundamentais) e a seguridade social encontram-se em constante evolução e adaptação.

O surgimento da previdência social coincide com a ideia de direito subjetivo a prestações positivas fornecidas pelo Estado (IBRAHIM, 2008, p. 3). Iniciou-se a imprimir uma nova feição ao Estado, de promoção do bem-estar. Os direitos prestacionais mostram-se relevantes à concretização da liberdade real e não mais apenas formal (2008, p. 8-9).

A seguridade social encontra-se fundada no dever de solidariedade, assim como a previdência social. A previdência social, por seu turno, busca antever e evitar contingências sociais (SILVA, 2009, p. 66). A tutela pode ser exigida do Estado em decorrência de riscos previsíveis (idade) ou imprevisíveis (doença, invalidez) (IBRAHIM, 2007, p. 8)

Lauro Cesar Mazzeto Ferreira destaca o problema da justiciabilidade dos direitos sociais, sobremaneira a inaptidão dos mecanismos processuais tradicionais, eis que se encontram voltados para resolver controvérsias relacionadas a direitos de primeira geração (2007, p. 195). A eventual necessidade de intermediação legislativa não retira a condição de direitos fundamentais.

A previdência social, de fato, não pode restringir-se a aspectos meramente econômicos (IBRAHIM, 2008, p. 1). Naturalmente, as questões financeira e atuarial, igualmente, não podem ser postas de lado.

Decerto, a previdência social não se restringe, de igual modo, à sua função protetiva (2008, p. 30), sendo essencial para o desenvolvimento econômico e social, uma vez que “[...] somente com o devido estímulo a políticas sociais é que o crescimento econômico sustentável será uma realidade” (IBRAHIM, 2008, p. 32-33). Vislumbra-se, com efeito, acertada essa conclusão, uma vez que sem esse estímulo, o crescimento opera-se de modo desigual, apenas alcançado uma pequena camada da população.

A crise do *Welfare State* influenciou sobremodo na transformação do modelo de previdência social, a que Fábio Zambitte Ibrahim denomina de “securitização do esquema beveridgeano”, diminuindo a universalização proposta por Beveridge, reduzindo-se, no ponto, à garantia do mínimo existencial (2008, p. 5), com ênfase à previdência privada. A prestação mínima no âmbito da seguridade social deve ser assegurada pelo poder público, é dizer, o mínimo existencial.

Esse mínimo existencial não pode restringir-se ao mínimo vital, materializando-se o valor da dignidade da pessoa humana, que deve ser compreendida como “um dever de todos para com todos” (IBRAHIM, 2008, p. 12). A dignidade humana, com efeito, possibilita o

enquadramento do indivíduo como pessoa, nos termos do artigo 6º da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

As mudanças no sistema previdenciário não se mostram simples, mormente em virtude dos encargos de gerações passadas. Não basta a mera importação de um modelo alienígena, mas uma adaptação à realidade nacional, mediante amplo debate em espaço público, nos termos da sociedade aberta dos intérpretes idealizada por Peter Häberle, fortalecendo a legitimidade de eventuais reformas. Por óbvio, deve haver um debate técnico. O que não pode ocorrer é a exclusão das classes diretamente interessadas desse debate (IBRAHIM, 2008, p. 5-7).

Sendo a justiça social um dos valores a ser buscado a partir da efetivação dos direitos sociais, pode ser traduzida como caminho para redução de desigualdades sociais. Decerto, “A previdência social é, antes de tudo, certa técnica de proteção que depende de articulação entre o Poder Público e os demais atores sociais” (BALERA, 2010, p. 62-66).

Fábio Zambitte Ibrahim sustenta não existir direito fundamental a determinado benefício especificamente considerado, sendo possível a modificação ou mesmo a exclusão de alguma espécie do elenco de prestações previdenciárias. O que há, por conseguinte, é um direito fundamental como garantia institucional (IBRAHIM, 2008, p. 11). Dessa forma, adaptando-se esse raciocínio ao tema da presente dissertação, o fim da delegação de competência em matéria previdenciária visa, justamente, aperfeiçoar e convalidar esse sistema de proteção social.

4.6 Fim da delegação de competência em matéria previdenciária e limitações ao poder constituinte derivado

Busca-se esclarecer, neste espaço, que o fim da delegação constitucional de competência para a Justiça Estadual não estaria a violar cláusula pétrea, inscrita no artigo 60, §4º da Constituição Federal, seja no que tange à forma federativa de Estado (inciso I) ou pertinente a direitos e garantias individuais (inciso IV).

Esse mister será realizado mediante a delimitação dos conceitos pertinentes à rigidez constitucional, ao poder constituinte derivado, suas características e suas limitações temporais, circunstanciais, formais e, sobretudo, materiais, de modo a situar a reforma constitucional que ora se pretende empreender como uma manobra não apenas pertinente, lógica e razoável, mas, também, constitucional.

4.6.1 O poder constituinte derivado

As Constituições são permeadas, a todo momento, por características contraditórias, é dizer, estabilidade e mutabilidade, uma vez que não pode ser volúvel, ao alvedrio de uma maioria de ocasião, nem imutável, devendo adaptar-se à realidade, às novas demandas sociais (BARROSO, 2009, p. 139-141).

A mutabilidade, para Paulo Bonavides, decorre da própria vida, que é “[...] mudança, movimento, renovação, progresso, rotatividade” (2005, p. 196). A sua vedação por completo facilitaria a violência, a revolução, o golpe (2005, p. 196-197).

Malgrado mutáveis, as Constituições submetem-se a processo complexo para a sua alteração, mais dificultoso que aquele enfrentado pelas normas infraconstitucionais. Com isso, tem-se desenhado um importante atributo das Constituições contemporâneas, é dizer, a sua rigidez (BARROSO, 2009, p. 141). O excesso de rigidez constitucional, ao invés de vedar as emendas amplas ou pontuais, pode proporcionar reformas informais ou precipitar revoluções (SAMPAIO, 2002, p. 413). Noutro giro, conferir poderes ilimitados de reforma produz uma séria ameaça à segurança jurídica.

Deveras, a rigidez constitucional não deve ser absoluta, de modo que se permite que a Constituição não se transforme em “letra morta”, o que pode desencadear a alteração do texto constitucional mediante mecanismos ilegais, inconstitucionais (BARROSO, 2009, p. 151). Dito de outra forma, melhor que ocorra através de procedimentos institucionalizados, uma vez que a adaptação às novas demandas sociais cuida-se de movimento inafastável. Por conseguinte, os mecanismos de mudança podem ser formais ou informais, devendo-se dar preferência aos primeiros.

A supremacia da Constituição, isto é, a sua colocação no topo da pirâmide das normas jurídicas de um ordenamento jurídico, não se obtém, tão somente, a partir de uma visão positivista. Mostra-se necessário, portanto, que haja legitimidade, sendo imprescindível a demonstração de seus valores. É importante ressaltar a supremacia constitucional, eis que, em determinados momentos, deve-se exercer um papel contramajoritário, de contenção das maiorias ocasionais (BARROSO, 2009, p. 142-143).

A possibilidade de se alterar a Constituição encontra-se no âmbito do chamado poder constituinte derivado ou instituído (FERREIRA FILHO, 2011, p. 54), constituído, de segundo grau ou secundário. Trata-se de um poder de direito, de um fato jurídico (BULOS, 2009, p. 313), que deve ser “[...] derivado (provém de outro), subordinado (está abaixo do originário, de modo que é limitado por este) e condicionado (só pode agir nas condições postas, pelas

formas fixadas)” (FERREIRA FILHO, 2011, p. 54). Tal poder caracteriza-se, também, pela continuidade, adaptando-se à realidade.

Esse poder reformador submete-se ao controle de constitucionalidade. No Brasil (ao contrário de outros países, como Alemanha e Estados Unidos), essa possibilidade não é meramente teórica, uma vez que já houve declaração expressa de inconstitucionalidade de emenda constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (BARROSO, 2009, p. 148).

Por sua vez, a reforma constitucional é gênero, do qual são espécies a emenda e a revisão constitucionais (2009, p. 145). A primeira ocorre de forma setorial e recorrente, de pontos específicos, ao passo que a segunda é eventual e mais abrangente, promovendo uma reforma ampla. Convém salientar que a emenda constitucional encontra-se regulamentada no artigo 60 da Constituição Federal de 1988, enquanto a revisão constitucional está prevista no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. Algumas emendas, no entanto, representam verdadeiras revisões constitucionais, dada sua extensão.

Os limites ao poder constituinte derivado podem ser temporais, circunstanciais, formais ou materiais. Não existem apenas as vedações explícitas, mas, também, as limitações tácitas. Como limites implícitos, pode-se indicar a alteração do próprio sistema de reforma, campo por excelência do poder constituinte originário. Conhecida como “fraude ao poder constituinte”, tem-se a “[...] eventual substituição do poder constituinte originário pelo poder constituinte derivado” (BONAVIDES, 2005, p. 202).

Quanto aos limites temporais, os mesmos indicam um período mínimo de estabilidade, durante o qual não se pode alterar a Constituição (BARROSO, 2009, p. 148). A Constituição brasileira de 1824, em seu artigo 174, previa, expressamente, o limite temporal genérico de 04 (quatro) anos (2009, p. 150). Não há, contudo, na Constituição Federal de 1988, limites temporais genéricos, embora alguns doutrinadores, como Luís Roberto Barroso, apontem como limite temporal peremptório e específico a regra estabelecida pelo artigo 60, §5º, qual seja, a impossibilidade de “matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada [...] ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa” (2009, p. 150), raciocínio ao qual não se pode concordar, em virtude da inexistência de regulamentação expressa nessa direção, no mesmo sentido contrário em que se posiciona Uadi Lammêgo Bulos (2009, p. 319). Trata-se, com efeito, de mais uma limitação de ordem material.

De outro norte, o parágrafo 1º, do mesmo artigo 60, prevê três hipóteses de limitações circunstanciais, visando a estabilidade da Lei Maior em momentos de anormalidade institucional, sendo elas, o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal (BARROSO, 2009, p. 150).

Nas constituições rígidas, o método mais comum para se possibilitar a reforma constitucional é o uso de maiorias qualificadas. Há casos, porém, como na Grécia e na Bélgica, em que se elege um novo Parlamento, a fim de se ratificar as modificações constitucionais¹³⁸. Além disso, em Portugal e na Espanha, há quóruns diferenciados, tendo em vista a extensão da reforma, caso se trate de mudanças pontuais ou substanciais do texto constitucional (BARROSO, 2009, p. 155).

Na Constituição Federal de 1988, no tocante às limitações formais, a regulamentação encontra-se prevista no artigo 60, que demanda iniciativa do Presidente da República, mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados-membros ou de um terço da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. A discussão e votação são realizadas em dois turnos, em cada uma das casas legislativas, com a aprovação mediante quórum qualificado de três quintos em cada votação. O início da tramitação, por seu turno, pode ocorrer em qualquer das casas, sendo que, a alteração substancial da proposta aprovada em uma delas demanda a devolução à outra casa, para nova discussão e votação.

4.6.2 Não identificação da competência delegada em matéria previdenciária como cláusula pétrea

O núcleo essencial de decisões políticas, que deve ser preservado nos textos constitucionais, representa os limites materiais ao poder de reforma, que também são conhecidos como “cláusulas de intangibilidade” ou “cláusulas pétreas”¹³⁹, ou seja, “matérias fora do alcance do constituinte derivado” (BARROSO, 2009, p. 159).

José Adércio Leite Sampaio, citando Carl Schmitt, adverte que, com a reforma constitucional, devem permanecer “[...] intocáveis as decisões políticas fundamentais” (2002, p. 407), aptas a manter a “identidade constitucional”. Isso somente não ocorrerá caso se esteja diante de uma transição de um regime para outro ou para outra Constituição, isto é, somente superáveis mediante uma revolução (SAMPAIO, 2002, p. 409)

Noutro passo, não se pode permitir uma reforma constitucional na qual a extensão assemelhar-se-ia a uma revisão total, que poderia significar abranger toda a Constituição. Da

¹³⁸ Disciplina semelhante encontrava-se prevista na Constituição brasileira de 1824, que, em verdade, em seus artigos 174-177, dispôs sobre um corpo parlamentar somente para essa finalidade. O mesmo desenhava-se com a Constituição de 1946, desde que não fosse alcançado o quórum de dois terços nas duas casas legislativas, mas, tão somente, maioria absoluta na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (BARROSO, 2009, p. 156-157).

¹³⁹ As cláusulas pétreas também podem ser chamadas de “garantias de eternidade, cláusulas permanentes, cláusulas absolutas, cláusulas intangíveis, cláusulas irreformáveis, cláusulas imodificáveis etc” (BULOS, 2009, p. 320).

mesma forma, encontram-se tacitamente vedadas revisões parciais que modifiquem o núcleo essencial, de modo a, na prática, representar uma reforma total. Alguns publicistas chamam esse artifício, também, de “fraude à Constituição”, muito comum em governos autoritários existentes ao longo da história, como na Alemanha nazista (BONAVIDES, 2005, p. 202-203).

Desde a Constituição americana de 1787, já havia cláusulas de intangibilidade, a saber, proibição de se vedar o comércio de escravos até o ano de 1808, bem como a igualdade de sufrágio dos Estados-membros no Senado (BARROSO, 2009, p. 159).

As cláusulas pétreas proliferaram-se a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, tendo em vista a tentativa pretérita de se subverter os processos de reforma constitucional (BULOS, 2009, p. 320). Por representar a identidade da Constituição, a enumeração de cláusulas pétreas confere a sua natureza declaratória e não constitutiva (BARROSO, 2009, p. 165).

No direito brasileiro, a Constituição de 1891 foi a primeira a conter limites materiais expressos, sendo eles, a República, a Federação e a representação igualitárias dos Estados-membros no Senado Federal. Com exceção deste último limite, afora a Constituição de 1937, as ordens constitucionais seguintes mantiveram-nos (2009, p. 168).

Já a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 60, §4º, prevê como cláusulas pétreas: a forma federativa de Estado, o voto secreto, universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais.

O exame de constitucionalidade das emendas, tendo como parâmetro as cláusulas pétreas, deve ser realizado com parcimônia. Em primeiro lugar, tem de ser destacada a expressão “tendente a abolir”^{140 141}, prevista no parágrafo quarto. Decerto, a emenda não deve ser rechaçada quando preservar o quanto protegido por essas cláusulas. Outrossim, devem ser utilizados os mecanismos de “autocontenção judicial” e o “princípio da presunção de constitucionalidade” em caso de dúvida, é dizer, não restando evidente a inconstitucionalidade, sobretudo em atenção à deferência que se deve conferir aos demais poderes. Deve-se evitar, de igual forma, engessar o texto constitucional (BARROSO, 2009, p. 168-169).

Com a instituição das cláusulas pétreas, intenta-se proteger a identidade, o núcleo, o espírito de uma ordem constitucional. Desse modo, para se alçar um determinado direito ao

¹⁴⁰ “É preciso notar que as limitações registradas na Constituição vigente proíbem seja abolido o instituto, quer dizer, eliminado, suprimido. Não veda que o seu regime (modo e condições de exercício) seja modificado, desde que – evidentemente – isto não possa levar a negar o seu conteúdo essencial” (FERREIRA FILHO, 2011, p. 56).

¹⁴¹ Esse entendimento foi compartilhado pelo Supremo Tribunal Federal, a partir da relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence: “As limitações materiais ao poder constituído de reforma, que o art. 60, §4º da Lei Fundamental enumera, não significa intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja proteção nelas se protege (ADI 2.024-2/DF, medida liminar)” (FERREIRA FILHO, 2011, p. 56).

status de intangível, mister identifica-lo com esse núcleo essencial (BARROSO, 2009, p. 161).

Entrementes, o fato de se constituir o conteúdo de uma norma como cláusula pétrea não impõe superioridade hierárquica em relação às demais normas constitucionais, portando todas a mesma hierarquia. Com efeito, essas normas não retiram daquela o fundamento de validade. Destarte, tais cláusulas não legitimam a tese acerca da existência de normas constitucionais originárias inconstitucionais. O que há, de fato, é uma carga valorativa diferenciada, por representar um núcleo precioso, que não pode ser delegado pelo constituinte reformador (BARROSO, 2009, p. 167).

As cláusulas de intangibilidade são utilizadas mais como princípios do que como regras, tendo em vista o claro “espaço de conformação” que impõem, em face à indeterminação de seu conteúdo. Não se restringe a alteração de qualquer disciplina de forma genérica, mas apenas quando tangencia ou alcança o núcleo essencial da Constituição (BARROSO, 2009, p. 164-167). De fato, “[...] trata-se de cerne intangível da Constituição, ou seja, do núcleo normativo que engloba matérias imprescindíveis à configuração das suas linhas-mestras, por isso, não pode ser modificado” (BULOS, 2009, p. 320).

Deveras, a indeterminação semântica das cláusulas pétrea, é dizer, a imprecisão de seus conceitos, torna o âmbito de proteção das reformas constitucionais assaz tormentoso (SAMPAIO, 2002, p. 418).

Passando do gênero à espécie, para se violar a forma federativa de Estado, faz-se mister que o ente federado encontre-se privado, com a emenda constitucional, de competências substantivas, o que, a toda evidência, não ocorre com o fim da competência delegada em matéria previdenciária, eis que a competência em questão, originariamente, pertence ao ente federal (BARROSO, 2009, p. 171-172). Outros fundamentos aptos a demonstrar que o federalismo terá mais vigor podem ser encontrados no item 3.6.8.

A identidade ética, política e jurídica da Constituição de 1988 deve ser obtida a partir da dignidade da pessoa humana. Com esse valor supremo, obtém-se o núcleo essencial dos direitos fundamentais intangíveis pelas emendas constitucionais. Segundo Luís Roberto Barroso, não apenas os direitos e garantias individuais ou liberdades clássicas devem estar protegidos pela cláusula de intangibilidade, apesar da literalidade da redação, mas todos os direitos fundamentais, de todas as gerações ou dimensões (2009, p. 178-179).

Os direitos econômicos, sociais e culturais, por seu turno, também se encontram englobados como cláusulas pétreas, sendo a dignidade humana perceptível a partir do

conceito de mínimo existencial (BARROSO, 2009, p. 179). Também devem merecer a proteção, os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (BULOS, 2009, p. 321).

Convém destacar, inclusive, com relação ao direito adquirido, que deve ser protegido o núcleo essencial (BARROSO, 2009, p. 182). Há quem defenda, minoritariamente, que o direito adquirido estaria a salvo de lei e não de emenda constitucional (2009, p. 186-187). Quanto à questão da competência, não há que se falar em direito adquirido, uma vez que este se refere, tão somente, a direito material.

Reputa-se relevante realçar, ainda, o conceito construído por José Adércio Leite Sampaio, quanto às limitações absolutas e relativas. Enquanto as primeiras encontram-se completamente imunes às reformas, as relativas impõem “[...] uma diretriz que não pode ser revogada ou esquecida embora se possa admitir alterações nas formas de sua expressão” (SAMPAIO, 2002, p. 406).

Com efeito, o §4º do artigo 60 da Constituição Federal dispõe acerca das emendas tendentes abolir o quanto ali disposto. Dessa forma, nas disciplinas que comportam essas limitações relativas, de que se tem como exemplo a delegação de competência em matéria previdenciária, sua modificação é possível, desde que os direitos protegidos não sejam abolidos, suprimidos, ou seja, mantenha-se o seu núcleo essencial, assim como se possibilite um maior alcance, alterando, tão somente, a sua forma de expressão ou de aquisição, o que restou devidamente comprovado no decorrer deste trabalho.

De fato, o segurado ou beneficiário poderá demandar diretamente perante a Justiça Federal, que possui uma menor taxa de congestionamento e de recorribilidade que a Justiça Estadual. Outrossim, quanto à capilaridade, com a maior interiorização do ramo federal, promoveu-se uma aproximação substancial com relação aos jurisdicionados em diversas regiões do país.

Associando-se essas questões à implementação do processo eletrônico, do sistema de videoconferência e outras inovações procedimentais, bem como à maior afinidade da Justiça Federal com a matéria previdenciária, além de outros pontos destacados no subcapítulo 4.5.1, constata-se não haver, com o fim da delegação de competência prevista no artigo 109, §3º da Constituição Federal, violação à duração razoável do processo, um direito fundamental. De igual modo, o direito de se postular e de se obter benefício previdenciário, como direito social, também restará preservado, não havendo que se falar em rompimento de seu núcleo essencial, que, pelo contrário, terá um maior e mais tempestivo alcance.

4.7 Proposta de reforma constitucional

Para o fim da delegação constitucional em matéria previdenciária e consequente unificação da sua competência na Justiça Federal, assim como para a assunção por esta também da competência relacionada a acidentes do trabalho, mister que seja modificado o texto constitucional, como assentado no item imediatamente anterior. Decerto, há duas propostas de emenda à Constituição conhecidas (PEC 127/2015 e PEC 287/2017) acerca do tema. Todavia, as referidas propostas não satisfazem completamente o quanto se defende neste espaço, sendo necessário um aperfeiçoamento da regulamentação formulada naqueles projetos. É certo, que a PEC 287/2016 não mais contempla modificações ao artigo 109, em razão da aprovação, por comissão especial, de destaque apresentado à Câmara dos Deputados, de sorte que o paradigma a ser utilizado deve ser apenas a PEC 127/2015.

Por oportuno, em relação à Proposta de Emenda à Constituição 127/2015, houve parecer aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para o inciso I e parágrafo 3º do artigo 109, no tocante à competência da Justiça Federal, com a seguinte redação:

Art. 109. [...]

I – as causas em que a União, entidade autárquica, empresa pública federal ou sociedade de economia mista federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes exceto as de falência e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

[...] § 3º As causas de competência da justiça federal poderão ser processadas e julgadas na justiça estadual, quando a comarca não for sede de vara do juízo federal, nos termos da lei (SENADO, 2015a).

Verifica-se que, além de não constar mais do texto a exceção à competência federal das causas relacionadas a acidentes do trabalho, deixou-se de prever, expressamente, a delegação de competência relacionada a demandas instauradas em que forem partes instituição de previdência social e segurado, relegando ao legislador ordinário a atribuição para definir as causas que poderão ser objeto de delegação à Justiça Estadual.

Entretanto, segundo consta da “Justificação” da proposta, essa delegação (de causas previdenciárias) seria mantida em virtude do fenômeno da recepção do quanto disposto no inciso III do artigo 15 da Lei. 5.010, de 30 de maio de 1966, enunciado normativo que fora revogado pela própria redação atual § 3º do artigo 109 da Constituição (SENADO, 2015a, p. 4-6). As demais hipóteses de delegação previstas em legislação infraconstitucional esparsa também manter-se-iam plenamente válidas e vigentes.

Com esse panorama não se pode concordar, porquanto, o que se propõe aqui é a completa exclusão de toda e qualquer espécie de delegação de competência federal para a Justiça Estadual, sobremaneira quanto às causas previdenciárias. Logo, perfeita a nova redação acima atribuída ao inciso I do artigo 109, uma vez que contempla a introdução da competência da Justiça Federal para apreciar demandas acidentárias. Contudo, o §3º não deve ser reformulado, mas, tão somente, retirado do mundo jurídico, embora com eficácia *ex nunc*, vale dizer, a partir da entrada em vigor da modificação constitucional, como previsto em lei ordinária que pôs fim à possibilidade de delegação de execuções fiscais federais.

Para que as situações já consolidadas permaneçam, isto é, para que os processos já iniciados anteriormente tenham a competência estadual mantida, como corolário do direito fundamental à duração razoável do processo, em benefício dos jurisdicionados. Isso porque, de acordo com o quanto consta do subcapítulo 4.5.2, os procedimentos para migração dos processos podem durar até sete anos. Assim, faz-se mister que, com a emenda que ora se propõe, em seu texto, seja abordada a modulação de efeitos, atinente às ações já ajuizadas, devendo-se revogar, mesmo assim, em momento posterior, o quanto disposto no inciso III do artigo 15 da Lei. 5.010/1966, não persistindo mais hipóteses infraconstitucionais de delegação de competência em matéria previdenciária.

A fim de se evitar uma maior inflação legislativa do que já existente, deve-se aproveitar a Proposta de Emenda à Constituição 127/2015, mediante as retificações e adições abaixo sugeridas. Por conseguinte, propõe-se que o texto da emenda constitucional seja redigido, ao menos, da seguinte forma:

Art. 1º O inciso I do art. 109 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 109.....

I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho

.....

§ 3º (Revogado)

.....”.

Art. 2º Fica revogado o §3º do art. 109.

Parágrafo único. A revogação de que trata este artigo somente se aplica às ações ajuizadas na justiça estadual após a início da vigência desta Emenda Constitucional.

Art. 3º. Enquanto não revogados os dispositivos infraconstitucionais que prevejam causas de competência da justiça federal a serem processadas e julgadas na justiça estadual, quando a comarca não for sede de vara do juízo federal, suas disposições somente se aplicam às ações ajuizadas na justiça estadual antes do início da vigência desta Emenda Constitucional.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

A redação da proposta de emenda à Constituição sugerida mostra-se suficiente para aplicação imediata, ainda que não se promova a revogação de dispositivos infraconstitucionais que disponham sobre delegação de competência da Justiça Federal de causas a serem processadas e julgadas na Justiça Estadual, a teor do quanto consta do artigo 3º acima proposto.

Todavia, propõe-se, em combinação, a revogação legal do inciso III do art. 15 da Lei 5.010/1966, para evitar dúvidas acerca de direito intertemporal, nos seguintes termos:

Art. 1º O inciso III do art. 15 da Lei nº 5010, de 30 de maio de 1966 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 15.....

III – (Revogado).

.....”.

Art. 2º Fica revogado o inciso III do art. 15 da Lei nº 5010, de 30 de maio de 1966.

Parágrafo único. A revogação de que trata este artigo aplica-se inclusive às ações ajuizadas na justiça estadual após a vigência da Emenda Constitucional que revogou o §3º do art. 109.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

5 CONCLUSÃO

Este estudo desenvolveu-se em três partes. Com efeito, iniciou-se com a temática da Federação como forma de Estado, razão de ser do sistema dual de jurisdição, do qual desponta a Justiça Federal. Essa mesma subdivisão do Poder Judiciário foi tema do capítulo seguinte, em que se construiu o conceito de causa federal, de modo a se delimitar as espécies que se circunscrevem a essa categoria, bem como se indicou quais dessas causas tem a sua competência delegada para a Justiça Estadual. Após, tentou-se demonstrar os fundamentos e vantagens da unificação das demandas previdenciárias em âmbito federal, principalmente para atender à duração razoável do processo.

Restou constatado, que o federalismo vem enfrentando uma situação de crise, figurando como uma de suas principais motivações o empoderamento da União em detrimento dos demais entes que compõem as Federações. Percebe-se, com efeito, uma ampliação das atribuições federais, sobremaneira em países em vias de desenvolvimento, como o Brasil. Efetivamente, as unidades federadas encontram-se cada vez mais dependentes do ente federal, sobremaneira na quadra econômica e financeira, erigindo-se um federalismo assimétrico.

Essa ordem de ideias vai de encontro ao ideal do federalismo, que surgiu justamente como uma contraposição à concentração de poder, constituindo-se em um mecanismo que proporcionava a comunhão de interesses, com realce para a democracia, a promoção da liberdade, voltado a uma maior participação de todos. E esses objetivos foram alcançados inicialmente com a autonomia conferida aos membros da Federação.

Em que pese, aparentemente, o fim da delegação possa enfraquecer o Judiciário estadual, proporcionando uma maior supremacia da União, agravando ainda mais a relação desigual travada entre o poder central e os entes federados, no bojo do pacto federativo, pelo contrário, ao se subtrair da Justiça Estadual matérias estranhas à sua competência precípua, possibilita-se o foco em temas próprios de sua alçada, extraindo-se maior eficiência no tocante à sua prestação jurisdicional. Não há, por conseguinte, qualquer fragilização da Federação. Não há risco à autonomia do ente federado. Ao invés de se ampliar a crise federativa, a Federação tem o seu vigor aumentado.

Com o auxílio da teoria das classes, restou assentado, no subcapítulo 3.6.10, que, no tocante às causas não criminais, pode-se consignar que devem ser processadas e julgadas na Justiça Federal, caso não se cuidem de relações jurídicas processuais sujeitas à competência da Justiça Eleitoral ou do Trabalho ou que envolvam juízo universal de execução coletiva, as

demandas em que houver interesse jurídico das autarquias, fundações públicas e empresas públicas federais, bem como quando houver interesse jurídico ou político da União, seja considerada como pessoa de direito público interno ou como sujeito de direito internacional, representando a República Federativa do Brasil

Há que se falar, assim, em competência federal cível geral, específica e instrumental, esta última em razão do procedimento, quando impetrado mandado de segurança ou *habeas data* em face de autoridade federal autêntica ou por força de delegação, destacando-se o interesse jurídico dos entes federais, bem como no que concerne à execução de carta rogatória, após o *exequatur* e da sentença estrangeira devidamente homologada, realçando, por sua vez, o interesse político da União, desta feita também como sujeito de direito internacional. Não se pode desconsiderar, de igual forma, a competência recursal, igualmente fixada na esfera federal, como uma projeção da competência originária.

O interesse jurídico pode ser compreendido como aquele apto a configurar a qualidade de parte em uma relação processual, não sendo determinante o interesse meramente econômico. O interesse político, o qual também pode ser denominado de interesse nacional, por sua vez, vislumbra-se presente quando a União relaciona-se com outros países ou com organizações internacionais, bem como quando, internamente, tutela questões que superam o mero interesse da burocracia federal.

Salientou-se, outrossim, a taxatividade da competência federal, no sentido de que somente a situação constitucionalmente prevista tem assento nessa seara do Poder Judiciário. Da mesma forma, ressaltou-se a sua inderrogabilidade, sendo vedado o julgamento por outros órgãos jurisdicionais, salvo autorização do próprio texto constitucional, como ainda ocorre com a delegação de competência.

Em face à definição formulada, constatou-se que as causas previdenciárias, em sua origem, enquadram-se como federais, haja vista o interesse jurídico de autarquia federal, a saber, do Instituto Nacional do Seguro Social. Destarte, por razões de ordem lógica e jurídica, a Justiça Federal figura como o ambiente adequado para a resolução dessas demandas.

Além disso, outras razões justificam a fixação da competência previdenciária originariamente perante a Justiça Federal, como o fato desse ramo do Poder Judiciário representar uma esfera de discussão eminentemente sobre direito público, eis que, precipuamente, trata-se de foro competente para o julgamento de causas envolvendo entes federais. De fato, a maior parte dos processos em trâmite em seus domínios possui a Administração Pública federal em um dos polos da relação, ao passo em que, na Justiça Estadual, prevalecem as disputas entre particulares.

Associada a essa característica, tem-se a sua presença em todo território nacional, o que proporciona uma perspectiva mais diversificada, com atenção às particularidades locais, de sorte que, através de uma visão do todo, resta evidenciada uma maior aptidão para se promover uma melhor distribuição dos bens sociais e, conseqüentemente, possibilitar a redução das desigualdades sociais e regionais. Frise-se, mais uma vez, que não se menospreza o excepcional trabalho desenvolvido pelos juízes estaduais nos mais diversos espaços desta nação. Apenas, busca-se sublinhar as características próprias da Justiça Federal.

No entanto, não obstante o processamento e julgamento das demandas previdenciárias, em virtude das razões elencadas, devam ocorrer perante a Justiça Federal, historicamente, razões de ordem prática induziram a delegação de competência para juízos estaduais.

Deveras, esse ramo federal do Poder Judiciário, desde o seu princípio e durante algum tempo, somente esteve sediado em capitais dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Territórios Federais, dificultando o acesso à Justiça de pessoas localizadas nos mais diversos rincões deste país. Dessa forma, com a edição da Lei 5.010, de 30 de maio de 1966, atribuiu-se, de modo expresse, a competência à Justiça dos Estados. Os critérios de maior capilaridade e proximidade com os jurisdicionados foram determinantes nesse sentido.

Os fundamentos para a manutenção da competência delegada foram deixando de existir, consoante demonstrado ao longo do capítulo 4. Ademais, outras situações foram somando-se a esse panorama.

A superação das condições que propiciaram a criação da competência delegada devem ser observadas, principalmente, sob o prisma do direito fundamental à duração razoável do processo, também conhecido como direito ao processo sem dilações indevidas. Com efeito, enquanto nos primórdios de sua instituição, a delegação em comento pautava-se por esse princípio, a mudança de premissas salientou o descompasso da manutenção daquela regra com a realidade.

Para demonstrar essa transição, inicialmente, no trabalho, reputou-se imprescindível contextualizar a ordem dos fatos, destacando-se a inclusão do direito fundamental em destaque no texto constitucional, através do inciso LXXVIII, do artigo 5º. Cuidou-se, de maneira adicional, acerca de sua aplicação relacionada às funções legislativa, executiva e jurisdicional, bem assim a sua positivação pretérita, mediante a Convenção Americana de Direitos Humanos, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto 678, de 09 de novembro de 1992, frisando-se, ainda, a sua previsão expressa no Código de Processo Civil de 2015, a partir dos artigos 4º e 139, II.

Buscou-se, além disso, estabelecer os elementos aptos a configurar a duração razoável do processo, sendo importante consignar: a) a complexidade do assunto; b) o comportamento das partes; e c) a atuação do órgão jurisdicional. Não se pode olvidar, contudo, que esse princípio não se confunde, tão somente, com celeridade, apesar desse termo fazer-se presente ao final do dispositivo constitucional, eis que se objetiva uma tutela jurisdicional tempestiva e efetiva, devendo-se atender, também, a outros princípios, como o contraditório e a ampla defesa, bem como o acesso à justiça.

Outro fator decisivo para uma alteração substancial da realidade social foi a estruturação da Justiça Federal, além do aperfeiçoamento de sua organização sistêmica, mediante a instituição de instâncias e procedimentos, como a criação dos tribunais regionais federais, das turmas recursais, das turmas nacional e regionais de uniformização e dos Juizados Especiais Federais, sendo que a expansão da primeira instância foi determinante.

Decerto, se a presença, atualmente, da Justiça Federal não chega a ser tão pontual e atomizada quanto no seu correspondente estadual, essa expansão reduziu significativamente a distância em relação aos jurisdicionados, o que pode ser evidenciado com a concretização do processo de interiorização previsto na Lei 12.011, de 04 de agosto de 2009, o que ocorreu no ano de 2014, com o término da implantação de mais 230 (duzentos e trinta) varas federais nas mais diversas localidades do território nacional.

No bojo do item 5.1, destacou-se, ainda, a maior afinidade que a Justiça Federal possui com o direito previdenciário, não apenas em razão da sua competência precípua acerca do tema, como, também, pela contribuição de seus órgãos para a formação de jurisprudência, principalmente oriunda dos tribunais regionais federais e das turmas nacional e regionais de uniformização. Não se deve olvidar, ainda, da especialização de seus atores, salientando-se que, não obstante o comprometimento das pessoas que integram a Justiça Estadual, em seus concursos públicos de ingresso, tanto para magistrados quanto para servidores, não há conteúdo programático voltada para a disciplina em questão, o que reforça a defesa para o fim da delegação de competência.

De igual modo, a priorização empreendida para o processamento e julgamento de causas previdenciárias, no âmbito federal, também se apresenta visível, mediante a realização de mutirões de audiências, de perícias e de julgamento. Ademais, a distância em relação aos jurisdicionados não representa as dificuldades de outrora, não apenas em decorrência da expansão da Justiça Federal, bem assim pela instituição do processo eletrônico, que permite a prática de atos sem a presença física na sede dos juízos respectivos, como no caso do

peticionamento e da comunicação de algum evento processual, além da possibilidade de oitiva de depoimentos através do sistema de videoconferência.

Outrossim, nos processos objeto de delegação de competência em matéria previdenciária, não se mostra possível a utilização do rito sumaríssimo dos Juizados Especiais Federais, a teor do artigo 20, da Lei 10.259, de 12 de junho de 2001, procedimento que, em regra, reduz em alguns anos o tempo de tramitação total.

O presente trabalho municiou-se de dados estatísticos, para fundamentar a finalidade almejada, é dizer, a extinção da competência delegada, assim como para demonstrar que a Justiça Federal, no cumprimento do mister de julgamento das ações previdenciárias, sua atribuição por excelência, atende de modo mais eficiente o princípio da duração do processo sem dilações indevidas.

Por oportuno, com esboço em estudo providenciado pelo Conselho Nacional de Justiça, intitulado “Competência Delegada – Impacto nas ações dos Tribunais de Justiça”, realizado entre os anos de 2009 e 2011, com suas principais conclusões detalhadas no subcapítulo 4.5.2, pode-se inferir uma maior taxa de congestionamento e de recorribilidade no tocante aos processos em curso na Justiça dos Estados, relacionados à competência delegada, em comparação com sua congênere federal, quando consideradas as causas federais. Salientou-se, ainda, que o estoque de processos que versam sobre essas mesmas causas, no âmbito da Justiça Estadual, evoluiu nos anos de pesquisa, ao passo em que, na própria Justiça Federal, esse índice manteve-se estável.

Nessa mesma pesquisa, verificou-se a necessidade de “redução gradativa da competência delegada”, como forma de aprimoramento da prestação jurisdicional no âmbito do primeiro grau de jurisdição, razão pela qual o fim dessa regra não deve alcançar os processos em curso, uma vez que a demora para se efetivar a redistribuição desses processos pode chegar a 07 (sete) anos.

Com o objetivo de proporcionar a unificação da competência em matéria previdenciária na Justiça Federal, duas propostas de emenda à Constituição tramitam no Congresso Nacional, a saber, a PEC 127/2015 e a PEC 287/2016.

Quanto à Proposta de Emenda à Constituição 127/2015, a qual já possui parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, além de incluir no bojo da competência federal questões relacionadas a acidentes do trabalho, desconstitucionaliza a delegação de competência à Justiça Estadual, de modo a se aguardar a opção do legislador ordinário acerca do tema, promovendo-se, no entanto, a repristinação do quanto regulamentado pelo artigo 15, III da Lei 5.010, de 30 de maio de 1966, no que se

refere aos “feitos ajuizados contra instituições previdenciárias por segurados ou beneficiários residentes na Comarca”.

Noutro giro, na Proposta de Emenda à Constituição 287/2016, em trâmite na Câmara dos Deputados, em que se propõe a alteração de dispositivos relacionados à seguridade social, no tocante ao artigo 109, a reforma constitucional pretendida é semelhante à proposta acima descrita. Todavia, em 09 de maio de 2017, comissão especial da Câmara dos Deputados aprovou destaque, rejeitando a proposta de se modificar o dispositivo em comento, de modo que a unificação da competência em relação às causas previdenciárias não consiste mais em tema afeto ao processo legislativo em questão.

Ainda quanto aos projetos elencados nos parágrafos antecedentes, as demandas acidentárias também foram contempladas, no sentido da fixação de sua competência na Justiça Federal. Para tanto, neste trabalho, sustentou-se a inexistência de diferença substancial, quando relacionadas às causas não acidentárias, também denominadas de previdenciárias em sentido estrito. Essa conclusão foi obtida a partir da evolução histórica, assim como do estágio atual das demandas pertinentes a acidentes do trabalho.

Nessa esteira, foram consignados alguns pontos relevantes para subsidiar a unificação que proporcione a inclusão das demandas relacionadas a acidentes do trabalho, como a presença de uma autarquia federal em um dos polos da relação jurídica processual, emergindo-se o interesse jurídico desse ente federal, de acordo com a definição obtida com fulcro na teoria das classes.

Outra questão determinante que pode ser exemplificada é a desnecessidade de propositura de uma nova demanda perante a Justiça Federal após julgamento de improcedência pelo juízo estadual, em caso de não constatação do nexo acidentário, embora diagnosticada a incapacidade laboral, possibilitando-se a formulação de pedidos alternativos diretamente ao juízo federal, vale dizer, de concessão de benefício acidentário ou previdenciário em sentido estrito, a depender do caso concreto, em consonância com o princípio da duração razoável do processo.

É cediço, outrossim, estabelecer se a reforma constitucional que se aspira com o fim da delegação de competência viola alguma cláusula pétrea prevista no artigo 60, §4º da Carta Magna. Com esse propósito, procedeu-se à definição da previdência social como um direito social e, por conseguinte, como um direito fundamental de segunda geração ou dimensão, mais especificamente como um direito a prestação em sentido estrito.

Demais disso, demonstrou-se que os direitos sociais, assim como os demais direitos fundamentais, encontram-se acobertados pela cláusula da intangibilidade, em que pese a

redação do dispositivo constitucional mencione expressamente apenas direitos e garantias individuais. Com efeito, tanto os direitos sociais quanto os demais direitos fundamentais, aqui incluídos os difusos e coletivos, igualmente, estão protegidos como cláusulas pétreas.

Entrementes, somente são imodificáveis as decisões políticas fundamentais, que se identificam com o núcleo essencial da ordem constitucional, o qual deve ser obtido a partir do princípio da dignidade da pessoa humana. Ressaltou-se, outrossim, que o constituinte utilizou-se da expressão “tendente a abolir”, razão pela qual o conteúdo do quanto se busca modificar deve ser analisado com cautela, visto que não se deve vedar a reforma em que não se ambicione a abolição de um direito, mas, apenas, alterar a sua forma de aquisição ou de expressão e, inclusive, proporcionar um maior alcance da norma.

Dessa forma, consoante restou assentado ao início desta conclusão, não há que se falar em violação à forma federativa de Estado, senão quando o ente federado encontra-se privado de competência substantiva, o que não ocorre com o fim da competência delegada, eis que, além de se cuidar de atribuição originariamente federal, o Estado-membro pode dedicar-se a competências que lhe são próprias, com maior eficiência à sua prestação jurisdicional. A Federação, em verdade, tem o seu vigor restabelecido.

Firmou-se o entendimento, por outro lado, no sentido de que, tratando-se de uma limitação relativa, o fim da competência delegada é possível, uma vez que os direitos sociais (previdenciários) em questão são preservados, viabilizando-se, inclusive, um maior alcance, tornando-se mais denso o seu âmbito de proteção, tendo em vista que se oportuniza uma solução mais tempestiva dos processos em trâmite na Justiça Federal, em comparação ao correspondente estadual, de acordo com as pesquisas realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça a que se fez referência no texto, em atendimento ao direito fundamental à duração razoável do processo. Em outras palavras, não há direito social abolido ou supressão do direito ao processo sem dilações indevidas.

Por fim, com a finalidade de se positivar as alterações que emergem do trabalho, propôs-se redação de emenda constitucional, no sentido da modificação do artigo 109, mediante nova redação do inciso I, de modo a se impor o ajuizamento de ações acidentárias na Justiça Federal, bem como a revogação do §3º, acabando com a possibilidade de delegação de competência de causas federais para a Justiça dos Estados. Para tanto, promoveu-se a modulação de efeitos, para somente alcançar os feitos ajuizados após a publicação da modalidade de reforma à Constituição, determinando-se, ainda, o fim da competência delegada estabelecida através de dispositivos infraconstitucionais até a respectiva revogação.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Fernando Figueiredo. **Do seguro mercantilista de acidentes do trabalho ao seguro social**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1974.
- ALENCAR, Hermes Arrais. **Benefícios previdenciários**. 4. ed. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2009.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros editores, 2005.
- ALMEIDA, Fernanda Dias de Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- ALVES, Alaor Caffé. **Lógica - pensamento formal e argumentação: elementos para o discurso jurídico**. 5. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.
- BALERA, Felipe Penteado. **Federalismo e as possíveis alterações no território dos estados federados**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.
- BALERA, Wagner. **Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Editora Conceito, 2011.
- _____. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento**. Curitiba: Juruá, 2015.
- _____. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- _____. **Sistema de Seguridade Social**. 7. ed. São Paulo: LTr, 2014.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- _____. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **RFD - Revista da Faculdade de Direito- UERJ**, v. 2, n. 21, jan./jun. 2012.
- BRITTO, Lucas Galvão de. Dividir, definir e classificar: conhecer é recortar o mundo. In: **O Constructivismo lógico-semântico**. v. 1. São Paulo: Noeses, 2014.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOCHENEK, Antônio César. **Competência cível da justiça federal e dos juizados especiais federais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

BOMFIM, Edson Rocha. Supremo Tribunal Federal – Perfil Histórico. Rio de Janeiro: Forense; INL/MEC, 1979 *apud* JUCOVSKY, Vera Lucia Rocha Souza. **Justiça Federal nos países que a adotam**. Conselho da Justiça Federal, 1997. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/mono/article/viewFile/1462/1425>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Teoria Geral do Estado**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 14 ago. 2017.

BRASIL. **Lei nº 5.010**, de 30 de maio de 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5010.htm>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. reformulada e atualizada de acordo com a Emenda Constitucional n. 57/2009. São Paulo: Saraiva, 2009.

CAETANO, Marcelo. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6. ed. Lisboa: Coimbra Editora, 1972.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de emenda à Constituição nº 287, de 2016**. 2016a. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&filena me=Tramitacao-PEC+287/2016>. Acesso em: 19 set. 2017.

_____. **Despacho proferido em relação ao Requerimento 5.825/2017, acerca da Proposta de emenda à Constituição nº 287, de 2016**. 2016b. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>. Acesso em: 19 set. 2017.

_____. **Parecer Reformador do Relator acerca da Proposta de emenda à Constituição nº 287, de 2016**. 2016c. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3CFB8C71CA7FFB134353840DA990A6BE.proposicoesWebExterno1?codteor=1557095&filename=Tramitacao-PEC+287/2016>. Acesso em: 19 set. 2017.

CÂMARA, Alexandre de Freitas. **Lições de direito processual civil**: volume I. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARNELUTTI, Francesco. **Derecho y proceso**. Tradução de Santiado Sentís Melendo. Buenos Aires: EJE, 1971.

CARVALHO, Aurora Tomazini de. **Curso de teoria geral do direito: o constructivismo lógico-semântico**. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2014.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: linguagem e método**. 6. ed. São Paulo: Noeses, 2015.

CARVALHO, Vladimir de Souza. **Competência da Justiça Federal**. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2005.

_____. **Manual de Competência da Justiça Federal**. Curitiba: Juruá, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2010.

COIMBRA, J. R. Feijó. **Direito previdenciário brasileiro**. Rio de Janeiro: Edições trabalhistas, 1999.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Gestão e planejamento**. Metas 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/metas-2017>>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. **Competência delegada é tema de audiência pública sobre 1o grau**. 28 jan. 2014a. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel2013_comp_delegada.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2017.

_____. **Competência delegada: Impacto das ações dos tribunais estaduais**. 2013a. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel2013_comp_delegada.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2017.

_____. **Especialistas defendem extinção da competência delegada da Justiça Federal**. 18 fev. 2014b. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61346-especialistas-defendem-extincao-da-competencia-delegada-da-justica-estadual>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

_____. **Política Nacional de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição – Relatório Final** (Grupo de trabalho - Portaria n. 155/2013). dez. 2013b. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/relatorio_rubens_curado.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2017.

COPI, Irving M. **Introdução à Lógica**. São Paulo: Mestre Jou, 1981.

CUCIO, Maria Claudia Gonçalves. Modelo federativo de Judiciário: o sistema orgânico múltiplo da Justiça Federal Comum. In: **Revista da AJUFE. Direito Federal**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 18. ed. Salvador: Editora *JusPodivm*, 2016.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **A instrumentalidade do processo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

DOEHRING, Karl. **Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FERREIRA, Lauro Cesar Mazzeto. **Seguridade social e direitos humanos**. São Paulo: LTr, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 37. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Algumas instituições políticas no Brasil e nos Estados Unidos**. São Paulo: Forense, 1975.

FREER, Richard D.; REDISH, Martin H. **Federal Courts**. 3. ed. St. Paul: Thomson West, 2004.

FRIEDE, Reis. **Curso de ciência política e teoria geral do Estado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Direito no Estados Unidos**. Barueri: Manole, 2004.

GONÇALVES, Ionas Deda. Proteção previdenciária do risco idade no direito positivo brasileiro. **Revista Latinoamericana de Derecho Social**. n. 2, 2006.

GOVERNMENT PUBLISHING OFFICE. **Tenth amendment**. Disponível em: <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-CONAN-1992/pdf/GPO-CONAN-1992-10-11.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2017.

HÄBERLE, Peter. Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenken. In: **Die Vefassung des Pluralismus**, Königstein/TS, 1980.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista** Tradução de Hiltomar Martins de Oliveira. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. Uma análise do risco do acidente do trabalho sob a ótica histórica, doutrinária e jurisprudencial, com ênfase na aplicação da teoria da norma jurídica. **Revista da Procuradoria Geral do INSS**, nº 3/97.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. A Previdência Social como Direito Fundamental. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos Sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

_____. **Curso de direito previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: *Impetus*, 2014.

JUCOVSKY, Vera Lucia Rocha Souza. **Justiça Federal nos países que a adotam**. Conselho da Justiça Federal, 1997. Disponível em:
<<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/mono/article/viewFile/1462/1425>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la constitucion**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1970.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MARINONI, Luis Guilherme. Direito fundamental à duração razoável do processo. Juiz de Fora: **Revista Estação Científica** (Ed. Especial Direito), v. 01, n. 04, outubro e novembro/2009.

_____. **Teoria geral do processo**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MARTINS, Alberto André Barreto. Organização judiciária dos Estados Unidos da América. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 74, mar 2010. Disponível em:
<http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7430>. Acesso em: 09 mai. 2017.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira**. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954.

MEADOR, Daniel John. **Os tribunais nos Estados Unidos**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Brasília: USIS, 1996.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Competência Cível da Justiça Federal**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martins; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do espírito das leis**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 33. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. Salvador: Ed. *Juspodivm*, 2016.

OLIVEIRA, Alexandre Vidigal de. Justiça Federal. Evolução histórico-legislativa. **Revista do Tribunal Regional da 1ª Região**, Brasília, v. 8, n. 4, out./dez. 1996.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 22 nov. 1969. Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em: 14 set. 2017.

PEREIRA, Milton Luiz. **Justiça Federal – primeira instância: origens, jurisdição e competência constitucionais**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1969.

PERRINI, Raquel Queiroz. **Competência da Justiça Federal**. 3. ed. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2012.

PERSIANI, Mattia. **Direito da Previdência Social**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

PULINO, Daniel. **Revista de Previdência Social**. São Paulo: LTr, n. 182.

RIZZARDO, Arnaldo. **Curso de Direito Agrário**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

ROCHA, Daniel Machado da; BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

SAMPAIO, José Adércio de Souza. **A constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

_____. **Direitos fundamentais: retórica e historicidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SCHMITT, Carl. *Verfassungslehre*. 3. ed. 1928.

SENADO FEDERAL. **Decreto nº 848**, de 11 de outubro de 1890. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-848-11-outubro-1890-499488-norma-pe.html>>. Acesso em 22 mai. 2017. (SENADO, 1890)

_____. **Proposta de emenda à Constituição nº 127, de 2015**. 2015a. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1397155&disposition=inline>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

_____. **Aprovação da Proposta pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.** 2015b. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3440620&disposition=inline>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

_____. **Emenda de plenário nº 2.** 2015c. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3440704&disposition=inline>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

_____. **Documentação da Associação Nacional de Defesa e Amparo ao Trabalhador Acidentado - ANDATA.** 2015d. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3440801&disposition=inline>>. Acesso em 14 ago.2017.

_____. **Documento da Comissão de Estudos sobre acidente do trabalho da Ordem dos Advogados do Brasil.** 2016a. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3440792&disposition=inline>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

_____. **Emenda de plenário nº 3.** 2015d. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3440747&disposition=inline>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

_____. **Emenda de plenário nº 4.** 2015e. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3440756&disposition=inline>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

_____. **Nota técnica, de 3/5/2016, da Associação dos Magistrados Brasileiros.** 2016b. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3440828&disposition=inline>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

_____. **Nota técnica nº 1 de 2016, da Associação Paulista de Magistrados.** 2016c. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3440774&disposition=inline>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

_____. **Nota técnica nº 03/2016, da Associação os Juizes Federais do Brasil – AJUFE.** 2016d. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3440783&disposition=inline>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

_____. **Parecer:** emendas de plenário. 2016e. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3440765&disposition=inline>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Conflito de Competência nº 16.953.** Rel. Min. Ari Pargendler. 1ª Seção. DJ 19 ago. 1996, p. 28.417.

_____. **Conflito de Competência nº 27.676/BA.** Rel. Min. José Delgado. DJe 05 mar. 2001. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=IMG&sequencial=63313&num_registro=199900933338&data=20010305&formato=PDF>. Acesso em: 19 ago. 2017.

_____. **Conflito de Competência nº 39.324/SP.** Rel. Min. Castro Meira. DJe 20 dez. 2003. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=430765&num_registro=200300951952&data=20031020&formato=PDF>. Acesso em: 19 set. 2017.

_____. **Conflito de Competência nº 37.717/SP.** Rel. Min. Hamilton Carvalhido. 3ª Seção. DJ 09 dez. 2003, p. 209.

_____. **Conflito de Competência nº 123.094/MG.** Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva. 2ª Seção. DJe 14 fev. 2004.

_____. **Conflito de Competência nº 60.807/MG.** Rel. Min. Mauro Campbell Marques. DJe 19 dez. 2008. Disponível em:
<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=847574&num_registro=200600277988&data=20081219&formato=PDF>. Acesso em: 19 set. 2017.

_____. **Conflito de Competência nº 111.447/SP.** Rel. Des. Convocado Celso Limongi. 3ª Seção. DJe 02 ago. 2010. Disponível em:
<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=10490391&num_registro=201000643335&data=20100802&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 19 ago. 2017.

_____. **Conflito de Competência nº 115.723/RJ.** Rel. Min. Cesar Asfor Rocha. DJe 23 ago. 2011. Disponível em:
<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1088622&num_registro=201100225246&data=20110923&formato=PDF>. Acesso em: 19 set. 2017.

_____. **Conflito de Competência nº 119.921/AM.** Rel. Des. Convocada Marilza Maynard. DJe 19 dez. 2012. Disponível em:
<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1186184&num_registro=201102734540&data=20121019&formato=PDF>. Acesso em: 19 ago. 2017.

_____. **Conflito de Competência nº 129.803/DF.** Rel. Min. Ari Pargendler. DJe 14 ago. 2013a. Disponível em:
<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1249635&num_registro=201200368808&data=20130815&formato=PDF>. Acesso em 19 ago. 2017.

_____. **Conflito de Competência nº 132.034/SP.** Rel. Min. Benedito Gonçalves. 1a. Seção. DJe 02 jun. 2014. Disponível em:
<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1326618&num_registro=201304220976&data=20140602&formato=PDF>. Acesso em: 19 ago. 2017.

_____. **Recurso Especial nº 1.326.138/SC.** Rel. Min. Humerto Martins. DJe 14. jun. 2013b. Disponível em:
<<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=>

1241350&num_registro=201201128583&data=20130614&formato=PDF>. Acesso em 19 set. 2017.

_____. **Recurso Especial nº 1.146.194/SC**. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. DJe 25 out. 2013c. Disponível em:
<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1040438&num_registro=200901213899&data=20131025&formato=PDF>. Acesso em: 19 ago. 2017.

_____. **Recurso Especial nº 1.150.200/PA**. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. DJe 30 nov. 2016. Disponível em:
<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1555056&num_registro=200901405966&data=20161130&formato=PDF>. Acesso em: 19 ago. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário nº 635.659/SP**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4034145>>. Acesso em: 19. set. 2017.

_____. **Recurso Extraordinário nº 228.955/RS**. Rel. Min. Ilmar Galvão. DJe 23 abr. 2000. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+228955%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+228955%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b34cpg4>>. Acesso em: 19 set. 2017.

_____. **Recurso Extraordinário nº 266.689/MG**. Rel. Min. Ellen Gracie. DJe 27 ago. 2004. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1805864>>. Acesso em: 19 set. 2017.

_____. **Recurso Extraordinário nº 822.816/DF**. Rel. Min. Teori Zavascki. DJe 15 jun. 2016. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11157037>>. Acesso em: 02. nov. 2017.

SILVA, Roberta Soares da. **Direito social: aposentadoria**. São Paulo: LTr, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

TAVARES, André Ramos. **Manual do Poder Judiciário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes de certas e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**. Tradução de Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TUCCI, José Rogério Cruz e. Garantias do processo sem dilações indevidas: responsabilidade do Estado pela intempestividade da prestação jurisdicional. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 97, p. 323-345, jan. 2002.

_____. **Tempo e processo**. São Paulo: RT, 1997.

VILANOVA, Lourival. **As estruturas lógicas e o sistema de direito positivo**. São Paulo: Noeses, 2010.

WALTERMANN, Raimund. **Sozialrecht**. 10. Auflage. Heidelberg, München, Landsberg, Frenchen, Hamburg: C. F. Müller, 2012.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Allgemeine Staatslehre**. Politikwissenschaft. 16. Auflage. München: Verlag C. H Beck, 2010.