

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.426.083 PIAUÍ

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S) : MARIA FRANCISCA DA SILVA
ADV.(A/S) : JOSE DO EGITO FIGUEIREDO BARBOSA
RECDO.(A/S) : FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - FUNASA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):

Cumpra delimitar com clareza a questão em debate neste precedente com repercussão geral reconhecida:

- estende-se aos Juizados Especiais Federais a regra do parágrafo 2º do art. 109 da Constituição, segundo a qual “As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal”?

Conforme já relatado, o autor propôs ação em face da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA postulando a implantação, em seus proventos, do valor integral da Gratificação de Atividade de Combate e Controle de Endemias (GACEN).

A ação foi ajuizada perante o Juizado Federal de Teresina (PI). Considerando que o autor reside em município submetido à jurisdição da Subseção Judiciária de Picos (PI), na qual se encontra instalada Vara do Juizado Federal, o juiz extinguiu o processo. A Turma Recursal da Seção Judiciária do Piauí confirmou a decisão, em acórdão impugnado pelo RE que consubstancia o Tema 1.277 da Repercussão Geral assim descrito: “Compatibilidade do art. 3º, § 3º, da Lei 10.259/2001 com a Constituição da República, notadamente em face do art. 109, § 2º, da Carta Política”.

Por oportuno, veja-se o que dispõe o referido dispositivo legal:

“Art. 3º Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças.

[...]

§ 3º No foro onde estiver instalada Vara do Juizado Especial, a sua competência é absoluta.”

No Recurso Extraordinário, a parte recorrente alega ofensa aos arts. 109, § 2º, e 110 da Constituição Federal, pois os referidos dispositivos constitucionais oferecem ao jurisdicionado a faculdade de ajuizar a ação originária em face da União em quaisquer das varas competentes da Capital do Estado, considerando ser a sede da seção judiciária bem como por ser possível o intentamento de tais ações na seção judiciária onde for domiciliado o autor.

Nessa linha, afirma que “não se pode conceber que a interiorização da Justiça Federal, o que vem ocorrendo nos últimos anos, quando foram implantadas dezenas de Varas Federais em cidades que não são capitais, possa ter o condão de extinguir a faculdade de escolha prevista na Constituição Federal” (Doc. 4, fl. 4).

Pondera que o autor pode ajuizar a ação contra a União (i) na vara federal com jurisdição sobre o seu domicílio; (ii) na vara federal da capital do Estado em que é domiciliado; ou (iii) na vara federal do Distrito Federal.

Veja-se o que dispõem os dispositivos constitucionais invocados pela recorrente:

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

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, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

[...]

§ 2º As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.

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.

A respeito dos referidos dispositivos constitucionais, a jurisprudência desta SUPREMA CORTE, há muito, já se consolidou no sentido de que a parte autora possui a faculdade de propor a ação contra a União no Juízo da Capital do Estado de seu domicílio. Nesse sentido, veja-se:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CAUSAS INTENTADAS CONTRA A UNIÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA: ARTIGO 109, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROPOSITURA DE AÇÃO. FORO. Ação judicial contra a União Federal. Competência. Autor domiciliado em cidade do interior. Possibilidade de sua proposição também na capital do Estado. Faculdade que lhe foi conferida pelo artigo 109, § 2º, da Constituição da República. Conseqüência: remessa dos autos ao Juízo da 12ª Vara Federal de Porto Alegre, foro eleito pela recorrente. Recurso extraordinário conhecido e provido.” (RE 233.990, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Segunda Turma, DJ 01-03-2002)

Agravo regimental no recurso extraordinário. Ações propostas contra a União. Competência. Justiça Federal. 1. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que a parte autora pode optar pelo ajuizamento da ação contra a União na capital do Estado-membro, mesmo quando instalada Vara da Justiça Federal no município do mesmo Estado em que domiciliada. 2. Agravo regimental não provido. (RE 641.449-AgR/RJ, Primeira Turma, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 31/05/2012)

E M E N T A: EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA – PRESSUPOSTOS FORMAIS DE SUA UTILIZAÇÃO – JURISPRUDÊNCIA DE AMBAS AS TURMAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUE SE CONSOLIDOU, POSTERIORMENTE, EM SENTIDO OPOSTO AO DO ACÓRDÃO EMBARGADO – DIVERGÊNCIA DE TESES CONFIGURADA – LITISCONSÓRCIO ATIVO FACULTATIVO

- AUTORES COM DOMICÍLIO EM DIVERSAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO – POSSIBILIDADE DE INSTAURAÇÃO DA CAUSA, CONTRA A UNIÃO FEDERAL, EM QUALQUER DAS SEÇÕES JUDICIÁRIAS ONDE DOMICILIADOS OS LITISCONSORTES ATIVOS – ESCOLHA QUE SE SUBMETE, UNICAMENTE, AO CRITÉRIO EXCLUSIVO DOS DEMANDANTES (CF, ART. 109, § 2º) – ADMISSIBILIDADE DOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. FUNÇÃO JURÍDICO-PROCESSUAL DOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. - Os embargos de divergência – instituídos pela Lei nº 623, de 19/02/49, preservados pelo RISTF (arts. 330/332) e hoje disciplinados pelo Código de Processo Civil (art. 546, na redação dada pela Lei nº 8.950/94) – destinam-se, em sua específica função jurídico-processual, a promover a uniformização de jurisprudência no âmbito do Supremo Tribunal Federal (RTJ 162/1082, v.g.), suprimindo, desse modo, em obséquio ao princípio da certeza e da segurança jurídicas, os dissídios interpretativos que se registrem entre as Turmas ou que antagonizem uma das Turmas ao próprio Plenário desta Corte. LEGITIMIDADE DA PRETENSÃO UNIFORMIZADORA DA PARTE EMBARGANTE QUE OBJETIVA FAZER PREVALECER A POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL PREDOMINANTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. - Acórdão embargado que não reflete a jurisprudência predominante no âmbito do Supremo Tribunal Federal: hipótese que justifica a admissibilidade dos embargos de divergência. ORIENTAÇÃO HOJE CONSOLIDADA NA JURISPRUDÊNCIA DO STF. - Nas causas intentadas contra a União Federal, os litisconsortes ativos, quando domiciliados em unidades diversas da Federação, poderão, sempre a seu exclusivo critério, ajuizar a concernede ação no foro do domicílio de qualquer deles, sem prejuízo de sua opção por qualquer dos outros critérios definidores da competência da Justiça Federal comum estabelecidos no art. 109, § 2º, da Constituição da República. Precedentes de ambas as Turmas do STF (RE 451907 EDv-AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, Dje de 15-04-2013)

COMPETÊNCIA – UNIÃO – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – AÇÃO – AJUIZAMENTO – LOCAL. O artigo 109, § 2º, da Constituição Federal encerra a possibilidade de a ação ser proposta no domicílio do autor, no lugar em que ocorrido o ato ou fato ou em que situada a coisa, na capital do estado-membro, ou ainda no Distrito Federal. (RE 463.101-agR-AgR/RS, Primeira Turma, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 23/11/2015)

EMENTA: DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. FORO PARA AJUIZAR AÇÃO CONTRA A UNIÃO COM LITISCONSORTES ATIVOS DOMICILIADOS EM LUGARES DIVERSOS. ART. 109, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que nas causas contra a União com litisconsortes ativos domiciliados em locais diversos é facultada a eleição do foro a qualquer uma das opções previstas no § 2º do art. 109 da Constituição Federal. Precedente. 2. Agravo regimental a que se nega provimento (AI 644655 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, Dje de 06-10-2016)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO AJUIZADA CONTRA A UNIÃO. COMPETÊNCIA. FACULDADE CONFERIDA AO AUTOR: § 2º DO ART. 109 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ELEIÇÃO DO FORO DE DOMICÍLIO. PRECEDENTES. ALEGAÇÃO DE MUDANÇA DE DOMICÍLIO. NECESSÁRIO REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE: SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO (ARE 1151612 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, Dje de 03-12-2019)

Por sua clareza e exatidão, cito, ainda, os seguintes trechos do voto proferido pelo Ilustre Ministro RICARDO LEWANDOWSKI no

juízo do RE 627.709-RG/DF, *leading case* do Tema 374 da repercussão geral:

“Feitas essas breves considerações, entendo que o critério de fixação de competência definido pelo art. 109, § 2º, da Carta Magna deve ser estendido às autarquias federais, entidades que compõem a denominada Fazenda Pública Federal.

Isso porque, mediante uma simples leitura do texto sob exame, não é difícil concluir que **o aludido preceito não foi concebido para favorecer a União, mas sim para beneficiar o outro polo da demanda que, dispondo da faculdade de escolha entre um daqueles foros indicados, terá mais facilidade para obter a pretendida prestação jurisdicional.**

Ademais, conforme ressaltou o Ministro Maurício Corrêa, no juízo do RE 233.990/RS, “extraí-se da referida norma que o constituinte originário, à vista dos privilégios dados à União Federal em matéria processual também facultou aos demais jurisdicionados” a escolha do foro competente, dentre os indicados no artigo em análise.

Acrescentou o saudoso Ministro, quando do juízo do referido recurso extraordinário, realizado no final de 2001, que

“numa época em que a Justiça Federal já se encontra melhor aparelhada do que na vigência da ordem constitucional anterior, não se conceberia pudesse ser proposta ação contra a União em foro diverso daqueles fixados pela norma constitucional, visto que a criação de varas federais no interior dos Estados teve por finalidade facilitar o acesso à prestação jurisdicional. Por isso, não caberia cogitar-se de ajuizamento de ações contra a recorrida, que não se fizesse nos termos do § 2º do artigo 109 da Carta Federal.”

Assim, é indubitável que o ordenamento constitucional, neste aspecto, objetiva facilitar o acesso ao Poder Judiciário da parte quando litiga contra a União.”

No Tema 374 supramencionado, fixou-se a seguinte tese: *“a regra prevista no § 2º do art. 109 da Constituição Federal também se aplica às ações movidas em face de autarquias federais”*.

Conforme bem destacado nos precedente supracitados, o objetivo da norma constante do § 2º do art. 109 da Constituição Federal é justamente facilitar o acesso ao Poder Judiciário, possibilitando à parte que pretende intentar ação contra a União ou entidade da administração indireta federal a escolha entre os diversos foros previstos, quais sejam: foro da Justiça Federal no domicílio do autor, no local onde ocorreu o ato ou fato que deu origem à demanda, no local onde esteja situada a coisa objeto do litígio, ou no Distrito Federal.

O §2º do art. 109 da Constituição Federal estabelece que as causas ajuizadas em face da União poderão ser propostas *“na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal”*.

Nesses termos, conforme já tive a oportunidade de afirmar em obra de minha autoria (Direito Constitucional. Barueri: Atlas, 2022, pg. 666):

“Igualmente, é estabelecido o foro das causas de interesse da União (CF, art. 109, §§1º e 2º). Assim, as causas em que a União for autora serão aforadas na seção judiciária onde tiver domicílio a outra parte; e as causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal”.

O texto da norma constitucional é claro em seu propósito de facilitar o acesso à justiça pelos jurisdicionados e ressalta a possibilidade de escolha do foro judicial no qual o autor poderá ajuizar a demanda, seja no de seu domicílio, onde ocorreu o ato ou fato, onde situada a coisa, ou no Distrito Federal.

A Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, dispôs sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Tal lei dá cumprimento ao estabelecido no §1º do art. 98 da Constituição da

República, que previu a criação dos Juizados especiais na justiça comum federal. No inciso I do aludido artigo da Constituição, é destacada a razão de existência dos Juizados Especiais, que transcrevo adiante:

“I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de **causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo**, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;”

A criação dos Juizados Especiais Federais, portanto, é útil a viabilizar uma melhor e mais eficiente prestação jurisdicional pelo Estado às lides cíveis de menor complexidade e às causas criminais de menor potencial ofensivo.

O §3º do art. 3º da Lei 10.259/2001, ao estabelecer a competência absoluta *no foro onde estiver instalada Vara do Juizado Especial*, não pode ser interpretado em desfavor das partes, tampouco ir de encontro às disposições da Constituição Federal.

Desse modo, ao definir a competência absoluta do Juizado Especial Federal, a única interpretação cabível se resume ao exame de competência entre Juizado Especial e Juízo Federal Comum. Nessa situação, a lei infraconstitucional define a competência absoluta do Juizado Especial para o julgamento da causa.

Tal dispositivo, contudo, logicamente não pode ser sobreposto à previsão da Constituição Federal, sendo, portanto, descabida a sua análise quando o exame de competência ocorrer entre Juizados Especiais Federais de localidades diversas. Nesta situação, prepondera o disposto no §2º do art. 109 da Constituição Federal, tanto pela força normativa suprema da Carta Magna, como em atendimento a toda razão de existência dos Juizados Especiais – uma prestação jurisdicional mais eficiente aos jurisdicionados.

Assim, do exame da norma descrita no §3º do art. 3º da Lei nº 10.259/2001 com o disposto no §2º do art. 109 da Constituição Federal, três conclusões podem ser extraídas:

I – Nas causas sujeitas ao Juizado Especial Federal, a União poderá ser demandada, por eleição do demandante, no foro em que for domiciliado o autor, na capital do Estado-membro, no lugar onde houver ocorrido o ato ou fato ou em que situada a coisa, ou no Distrito Federal;

II – A competência absoluta estabelecida no texto do §3º do art. 3º da Lei nº 10.259/2001 dá-se em razão do valor da causa – até 60 (sessenta) salários mínimos;

III – O autor, nas causas em que a União seja a demandada, embora possa eleger o foro pelo critério territorial, nos termos do §2º do art. 109 da CF/88, se houver Juizado Especial Federal instalado, deverá, obrigatoriamente, em virtude da competência absoluta em razão do valor da causa, ajuizar a demanda, cujo valor não ultrapasse 60 (sessenta) salários-mínimos e não esteja arrolada nas exceções do §1º do art. 3º da Lei nº 10259/2001, no Juizado Especial Federal do foro eleito.

Nesse sentido, verifica-se que a competência absoluta descrita no art. 3º, §3º, da Lei 10.259/2001, limita-se à competência em razão do valor da causa. Conclusão em sentido diverso, com a ampliação desses efeitos à competência territorial, representaria nítida afronta ao disposto no art. 109, §2º, da Constituição Federal.

Desse modo, a interpretação da norma prevista no § 3º do art. 3º da Lei 10.259/2001, no sentido de conferir competência absoluta do Juizado Especial Federal do domicílio do demandante (territorial), excluído qualquer outro foro, revela-se materialmente inconstitucional, pois ofende o disposto no §2º do art. 109 da Constituição Federal, bem como o acesso à justiça (inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal), tendo em vista que restringe a um único foro a competência para julgamento de causas propostas em face da União, entidade autárquica e empresa pública federal.

Adite-se que o mesmo entendimento foi consubstanciado na Súmula 689 desta SUPREMA CORTE relativamente às causas intentadas contra a instituição previdenciária federal (Súmula 689/STF - *“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”).

No mesmo sentido, manifestou-se a Procuradoria-Geral da República em seu parecer, do qual cito os seguintes trechos (Doc. 30, fls. 8-15):

“O acórdão recorrido assentou que a ação a ser movida nos juizados especiais contra a União deve ser proposta, inevitavelmente, no município de domicílio do autor, “não admitindo, em hipótese alguma, o ajuizamento de ação na Seção Judiciária do Piauí por autores residentes e domiciliados em cidade que seja sede ou integre a jurisdição de Subseção Judiciária”.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, ao analisar recursos análogos, já aplicou o disposto no art. 109, § 2º, da Constituição Federal, entendendo que, mesmo que a parte seja domiciliada em cidade do interior submetida a subseção judiciária diversa, há a possibilidade de propor a ação também na capital do Estado-membro, tendo em vista a faculdade conferida pela norma constitucional.

Além disso, no RE 627.709/DF, representativo do Tema 374 da sistemática da Repercussão Geral, a Corte firmou a orientação de que a opção do 109, § 2º, da Constituição Federal aplica-se às entidades da Administração Indireta, ao fundamento, entre outros, de que “a faculdade atribuída ao autor quanto à escolha do foro competente entre os indicados no art. 109, § 2º, da Constituição Federal para julgar as ações propostas contra a União tem por escopo facilitar o acesso ao Poder Judiciário àqueles que se encontram afastados das sedes das autarquias”. 4

A matéria, portanto, carece de pacificação, mostrando-se necessário que o Supremo Tribunal Federal, em sede de precedente vinculante e *erga omnes*, revise o tema e uniformize a questão quanto à compatibilidade da regra prevista no art. 3º, § 3º, da Lei 10.259/2011 com a Constituição Federal.

[...]

Ao fortalecer o direito processual e criar mecanismos de facilitação de acesso ao Judiciário e de efetiva entrega da prestação jurisdicional, a Constituição Federal procurou,

também, proteger a vulnerabilidade dos destinatários da jurisdição, de forma a facilitar sua defesa em juízo, favorecendo a busca pelo Judiciário e a rápida solução da demanda. A partir dessas diretrizes, a exegese das normas atinentes ao processo há de ser feita de forma sistêmica, procurando-se dar concretude aos ditames constitucionais.

[...]

A Constituição Federal, ao assegurar o acesso de todos à Justiça, diante de lesão ou ameaça a direito, há de garantir que todos possam acessar os órgãos jurisdicionais em busca de seus direitos, e que, por meio do Judiciário, seja disponibilizada uma tutela efetiva, capaz de proporcionar a todos o concreto usufruto do direito material vindicado, fazendo-se cumprir tudo aquilo que a Constituição estabeleceu como garantia fundamental.

[...]

A legislação processual brasileira deve, pois, guiar-se pelas mencionadas diretrizes constitucionais, objetivando a efetiva e verdadeira entrega da tutela jurisdicional. O processo de resolução da lide há de atender ao real e legítimo propósito de viabilizar um comando judicial célere e efetivo.

As normas que se mostrem na contramão desses comandos, cuja aplicação dificulte o acesso ao Judiciário ou represente obstáculo à entrega da prestação jurisdicional, estarão em desconformidade com o ordenamento jurídico-constitucional.

É o que ocorre com o dispositivo objeto deste recurso. Ao reduzir as opções de escolha do jurisdicionado quanto ao foro para o ajuizamento de ações contra a União ou entes federais, a norma vai de encontro às diretrizes constitucionais de facilitação do acesso ao Judiciário e de proteção à parte mais vulnerável da relação jurídico-processual.

Não se está a negar a importância de ampliação e interiorização da Justiça Federal. É, realmente, de se louvar tal iniciativa, que aumenta as opções e facilita a busca do jurisdicionado pela resolução de suas demandas. O que não se pode admitir é que essa descentralização, efetuada pela instalação de varas federais em municípios do interior, se

converta em óbice ao exercício da faculdade prevista nos arts. 109, § 2º, e 110 da Constituição Federal, que asseguram a possibilidade de propositura da ação na capital do Estado-membro.”

Por fim, cumpre destacar a lição de DANIEL AMORIM ASSUMPTÃO NEVES no sentido de que as normas previstas no art. 109, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, reproduzidas no art. 51 do atual Código de Processo Civil, *tratam de competência territorial, sendo, portanto, regra de competência relativa, [...] respeitada, obviamente, a competência da Justiça Federal, que não é competência de foro, mas sim de Justiça* (Manual de Direito Processual Civil – Volume único / Daniel Amorim Assumpção Neves – 8. ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 362).

Por todo o exposto, dou provimento ao Recurso Extraordinário para reconhecer a competência do Juízo da 6ª Vara dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária do Estado do Piauí, situada em Teresina, e determinar o regular prosseguimento da presente ação.

Proponho seja fixada a seguinte tese para o Tema 1.277 da repercussão geral:

“O art. 3º, § 3º, da Lei 10.259/2001, é compatível com a Constituição Federal, devendo ser interpretado no sentido de que a competência absoluta dos juizados especiais federais se restringe ao valor da causa, havendo a faculdade de escolha do foro pelo demandante na forma do art. 109, §2º, da CF/88”.

É o voto.