

NOTA TÉCNICA

Assunto: PEC 23/2021 - Altera o art. 109, §2º da Constituição Federal para extinguir o foro nacional (optativo) da Seção Judiciária do Distrito Federal (TRF1) em causas intentadas contra a União e suas autarquias, restringindo a competência do referido foro somente às hipóteses de tutela de natureza coletiva

A propósito da apresentação da PEC 23/2021, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil vem proferir a seguinte **NOTA TÉCNICA**, a fim de contribuir para discussão de tão importante tema no âmbito do Congresso Nacional.

Apresentação e tramitação da proposta de emenda constitucional

A PEC 23/2021 foi elaborada pelo Poder Executivo e apresentada à Câmara dos Deputados no dia 10 de agosto. A proposta visa alterar os artigos 100, 109, 160, 166 e 167 da Constituição Federal, bem como acrescentar os arts. 80-A e 101-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O objetivo seria modificar de forma substancial o sistema de pagamento dos débitos judicialmente reconhecidos do Estado, tendo por esse motivo recebido a alcunha de “PEC dos Precatórios”.

O foco da presente nota técnica será a proposta de alteração do art. 109, §2º da Constituição Federal, cuja redação atual é a seguinte:

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

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

Como se percebe pela leitura, o referido dispositivo constitucional destina-se a estabelecer uma das regras que definem a competência da justiça federal,

especificamente para fixar a jurisdição nacional para as causas intentadas contra a União e suas autarquias, tendo sido eleita a Seção Judiciária do Distrito Federal, integrante do Tribunal Regional Federal da 1ª Região como foro geral para essas demandas.

A PEC 23/2021 propõe a modificação dessa regra para que o foro nacional seja mantido apenas para demandas coletivas, com a seguinte sugestão de redação do dispositivo constitucional.

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

[...]

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

Na justificativa que acompanha a proposta legislativa, os autores sustentam de forma breve e superficial que:

17. A alteração do § 2º do art. 109 visa estabelecer que as causas intentadas em face da União poderão ser aforadas (i) na seção judiciária em que for domiciliado o autor (ii) ou naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa e, (iii) no caso de demanda coletiva, no Distrito Federal, denominado foro nacional, ora remodelado. Com isso, demandas individuais poderão ser aforadas apenas na seção judiciária em que for domiciliado o autor ou naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, **não mais no “foro nacional”, o que contribuirá para o descongestionamento das demandas em trâmite no Distrito Federal, sem prejuízo do absoluto e inafastável amplo acesso à Justiça e efetividade da prestação jurisdicional.**

Assim, percebe-se que o único argumento utilizado para justificar a proposta de alteração da Constituição Federal seria a suposta contribuição da medida para diminuir o número de demandas em trâmite no Distrito Federal, sob o argumento de que a jurisdição estaria congestionada.

Na justificativa, não constam quaisquer dados, pesquisas ou

levantamentos que evidenciam esse acúmulo de processos ou mesmo que demonstrem a situação atual da Seção Judiciária do Distrito Federal, de modo a comprovar a necessidade da medida ou mesmo sua potencial eficácia para melhorar o fluxo e a celeridade dos julgamentos.

Ainda, não obstante o texto afirme que a mudança não acarretará qualquer prejuízo ao jurisdicionado, sem comprometer o amplo acesso à Justiça e a efetiva prestação jurisdicional, não tece qualquer consideração sobre o impacto da medida para aqueles que figuram no lado oposto nas lides contra a União.

Desse modo, ao que tudo indica, a alteração do art. 109, §2º foi inserida na proposta de emenda de forma “atropelada”, não tendo qualquer relação com o escopo inicial pretendido pelo Poder Executivo, de forma que a justificativa dada revela-se insuficiente para justificar a necessidade de alteração que, ao contrário do que faz parecer o proponente, é substancial e acarretará impacto negativo para o sistema judicial brasileiro e sobretudo para os jurisdicionados e para os advogados responsáveis por patrocinar as causas na defesa de seus interesses.

Da importância do Foro Nacional enquanto prerrogativa e direito do jurisdicionado

O denominado “foro nacional” foi criado em 1988 com o advento da promulgação da Constituição Federal e portanto, está estabelecido no país há mais de 30 anos. A regra de competência definida pela Carta consta também no atual Código de Processo civil (art. 51, § único), como constava no código anterior de 1973.

Como se sabe, a justiça federal brasileira é organizada em cada Estado e no Distrito Federal como uma seção judiciária (art. 110 da CF) e, em um nível mais amplo, em uma região judiciária, sendo atualmente 5, os Tribunais Regionais Federais (art. 106, I da CF).

Como também é de conhecimento, o Distrito Federal é a capital da União, nos termos do que definiu o art. 18, §1º da Constituição Federal e o art. 4º do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias, bem como a Lei 2.874/56, que dispôs sobre a mudança da capital federal e definiu o nome de Brasília.

Nesses termos, o Distrito Federal é a capital da União, conforme estabelecido pela Constituição de 1967 em seu art. 2º, e sede do Poder Executivo (Governo Federal), Poder Legislativo Federal (Congresso Nacional), órgãos máximos do Poder Judiciário (cortes superiores), e de diversos órgãos integrantes da Administração Pública federal.

Por essa razão, é lógico e plausível o estabelecimento da competência da Seção Judiciária do Distrito Federal para julgar e processar as causas intentadas contra a União, com a criação do “foro nacional”.

É de suma importância destacar que o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário n. 627.709/DF sob o regime de repercussão geral (tema 374), teve a oportunidade de analisar e se manifestar sobre o foro nacional, momento no qual afirmou a importância da regra de competência enquanto um benefício ao jurisdicionado que se contrapõe à União na lide.

O referido julgado tratou de analisar a extensão da regra do art 109, §2º da CF, que atribui ao autor a faculdade de escolher o local de aforamento da demandas, às autarquias federais. O aresto recebeu a seguinte ementa:

CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. CAUSAS AJUIZADAS CONTRA A UNIÃO. ART. 109, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CRITÉRIO DE FIXAÇÃO DO FORO COMPETENTE. APLICABILIDADE ÀS AUTARQUIAS FEDERAIS, INCLUSIVE AO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. I - **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.** II – Em situação semelhante à da União, as autarquias federais possuem representação em todo o território nacional. III - As autarquias federais gozam, de maneira geral, dos mesmos



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - DF

privilégios e vantagens processuais concedidos ao ente político a que pertencem. IV - A pretendida fixação do foro competente com base no art. 100, IV, a, do CPC nas ações propostas contra as autarquias federais resultaria na concessão de vantagem processual não estabelecida para a União, ente maior, que possui foro privilegiado limitado pelo referido dispositivo constitucional. V - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem decidido pela incidência do disposto no art. 109, § 2º, da Constituição Federal às autarquias federais. Precedentes. VI - Recurso extraordinário conhecido e improvido. (RE 627709, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2014, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-213)

Na ocasião, o Egrégio STF, além de fixar que a regra de competência deveria abarcar também as autarquias federais enquanto integrantes da União, consagrou o entendimento de que o art. 109, §2º - objeto de alteração da proposta legislativa em comento – possui o nítido objetivo de facilitar a propositura da ação pelo jurisdicionado, conforme consta em trecho do voto do relator, senão vejamos:

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.

Assim, diversamente do que alega os autores da PEC 23/2021, a competência da Seção Judiciária do Distrito Federal para as causas intentadas contra a União é uma faculdade oferecida, entre outras opções, para aquele que litiga contra a União e suas autarquias, como uma forma de garantir o exercício do direito à tutela jurisdicional, consagrado na Carta.

Isso porque nos termos do art. 109, §2º, as causas ajuizadas contra a União poderão ser aforadas:

- i. na seção judiciário em que dor domiciliado o autor



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - DF

- ii. naquela onde houver ocorrido o fato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa
- iii. ou no Distrito Federal

Ou seja, o dispositivo constitucional não define de forma taxativa o foro competente para o processamento da demanda, permitindo ao autor que eleja aquele que lhe for mais conveniente, desde que dentro das regras estabelecidas. O ajuizamento da seção judiciária do Distrito Federal é, portanto, uma faculdade, sendo sempre uma possibilidade à disposição do autor.

A PEC 23/2021 extingue essa possibilidade, e, nesse sentido, prejudica o autor que intenta contra a União. Assim, absolutamente insubsistente o argumento de que não haverá prejuízo ao jurisdicionado e às suas garantias processuais, uma vez que a proposta destina-se justamente a retirar um benefício que lhe foi concedido visando facilitar seu acesso à justiça.

Em outro trecho do voto vencedor no RE 627.709/DF, o relator ressaltou o seguinte:

Ademais, conforme ressaltou o Ministro Maurício Corrêa, no julgamento 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

O que se verifica é, portanto, que a faculdade conferida pelo art. 109, §2º é uma tentativa de equilibrar a relação processual que se estabelece nas lides contra a União, uma vez que o ente público goza de inúmeros privilégios processuais não concedidos ao particular do polo oposto, colocando-o muitas vezes em situação de nítida desvantagem.

A União goza, entre outras vantagens, de foro privilegiado perante a Justiça Federal (art. 109, I), prazos em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer (art.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - DF

188 do CPC), duplo grau de jurisdição, salvo as exceções legais (art. 475 do CPC), execução fiscal de seus créditos (art. 578 do CPC), satisfação de julgados pelo regime de precatórios (art. 100 da CF e art. 730 do CPC), possibilidade de pagar as custas só ao final da demanda, etc. Considerando isso, não parece desarrazoado que o jurisdicionado, ao demandar, possa eleger o foro competente dentre aqueles possíveis.

Ao restringir a possibilidade de aforamento na Seção Judiciária do Distrito Federal somente para as ações coletivas, extingue-se uma das opções do autor, limitando o exercício do benefício concedido pelo constituinte originário. Desse modo, a alteração proposta de extinguir o foro nacional representaria a redução da prerrogativa de eleição do foro, esbarrando no princípio da vedação ao retrocesso na fruição de direitos já garantidos pelos ordenamentos – nesse caso, a própria Constituição.

Merece destaque ainda que não há dados que demonstrem o percentual de demandantes que optam por ajuizar suas ações no Distrito Federal, não cabendo falar que a maioria eleja o foro nacional. Inclusive, analisando em abstrato, parece mais lógico que se opte por fazê-lo do foro do seu próprio domicílio, sobretudo considerando a ampliação da justiça federal com a criação de varas federais nos interiores dos Estados.

A contrário senso, novamente de forma abstrata, o processamento da lide no Distrito Federal é um facilitador para a própria União e suas autarquias, na medida em que é o local está sediado seus órgãos e representantes máximos, bem como a sede dos órgãos responsáveis por representá-los judicialmente e defender seus interesses.

Não por outra razão, no já citado RE 627.709/DF, cujo recorrente era o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, a autarquia pleiteava justamente que as ações deveriam ser ajuizadas na seção judiciária do Distrito Federal, local de sua sede. Assim, a pretensão era justamente evitar que as demandas em face da autarquia fossem ajuizada no foro de domicílio do autor, por exemplo, em detrimento da Seção Judiciária do Distrito Federal.

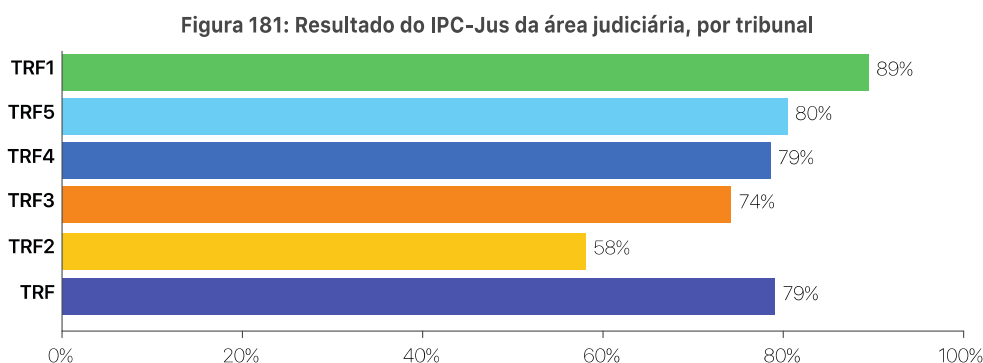
Diante disso, a proposta de alteração do art. 109, §2º para extinguir a

possibilidade de ajuizamento da ação no Distrito Federal não serve abstratamente aos interesses dos jurisdicionados, e nem mesmo aos da União e suas autarquias.

De fato, o único argumento utilizado pelos proponentes para justificar a alteração proposta seria o suposto congestionamento das demandas em tramite no Distrito Federal, sem explicitar a situação atual da referida seção judiciária de mono a demonstrar a veracidade do fundamento.

O Conselho Nacional de Justiça produz anualmente um relatório denominado “Justiça em Números”¹, que reúne as estatísticas oficiais do Poder Judiciário, traça um panorama sobre a realidade da justiça brasileira a partir de dados e criação de indicadores que permitem verificar a produtividade dos tribunais nos mais variados níveis. Um desses índices é o IPC-JUS – índice de produção comparada da justiça, que se presta a indicar a eficiência dos tribunais.

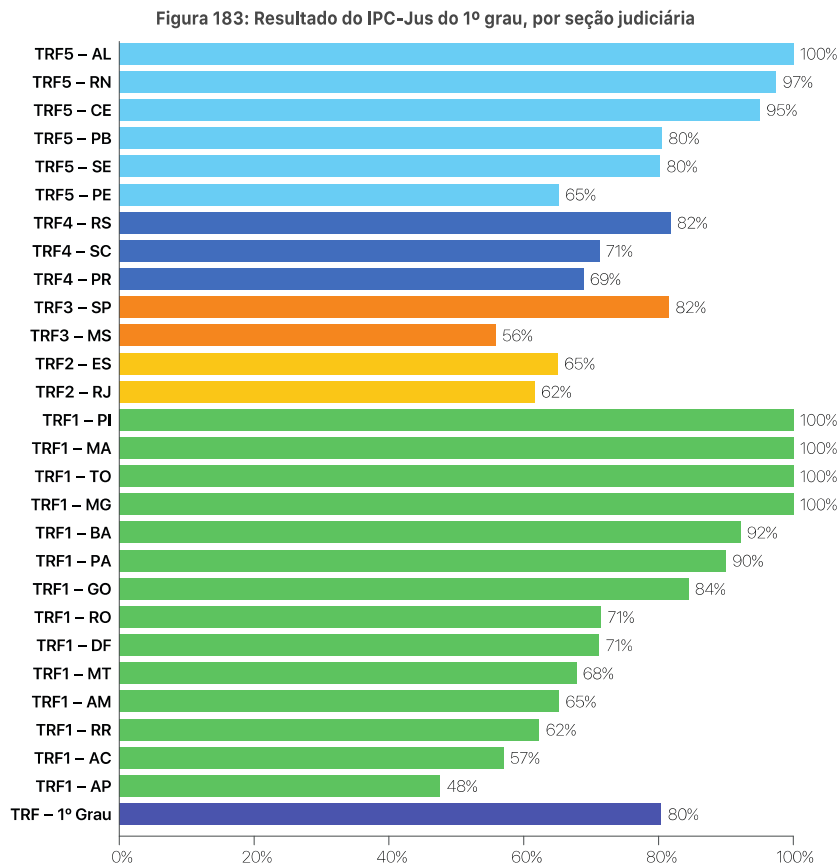
Acerca da justiça federal, o relatório de 2020 (ano base 2019) pode ser elucidativo para a presente questão. A taxa de produtividade do TRF1, tribunal regional que abarca a seção judiciária do Distrito Federal, é de 89%, a melhor entre os 5 TRFs, senão vejamos:



Acerca da eficiência das seções judiciárias isoladamente analisadas,

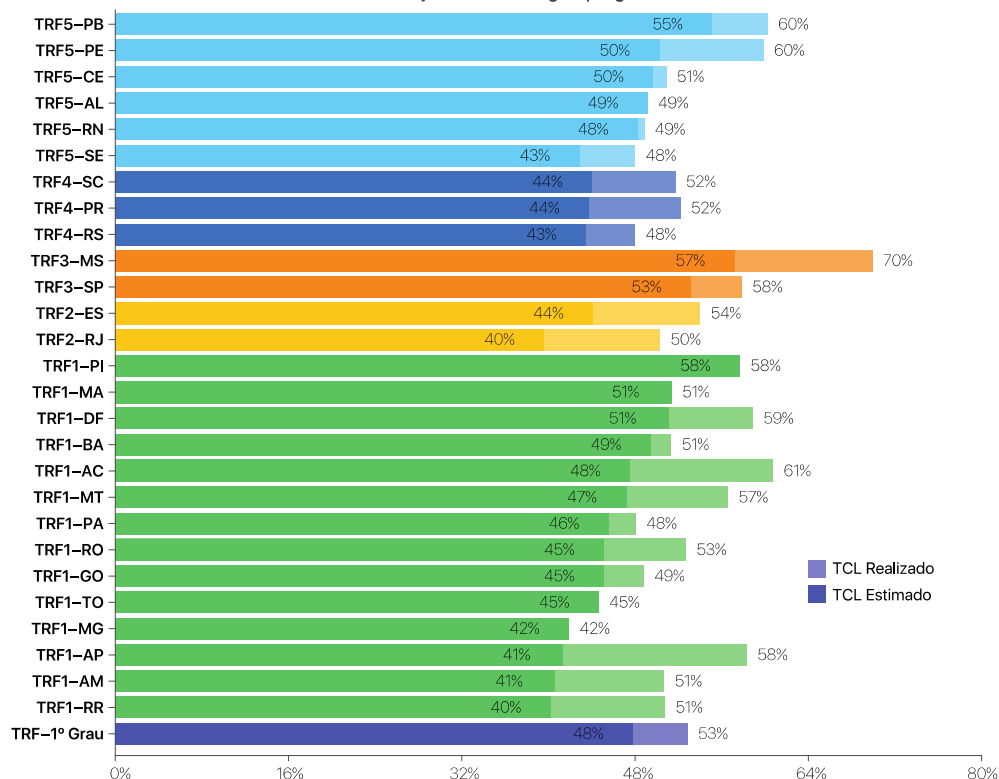
¹ O relatório de 2020 e de anos anteriores pode ser acessado através do link: < <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>.

temos que a do Distrito Federal possui o índice de 71%, acima de muitas outras seções judiciárias:



Outro marcador importante do relatório é a “taxa de congestionamento líquida”, que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados). Assim, quanto maior o índice, maior a dificuldade do tribunal ou seção em lidar com seu estoque de processos. A tabela comparativa desse marcador evidencia que as seções judiciárias possuem TCLs muito semelhantes, de modo que o Distrito Federal não se destaca por possuir uma taxa consideravelmente maior que as demais:

Figura 192: Taxa de congestionamento líquida (TCL) realizada x resultado da consequência se cada tribunal atingisse IPC-Jus de 100% na área judiciária de 1º grau, segundo o Tribunal e UF



Nesses termos, o relatório mais recente do CNJ não aponta para um cenário que justifique a adoção da alteração nos termos propostos. Ou seja, não há nenhum indicador que demonstre que a Seção Judiciária do Distrito Federal é consideravelmente menos eficiente que as demais seções do país ou tenha uma produtividade muito abaixo da média em virtude do grande congestionamento de demandas.

Deve ser ressaltado que, ainda que fosse comprovado através de dados, algum tipo de sobrecarga da justiça federal de Brasília, isso não seria o suficiente para concluir que se tratam de ações ajuizadas contra União no referido foro em virtude da regra atual do art. 109, §2º da CF.

Dizendo de outro modo, não há base para afirmar que a mudança na regra ocasionará uma diminuição substancial do número de ações processadas no Distrito



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - DF

Federal, de modo que o único argumento apresentado pelos proponentes não possui qualquer lastro na realidade que o valide como suficiente para justificar a emenda proposta.

Diante do exposto, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil vem se manifestar contrário à Proposta de Emenda à Constituição n. 23/2021 na parte que propõe a alteração do art. 109, §2º da CF que extingue o foro nacional, benefício concedido pelo constituinte ao jurisdicionado que litiga contra a União, com o objeto de equilibrar a relação processual estabelecida, caracterizando, nesses termos, garantia processual que concretiza o acesso à justiça e a efetiva tutela jurisdicional.

Brasília, 2 de setembro de 2021.

Felipe de Santa Cruz Oliveira Scaletsky
Presidente do Conselho Federal da OAB
OAB/RJ 95.573

Marcus Vinicius Furtado Coêlho
Presidente da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais
OAB/DF 18.958