® BuscaLegis.ccj.ufsc.br

A Administração Pública Federal em Juízo

Antônio César Bochenek*

Sumário: Introdução. 1 A Administração Pública Federal em juízo. 1.1 Privilégios processuais da Fazenda Pública. 1.1.1 Prazos processuais. 1.1.2 Reexame necessário 1.1.3 Execução de débitos da Fazenda Pública. 1.1.4 Impenhorabilidade. 1.1.5 Imunidade de impostos sobre seu patrimônio, bens, rendas e serviços. 1.1.6 Presunção de legitimidade dos atos administrativos. 1.1.7 Vedações de concessão de medidas de urgência contra o poder público. 1.2 Empresas públicas. 1.3 Sociedades de economia mista federais. 2 Administração Pública Federal e o sistema jurisdicional. 2.1 Administração Pública Federal e a competência da Justiça Federal. 2.1.1 A União.2.1.2 As autarquias federais. 2.1.3 Empresas públicas federais. 3 Administração Pública Federal e a competência da Justiça Estadual 3.1 Sociedades de economia mista federais 3.2 As empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos federais. Conclusão. Referências.

Introdução

As relações sociais avançam a passos largos e, desde que a administração pública surgiu, aprimoram-se a cada instante. Com o surgimento do Estado democrático e o enfraquecimento do absolutismo, a administração pública começou a ganhar novos rumos e uma importância capital na vida em sociedade.

A máquina administrativa é complexa e possui uma infinidade de órgãos que integram a administração estatal responsável pelo funcionamento e pela governabilidade do país. Os vários órgãos e entidades integrantes da administração pública direta e indireta possuem várias semelhanças e apresentam diferenças, que repercutem na esfera jurisdicional.

O presente trabalho visa detectar a competência para o processo e o julgamento das demandas em que as entidades da administração pública federal são partes, bem como as prerrogativas e privilégios em Juízo dessas entidades. Não é pretensão deste texto tratar das entidades da administração pública estadual e municipal nem esgotar o tema, mas esboçar os traços básicos em relação à posição da administração pública federal em juízo.

A União, as entidades autárquicas e as fundações públicas federais gozam de determinadas prerrogativas e privilégios processuais que serão abordados neste trabalho, entre elas, o foro privilegiado, isenções fiscais, a forma de pagamento dos débitos, a vedação da concessão de medidas de urgência contra o Poder Público e a

impenhorabilidade dos bens públicos. As empresas públicas e demais pessoas jurídicas de direito privado que executam serviços públicos igualam-se às suas concorrentes da esfera privada, embora existam algumas peculiaridades que as diferenciam das demais pessoas jurídicas de direito privado.

Espero que este modesto texto possa contribuir para a reflexão do tema aqui debatido, bem como auxiliar as atividades relativas à efetiva prestação jurisdicional.

1. A Administração Pública Federal em Juízo

Com o declínio do absolutismo e o fortalecimento do Estado, a administração pública começou a se delinear e aprimorar cada vez mais, por meio de um processo constante de aperfeiçoamento, descentralização e desconcentração do poder central estatal, de modo a alcançar a eficiência na realização dos trabalhos da máquina administrativa.
A primeira forma de administração pública era realizada de modo direto, mas, com o avanço das relações sociais e o incremento de novas situações passíveis de administração, o próprio Estado criou órgãos e entidades descentralizadas para facilitar a prestação dos seus serviços. No Brasil aconteceu da mesma forma e atualmente a administração pública é direta e indireta, conforme veremos abaixo.(1)

A administração pública direta federal se constitui dos serviços empregados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, ou seja, correspondem ao conjunto de ordens integradas na estrutura da chefia do Executivo e dos seus órgãos auxiliares, conforme se depreende no inciso I do art. 4º do Decreto-Lei 200/67.

A administração pública indireta compreende as entidades dotadas de personalidade jurídica própria, que não se confundem com a personalidade jurídica da entidade maior que a institui. São dotadas de patrimônio e quadro de pessoal próprio, além da estrutura administrativa própria. Realizam as atividades e os atos jurídicos em seu próprio nome.

A Emenda Constitucional 19/98 expressamente dispôs quanto à exigência de lei específica para a criação de autarquia e para a autorização de instituição de empresa pública, sociedade de economia mista e fundação pública (art. 37, XIX, da Constituição).

Aplicam-se à administração indireta os princípios da administração pública descritos no art. 37 da Constituição: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Sujeitam-se ao controle parlamentar (art. 49, X, da Constituição) e a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União (arts. 70 e 71 da Constituição).

A administração pública direta pode criar as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas, de acordo com inciso II do art. 4º do Decreto Lei 200/67. Não existem vínculos de hierarquia entre a administração direta e indireta, ao menos juridicamente, mas os poderes centrais exercem um controle administrativo (tutela, supervisão ministerial). As entidades compreendidas na administração indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade (art. 4º, parágrafo único, do Decreto-Lei 200/67).

A supervisão ministerial da administração pública indireta visa assegurar, principalmente, a realização dos objetivos fixados no ato de constituição da entidade,

harmonia com a política e a programação do governo no setor de atuação da entidade, a eficiência administrativa e, ainda, a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade, de acordo com o art. 26 do Decreto-Lei 200/67.

1.1 Privilégios processuais da Fazenda Pública

Os privilégios referem-se às situações que transcendem a normalidade, ou seja, são benefícios concedidos fora de determinados padrões e foge da horizontalidade do comportamento. Em alguns casos justificam-se os privilégios, porém em outros não, de modo que a análise deve ser efetuada de acordo com cada situação. Assim vamos analisar os privilégios concedidos Às entidades da administração direta e indireta.

A expressão Fazenda Pública, comumente utilizada pela doutrina e pela jurisprudência, engloba as entidades da administração direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), bem como as autarquias e fundações públicas criadas e vinculadas à administração direta. Nesse sentido utilizaremos a expressão no presente texto. Repise-se que trataremos apenas da Fazenda Pública Federal, ou seja, da União, autarquias federais e fundações públicas federais.

A União atua de duas formas: internamente, com autonomia, assim entendida como a pessoa jurídica de direito público interno, detentora de foro privilegiado; externamente, com soberania, na qualidade de pessoa jurídica de direito público externo.(2) Neste caso a União representa a República Federativa do Brasil, ou seja, o Estado Federal que engloba a própria União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios.(3)

As autarquias são "entes administrativos autônomos, criados por lei, com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas".(4) O art. 5º do Decreto-Lei no 200/67 definiu autarquia como "serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada".

As autarquias têm autonomia financeira para gerir e aplicar os recursos próprios oriundos das taxas e autorizações específicas relacionadas às suas atividades. Destacam-se entre as autarquias federais o INSS e as agências reguladoras.(5) As agências reguladoras "são, em essência, autarquias especiais que recebem do legislador a autonomia administrativa e são dirigidas por colegiados cujos membros não são demissíveis livremente pelo Presidente da República, o que garantiria a independência de atuação".(6)

As fundações públicas federais constituídas pelo patrimônio da União, especificadamente afetadas aos fins a que se destinam, com recursos públicos e regime administrativo, são equiparadas às autarquias federais.(7) Entendimento dominante na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça(8) e do Supremo Tribunal Federal equipara as fundações públicas federais às autarquias, tendo em vista a gestão do interesse público. Registrem-se opiniões contrárias, pois não houve menção expressa das demais pessoas jurídicas no art. 109, I, da Constituição, bem como não houve das sociedades de economia mista,(9) sendo que houve distinção em outros dispositivos constitucionais. Entre as principais fundações públicas podemos citar o IBGE, o IPEA e a FUNAI, responsável pela assistência aos indígenas.(10)

1.1.1 Prazos processuais

A União e as autarquias têm prazo em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer nas demandas em que sejam partes, de acordo com o disposto no art. 188 do Código de Processo Civil. Essas disposições não se aplicam às demandas de competência dos Juizados Especiais Federais, por expressa disposição em sentido contrário do art. 9º da Lei nº 10.259/01, que eliminou os privilégios de prazo para a Fazenda Pública contestar e recorrer.

Parte da doutrina sustenta que após a Constituição de 1988, principalmente em face do princípio da igualdade, não mais deveriam subsistir esses privilégios, uma vez que as entidades públicas deveriam estar no mesmo nível das entidades privadas. Porém a jurisprudência é pacífica(11) no sentido de que os privilégios processuais persistem no ordenamento jurídico nacional para as demandas que seguem o rito processual estabelecido pelo Código de Processo Civil, excetuadas as causas de competência dos Juizados Especiais Federais.

Os fundamentos para a manutenção dos privilégios são os mais diversos, entre eles que o legislador ordinário considerou a complexidade e o vulto dos negócios do Estado e as dificuldades de ordem material e estrutural relacionadas ao desempenho da atividade processual da Fazenda Pública. Basicamente consideram os privilégios como um mecanismo de compensação pelas dificuldades apontadas.

No entanto, esses fundamentos não subsistem mais em face da realidade vivida atualmente. O Estado está plenamente aparelhado por meio da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria da Fazenda Nacional. Contam com um quadro de advogados concursados e capacitados para o exercício do seu mister e o cumprimento dos seus deveres, além de estarem aparelhados com toda a estrutura necessária para o bom desenvolvimento da defesa judicial da União e de suas autarquias e fundações públicas.

Não se justifica a criação de um direito processual público a par do direito processual civil, principalmente em face do princípio constitucional da igualdade, quando não muitas vezes o Poder Público está em situação de vantagem em relação ao particular.

Por outro lado, quanto mais cresce a força do Estado no campo processual, mais diminui a proteção ao particular, em visível detrimento dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito.

Da mesma forma, não se justifica o prazo diferenciado de 30 (trinta) dias para a Fazenda Pública embargar a execução conforme dispõe o art. 1º B da Lei 9.494/97.(12) Se o particular tem 10 (dez) dias para embargar a execução, em face do princípio da igualdade não subsiste razão ao prazo maior para a Fazenda Pública.

1.1.2 Reexame necessário

As sentenças proferidas em face da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estão sujeitas ao reexame necessário pelo Tribunal a que está vinculado o Juiz que proferiu a decisão desfavorável, nos moldes do art. 475 do Código de Processo Civil.

O privilégio do reexame necessário foi estendido às autarquias e às fundações públicas, resolvendo a celeuma que pairava sobre a aplicação ou não do art. 475 nesses casos. Fundamenta-se a extensão porque os bens dessas entidades têm natureza pública, à semelhança dos bens pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e desse modo deveriam gozar da mesma proteção que é dispensada àqueles.(13)

Lembre-se também que esse privilégio somente se refere às sentenças proferidas contra as entidades privilegiadas, desde que acima do limite de 60 salários mínimos, de acordo com a alteração legislativa do art. 475, § 2º, do Código de Processo Civil.(14)

No mesmo sentido o art. 9º da Lei dos Juizados Especiais Federais veda o reexame necessário nas demandas de sua competência, mesmo que o valor da condenação ao final do processo exceda o limite de alçada dos 60 (sessenta) salários mínimos.

Esses são os primeiros sinais legislativos que demonstram uma tendência no sentido de diminuir e talvez eliminar os privilégios da Fazenda Pública em Juízo, que não mais se justificam no atual sistema processual brasileiro.

1.1.3 Execução de débitos da Fazenda Pública

Todos os pagamentos devidos pela União e pelas autarquias federais e fundações públicas federais devem ser feitos de acordo com o disposto no art. 100 da Constituição,(15) ou seja, se a obrigação for superior ao valor estabelecido por lei infraconstitucional às obrigações de pequeno valor,(16) o pagamento dos créditos devidos pela União e pelas autarquias federais deve ser realizado por meio de precatório. Se o valor for inferior, deve ser realizado por meio de requisição de pequeno valor.(17)

Trata-se de evidente privilégio que inicialmente se justifica em virtude do planejamento dos pagamentos que a administração pública deve efetuar em relação aos seus débitos. Todavia, esse sistema mostra-se desvirtuado à medida que a demora no efetivo pagamento desrespeita o princípio constitucional da efetividade da prestação jurisdicional. Absurdo maior ainda ocorreu com a Emenda Constitucional nº 30/00, que permitiu o parcelamento em até dez anos dos precatórios judiciais.(18) Esse privilégio desrespeita inúmeros princípios e pode até afrontar contra o princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que os particulares não devem e muitas vezes não podem esperar ao bel-prazer do Poder Público para receber seus créditos.

A forma de pagamento dos créditos de pequeno valor realizados por meio de requisição de pagamento é um sucesso e digna de aplausos ao legislador. Nesse sistema, após o trânsito em julgado da decisão (sentença ou acórdão), as entidades públicas (Fazenda Pública, e aqui também as empresas públicas federais) devedoras devem efetuar um depósito com o valor devido, no prazo de 60 (sessenta) dias, na agência do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal. O credor receberá na agência mais próxima do local de sua residência, dispensada a expedição de alvará de levantamento. Não efetuado o pagamento nos prazos e na forma descrita, o juiz do processo (magistrado de primeira instância) pode seqüestrar em qualquer conta bancária das entidades devedoras o numerário suficiente para o efetivo pagamento do débito e conseqüente satisfação do credor.(19)

1.1.4 Impenhorabilidade

De acordo com as regras constitucionais, os bens móveis ou imóveis e as rendas da União, das autarquias e das fundações públicas não podem ser penhorados, tendo em vista a natureza jurídica de bens públicos de uso especial. Da mesma forma, não é possível que essas entidades sejam submetidas ao procedimento falimentar.

Do regime jurídico dos bens públicos e da impenhorabilidade decorre a característica da imprescritibilidade, ou seja, da impossibilidade de usucapião de seus bens imóveis (artigos 183, §3º, 191, parágrafo único, da Constituição e artigo 200 do DL 9.760/46).

Justificam-se esses privilégios concedidos na medida em que os bens e as rendas públicos têm destinação específica para a consecução do bem comum e não podem ficar ao alvedrio dos particulares. Mas em contrapartida a forma de pagamento dos débitos da Fazenda Pública não pode delongar-se no tempo, em detrimento da efetividade da prestação jurisdicional, conforme acima foi comentado.

1.1.5 Imunidade de impostos sobre seu patrimônio, bens, rendas e serviços

A União, as autarquias e as fundações públicas têm imunidade de impostos sobre seu patrimônio, bens, rendas e serviços vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes, em conformidade com o art. 150, §2º, da Constituição. Não se trata de isenção de todos os tributos, mas somente dos impostos, excluídas as taxas, as contribuições em geral e os empréstimos compulsórios.

1.1.6 Presunção de legitimidade dos atos administrativos

Os atos praticados pelos servidores da União e das autarquias presumem-se legais e verdadeiros até prova em contrário. Trata-se de presunção de legitimidade e de veracidade de seus atos. Disso decorre que é desnecessária a autenticação de cópias fotográficas dos documentos emitidos pela Fazenda Pública e apresentados em Juízo, ou seja, eles têm eficácia probatória até prova em contrário. Nesse sentido, os advogados e procuradores que representam a Fazenda Pública em juízo estão dispensados da apresentação de procuração para o patrocínio da demanda.

Aqui não se trata de privilégio, mas de coerência com a sistemática adotada, ou seja, se o procurador público representa em juízo a Fazenda Pública com poderes específicos para tanto, pode apresentar a documentação de que a entidade disponha sem a autenticação. Abusos ou excessos devem ser resolvidos por meio da responsabilidade administrativa ou civil do procurador que não cumprir bem o seu dever funcional.

1.1.7 Vedações de concessão de medidas de urgência contra o poder público

Primeiramente, a Lei nº 8.437/92 vedou a concessão de liminares em procedimentos cautelares contra o Poder Público.(20) Posteriormente, a Lei nº 9.494/97 ampliou a vedação para as antecipações de tutela contra o Poder Público.(21)

O poder geral de cautela do juiz é uma garantia constitucional que deriva do princípio da efetividade da prestação jurisdicional e do efetivo acesso ao Poder Judiciário. Portanto é uma garantia estabelecida na Constituição para que o juiz possa examinar determinadas questões em regime de urgência, em algumas situações especiais,

enquanto não existe uma decisão definitiva da demanda, a fim de que as partes não sejam tolhidas do seu direito devido à demora ou ao abuso do direito de defesa.

Neste sentido não se justificam as restrições impostas pela legislação infraconstitucional ao vedar a concessão de liminares, medidas cautelares ou antecipações de tutela concedidas contra o Poder Público.

O "abuso" ou a elevada quantidade de concessão das medidas de urgência por parte de alguns juízes não justifica a alteração legislativa proibitiva. Primeiro porque o sistema processual prevê os recursos cabíveis. Segundo, porque a concessão de medidas de urgência é ínsita ao poder geral de cautela dos juízes, previsto na Constituição, além de fazer parte do fenômeno democrático.

1.2 Empresas públicas federais

O art. 5º, II, do Decreto-Lei 200/67 define a empresa pública como a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

A empresa pública é uma pessoa jurídica, com personalidade de direito privado, "mas submetida a certas regras especiais decorrentes de ser coadjuvante da ação governamental, constituída sob quaisquer das formas admitidas em Direito e cujo capital seja formado unicamente por recursos de pessoas de direito público interno ou de pessoas de suas administrações indiretas, com predominância acionária residente na esfera federal."(22)

As empresas públicas federais integram a administração pública indireta federal, atuando de acordo com os princípios constitucionais administrativos, e têm foro privilegiado da Justiça Federal.

Não são beneficiadas por outros privilégios processuais inerentes à União, às autarquias e às fundações públicas, tais como, o prazo em dobro para contestar, em quádruplo para recorrer, prazo diferenciado para embargar as execuções, o reexame necessário e a utilização da via da execução fiscal para a cobrança de seus créditos, nem é vedada a concessão de medidas liminares contra as empresas públicas. Também não têm isenção de custas processuais, há a obrigatoriedade de juntadas de procuração de seus advogados e seus bens e rendas podem ser executados e penhorados.

Em face do regime jurídico privado alicerçado na livre iniciativa, aplicável às empresas públicas e também às sociedades de economia mista, estas não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às demais empresas do setor privado, de acordo com o art. 173, § 2º, da Constituição.(23)

Dentre as principais empresas públicas federais(24) destaca-se a Caixa Econômica Federal – CEF e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT.

1.3 Sociedades de economia mista federais

A sociedade de economia mista é uma pessoa jurídica criada por lei, com personalidade de direito privado, "mas submetida a certas regras especiais decorrentes dessa sua

natureza auxiliar da atuação governamental, constituída sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou à entidade de sua administração indireta, sobre remanescente acionário de propriedade particular".(25) O art. 5º, III, do Decreto-Lei 200/67 especifica o conceito de sociedade de economia mista.(26)

Não são beneficiadas pelos privilégios processuais inerentes à União e às autarquias. Assemelham-se ao regime das empresas públicas federais, não tendo os privilégios como acima verificado.

2. Administração Pública Federal e o sistema jurisdicional

O Estado brasileiro está organizado sob a forma federativa, consoante se depreende do contexto da Constituição. Verifica-se que três notas são essenciais à caracterização Federal: "a) descentralização política fixada na Constituição (ou, então, repartição constitucional de competências); b) participação da vontade das ordens jurídicas parciais na vontade criadora da ordem jurídica nacional; c) possibilidade de autoconstituição: existência de constituições locais". E "se estes requisitos são indispensáveis para a caracterização da Federação, dois outros se colocam necessários para a sua mantença. São eles: a) a rigidez constitucional e b) a existência de um órgão constitucional incumbido do controle da constitucionalidade das leis".(27)

Assim, o sistema judiciário está em sintonia com o princípio federativo, notadamente no que diz respeito à repartição das competências judiciárias entre os integrantes da ordem jurídica nacional. Desse modo, o sistema judiciário pátrio biparte-se em Federal e Estadual. A Justiça Federal está relacionada diretamente com os interesses da Federação, representada pela União e pelas autarquias, fundações públicas e empresas públicas federais, enquanto a Justiça Estadual está ligada com os interesses dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, além das matérias de interesse dos particulares.(28) Apesar de a Federação brasileira incluir o município, não temos no cenário jurisdicional a Justiça dos municípios, dada a inviabilidade financeira e operacional da criação desses órgãos em inúmeros municípios de pouca população e estrutura.

A Constituição, nos arts. 108 e 109,(29) respectivamente, dispõe sobre a composição e a competência dos Tribunais Regionais Federais e da Justiça Federal. A distribuição da competência na esfera federal é constitucional e taxativa (numerus clausus), portanto, não comporta ampliação pela norma infraconstitucional,(30) exceto no caso do inciso VI, que prevê expressamente que a lei ordinária poderá definir, em matéria penal, os crimes contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira. Destarte, a competência da Justiça Federal é absoluta.

2.1 Administração Pública Federal e a competência da Justiça Federal

A Justiça Federal é competente para apreciar as demandas sempre que estiverem presentes a União, as autarquias federais, as fundações públicas federais (pessoas jurídicas de direito público federais) e as empresas públicas federais (pessoas jurídicas de direito privado), nas condições de autoras, rés, assistentes ou oponentes.(31)

Para que a Justiça Federal possa apreciar uma demanda, é necessário, em regra, que se demonstre o interesse jurídico do ente federal, não simplesmente econômico.(32) O interesse deve ser concreto, objetivo, direto, imediato, autêntico, demonstrando que as

entidades privilegiadas com foro federal possam ser beneficiadas, prejudicadas ou haja repercussão sobre os entes com a decisão final. O interesse jurídico tem de ser analisado sob o ponto de vista prático, não se admitindo interesses de ordem reflexa ou remota.

A Lei nº 9.469/97 no art. 5º(33) alterou em parte o entendimento até então consagrado, possibilitando a intervenção das pessoas jurídicas de direito público nas causas cuja decisão possa ter reflexos, mesmo que indiretos ou econômicos, independentemente de demonstração de interesse jurídico. Nesse caso o processo continua tramitando no juízo estadual de origem, não havendo deslocamento da competência para a Justiça Federal em primeira instância, mas somente em grau de recurso. Nas demandas ajuizadas perante a Justiça Estadual, se houver pedido de assistência ou oposição das pessoas com foro privilegiado, o juiz estadual deverá remeter os autos para que o juiz federal possa decidir acerca do pedido, em face da competência absoluta da Justiça Federal.(34)

Tramitando o processo na Justiça Estadual e ocorrendo qualquer espécie de intimação de um ente federal com foro privilegiado, não se justifica o deslocamento de imediato do processo para a Justiça Federal, pois as notificações e as intimações não têm o condão de fazer com que a parte integre a lide.

Nos casos de cumulação subjetiva de ações (litisconsórcio necessário e unitário, assistência ou oposição) entre um dos entes privilegiados e terceiros, uma vez regularmente deferido pelo juiz federal o ingresso do terceiro na lide faz com que outras pessoas litiguem ao lado do ente federal, devido à força atrativa da competência absoluta, pois os entes com foro privilegiado não podem demandar noutro juízo senão naquele previsto na Constituição.(35)

Cessa a competência cível em razão da pessoa nos casos da sua exclusão do feito. Se o juiz federal decretar a ilegitimidade passiva dos entes federais, sem entrar no mérito da causa, não persiste a competência federal para pronunciar-se sobre o mérito da pretensão quanto aos demais réus, com a remessa dos autos para a Justiça Estadual.(36)

As pessoas jurídicas com foro privilegiado podem ingressar na relação processual, como parte (autora ou ré) ou terceiro interessado, determinando a fixação ou o deslocamento da competência para a Justiça Federal. É indiferente se o ingresso na relação processual deu-se no início ou no transcorrer do processo. A presença no pólo ativo ou passivo do ente federal pode ocorrer isoladamente ou em conjunto com outras pessoas. A legitimação processual pode ser ordinária (atuando em nome próprio) ou extraordinária (atuando em nome alheio).(37)

Os entes privilegiados com foro federal podem ingressar na relação processual como parte autora sempre que a União, as autarquias, as fundações e as empresas públicas federais ajuizarem suas ações na condição de demandantes, isto é, sempre que buscarem a tutela de direitos. Como parte ré, sempre que estiver no pólo passivo da relação processual uma daquelas pessoas, ou seja, sempre quando lhes for requerida uma pretensão.

Apesar de a Constituição não mencionar o litisconsórcio, a denunciação à lide, a nomeação à autoria e o chamamento ao processo,(38) também se entende que, se existirem qualquer uma daquelas intervenções dos entes com foro privilegiado, haverá a determinação da competência da Justiça Federal.(39)

A assistência, em regra, tem como pressuposto o interesse jurídico (que não se confunde com mero interesse de fato, moral, econômico ou político), nos termos do artigo 50 do Código de Processo Civil.(40) O art. 109, I, da Constituição não distingue assistência simples da litisconsorcial nem qualifica o interesse que lhe dá suporte. O interesse há de ser jurídico, em regra, como faz a lei processual civil, mas nada impede que outra lei de igual ou superior hierarquia amplie os limites da intervenção estatal, admitindo outros tipos de interesse. A Lei presume o interesse jurídico, como o fez no art. 5º da Lei no 9.469/97. Ademais, o art. 5º da Lei no 9.469/97 não foi julgado inconstitucional até o presente momento. Havendo interesse jurídico, nas hipóteses legais, o ente com foro privilegiado poderá assistir a uma das partes na relação processual, nos casos de assistência simples ou litisconsorcial.(41)

O ente federal com foro privilegiado ingressará na condição de oponente e deslocará a competência para a Justiça Federal sempre que postular pretensão própria nos autos sobre o mesmo objeto da lide, cujo reconhecimento é excludente da pretensão formulada pelas partes, em processo originário da Justiça Estadual, não detentor de foro privilegiado.

Pode haver litisconsórcio ativo ou passivo necessário entre a União, as autarquias, as fundações públicas e as empresas públicas federais, inclusive ao lado de outras pessoas que não poderiam originariamente demandar na Justiça Federal. A Constituição não proíbe a presença dessas pessoas no mesmo pólo processual do ente privilegiado que não pode litigar fora dos limites do foro federal, ressalvadas as exceções previstas na Constituição. Devido à necessidade da reunião das partes e de suas pretensões no mesmo juízo, ocorre a via atrativa da Justiça Federal As regras sobre a competência não constituem óbices a presença de terceiros não privilegiados ao lado dos entes privilegiados com o foro federal, diferentemente do que ocorre no litisconsórcio facultativo.(42)

Ocorrendo qualquer das hipóteses de intervenção de terceiro, num processo que tramita na Justiça Estadual, a competência desloca-se desde logo para a Justiça Federal. Cabe ao Juiz Federal apreciar a admissibilidade de tais demandas, recusando-as ou aceitando-as.(43) Se forem recusadas, os autos devem ser simplesmente devolvidos à Justiça Estadual, não havendo possibilidade de rediscutir a questão no juízo estadual.(44)

Se o juiz federal não acolher o pedido de intervenção do ente federal no feito, em qualquer uma de suas formas, poderá essa decisão ser revista pelo Tribunal Regional Federal competente, mediante a interposição do recurso de agravo de instrumento. Não há neste caso conflito negativo de competência, porque os juízes estaduais ou os membros do Tribunal de Justiça e de Alçada não têm competência para decidir sobre matérias de competência da Justiça Federal. Se a mencionada decisão transitar em julgado não será da competência da Justiça Federal o julgamento do feito. Igual sorte se o Tribunal Regional Federal, apreciando o recurso de agravo de instrumento, confirmar a decisão do juiz federal de primeiro grau que determinou a incompetência do juízo federal. (45)

2.1.1 A União

Em linhas gerais, a União estará presente nas lides que envolvam os seus bens; os serviços públicos prestados; os servidores públicos, desde o ingresso, a remuneração,

aposentadoria, até eventual responsabilidade civil objetiva; agentes políticos e seus atos; a administração federal; instituição e arrecadação de tributos federais; além das demais causas constantes das previsões constitucionais. Em síntese, sempre que houver algum interesse da União em jogo e ela estiver no processo como autora, ré, assistente ou oponente a competência para o processo e julgamento será da Justiça Federal.

Excetuam-se da competência da Justiça Federal, tramitando originariamente no Supremo Tribunal Federal, consoante disposição constitucional, as causas que envolvam litígio entre entidades de direito público externo e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território (art. 102, I, e) e as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta (art. 102, I, f).

2.1.2 As autarquias federais

As autarquias têm plena capacidade processual para pleitear em juízo a defesa de seus direitos. Nas relações jurídicas processuais, podem figurar no pólo passivo das ações contra elas intentadas e no pólo ativo das ações por elas ajuizadas.

As autarquias podem ser criadas pelos respectivos entes políticos, sendo que as criadas pela União (federais) detêm foro privilegiado na Justiça Federal, ressalvadas as exceções expressas no texto constitucional no art. 109, I, ou seja, as demandas que envolvam acidentes de trabalho e falências serão processadas e julgadas pela Justiça Estadual. Observe-se que os litígios decorrentes das relações de trabalho dos servidores das autarquias são julgados pela Justiça do Trabalho (aqueles que são regidos pela CLT) ou pela Justiça Federal (aqueles que são regidos pelo regime jurídico único).

A lei infraconstitucional poderá também delegar o exercício das atividades jurisdicionais federais aos juízes estaduais, nos municípios onde haja comarca estadual, desde que não seja sede de vara federal, consoante a disposição do § 3º do art. 109 da Constituição. Nas comarcas onde não funcionar vara da Justiça Federal, os juízes estaduais são competentes para processar e julgar as demandas definidas na legislação infraconstitucional em que seja parte a autarquia federal, devido à regra constitucional de delegação de competência prevista no art. 109, § 3º.

As demandas referentes aos executivos fiscais das autarquias federais (art. 15, I, da Lei no 5.010/66) e as ações em que se discutem os benefícios previdenciários (autarquia federal - INSS) são os exemplos mais corriqueiros de ações julgadas por juízes estaduais no exercício da competência delegada. De acordo com o disposto no art. 109, § 3º, a lei ordinária poderá determinar outros casos de competência delegada.

As demandas propostas ou respondidas pelas autarquias criadas pelos Estados e Municípios são da competência da Justiça Estadual, porque elas não possuem foro privilegiado, mas apenas possuem o direito ao foro privativo nas comarcas com varas especializadas, geralmente assim determinadas nas capitais dos Estados. Nas comarcas onde não houver foro privativo, a Fazenda Pública estadual e municipal demandará suas lides nas varas comuns, juntamente com as lides dos particulares.

As fundações públicas federais constituídas pelo patrimônio da União, especificadamente afetadas aos fins a que se destinam, com recursos públicos e regime administrativo, são equiparadas às autarquias federais para efeito da competência da

Justiça Federal. Entendimento dominante na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça(46) e do Supremo Tribunal Federal equipara as fundações públicas federais às autarquias, tendo em vista a gestão do interesse público.

Os conselhos de fiscalização profissional prestam serviço público descentralizado específico e típico da administração pública federal, portanto, equiparam-se às autarquias federais e se sujeitam a um regime todo peculiar, ostentando específicas características, prerrogativas e sujeições. Esta interpretação advém dos arts. 21, XXIV, e 22, XVI, da Constituição,(47) que determinam que compete à União organizar, manter e executar a inspeção do trabalho e legislar sobre a organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões.

Em síntese, os conselhos de fiscalização profissional têm, por força constitucional, natureza jurídica de autarquias, justamente por exercerem atividade típica de administração na fiscalização do exercício profissional, desempenhando atividade de polícia por outorga do Estado, a qual é indelegável a particulares, sobretudo em razão da discricionariedade, coercibilidade e auto-executoriedade de que devem ser dotados os atos de poder de polícia.(48) Portanto, compete à Justiça Federal apreciar as controvérsias que envolvem os conselhos de fiscalização de profissão regulamentada, no que diz respeito aos serviços delegados.(49)

2.1.3 Empresas públicas federais

As empresas públicas federais integram a administração pública indireta federal, atuando de acordo com os princípios constitucionais administrativos, e têm foro privilegiado da Justiça Federal,(50) sempre que demandarem como parte autora ou ré ou, ainda, na condição de oponente ou assistente, nos termos do art. 109, I, da Constituição.

No entanto, as empresas públicas federais não são beneficiadas por outros privilégios processuais inerentes à União, às autarquias e às fundações públicas, uma vez que têm personalidade jurídica de direito privado e regem-se pelo princípio da livre iniciativa, sendo vedada qualquer concessão de privilégios não estendíveis a empresa particular.

3. Administração Pública Federal e a competência da Justiça Estadual

Consoante se depreende do texto constitucional, algumas pessoas físicas ou jurídicas, quando figuram sozinhas na lide, ainda que tenham a participação ou ligação com o Poder Público Federal, seja no interesse econômico, cultural, social ou público, seja no capital, não determinam a competência da Justiça Federal (entre elas, as sociedades de economia mista federais, as empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos federais e o Ministério Público Federal).

As demais pessoas jurídicas ou físicas estão da mesma forma excluídas da competência da Justiça Federal,(51) ou seja, suas ações não poderão ser processadas perante o foro federal, mas na Justiça Estadual, devido à competência residual.

Excetuam-se os casos em que o ente privilegiado integra a relação jurídica, por meio de litisconsórcio necessário unitário, assistência(52) ou oposição de uma das partes sem foro privilegiado. Nesse caso ocorre a via atrativa da Justiça Federal, em face da prevalência da definição constitucional da competência, quando então,

excepcionalmente, os entes não legitimados originariamente estarão presentes nos processos que tramitam na Justiça Federal.

3.1. Sociedades de economia mista federais

A sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta (art. 5º, III, do Decreto-Lei 200/67).

Em face da ausência de previsão constitucional no art. 109, I, estão excluídas da competência da Justiça Federal as sociedades de economia mista, ou seja, as lides que tenham como parte as sociedades de economia mista devem tramitar na Justiça Estadual.

Desse modo têm entendido os Tribunais. Nesse sentido o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula no 42: "Compete à Justiça Comum Estadual processar e julgar as causas cíveis em que é parte sociedade de economia mista e os crimes praticados em seu detrimento"; e o Supremo Tribunal Federal editou, respectivamente, as Súmulas no 508 e no 556: "Compete à Justiça Estadual, em ambas as instâncias, processar e julgar as causas em que for parte o Banco do Brasil S/A" - "É competente a Justiça Comum para julgar as causas em que é parte sociedade de economia mista".

Entre as principais sociedades de economia mista federais, podem ser citados o Banco do Brasil S/A, a Rede Ferroviária Federal S/A(53) e a Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras.(54)

3.2 As empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos federais

A exploração das atividades relacionadas no art. 21, XI e XII, da Constituição(55) é de competência da União, podendo ser realizada diretamente ou por prestação descentralizada de serviço, mediante concessão, autorização ou permissão a pessoas jurídicas de direito privado, que executam o serviço público por sua conta e risco, em consonância com o art. 173 da Constituição.

As ações em que for parte a concessionária, permissionária ou autorizada correm perante a Justiça Estadual, ante a falta de previsão constitucional de foro privilegiado, além de assegurar o princípio da igualdade e livre concorrência entre as empresas particulares prestadoras de serviços, independentemente se o serviço é prestado para os entes públicos ou particulares.(56)

Também não são beneficiadas por outros privilégios processuais inerentes à União e às autarquias, tais como o prazo em dobro para contestar, em quádruplo para recorrer, o reexame necessário e a utilização da via da execução fiscal para a cobrança de seus créditos, bem como seus bens são penhoráveis.

Conclusão

O Estado tem por fim regular e atender aos anseios da sociedade, visando à concretização do bem comum. Muitas vezes não é isso que ocorre, porque o Estado, socorrendo-se das garantias, prerrogativas e privilégios que lhe são atribuídos,

transgride os postulados da eficiência na administração pública e da prestação jurisdicional. Isso se revela de modo mais visível no que se refere ao abuso dos privilégios processuais por meio da protelação das demandas que são propostas em face do Poder Público e da demora no pagamento dos créditos decorrentes destas demandas.

Por outro lado, quanto mais cresce a força do Estado no campo processual, mais diminui a proteção ao particular, em visível detrimento dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito.

Alguns privilégios devem ser mantidos, porém outros não devem mais subsistir. Não é crível a manutenção dos privilégios de prazos diferenciados para a Fazenda Pública apresentar em Juízo suas defesas ou seus embargos à execução, bem como o reexame necessário das demandas que lhe forem desfavoráveis.

Da mesma forma, é inconcebível diante da sistemática processual as restrições aos juízes na concessão das medidas de urgência, por infringir o poder geral de cautela do magistrado, que lhe é atribuído constitucionalmente. Outro grave problema que deve ser solucionado refere-se ao pagamento dos débitos da Fazenda Pública, por meio do famigerado sistema de precatórios. Entendemos que deveria ser aprimorado e ampliado o sistema de pagamento por meio de requisições de pagamento, de modo a agilizar a efetividade da prestação jurisdicional.

Por outro lado, deve ser mantida a estrutura da Justiça Federal para o processo e julgamento das demandas dos entes públicos com foro privilegiado, tendo em vista a isenção e imparcialidade desses órgãos, aliada à vanguarda nos julgamentos proferidos pela Justiça Federal.

Registre-se, por fim, que as inovações trazidas pela Lei 10.259/01, dos Juizados Especiais Federais, merecem aplausos, pois em parte solucionam alguns privilégios exacerbados da Fazenda Pública, traçando os contornos e as tendências do novo processo civil aplicável à administração pública direta e indireta.

Referências

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. Curso de direito administrativo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

DELGADO, José Augusto. Administração Pública em juízo. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, n.1, p.1-10. jan. 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. Administração Pública: legislação. São Paulo: Malheiros. 2000.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Curso de direito administrativo. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2001.

MEIRELES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. Natureza jurídica dos conselhos de fiscalização do exercício profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de. Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p.31-63

PERRINI, Raquel Queiroz. Competências da justiça federal comum. São Paulo: Saraiva, 2001.

ROLIM, Luiz Antonio. A administração indireta, as concessionárias e permissionárias em Juízo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SARTI, Amir José Finocchiaro. A competência da justiça federal no cível. Revista Jurídica, Porto Alegre, Ano 47, n. 264, p.7, out. 1999

SILVA, Fernando Quadros da. Agências reguladoras: a sua independência e o princípio do estado democrático de direito. Curitiba: Juruá, 2003.

SOUTO, João Carlos. A União Federal em juízo. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

TEMER, Michel. Elementos de direito constitucional. 10 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1994.

Notas:

1. "A expressão Administração Pública é utilizada, normalmente, em dois sentidos: subjetivamente, designa os entes que exercem a atividade administrativa do Estado; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer essa atividade; objetivamente designa a própria atividade exercida pelos referidos entes, a saber, a função administrativa, que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo, mas que é exercida também pelos demais Poderes do Estado" (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Administração Pública: legislação. São Paulo: Malheiros, 2000. p.15).

2. BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p.296-297.

3. SOUTO, João Carlos. A União Federal em Juízo. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 2000. p.11.

4. MEIRELES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1992. p.307.

5. Autarquias federais: Agência Espacial Brasileira - AEB; Agência Nacional do Petróleo - ANP; Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA; Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT; Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ; Agência Nacional de Cinema - ANCINE; Agência Federal de Prevenção e Controle de Doenças - APEC; Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS; Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA; Agência Nacional de Águas - ANA; Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL; Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL; Comissão de Valores Mobiliários - CVM; Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS; Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM; Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA; Instituto Nacional do Seguro Social - INSS; Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO; Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro - JBRJ; Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica - CFIAE; Banco Central do Brasil - BACEN; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP; Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI; Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI; Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; Universidades Federais; Universidades Federais Rurais; Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN; Centro Federal de Educação Tecnológica - CEFET; Superintendência de Seguros Privados - SUSEP; Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE; Colégio Pedro II - CP II; Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro - FMTM; Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas - EFOA; Escola Superior de Agricultura de Mossoró - ESAM; Escola Nacional de Botânica Tropical; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE; Escola Técnica da Universidade Federal do Paraná - ESCTEC/UFPR; Escola Técnica Federal de Sergipe - ETFSE; Escolas Agrotécnicas Federais; Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA Autarquia.

6. SILVA, Fernando Quadros da. Agências Reguladoras. A sua Independência e o Princípio do Estado Democrático de Direito. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2003. p. 97.

7. Com a denominação de fundações públicas, a Lei no 7.596, de 10.04.87, alterando a redação do art. 4º do Decreto-Lei no 200, de 25.02.67, incluiu entre os órgãos da Administração Indireta as fundações públicas, definindo-as como pessoas jurídicas de direito privado. Nem por isso põe fim à discussão que se trava no direito brasileiro a respeito da sua natureza jurídica, pública ou privada. De todas as entidades da administração indireta, a fundação é, sem dúvida alguma, a que tem provocado maiores divergências doutrinárias no que diz respeito à sua natureza jurídica e às conseqüências que daí decorrem. Formaram-se, basicamente, duas correntes: de um lado, a que defende a natureza privatística de todas as fundações instituídas pelo poder público, e, de outro, a que entende possível a existência de fundações com personalidade pública ou privada, a primeira das quais como modalidade de autarquia. Após a Constituição de 1988, há quem entenda que todas as fundações governamentais são pessoas jurídicas de direito público. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p.364).

8. STJ – 2ª S. – CC 32.529 – Rel. Castro Filho – j. 28.08.2002. DJ de 16.09.2002. p.134. e STJ – 2ª S. – CC 21.671 – Rel. Carlos Alberto Menezes Direito – j. 22.09.1999. DJ de 29.11.1999. p.117.

9. STJ – 3ª S. - CC. 680 – Rel. Min. Adhemar Maciel – j. 17.10.1989. DJ de 04.12.1989, p.17.872.

10. Fundações Públicas Federais: FUNASA - Fundação Nacional de Saúde; Fundação Nacional do Índio - FUNAI; Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG; Fundação Nacional de Artes - FUNARTE; Fundação Biblioteca Nacional - FBN; Fundação Casa de Rui Barbosa - FCRB; Fundação Cultural Palmares; Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho - FUNDACENTRO; Fundação Habitacional do Exército - FHE; Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA; Fundação Universidade do Rio de Janeiro - UNIRIO; Fundação Universidade do Amazonas - FUA; Fundação Universidade Federal do Acre - UFAC; Fundação Universidade Federal do Maranhão - FUFM-UFMA; Fundação Universidade Federal do Piauí - UFPI; Fundação Universidade Federal de Sergipe - UFS; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT; Universidade Federal de Uberlândia - UFU; Fundação Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP; Fundação Universidade Federal de Viçosa - FUFV; Fundação Universidade Federal de São Carlos - UFSCar; Fundação Universidade do Rio Grande - FURG; Fundação Universidade Federal de Pelotas - UFPel; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS; Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR; Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco; Fundação Universidade de Brasília - UnB; Fundação Universidade Federal de Roraima - UFRR; Fundação Universidade Federal do Amapá - UNIFAP; Fundação Universidade Federal de São João Del Rei - FUNRei; Fundação Universidade Federal do Tocantins - UFTO; Fundação Joaquim Nabuco - FUNDAJ; Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ; Agência Brasileira de Cooperação - ABC; Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; Fundação Faculdade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre - FFFCMP; Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP; Fundação Osório; Departamento Nacional de Rádio Educativo Roquette Pinto Fundação Pública; Departamento Nacional de TV Educativa Gilson Amado - DETVE; Colégio Técnico Industrial Professor Mário Alquati - CTI-UFRG.

11. O primeiro posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema ocorreu no julgamento do recurso extraordinário n. 181.138-2/SP, relatado pelo Ministro Celso de Mello: "Preliminarmente rejeito a argüição de intempestividade que foi suscitada pela parte recorrida. O presente recurso extraordinário foi interposto pela União Federal dentro do prazo legal. Muito embora seja de quinze dias o prazo ordinário de interposição do apelo extremo –Lei n 8.038/90, art. 26, caput -, assiste, à União Federal, a prerrogativa da contagem em dobro, desde mesmo lapso de ordem temporal, eis que a norma do direito singular, consubstanciado no art. 188 do CPC, tem inteira aplicabilidade ao recurso extraordinário (...)."

12. "Art. 1º B. O prazo a que se refere o caput dos arts. 730 do Código de Processo Civil e 884 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a ser de trinta dias."

13. SOUTO, João Carlos. A União Federal em Juízo. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 237.

14. "§ 2º Não se aplica o disposto neste artigo sempre que a condenação, ou o direito controvertido, for de valor certo não excedente a 60 (sessenta) salários mínimos, bem como no caso de procedência dos embargos do devedor na execução de dívida ativa do mesmo valor." Redação dada pela Lei nº 10.352/01.

15. "Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim."

16. Atualmente o art. 17 da Lei nº 10.259/01 determina que são consideradas as obrigações de pequeno valor as que estejam abaixo do limite de 60 (sessenta) salários mínimos

17. Art. 100, § 3º: "O disposto no caput deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado."

18. ADCT - art. 78. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos.

19. Algumas notícias veiculadas pela imprensa revelam o extraordinário sucesso desta forma de pagamento, bem como a "preocupação" do governo federal, pois o crédito destinado neste ano aos pagamentos estaria se esgotando. Nesse sentido o governo estaria propondo alteração legislativa para modificar a forma de pagamento dos Juizados Especiais Federais. Essa atitude demonstra mais uma vez a manifestação da utilização de um privilégio do Poder Público em detrimento do particular.

20. Art. 1° Não será cabível medida liminar contra atos do Poder Público, no procedimento cautelar ou em quaisquer outras ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal. § 1° Não será cabível, no juízo de primeiro grau, medida cautelar inominada ou a sua liminar, quando impugnado ato de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de tribunal.

21. Art. 1º Aplica-se à tutela antecipada prevista nos arts. 273 e 461 do Código de Processo Civil o disposto nos arts. 5º e seu parágrafo único e 7º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, no art. 1º e seu § 4º da Lei nº 5.021, de 9 de junho de 1966, e nos arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992.

22. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p.94-95.

23. ROLIM, Luiz Antonio. A administração indireta, as concessionárias e permissionárias em Juízo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p.141.

24. Empresas Públicas Federais: Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA; Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes em Liquidação - GEIPOT; Empresa Brasileira de Comunicação S.A. - RADIOBRAS; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT; Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO; Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; Empresa Gestora de Ativos – EMGEA.

25. MELLO, op. cit., p.98.

26. Art. 5º, III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

27. TEMER, Michel. Elementos de direito constitucional. 10. ed. rev. e ampl., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1994. p.61-68.

28. PERRINI, Raquel Queiroz. Competências da justiça federal comum. São Paulo: Saraiva, 2001. p.112-118.

29. Art. 108. Compete aos Tribunais Regionais Federais: I - processar e julgar, originariamente; b) as revisões criminais e as ações rescisórias de julgados seus ou dos juízes federais da região; c) os mandados de segurança e os habeas data contra ato do próprio Tribunal ou de juiz federal; e) os conflitos de competência entre juízes federais vinculados ao Tribunal; II - julgar, em grau de recurso, as causas decididas pelos juízes federais e pelos juízes estaduais no exercício da competência federal da área de sua jurisdição. 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; II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País; III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional; VIII - os mandados de segurança e os habeas data contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais; X - os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o exequatur, e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização; XI - a disputa sobre direitos indígenas. § 1º - As causas em que a União for autora serão aforadas na seção judiciária onde tiver domicílio a outra parte. § 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. § 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. § 4º - Na hipótese do parágrafo anterior, o recurso cabível será sempre para o Tribunal Regional Federal na área de jurisdição do juiz de primeiro grau. 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. Parágrafo único. Nos Territórios Federais, a jurisdição e as atribuições cometidas aos juízes federais caberão aos juízes da justiça local, na forma da lei."

30. STJ – 2ª S. – CC 9100 – Rel. Eduardo Ribeiro – j 28.09.1994. DJ de 17.10.1994. p.27854.

31. STJ – 3ª S. – CC 21.354 – Rel. Luiz Vicente Cernicchiaro – j. 10.06.1998. DJ de 03.08.1998. p.77 e STJ – 1ª S. – CC 28568 – Rel. Garcia Vieira – j. 14.06.2000. DJ de 14.08.2000. p.131.

32. STJ – 1ª S. – CC 20.514 – Rel. Demócrito Reinaldo – j. 10.12.1997. DJ de 25.02.1998. p.10.

33. Art. 5º. "A União poderá intervir nas causas em que figurarem, como autoras ou rés, autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas federais. Parágrafo único. As pessoas jurídicas de direito público poderão, nas causas cuja decisão possa ter reflexos, ainda que indiretos, de natureza econômica, intervir, independentemente da demonstração de interesse jurídico, para esclarecer questões de fato e de direito, podendo juntar documentos e memoriais reputados úteis ao exame da matéria e, se for o caso, recorrer, hipótese em que, para fins de deslocamento de competência, serão consideradas partes."

34. STJ – 2ª S. – CC 22.129 – Rel. Sálvio de Figueiredo Teixeira – j. 25.11.1998. DJ de 15.03.1999. p.82 e STJ – 1ª S. – CC 9.949 – Rel. Antônio de Pádua Ribeiro – j. 27.09.1994. DJ de 17.10.1994. p.27.850.

35. SARTI, Amir José Finocchiaro. A competência da justiça federal no cível. Revista Jurídica, Porto Alegre, Ano 47, n. 264, p.7, out. 1999.

36. STJ – 2ª S. – CC 20.194– Rel. Sálvio de Figueiredo Teixeira – j. 11.03.1998. DJ de 03.08.1998. p.68 e STJ – 2ª S. – CC 10.608 – Rel. Barros Monteiro – j. 28.09.1994. DJ de 31.10.1994. p.29.462.

37. Legitimação ordinária ocorre "quando há coincidência entre a legitimação de direito material e a legitimidade para estar em juízo" e a legitimação extraordinária ocorre "quando aquele que tem legitimidade para estar no processo como parte não é o que se afirma titular do direito material discutido em juízo." Substituição processual é "espécie do gênero legitimação extraordinária" e "é o fenômeno pelo qual alguém, autorizado por lei, atua em juízo como parte, em nome próprio e no seu interesse, na defesa de pretensão alheia". (NERY JR., NERY, op. cit., p.259). Vicente Greco Filho entende que "A legitimação extraordinária foi denominada por Chiovenda "substituição processual", e ocorre quando alguém, em virtude de texto legal expresso, tem qualidade para litigar, em nome próprio, sobre direito alheio. Como diz Moacyr Amaral Santos: quem litiga como autor ou réu é o substituto processual, fá-lo em nome próprio, na defesa de direito

de outrem, que é o substituto." (GRECO FILHO, op. cit., v.1, p.77). Celso Agrícola Barbi esclarece que "o titular de um direito é que melhor sabe se lhe convém reclamá-lo e o momento em que deve fazê-lo" e mais adiante diz que "a esse princípio geral, a lei abria poucas exceções, admitindo que uma pessoa, em nome próprio, pleiteie direito de terceiro. Essa hipótese recebeu, desde Kohler, o nome de substituição processual, expressão essa usada também por Chiovenda e pela maioria dos autores modernos. Alguns a chamam de legitimação anômala." (BARBI, op. cit., p.79).

38. "Nos termos do art. 77 do Estatuto Processual, o chamamento ao processo é admissível nas hipóteses em que o réu, na qualidade de fiador ou devedor solidário, é demandado para pagamento da dívida que se obrigou a garantir, exercendo, no mesmo processo, seu direito de regresso contra o devedor principal. Destarte, o instituto em apreço é aplicado às relações travadas entre particulares (arts. 1.481 a 1.504 do CC). Em conseqüência, não há de se falar em chamamento ao processo da União, entidade autárquica ou empresa pública federal, pelo fato de inexistir contrato de fiança em âmbito público, dada a presunção de solvabilidade das pessoas jurídicas referidas, e, ainda, a ausência de liame jurídico de natureza material." PERRINI, op. cit., p.134.

39. STJ – 2ª S. – CC 12.586 – Rel. Paulo Costa Leite – j. 29.03.1995. DJ de 17.04.1995. p.9.552 e STJ – 1ª S. – CC 30.160 – Rel. José Delgado – j. 18.06.1991. DJ de 20.08.2001. p.340.

40. Art. 50. Pendendo uma causa entre duas ou mais pessoas, o terceiro, que tiver interesse jurídico em que a sentença seja favorável a uma delas, poderá intervir no processo para assisti-la.

41. Em sentido contrário: "Temos que somente a assistência litisconsorcial possui o condão de deslocar a competência, em razão da própria essência da lide e da natureza jurisdicional conferida àquele órgão judiciário." (PERRINI, op. cit., p.131).

42. PERRINI, op. cit., p.131.

43. STJ – 2ª S. – CC 14.643 – Rel. Claúdio Santos – j. 13.12.1995. DJ de 01.07.1996. p.23.976.

44. STJ – 2ª S. – CC 15.368 – Rel. Fontes de Alencar – j. 14.02.1996. DJ de 18.03.1996. p.7.504.

45. Nos Juizados Especiais Federais são vedadas todas as espécies de intervenção de terceiro, sendo admissível o litisconsórcio, segundo o art. 10 da Lei no 9.099/95, que se aplica subsidiariamente.

46. STJ – 2ª S. – CC 32.529 – Rel. Castro Filho – j. 28.08.2002. DJ de 16.09.2002. p.134. e STJ – 2ª S. – CC 21.671 – Rel. Carlos Alberto Menezes Direito – j. 22.09.1999. DJ de 29.11.1999. p.117.

47. Art. 5º, XIII – é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações que a lei estabelecer. Art. 21. Compete à União: XXIV – organizar, manter e executar a inspeção do trabalho. Art. 22. Compete privativamente à União

legislar sobre: XVI – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões.

48. PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. Natureza jurídica dos conselhos de fiscalização do exercício profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de. Conselhos de fiscalização profissional. Doutrina e jurisprudência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p.31-63.

49. STJ – 2ª S. – CC 23.162 – Rel. Paulo Costa Leite – j. 11.11.1998. DJ de 01.03.1999. p.220; STJ – 3ª S. – CC 24.958 – Rel. Félix Fischer – j. 23.06.1999. DJ de 23.08.1999. p.73 e STJ – 2ª S. – CC 23.923 – Rel. César Asfor Rocha – j. 22.03.2000. DJ de 02.05.2000. p.100.

50. STJ – 2ª S. – CC 30.551 – Rel. Carlos Alberto Menezes Direito – j. 22.02.2001. DJ de 07.05.2001. p.127.

51. STJ – 2ª S. – CC 25.391 – Rel. Nancy Andrighi – j. 13.12.2000. DJ de 05.02.2001. p.70.

52. Nesse sentido a Súmula no 62 do extinto Tribunal Federal de Recursos: "Compete à Justiça Federal processar e julgar ação de desapropriação promovida por concessionária de energia elétrica, se a União intervém como assistente".

53. STJ – 2ª S. – CC 28.382 – Rel. Castro Filho – j. 08.05.2002. DJ de 10.06.2002. p.137 e STJ – 1ª S. – CC 15.727 – Rel. Demócrito Reinaldo – j. 08.05.1996. DJ de 03.06.1996. p.19.178.

54. STJ – 1ª S. – CC 30.442 – Rel. Franciulli Netto – j. 18.06.2001. DJ de 08.10.2001. p.157.

55. Art. 21. Compete à União: XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais. XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; b) os serviços de instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites e Estado ou Território; e) serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres.

56. STJ – 1ª S. – CC 19.885 – Rel. Milton Luiz Pereira – j. 25.03.1998. DJ de 08.06.1998. p.04 e STJ – 1ª S. – CC 8.737 – Rel. Américo Luz – j. 07.06.1994. DJ de 01.08.1994. p.18.576.

*****Juiz Federal.

BOCHENEK, Antônio César. **A Administração Pública Federal em Juízo** . Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao015/Antonio_Bochenek.htm> Acesso em: 27 nov. 2006.