

Um necessário reexame da competência federal delegada à luz da competência adequada e da cooperação judiciária nacional

Gisa Carina Gadelha Sabino¹

RESUMO: A competência federal delegada, prevista no artigo 109, § 3º da Constituição Federal de 1988, foi estabelecida com o objetivo de facilitar o acesso à justiça, segundo critério de proximidade com o jurisdicionado. Tendo em vista a interiorização da Justiça Federal e as novas ferramentas tecnológicas e legais atualmente disponíveis, como o processo eletrônico, as audiências por videoconferência e os acordos de cooperação judiciária, a competência federal delegada fixada com base em critério exclusivamente territorial não mais se mostra adequada, merecendo reexame e nova abordagem que fixe a competência ao juízo mais apto para cada ato do processo.

Palavras-chaves: Competência. Adequada. Delegada. Federal. Cooperação.

Introdução

Neste artigo, pretende-se introduzir uma reflexão acerca de qual juízo deve ser considerado competente para o processo ou cada ato do processo, efetivando-se um reexame dos critérios tradicionais de determinação da competência, principalmente sob o aspecto territorial para buscar uma abordagem que, considerando as facilidades proporcionadas pelo processo eletrônico, audiências por videoconferência e acordos de cooperação judiciária, estabelecidos no Código de Processo Civil de 2015 – CPC/2015, proporcione a atribuição de competência ao juízo realmente mais apto, não apenas ao julgamento, mas à efetiva prática de cada ato do processo.

Abordam-se, contudo, por ser o acesso à justiça direito fundamental do cidadão, critérios de controle do arbítrio judicial, de forma a se preservar a objetividade, impessoalidade e segurança jurídica na fixação da competência adequada.

¹ Juíza de direito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Pós-Graduada em Gestão Judiciária pela Universidade de Brasília - UNB e em Ciências Criminais na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC/MG. Membro do Grupo de Estudos da Escola Judicial Edésio Fernandes - EJEF sobre “Juiz natural, eficiência processual, competência adequada e cooperação judiciária nacional”.

Por fim, apresentam-se críticas à competência federal delegada, fixada em critério exclusivamente territorial pela Lei nº 13.876/2019 (BRASIL, 2022) que conferiu nova redação ao artigo 15, III da Lei nº 5010/1966, sugerindo-se uma revisão da previsão legislativa de forma a que a delegação se dê em situações excepcionais, quando as ferramentas tecnológicas e legais não forem suficientes a resguardar o acesso do cidadão à justiça.

1 A evolução do acesso à justiça

O Poder Judiciário, como o concebemos hoje, é fruto de um processo histórico, marcado por intercalados avanços e retrocessos a depender das inevitáveis influências políticas e sociais. Política e direito, apesar de serem esferas com existência e regramentos próprios, não são campos estanques. Ao revés, são esferas em constante comunicação e interferências mútuas, sendo que o direito, ao fluxos da dinâmica social, acaba por incorporar.

João Trindade Cavalcante Filho (2018), adotando uma concepção funcionalista de Niklas Luhmann, afirma que o direito é um sistema operacionalmente fechado, pois possui regras próprias, mas é cognitivamente aberto, pois a norma jurídica, ao ser criada, sofre influências de outros sistemas (moral, político e religioso) que tensionam o sistema jurídico (*inputs*), podendo culminar na incorporação de novos valores que embasam novas regras.

Sendo assim, as normas que concebem a atividade jurisdicional também não passam imunes aos influxos históricos, decorrentes das movimentações sociais, pelo que o próprio conteúdo do acesso à justiça sofreu modificações ao longo do tempo.

Uma das primeiras manifestações da jurisdição como atividade substitutiva da vontade das partes, exercida em monopólio pelo Estado, remonta ao Direito Romano, no período da *cognitio extra ordinem* (SILVA FILHO, 2009), quando a função de julgar era exercida por um magistrado-funcionário.

Após a queda do império romano, seguiu-se um período de evidente retrocesso, com mergulho no regime feudal absolutista em que todo o poder regional era exercido pelos senhores feudais, subservientes ao rei, cuja investidura se daria diretamente por Deus. Porém, o surgimento do estado liberal moderno, assentado nos ideais iluministas, teve como principal baluarte a limitação do poder do monarca,

pelo que o princípio da separação de poderes, mediante atribuição das funções executiva, jurisdicional e legislativa assumiu papel norteador da organização das atividades estatais e na defesa da liberdade, valor este caro aos liberais:

Esse princípio – que nas origens de sua formulação foi, talvez, o mais sedutor, magnetizando os construtores da liberdade contemporânea e servindo de inspiração e paradigma a todos os textos de Lei Fundamental, como garantia suprema contra as invasões do arbítrio nas esferas da liberdade política – já não oferece em nossos dias, o fascínio das primeiras idades do constitucionalismo ocidental.

Representou seu papel histórico. O constitucionalismo democrático tem por ele a mais justa e irredimível dívida de gratidão. Merece, com efeito, a homenagem e o reconhecimento dos que, na doutrina política, consagraram sua luta aos ideais de liberdade e democracia. Ajudou a implantar na consciência ocidental o sentimento valorativo dos direitos e garantias individuais, de que foi, no combate aos déspotas do absolutismo, a arma mais eficaz (BONAVIDES, 2009, p. 64).

Tanto assim foi que o artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem, contida na Constituição Francesa de 1791 estabeleceu que: “Toda sociedade que não assegura a garantia dos direitos nem a separação de poderes não possui constituição”.

Malgrado o evidente avanço representado pela formação dos estados liberais modernos, não se pode negar que a nova organização política e jurisdicional mantinha compromisso com a defesa dos ideais burgueses. O direito de ação era visto como o direito formal de propor uma ação sem maiores preocupações quanto aos custos da demanda e a exclusão daqueles que não podiam suportá-lo (MARINONI, 2006, p.183). O viés individualista das novas constituições não incumbia o Estado da preocupação com a igualdade, o que só veio a acontecer com o avanço em direção ao Estado Social:

O conceito de acesso à justiça tem sofrido uma transformação importante, correspondente a uma mudança equivalente no estudo e ensino do processo civil. Nos estados liberais burgueses dos séculos dezoito e dezenove, os procedimentos adotados para solução de litígios civis refletiam a filosofia essencialmente individualista dos direitos então vigente. Direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação. A teoria era de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um direito natural, os direitos naturais não precisavam de uma ação do estado para sua proteção (CAPELLETI; GARTH, 1988, p. 4)

Diante então dos novos direitos de igualdade, o Estado assumiu posição de efetiva ação protetiva em busca da efetivação dos direitos fundamentais e, nesse sentido, o direito de ação com feição meramente formal não servia a esse novo

propósito. Não há como conceber a inafastabilidade da submissão de qualquer lesão ou ameaça a direito ao Poder Judiciário, vedando a tutela privada, sem um acesso universal e inclusivo à Justiça.

A prestação jurisdicional atualmente passou então a se preocupar com os obstáculos ao acesso pelo jurisdicionado, como o custo do processo – aí compreendido não apenas o pagamento das custas, mas os gastos colaterais com honorários, deslocamentos e produção de provas – e a demora processual, pois a celeridade da tutela estatal tem intrínseca relação com a própria efetividade do provimento.

Desta feita, todas as regras processuais tendem ao fim do máximo alcance da jurisdição e como veremos adiante, a própria determinação do juízo processante deve se pautar pela busca do magistrado mais apto, sob o aspecto de eficiência e qualidade, a praticar os atos processuais e a julgar o litígio.

2 Jurisdição e competência

Uma vez atribuído o exercício das funções estatais a poderes diversos, coube ao Poder Judiciário a apreciação das lesões e ameaças de lesão a direito e aquelas promovidas pelos demais poderes inclusive.

O berço constitucional do acesso à Justiça repousa no artigo 5º, incisos XXV e LIV da Constituição Federal de 1988 – CF/1988, estabelecendo que ninguém será privado de seus bens e sua liberdade sem o devido processo legal e que a lei não excluirá do Poder Judiciário nenhuma lesão ou ameaça de lesão a direito.

Na esteira da previsão constitucional, estabelece o artigo 16 do Código de Processo Civil de 2015 – CPC/2015 que a jurisdição civil é exercida pelos juízes e pelos tribunais em todo o território nacional, conforme as disposições desse Código.

Para fins do presente estudo, não se pretende abordar as inúmeras doutrinas sobre o conceito e conteúdo da jurisdição, dentre as que entendem que o juiz simplesmente aplica a norma e aquelas que atribuem ao juiz uma atividade criativa da norma no caso concreto. Porém, é necessário delimitar, pelo menos sumariamente, o que se entende por jurisdição, em relação ao conceito de competência.

Diante da vedação à tutela privada de interesses, o Estado assumiu o papel de solução dos conflitos por meio de um magistrado que o examina à luz das

normas constitucionais e legais vigentes. O juiz então assume uma função substitutiva da vontade das partes. A jurisdição é o poder que o Estado detém para aplicar o direito a um caso concreto, com o objetivo de solucionar conflitos e resguardar a ordem jurídica (SOUSA, 2020).

Desse conceito extraem-se algumas características importantes da jurisdição: i) a substitutividade, pois o Estado-juiz substitui a vontade dos litigantes; ii) a imperatividade, pois decisão ao final proferida tem força impositiva às partes; iii) a inafastabilidade, a vedação à autotutela torna inevitável o pronunciamento do estado uma vez a ele submetido o conflito; iv) a imutabilidade, pois a decisão, uma vez decorrido o tempo e consolidadas algumas circunstância, não é mais passível de modificação nem pelo próprio Poder Judiciário; v) a indelegabilidade, pois a função jurisdicional não pode ser delegada a outro poder, sendo privativa dos integrantes do Poder Judiciário; vi) a inércia, pois o Estado-juiz só age quando provocado (BUENO, 2015, p.63)

Ocorre que, conforme se depreende do texto constitucional, artigo 92 da CF/1988, o Poder Judiciário, apesar de ser uno, é constituído por vários órgãos aos quais são atribuídas determinadas funções. Daí exsurge o conceito de competência.

Embora o Poder Judiciário detenha a função jurisdicional, a cada órgão jurisdicional é autorizado o exercício desta com limitações. Sendo assim, a competência autoriza o exercício da jurisdição, mas dentro de limites expressos no texto constitucional e legal. Costuma-se dizer que a competência constitui uma parcela do poder que se atribui ao órgão para sua atuação (CUNHA, 2019, p.28).

2.1 Critérios de determinação da competência

Inicialmente, cumpre estabelecer que, apesar de o Brasil apresentar-se como um estado soberano, o legislador entendeu por bem que algumas questões, embora envolvam bens ou interesses de brasileiros ou pessoas aqui domiciliadas, poderiam, ou até mesmo, deveriam ser decididas por órgãos jurisdicionais estrangeiros. Sendo assim, a depender do conflito em questão, a competência pode ser nacional ou internacional. A competência internacional pode ser exercida de maneira concorrente (art. 88 do CPC/2015), quando são competentes a autoridade judicial brasileira e a estrangeira, ou de maneira exclusiva (art. 89 do CPC/2015), quando, por questões de soberania, atribuída exclusivamente à autoridade judiciária

brasileira, resultando ineficazes, no Brasil, as decisões proferidas por autoridades estrangeiras.

Estabelecida a competência interna de âmbito nacional, tendo em vista a complexa organização do Poder Judiciário, firmaram-se critérios para atribuição do juízo competente para julgamento de cada ação, tendo por base os elementos da demanda e do processo *in status assertiones* (PINHO, 2007, p. 102), tendo em vista a demanda efetivamente proposta, não se perquirindo, nesse momento, acerca do acerto ou aptidão da ação.

Os critérios adotados por nosso ordenamento para fixação da competência interna são então:

Territorial – Tem por base aspectos geográficos para atribuição do juízo competente. Sendo assim, a competência poderá ser fixada tendo em vista o domicílio do réu, o local em que situada a coisa; o local do dano; ou o local do domicílio do autor. Cada uma das hipóteses está prevista nos artigos 95 a 100 do CPC/2015.

Em razão da matéria (*ratione materiae*) ou natureza – Considera a natureza do direito material discutido no processo. Sendo assim, existem ramos especializados do Poder Judiciário aos quais cabe analisar determinadas matérias com exclusão dos demais, como a Justiça Eleitoral e a Justiça Trabalhista.

Em razão do valor da causa (*ratione valoris*) – Considera o valor econômico do proveito perseguido pelo autor ou valor da causa, como ocorre nos Juizados Especiais Cíveis, os quais processam apenas as causas até 40 salários mínimos.

Funcional – Estabelece o juízo para determinado ato no processo, tendo em vista a atividade a ser exercida. Pode operar no plano horizontal ou vertical (art. 93 do CPC/2015)

Em razão da pessoa (*ratione personae*) – Tendo em vista determinadas prerrogativas e interesses públicos, algumas pessoas, quando partes, são submetidas a foro exclusivo. A presença de determinada parte poderá determinar o exame do caso por uma das cortes superiores, ou pela justiça especializada, ou pela

justiça comum federal ou por determinada vara dentro da justiça comum estadual (família, sucessões, fazenda pública etc.)

Ressalte-se que os critérios não são estanques entre si e alguns casos são utilizados de forma combinada pelo legislador.

3 A garantia do juiz natural

Estabelece o art. 5º, incisos XXXVII e LIII, da CF/1988 que “não haverá juízo ou tribunal de exceção” e que “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”.

Ao estabelecer a inafastabilidade da jurisdição e a garantia do devido processo legal, o constituinte assentou não apenas o formal acesso à Justiça, mas impôs ao Estado o dever de uma prestação jurisdicional que observe o contraditório e a ampla defesa, com todos os recursos a eles inerentes, e exercida por um juízo legitimamente investido. O devido processo legal é, pois, um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

Quando se reporta a juízo legitimamente investido, alude-se a um juízo independente, pré-constituído e imparcial Cunha (2019, p. 55) afirma que o conceito de juízo natural remonta à Constituição Francesa de 1814 e à Carta Magna de 1215, cujos textos já estabeleciam que ninguém poderia ser subtraído de seu juiz natural. Naquela época, os critérios de fixação tinham por base elementos territoriais ou sociopolíticos, estabelecendo-se que os julgamentos fossem proferidos pelos vizinhos da parte interessada ou que tivessem mesmo *status* social.

A noção de juízo natural traz principalmente a ideia de repulsa à constituição de juízos extraordinários ou tribunais de exceção, condutas que violam sobremaneira o dever de imparcialidade do juiz. Sendo assim, a competência deve-se firmar antes dos fatos com base em regras previamente estabelecidas.

Leonardo Carneiro da Cunha discorre sobre o significado da especial qualificação dada ao juízo:

Na verdade, a garantia do juiz natural contém três significados: a necessidade de o julgador ser pré-constituído, e não constituído *post factum*; a inderrogabilidade e indisponibilidade da competência; e a proibição de juízes extraordinários e especiais. Em outras palavras, o alcance do juiz natural desdobra-se em três garantias, que consistem na

proibição; (a) do poder de comissão; (b) do poder de evocação; e (c) do poder de atribuição (CUNHA 2019, p.61).

O poder de comissão diz com a impossibilidade de criação de juízos ou tribunais de exceção, após a realização do ato ou fato que deu origem à demanda. Ressalte-se que a vedação não se aplica às justiças especializadas, pois estas são previstas de forma genérica e abstrata, antecipadamente aos fatos.

O poder de evocação diz com a impossibilidade de modificações de competência por critérios discricionários ou influência de terceiros. Equivaleria a subtrair a jurisdição do juízo já previamente investido para o caso, mediante conveniência e oportunidade de terceiros.

O poder de atribuição diz com o fato de que deve haver critérios de fixação da competência e do juízo e que esses critérios não podem ser estabelecidos após o ajuizamento da demanda. Sendo assim, não pode haver designação de determinado juiz para determinado caso, pois a competência deve estar previamente estabelecida ao órgão julgador.

4 A competência adequada com base no princípio da eficiência

Como visto, o princípio do juiz natural teve por finalidade, sobretudo, a contenção dos poderes e da interferência de estranhos à organização do Poder Judiciário, garantindo proteção contra o arbítrio estatal. Daí haver um apego tão grande aos requisitos de pré-constituição, inderrogabilidade e indisponibilidade da competência do juízo, o qual tradicionalmente não admite nenhuma transação entre as partes a respeito. Ordinariamente, vige o primado da legalidade, pelo qual a regra de competência deve ser extraída diretamente da constituição e da lei.

Ocorre que a definição de qual é o juiz competente e a inflexibilidade da abordagem dada ao juiz natural necessitam de nova interpretação e tratamento à luz das exigências de um Poder Judiciário cada vez mais assoberbado e que precisa levar a melhor prestação jurisdicional possível aos cidadãos.

A Emenda Constitucional nº 19/98 acrescentou à redação do *caput* do artigo 37 da CF/1988 o princípio da eficiência. Segundo os administrativistas (CARVALHO FILHO, 2006, p. 23), a emenda incorporou as recentes ideias sobre a administração gerencial ou *public management*, em curso nos estados modernos, segundo as quais a administração pública também deve perseguir todos os recursos

tecnológicos e métodos de administração gerencial com o fim de obter a melhor qualidade na execução das atividades a seu cargo com os recursos disponíveis.

Segundo Carvalho Filho (2006), o princípio da eficiência não se limitou ao âmbito das atividades internas do poder executivo, alcançando também o Poder Judiciário, o que se depreende, por exemplo, da previsão incorporada pela Emenda Constitucional nº 45/2004 ao art. 5º, passando a prever o inciso 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”.

Vê-se, pois, que o legislador constituinte veio responder aos anseios da população por uma jurisdição mais célere, provavelmente por ser a morosidade um dos problemas mais evidentes do Poder Judiciário brasileiro.

Não obstante a inegável correlação entre celeridade e qualidade da prestação jurisdicional, pois uma tutela tardia geralmente não serve mais aos fins pretendidos, a qualidade do serviço judiciário deve ir além do aspecto temporal. Nesse sentido, Antonio do Passo Cabral, reportando-se às lições de Fredie Didier Jr, afirma que:

O norte deve ser não apenas rapidez a qualquer custo, mas otimização dos resultados da prestação jurisdicional, uma orientação teleológica das formalidades do devido processo legal, para que se desenvolva uma atividade jurisdicional integral e finalisticamente orientada para o tratamento das questões debatidas para solução final, isto é, não só celeridade e redução de despesa, mas também completude e adequação dos instrumentos de tutela (CABRAL, 2021, p. 210).

Sendo assim, além do aspecto temporal, deve-se examinar todos os aspectos e custos do acesso do jurisdicionado à Justiça como custas, pagamento de honorários de advogado, despesas com dilação probatória e deslocamentos.

Cabral (2021, p. 310), então, leciona que o exame da competência não deve se dar mais observando “quem decide”, mas “quem decide melhor”, pelo que as partes têm direito a que o litígio seja apreciado pelo juízo mais adequado entre aqueles com competência para tanto, devendo a análise ser feita com base nas circunstâncias concretas do litígio. Segundo o autor, a abordagem pioneira do sistema de competência sob a ótica da eficiência e adequação foi feita por Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr., a partir do que denominaram de “princípio da competência adequada”, o qual decorreria da combinação entre os princípios do juiz natural e da eficiência.

Sob esse novo enfoque, a competência deve ser vista de maneira mais flexível e adaptável, com base nas características do litígio, podendo o juiz realizar um controle quando do ajuizamento da ação, declinando da competência, caso entenda haver juízo mais apto ao julgamento da causa (CABRAL, 2021, p. 311).

A determinação da competência adequada nada mais é do que estabelecer uma relação de adequação entre o órgão jurisdicional e a atividade a ser desenvolvida, escolhendo o órgão que melhor decidirá a causa.

Ocorre que uma abordagem mais flexível da competência requer que se faça também um reexame da postura arraigadamente legalista quanto à determinação da competência. Não se nega que o princípio do juiz natural surgiu como reação ao arbítrio estatal, razão pela qual a previsão legal da regra de competência é uma garantia de objetividade e inderrogabilidade. Malgrado seja, a lei não consegue prever todas as situações em meio à complexa dinâmica das relações sociais.

Seria preciso, pois, desapegar-se do princípio da legalidade, admitindo-se que atos infralegais possam também atribuir e modificar competência, com fundamento no princípio da eficiência (CABRAL, 2021, p. 233), sem que haja com isso qualquer ofensa ao princípio do juiz natural. Gize-se que a definição de competências entre os órgãos dos tribunais é atividade de natureza administrativa e não jurisdicional, pelo que admitido que os tribunais mudem as regras com razões de eficiência.

É bem verdade que não se pode esquecer que a repartição de competências serve como garantia ao cidadão, mas Cabral sugere que, em substituição às tradicionais características da pré-constituição, inflexibilidade e vedação à discricionariedade, sejam adotadas as seguintes características:

- (a) Objetividade, pois a definição do juízo e designação de juízes devem analisar aspectos do litígio e elementos de cada processo, proibidas considerações subjetivas que escapem dos fatores referentes ao caso em análise e da alocação ótima de recursos judiciais;
- (b) Impessoalidade, i.e., equidistância sem subjetivismo;
- (c) Invariância, pois uma mesma situação deve conduzir à mesma conclusão, e, portanto, a atribuição de competência deve ter generalidade, pois o juízo a respeito da competência deve ser aplicado a qualquer outro caso em que circunstâncias similares, de fato e de direito, sejam verificadas (CABRAL, 2021, p. 259).

4.1 O controle da competência adequada pelo juiz

Considerando o enfoque da determinação da competência ao juízo mais apto e que melhor possa examinar a causa, Guilherme Kronenberg Hartmann defende que o magistrado, diante de juízos concorrentes, possa fazer o controle da competência adequada *ex officio*:

Sem embargo, a incompetência por inadequação não se resume ao interesse meramente particular, do prejudicado; tanto é que a própria legislação traz indicativo sobre a autorização de controle *ex officio* pelo juiz, quando a trata como verdadeira objeção processual (v.g. art. 63, § 3º, CPC). Pode e deve o juiz, por conseguinte, gerenciar a competência adequada, mesmo na ausência de requerimento oriundo do sujeito parcial, conforme o caso e respeitados certos limites preclusivos (HARTMANN, 2021, p. 136).

Segue o autor advertindo que a ressalva ao controle se dá quando a competência adequada esteja fundada em critérios de facilitação do acesso à Justiça ou do exercício do direito de defesa, observando, ainda, que a decisão deve ser precedida de contraditório às partes.

Hartmann estabelece que a possibilidade de controle da competência pelo juiz se dá sob determinadas premissas. Primeiramente, a necessidade de *releitura da inflexibilidade do juiz natural* (HARTMANN, 2021, p. 143), o que pode ser extraído do próprio sistema processual que já autoriza deslocamentos e declínios de competência. Ademais, deve-se aproximar de uma visão instrumentalista do processo como meio de fazer atuar o direito material, com fins a solucionar o conflito, pelo que um posicionamento por demais rígido sobre a inflexibilidade e inderrogabilidade da competência pode privilegiar a forma em detrimento da efetiva tutela pretendida.

Por fim, verbera o autor que o controle deve considerar as *capacidades institucionais*, tendo em conta a estrutura e possibilidade de atuação do órgão jurisdicional no caso concreto. Tal raciocínio encontra a mesma justificação para a especialização das justiças, por exemplo, quando o próprio legislador constituinte já entendeu que determinadas causas seriam melhor apreciadas por um juízo especializado. Sendo assim, considerações sobre as capacidades estruturais e funcionais devem nortear a escolha do juízo competente em casos de competência concorrente ou de dúvida sobre a norma aplicável (HARTMANN, 2021, p. 151).

Cabral ao tratar do exame das capacidades institucionais vai mais além e afirma que o controle da competência não deve ter em vista apenas o processo

como um todo, fixando-se a mesma competência para todas as fases, mas que o exame deve se dar para cada ato do processo inclusive:

Como exposto, tanto a lógica aplicativa do princípio da competência adequada como a técnica das capacidades institucionais exigem uma análise casuística e contextualizada dessa potencial divisão de funções. Só cotejando as aptidões cognitivo-decisórias de cada órgão ou instituição é que se poderá verificar quem decide melhor. A comparação entre os juízos é contingente e o resultado dessa análise pode mudar ao longo do tempo. Porém, deve-se ir além. É que essa comparação não é linear e idêntica do começo ao fim do processo. É possível que uma instituição seja a mais capacitada para a prática de certos atos processuais e outra para o desempenho de outras funções, tudo dentro de um mesmo processo. Se assim é, afigura-se possível que, em um mesmo litígio, o juízo não adequadamente competente para a prática de um ou mais atos jurisdicionais porque outros tem melhores condições (funcionais e estruturais) de praticá-los. Então, operar a eficiência no sistema de competências, verificando qual o juízo adequadamente competente e com melhores aptidões institucionais, exige reduzir a análise da competência adequada para cada ato jurídico processual, examinando qual o órgão que pode desempenhar melhor aquela função ou praticar de maneira mais eficiente aquele ato específico (CABRAL, 2021, p. 327).

Desta feita, a própria abordagem da *perpetuatio jurisdictionis* mereceria visão sob novo prisma, admitindo a flexibilização da competência ao longo do processo de acordo com o juízo considerado mais apto à prática de determinado ato.

Malgrado o inegável avanço do enfoque da jurisdição sob a perspectiva de competência adequada, não se pode esquecer que, por importar flexibilização do princípio do juiz natural, devem-se estabelecer limites à atuação judicial sob pena de o controle converter-se em arbítrio judicial.

Hartmann (2021, p. 153), então, defende, como controle à discricionariedade a eleição de dois critérios limitadores da atuação do juízo: i) a facilitação do acesso à justiça e do exercício do direito de defesa; ou ii) a consecução da eficiência jurisdicional em suas vertentes qualitativa e quantitativa.

Conforme já ressaltado nas considerações iniciais, o conteúdo moderno do conceito de acesso à justiça suplanta a mera possibilidade formal de interpelação judicial, devendo-se garantir ao jurisdicionado todos os meios para se alcançar a tutela pretendida. Desta feita, além da previsão abstrata do direito de ação, deve-se considerar aspectos econômicos e sociais, notadamente relativos aos custos da demanda e a proximidade do juízo. Assim, o controle da competência não pode resultar em aumento arbitrário das dificuldades de acesso e custos do processo ao jurisdicionado.

No que diz respeito à perseguição da eficiência jurisdicional, sob o aspecto quantitativo, Hartmann (2021, p. 158) assevera que se extraem como consectários da eficiência: i) a *economia processual*, buscando-se o *alcance máximo de resultado na atuação do direito com o mínimo de emprego possível de atividades processuais*; ii) a *celeridade*, oferecendo o Poder Judiciário no menor tempo possível, consideradas as peculiaridades da causa; iii) a *efetividade*, que corresponde à produção do máximo de resultado albergado pela norma de direito material.

Já sob o aspecto qualitativo, Hartmann (2021, p. 160) defende que, além da busca pela celeridade e diminuição de custos, as regras processuais devem ser analisadas sob o prisma de *adequação, correção, justiça e equanimidade*. Mais uma vez, frisa-se o exame das capacidades institucionais, segundo as condições do órgão judicial para apreciar o conflito, raciocínio adotado ao se instituir a competência dos juízos especializados e a competência firmada em razão da matéria.

5 Do reexame da competência federal à luz do controle da competência adequada

O artigo 109 da CF/1988 (BRASIL, 2022) estabelece expressamente as causas de competência dos juízes federais, cuja atribuição tem por base a parte envolvida e a natureza da lide. Trata-se, portanto, de competência estabelecida em razão da matéria ou pessoa, de natureza absoluta, o que se extrai da redação do art. 62 do CPC/2015: “A competência determinada em razão da matéria, da pessoa ou da função é inderrogável por convenção das partes”.

Até o ano de 2019, o art. 109, § 3º da CF/1988 possuía a seguinte redação:

§ 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 (BRASIL, 2022).

Excepcionalmente, o texto constitucional atribuiu, nos termos acima, a competência à justiça estadual para as causas de natureza previdenciária, podendo o segurado demandar perante o juízo estadual de sua comarca, quando não fosse sede de vara federal.

Segundo Carneiro da Cunha, trata-se de delegação de competência, tendo em vista que, durante muito tempo, as varas federais eram instaladas apenas nas capitais e grandes centros urbanos, sendo de difícil acesso principalmente aos residentes nas cidades do interior:

O desiderato dessa delegação reside na necessidade de se conferir amplo acesso à justiça das pessoas domiciliadas em comarcas que não sejam sede de vara federal, evitando o deslocamento, muitas vezes impossível ou bastante custoso, para o município ou local onde se mantenha sede de algum juízo federal (CUNHA, 2019, p. 292).

Nesses casos, o juízo estadual exerce jurisdição federal, pois a delegação transfere o exercício da própria competência em razão da matéria e da qualidade da parte, ficando os atos sujeitos ao controle do Tribunal Regional Federal respectivo (CUNHA, 2019, p. 293).

Até o ano de 2019, o juízo estadual da comarca que não fosse sede de vara federal exercia, portanto, competência ampla para as causas previdenciárias, ficando a critério do segurado ajuizar a ação na comarca de seu domicílio ou perante o juízo federal mais próximo. Por se tratar de competência atribuída para facilitação do acesso à Justiça, segundo Hartmann (2021, p. 153), não caberia um controle da competência adequada, por incidir nas ressalvas feitas.

Vale ressaltar que a delegação na forma como originalmente feita, tinha como cenário a inexistência de processo eletrônico e de interiorização da Justiça Federal. Na última década, houve considerável aumento do número de varas federais. A Lei nº 12.011/2009 (BRASIL, 2009) determinou a instalação de 230 varas federais em todo território nacional, notadamente no interior com previsão de conclusão dos trabalhos no ano de 2014 (GAJARDONI, 2019).

Na esteira então dessa ampliação do alcance jurisdicional da Justiça Federal, o legislador afigurou necessária uma reestruturação da previsão constitucional da delegação da competência federal aos juízes estaduais, considerando que o cenário fático que ensejou a norma já não é o mesmo.

A Emenda Constitucional nº 103/2019, que efetivou a “Reforma da Previdência”, conferiu nova redação ao art. 109, § 3º da CF/1988, nos seguintes termos:

§ 3º Lei poderá autorizar que as causas de competência da Justiça Federal em que forem parte instituição de previdência social e segurado possam ser processadas e julgadas na justiça estadual quando a comarca do domicílio

do segurado não for sede de vara federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (BRASIL, 2022).

Desta feita, extirpou-se do texto constitucional a regra de eficácia plena que estabelecia a competência da Justiça Estadual do foro do domicílio do segurado ou beneficiário, nos locais onde não houvesse unidade da Justiça Federal, para as ações previdenciárias e assistenciais contra o INSS (GAJARDONI, 2019).

Conforme previsão constitucional, foi atribuída à legislação infraconstitucional competência para regular a delegação da jurisdição federal, no que o legislador constituinte parece ter caminhado na direção da nova concepção de competência adequada, mais flexível e adaptável segundo as circunstâncias concretas, conforme exposto anteriormente.

Na esteira da autorização do legislador constituinte foi editada a Lei nº 13.876/2019 que conferiu nova redação ao artigo 15, III da Lei nº 5.010/1966, nos seguintes termos:

As causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado e que se referirem a benefícios de natureza pecuniária, quando a Comarca de domicílio do segurado estiver localizada a mais de 70 km (setenta quilômetros) de Município sede de Vara Federal; [...] (BRASIL, 2019).

Vê-se, pois, que foi eleito o critério de proximidade do jurisdicionado para fixação da competência adequada, atentando-se notadamente à interiorização da justiça federal que reduziu consideravelmente as distâncias entre o jurisdicionado e a vara federal mais próxima.

Segundo Gajardoni, a alteração, além de conformada ao texto constitucional, veio em boa hora e atende à racionalização do serviço:

A alteração é razoável e constitucional. Racionaliza o serviço da Justiça, desonerando a já assoberbado Poder Judiciário dos Estados (cuja competência é residual) que, aliás, não recebe compensação financeira alguma da União para carregar o pesado fardo de processar feitos que, a rigor, seriam da Justiça dela. Segundo, devolve ao juiz natural das respectivas causas - a Justiça Federal - as ações previdenciárias/assistenciais contra o INSS, inclusive em vista da maior expertise de seus juízes sobre o tema (vide a exitosa experiência dos Juizados Especiais Federais). E terceiro, preserva adequadamente o acesso à Justiça dos segurados do INSS, pois que mesmo considerando os avanços tecnológicos e de transporte já referidos, mantém a delegação para os casos em que a Justiça Federal fica a mais de 70 km do domicílio do segurado (de acesso mais dificultoso) (GAJARDONI, 2019).

Entende-se, porém, que o legislador, considerando os avanços proporcionados pelo processo eletrônico, as audiências por videoconferência e a

possibilidade de cooperação judiciária, estabelecida nos arts. 67 a 69 do CPC/2015, foi tímido em sua previsão. A fixação com base em um critério territorial exclusivamente nem sempre pode resultar na escolha do juízo mais adequado. Ademais, o critério de proximidade, adotado isoladamente como feito, revela-se extremamente frágil e falho.

Considere-se, por exemplo, a possibilidade de casos extraordinários, como enchentes, quedas de pontes, com alteração e aumento do percurso entre o domicílio do segurado e a vara federal mais próxima, sem data certa para retorno à situação inicial. A ter em vista o critério exclusivamente territorial, eleito pelo legislador, de repente, o juízo estadual, que antes não detinha competência, passaria a tê-lo e, com o retorno à situação de normalidade, passaria a não ter novamente, gerando extrema insegurança jurídica e organizacional.

Segundo Gajardoni (2019), deve-se lembrar que a distância de 70km há de ser medida em vias públicas e pavimentadas, e não em linha reta, pois não é de se esperar que o jurisdicionado cruze rios, propriedades privadas e matagais.

Vale lembrar que a atribuição da competência federal pela Constituição se deu em sua maior parte em razão da pessoa e da matéria discutida. As causas previdenciárias englobam uma variedade de pleitos, muitas que requerem dilação probatória em audiência, quando se justificaria um contato mais próximo do magistrado, mas também muitos pleitos de matéria exclusivamente de direito ou de prova documental. Conforme se verá, considerando as possibilidades proporcionadas pelo processo eletrônico, audiências por videoconferência e acordos de cooperação judiciária, mesmo a eventual distância do jurisdicionado da vara federal mais próxima não justificaria, por si só, a delegação da competência, que deve ser encarada de forma excepcional.

Gize-se que o juízo estadual, em jurisdição federal delegada, age como se juiz federal fosse, pois a competência continua sendo federal, atribuindo-se apenas o seu exercício ao juízo estadual, tanto que a delegação deixará de existir quando for instalada vara federal na comarca em distância menor que 70km. Cunha (2019, p. 290-291), reportando-se a Vladimir Souza Carvalho, afirma que a competência federal delegada deve ir cessando à medida que a Justiça Federal for se interiorizando.

Depreende-se, pois, que a delegação é medida excepcional, devendo-se sempre primar pela preservação do juízo federal competente, mitigando-se apenas

em favor do jurisdicionado. Malgrado seja, entende-se que o acesso à justiça deve ser apreciado em cotejo com todos os instrumentos tecnológicos e legais disponíveis, sopesando-se a facilitação do acesso, sob os aspectos do pleno exercício do direito de ação e de defesa, e ainda a eficiência da prestação jurisdicional, tendo em vista as capacidades institucionais (HARTMANN, 2021).

Cabral informa que a conexão da competência com o território remonta ao direito romano, pelo direito do indivíduo de ser julgado por seus pares, e, no feudalismo, pela atribuição da jurisdição a um território, província, cidade ou castelo. Ressalta, porém, que hodiernamente houve uma evidente corrosão da importância da territorialidade:

Conquanto tenha aspectos positivos, a territorialidade perdeu muita força no mundo contemporâneo. Por um lado, com a informatização da justiça, tem sido cada vez mais frequente a utilização de mecanismos de computação para emprestar maior eficiência ao sistema processual, e hoje passou a ser comum que os juízes, mediante utilização de senhas de acesso e certificação digital possam proferir decisões acessando qualquer computador em lugares muito distantes da sede do juízo, até mesmo do exterior (CABARL, 2021, p. 336).

Não se nega que algumas causas exijam maior proximidade do juiz com as partes e a prova, mas mesmo nesses casos, as ferramentas tecnológicas já possibilitam a oitiva de partes e testemunhas pelo juízo federal diretamente, sem necessidade de expedição de cartas precatórias inclusive.

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, por exemplo, foi editada a Portaria nº 6.710/CGJ/2021 (MINAS GERAIS, 2021) que, tendo em vista a Resolução nº 354/2020 do Conselho Nacional de Justiça, regulamentou a instituição das “salas passivas”, por meio das quais podem ser tomados depoimentos de partes e testemunhas por videoconferência, sem que o depoente tenha que deixar seu domicílio, bastando, para tanto, que haja solicitação do juízo natural ao juízo da comarca do domicílio do depoente de intimação de quem deve depor para comparecimento em dia e horário previamente agendados no fórum local, sem necessidade de expedição de carta precatória inclusive:

Art. 1º Os depoimentos pessoais, as oitivas de testemunhas e vítimas residentes fora da comarca e, quando for o caso, os interrogatórios de réus presos na forma do art. 185 do Código de Processo Penal, no âmbito do Estado de Minas Gerais, relativos a processos de quaisquer competências, que tramitam em meio físico ou em meio eletrônico, nas unidades judiciárias da Justiça de Primeira Instância do Estado de Minas Gerais, serão

realizados por sistema de videoconferência, de acordo com o disposto nesta Portaria.

Parágrafo único. Excepcionalmente, poderá ser expedida carta precatória para a oitiva da pessoa no juízo de sua residência, desde que devidamente fundamentada a necessidade.

[...]

Art. 5º Com a designação da audiência pelo juízo, as partes e seus advogados deverão ser intimados, na forma da lei.

§ 1º Verificado que a pessoa a ser ouvida reside em outra comarca do Estado de Minas Gerais, o juiz de direito designará a colheita dos depoimentos e oitivas por videoconferência.

§ 2º Para a marcação da videoconferência, o juízo solicitante deverá entrar em contato com a Direção do Foro da comarca de residência da pessoa a ser ouvida, preferencialmente por *e-mail*, para agendamento de data, horário e informação de previsão da duração do ato processual, assim como pedido de disponibilização e operação do ambiente com sistema de videoconferência.

§ 3º A Direção do Foro do juízo solicitado confirmará o agendamento da videoconferência ao juízo solicitante, com informação também de seu endereço físico, inclusive da localização da sala onde será realizado o ato, e de seu número de telefone para pronta comunicação, caso seja necessária no curso do ato processual em razão de qualquer imprevisto (MINAS GERAIS, 2021).

Vê-se, pois, que mesmo o argumento do contato do juiz natural com a prova não resiste diante da possibilidade de oitiva direta por meio das salas passivas, em combinação entre juízo federal e juízo estadual.

A autorização para os ajustes entre os juízes, de diferentes esferas inclusive, encontra-se disciplinada nos arts. 67 a 69 do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015), com a utilização de acordos de cooperação judiciária:

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.

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

Art. 69. O pedido de cooperação jurisdicional deve ser prontamente atendido, prescindindo de forma específica e pode ser executado como:

I - auxílio direto;

II - reunião ou apensamento de processos;

III - prestação de informações;

IV - atos concertados entre os juízes cooperantes.

§ 1º As cartas de ordem, precatória e arbitral seguirão o regime previsto neste Código.

§ 2º Os atos concertados entre os juízes cooperantes poderão consistir, além de outros, no estabelecimento de procedimento para:

I - a prática de citação, intimação ou notificação de ato;

II - a obtenção e apresentação de provas e a coleta de depoimentos;

III - a efetivação de tutela provisória;

IV - a efetivação de medidas e providências para recuperação e preservação de empresas;

V - a facilitação de habilitação de créditos na falência e na recuperação judicial;

VI - a centralização de processos repetitivos;

VII - a execução de decisão jurisdicional.

§ 3º O pedido de cooperação judiciária pode ser realizado entre órgãos jurisdicionais de diferentes ramos do Poder Judiciário (BRASIL, 2015).

Desta feita, reporta-se mais uma vez ao defendido por Cabral (2021, p. 327), no que diz respeito à determinação do juízo competente adequado, não para o processo todo, de forma inflexível, mas para cada ato do processo. Essa nova abordagem, como visto, é possibilitada por todos os avanços tecnológicos e autorizações legais concedidas.

Gize-se que essa conduta não importaria quebra da objetividade, impessoalidade e segurança jurídica, pois a regra continuaria a ser a competência absoluta, fixada constitucionalmente, sendo a delegação feita de forma fundamentada nos autos, mediante prévio contraditório e de maneira excepcional.

Conclusão

Por todos os aspectos observados, seja do ponto de vista das disposições normativas, seja do ponto de vista das capacidades institucionais, a fixação da competência necessita de uma abordagem mais flexível e menos legalista, abandonando-se uma concepção arraigada à inflexibilidade do juiz natural, em direção a uma visão que verdadeiramente considere as possibilidades do juízo para cada ato do processo, sem perder de vista a garantia de pleno acesso à justiça do cidadão.

Nessa esteira, a competência federal delegada deve ser estabelecida sob novos parâmetros. Por se tratar de atribuição do exercício de competência de natureza absoluta a outro juízo, deve-se dar quando, de fato, impossível o exercício da jurisdição pelo juízo constitucionalmente estabelecido sem prejuízo da facilitação do acesso do jurisdicionado, sob pena de se transformar a exceção em regra.

A autorização legal para realização de acordos de cooperação judiciária não mais justifica a delegação de toda a jurisdição pelo juízo federal ao juízo estadual, com base em critério exclusivamente de distância física do jurisdicionado, quando possível a preservação da competência originária e absoluta, mediante a realização de apenas alguns atos do processo pelo juízo estadual ou, ainda, a utilização a estrutura do Poder Judiciário Estadual para possibilitar o contato direto do juízo

federal com partes, testemunhas e eventuais terceiros auxiliares ou interessados, domiciliados em comarca que não seja sede de vara federal.

Sendo assim, a Lei nº 13.876/2019, que estabeleceu o critério de distância de mais de 70km da vara federal mais próxima para atribuição de competência delegada, já nasceu em descompasso com a tecnologia e todos os avanços, tendo adotado uma postura inflexível, ainda presa a uma concepção territorial de competência. A delegação, como medida excepcional, já que configura exercício de competência absoluta por outro juízo, deveria ser feita de forma cada vez mais excepcional, justificada para cada ato do processo.

Referências:

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 341/2020, de 07 de outubro de 2020. Determina aos tribunais brasileiros a disponibilização de salas para depoimentos em audiências por sistema de videoconferência, a fim de evitar o contágio pela Covid-19. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3508>. Acesso em: jan. 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.011, de 04 de agosto de 2009. Dispõe sobre a criação de 230 (duzentas e trinta) Varas Federais, destinadas, precipuamente, à interiorização da Justiça Federal de primeiro grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L12011.htm. Acesso em: jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.876/2019, de 20 de setembro de 2019. Dispõe sobre honorários periciais em ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966, e a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13876.htm. Acesso em: jan. 2022.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Manual de Direito Processual Civil*: inteiramente estruturado à luz do novo CPC – Lei nº 13.105, de 16.03.2015. São Paulo: Saraiva, 2015.

CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual*: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. Coordenação Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

CAPELLETI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sergio Antino Fabris Editor, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *O discurso de ódio na jurisprudência alemã, americana e brasileira*: como a ideologia política influencia os limites da liberdade de expressão. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CUNHA, Leonardo Carneiro. *Jurisdição e competência*. 2 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. *E-book*.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. A mitigação da competência federal delegada em matéria previdenciária pela EC 103/2019 (Reforma da Previdência). 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/tendencias-do-processo-civil/314940/a-mitigacao-da-competencia-federal-delegada-em-materia-previdenciaria-pela-ec-103-2019--reforma-da-previdencia>. Acesso em: jan. 2022.

HARTMANN, Guilherme Kronenberg. *Competência no Processo Civil*: da teoria tradicional à gestão judicial da competência adequada. Salvador: Editora Juspodium, 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de Processo Civil, volume 1*: Teoria Geral do Processo. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MINAS GERAIS. Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Portaria nº 6.710/CGJ/2021, de 05 de março de 2021. Regulamenta a realização de depoimentos pessoais, oitivas de testemunhas e vítimas residentes fora da comarca e, quando for o caso, interrogatórios de réus presos na forma do art. 185 do Código de Processo Penal por sistema de videoconferência, na Justiça de Primeira Instância do Estado de Minas Gerais. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/data/files/EA/62/DF/0B/46218710D12150875ECB08A8/POR_TARIA%20N%206.710-CGJ-2021.pdf. Acesso em: jan. 2022.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *Teoria Geral do Processo Civil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2007.

SILVA FILHO, Antônio José Carvalho. *Primórdios da jurisdição*. 2009. Disponível em:



<http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/PRIMORDIOS%20DA%20JURISDICA0%20Antonio%20Jose%20Carvalho%20da%20Silva%20Filho.pdf>. Acesso em: jan. 2022.

SOUSA, José Franklin. *Jurisdição e competência*. Publicação independente, 2020. *E-book*.