



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO**

**TATIANNE PEREIRA DA SILVA**

**OS CONFLITOS DE COMPETÊNCIA DE DIREITO PÚBLICO DECIDIDOS  
PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA:  
Repercussão no acesso à justiça**

**Brasília – DF  
2022**

**TATIANNE PEREIRA DA SILVA**

**OS CONFLITOS DE COMPETÊNCIA DE DIREITO PÚBLICO DECIDIDOS  
PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA:**

Repercussão no acesso à justiça

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) como requisito para a obtenção do título de bacharela em Direito.

Orientadora: Professora Dra. Talita Dias Rampin

**Brasília  
2022**

**TATIANNE PEREIRA DA SILVA**

**OS CONFLITOS DE COMPETÊNCIA DE DIREITO PÚBLICO DECIDIDOS  
PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA:**

Repercussão no acesso à justiça

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do grau de bacharela em Direito, sob a orientação da professora Doutora Talita Tatiana Dias Rampin.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Dr<sup>a</sup> Talita Tatiana Dias Rampin – FD/UnB  
Orientadora

---

Dr<sup>a</sup> Fernanda de Carvalho Lage – FD/UnB  
Avaliadora

---

Dr<sup>a</sup> Bruna Pinotti Garcia Oliveira – UFG  
Avaliadora

Avaliação:

**Brasília, 5 de maio de 2022.**

“Porque Dele, por Ele e para Ele são todas as coisas.”  
(Romanos 11:36)

## RESUMO

As formas de conceber o acesso à justiça mudaram no decorrer dos últimos anos. Os estudos iniciais limitavam tal conceito aos obstáculos existentes para ingressar com uma ação judicial. Evoluindo no tempo, eles passaram a lançar o olhar para outras perspectivas da inafastabilidade do Poder Judiciário. Nesse prisma, como uma dessas novas vertentes, o presente trabalho tratou de analisar o instituto processual do conflito de competência de Direito Público suscitado perante o Superior Tribunal de Justiça. A partir da análise de julgados de 2021, concernentes aos direitos sociais mais recorrentes nos autos desses processos (saúde, educação e trabalho), pretendeu-se avaliar qual a repercussão desse incidente jurídico no que tange ao acesso à justiça. Para o alcance de tal objetivo, foram examinadas manifestações (decisões monocráticas, acórdãos, petições iniciais e pareceres) produzidas pelos atores estatais que participaram das lides – juízes, desembargadores, Ministros Relatores do Superior Tribunal de Justiça, defensores públicos e membros do Ministério Público (esses últimos tanto em sua função fiscalizatória como de legitimado ativo). Em especial, cuidou-se de identificar os contornos interpretativos utilizados por esses agentes públicos na construção de suas argumentações jurídicas. Como resultado, verificaram-se inúmeras divergências, apontando leituras destoantes das mesmas súmulas, normas e outros precedentes que tratam das demandas de natureza coletiva no âmbito do conflito de competência. Nesse contexto, a criação de um sistema interpretativo sistêmico, no que tange aos direitos sociais de natureza transindividual, revela-se imprescindível, porquanto o acesso à justiça também se perfaz com a efetiva, célere, eficiente e uniformizada proteção do bem jurídico tutelado.

**Palavras-chave:** Superior Tribunal de Justiça; conflito de competência; direito público; acesso à justiça; jurisprudência.

## ABSTRACT

The ways of conceiving access to justice have changed over the last few years. The initial studies - which limited this concept to the existing obstacles to filing a lawsuit - evolved and began to look at other perspectives of the inexorability of the Judiciary. In this perspective, as one of these new aspects of access to justice, this paper tried to analyze the procedural institute of the conflict of competence (legal competence), raised before the Superior Court of Justice. From the analysis of judgments of 2021, concerning the most recurrent social rights in the records of these processes (health, education and work), it was intended to evaluate the repercussion of this legal incident with regard to access to justice. In order to achieve this objective, the manifestations (monocratic decisions, judgments, initial petitions and opinions) produced by the state actors who participated in the disputes - judges, magistrates of the Superior Court of Justice, public defenders and prosecutors. In particular, care was taken to identify the interpretative beacons of the jurisprudence on which each of them focused their arguments. As a result, there was a need to standardize the jurisprudential understanding regarding demands of a collective nature from which conflicts of jurisdiction arise. The creation of a systemic interpretive system with regard to social rights, which have a trans-individual nature, proves to be essential because access to justice also involves effective, rapid and efficient protection of the protected legal asset.

**Keywords:** Superior Court of Justice; conflict; social rights; public law; jurisprudential analysis.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRACCCE	Associação Brasileira de Apoio e Defesa da Cidadania, do Contribuinte e do Consumidor
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AREsp	Agravo em Recurso Especial
art.	Artigo
BA	Bahia
CC	Conflito de Competência
CEF	Caixa Econômica Federal
CID	Classificação Internacional de Doenças
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
CRFB/88	Constituição Federal de 1988
DJe	Diário da Justiça Eletrônico
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
HC	Habeas Corpus
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MPSC	Ministério Público de Santa Catarina
nº	número
PE	Pernambuco
PR	Paraná
RE	Recurso Extraordinário
RENAME	Relação Nacional de Medicamentos Essenciais
REsp	Recurso Especial
RHC	Recurso em Habeas Corpus
RISTJ	Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina

SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
TRF	Tribunal Regional Federal



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	7
<b>1 CONFLITO DE COMPETÊNCIA .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Jurisdição e competência .....</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Conflito de competência – conceito .....</b>	<b>12</b>
<b>1.3 Classificação das competências .....</b>	<b>15</b>
<b>1.3.1 Competência absoluta - espécies .....</b>	<b>17</b>
1.3.1.1 Competência absoluta funcional.....	17
1.3.1.2 Competência absoluta em razão da matéria.....	18
1.3.1.3 Competência absoluta em razão da pessoa (ratione personae) .....	18
<b>1.3.2 Competência relativa – espécies.....</b>	<b>18</b>
1.3.2.1 Competência relativa territorial .....	19
1.3.2.2 Competência relativa em razão do valor da causa.....	19
<b>2 ATUAÇÃO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA NOS INCIDENTES PROCESSUAIS DE CONFLITO DE COMPETÊNCIA .....</b>	<b>20</b>
<b>3 ANÁLISE DE PRECEDENTES DE CONFLITOS DE COMPETÊNCIA .....</b>	<b>27</b>
<b>3.1 Atuação procedimental do STJ .....</b>	<b>27</b>
<b>3.2 Decisões monocráticas proferidas nos processos de Conflito de Competência:     análise de casos concretos .....</b>	<b>28</b>
3.2.1 Fornecimento de medicamentos .....	28
3.2.2 Dos fundamentos jurídicos apresentados pelas partes.....	31
3.2.3 Benefícios previdenciários .....	38
3.2.4 Registro de diploma superior .....	44
3.2.5 Reclamação trabalhista .....	48
<b>4 OS CONFLITOS DE COMPETÊNCIA E SUAS IMPLICAÇÕES NO ACESSO À JUSTIÇA.....</b>	<b>54</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>65</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>67</b>

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) ficou conhecida como Constituição Cidadã porquanto consolidou em seu texto um rol de direitos que resguardam os valores fundamentais para a dignidade da pessoa humana, dentre os quais, o acesso à educação, à saúde e ao trabalho. Também com o texto constitucional ampliaram-se as garantias e as conexões das pessoas com os poderes públicos, especialmente com o Poder Judiciário, estreitando o caminho até a materialização das necessidades dos indivíduos.

Nas palavras de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, “o acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.12).

Outrossim, complementando as transmutações já realizadas, é preciso aperfeiçoar os arquétipos de ingresso na justiça, “analisando os obstáculos específicos que a população brasileira enfrenta para acessar o sistema de justiça formal e mobilizar o direito” (IGREJA; RAMPIN, 2021, p. 204). Afinal, cada pessoa carrega consigo uma série de particularidades que a distingue, mas que, no contexto judicial, por vezes, coletivizam suas questões jurídicas, ainda que singularmente apresentadas, dando um novo escopo ao que se pode entender como justiça. Desse ângulo,

[Q]uando nos referimos ao acesso à justiça, remetemos ao conjunto de experiências que são vividas em determinados contextos. Não há “justiça” ou seu “acesso” em um sentido abstrato e deslocado; há experiências de justiça e seu acesso. Todas as teorias e reflexões desenvolvidas perdem sentido, se não forem mediadas pela realidade e se não se considerarem as práticas realizadas, os processos de mobilização e luta em torno do acesso à justiça, os bloqueios e desafios que emergem da realidade (IGREJA; RAMPIN, 2021, p. 205).

É nessa conjuntura que o Conflito de Competência (CC) está inserido. Esse é um incidente processual, previsto na Constituição Federal e no Código de Processo Civil (CPC), Lei nº 13.105/2015, que permite que Juízos (que divergem, positiva ou negativamente, sobre suas atuações no feito) vindiquem ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) a decisão sobre qual deles será o responsável para dirimir a demanda formatada na ação originária.

O propósito deste trabalho é trazer um aspecto reflexivo acerca do manejo desse incidente processual no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. Reconhecendo que, apesar dos notáveis esforços do Poder Judiciário e do próprio tribunal, em particular, para aprimorar

o acesso à justiça, é necessário ir além, buscando concepções mais amplas, novos enfoques de acesso à justiça (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 67).

O intuito é, por conseguinte, buscar pontos que singularizam os direitos para uma determinada parcela da população (muitas das quais, hipervulneráveis<sup>1</sup>, como crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência), identificando a ofensa a seus direitos como resultado da própria atuação estatal. Para isso, faz-se uma análise dessa classe de feito como vetor do acesso à justiça, avaliando a capacidade que este instituto tem de materializar ou obstaculizar o direito perscrutado pelo indivíduo (legitimado ativo) nos tribunais de origem.

Os dispositivos constitucionais bem como os regimentos internos dos tribunais consagram diversas possibilidades de resolução de conflitos de competência verificados no contexto dos mais diferentes juízos. Diante de tantas possibilidades, foi selecionado o STJ por ser o tribunal responsável pela uniformização da lei federal. A partir disso, foi definido o recorte metodológico deste trabalho, o qual consistiu em analisar algumas decisões monocráticas proferidas pelos Ministros do STJ nas divergências em processos de conflito de competência, suscitadas perante essa Corte de Justiça<sup>2</sup> no âmbito do Direito Público.

O incidente processual objeto deste estudo foi examinado como um vetor do acesso à justiça, porquanto também encarta uma potencial capacidade de materializar o direito perscrutado pelo cidadão que, diante do suscitado conflito, encontra-se estativo, aguardando deliberação de ordem processual, mas não meritória da lide originária. Na maior parte dos casos, o legitimado pode estar informado, mas dificilmente tem ciência do que realmente significa aguardar essa questão incidental ser decidida pela Corte.

Nesse liame, enquanto as partes litigantes expectam a solução da controvérsia sobre qual o Juízo competente para resolver a lide, os processos judiciais se acumulam e se repisam, tanto nos juízos de primeiro e segundo graus quanto no STJ, o que impacta na celeridade da prestação jurisdicional garantida pela CRFB/88 e nas políticas públicas que alcançam o direito das partes litigantes.

Em muitas situações, como a dos pleitos relativos a fornecimento de medicamentos ou dos benefícios previdenciários, os requerentes na petição inicial não têm o tempo como aliado. Aguardar análise do STJ em decisão de conflito para só posteriormente ter os autos remetidos ao Juízo que decidirá o litígio impõe uma espera a mais ao jurisdicionado. Otimizar a decisão proferida no âmbito dessa Corte, uniformizando as interpretações e decisões

---

<sup>1</sup> Conceito apresentado pelo STJ nos julgados REsp 1.517.973 e EREsp 1.192.577 REsp 931.513.

<sup>2</sup> Neste trabalho, o STJ também será designado, indistintamente, como 'Corte' e 'Corte de Justiça'.

jurídicas das matérias com impacto coletivo, implica aprimorar a prestação jurisdicional e reduzir, assim, mais um entrave a dificultar o pleno acesso à justiça.

O objetivo desse trabalho é, portanto, fazer uma análise dos principais temas de Direito Público que chegam ao Superior Tribunal de Justiça para que este tribunal resolva do conflito instaurado entre os tribunais de menor instância e, com base nesses dados, verificar as convergências e divergências que atualmente obstam uma prestação jurisdicional linear e sistêmica.

Com esse fito, foram expostos nos capítulos apresentados os principais conceitos relacionados ao tema: jurisdição, competência, papel do STJ na resolução desse incidente processual e acesso à justiça. Ademais, acrescentam-se ao estudo, dados estatísticos sobre a atuação do tribunal nessa questão, bem como analisam-se alguns julgados, disponibilizados pelo sítio da Corte de Justiça, que apresentam matérias recorrentes de Direito Público suscitadas nos CCs (fornecimento de medicamentos, benefícios previdenciários e registro de diploma).

Buscou-se, a partir da análise das manifestações proferidas pelos agentes judiciais nos processos analisados, ponderar acerca dos impactos que interpretações divergentes produzidas nos feitos de conflito de competência têm no acesso à justiça. Por conseguinte, discorreu-se sobre como a falta de uniformidade jurisprudencial impacta e repercute na efetiva tutela dos direitos sociais analisados e quais os caminhos devem ser percorridos de forma a minimizar os embaraços encontrados na atuação dos magistrados em incidentes de competência levados ao Superior Tribunal de Justiça.

# 1 CONFLITO DE COMPETÊNCIA

## 1.1 Jurisdição e competência

A atividade jurisdicional de um Estado democrático pressupõe dizer o direito, ou seja, substituir a vontade das partes com o intuito de gerar a pacificação social (NEVES, 2021, p. 61). Desse modo, seja nos casos contenciosos seja nos voluntários, se demandado, o Estado não pode abster-se de dirimir a controvérsia. A prestação jurisdicional deve ser exercida com clareza, de forma a não tolher o próprio exercício do direito ou a minimizar a produção concreta do direito material.

Ocorre que, visualizando o ordenamento jurídico brasileiro, fez-se necessário organizar a atuação estatal, revestindo de efetividade o exercício da função jurisdicional. Para tanto, o sistema judicial se estruturou de modo a estabelecer limites e poderes a cada juízo, a fim de que cada órgão judicial respeite as regras legais impostas à sua atuação. Devido a essa organização, cada juiz será apto a julgar determinada matéria que se coadune com a previsão legal de suas atribuições.

Nesse contexto, conforme afirmam Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Arenhart e Daniel Mitidiero (2017, p. 107):

[...] o certo é que o Estado para exercer a função jurisdicional precisa de vários juízes, juízos e tribunais, principalmente com a dimensão territorial do Brasil, pelo que, para que a “justiça” possa ser ordenada e efetivamente exercida, é necessário que os vários conflitos concretos sejam classificados e agrupados de acordo com pontos que têm em comum, que os processos que a eles servem de instrumento têm em comum ou que as pessoas que neles estão envolvidas possuem em comum, organizando-se a função jurisdicional na medida dos casos que forem agrupados.

É essa organização que faz que o jurisdicionado não seja sobressaltado pela imposição de juízos de exceção, os quais não se coadunam com o modelo democrático brasileiro. Exsurgindo-se, daqui, dois importantes princípios, fundamentais no que concerne à jurisdição, quais sejam: o juiz natural e o promotor natural.

É inviável compreender o conflito de competência sem passar pelo estudo desta última. Desse modo, convém assinalar precipuamente que a competência tem natureza jurídica fundamentada no princípio do juiz natural, o qual tem, nas lições de Daniel Amorim Assumpção Neves (2021, p. 97), dupla vertente: a primeira preconizando que o

indivíduo somente será processado por autoridade competente e a segunda proibitiva à criação de tribunais de exceção. Evita-se, desse modo, que, ao buscar a intermediação do Poder Judiciário, o indivíduo tenha sua demanda analisada por um juízo casuístico. Na mesma linha, o princípio do promotor natural é fator impeditivo a que a escolha do promotor de justiça esteja condicionada ao alvedrio do Estado. O princípio do promotor natural, por seu turno, “impede designações discricionárias de promotores” (NEVES, 2021, p. 98).

O Código de Processo Civil (BRASIL, 2015) traz os dispositivos gerais sobre a competência em seus artigos 42 a 44, *in verbis*:

Art. 42. As causas cíveis serão processadas e decididas pelo juiz nos limites de sua competência, ressalvado às partes o direito de instituir juízo arbitral, na forma da lei.

Art. 43. Determina-se a competência no momento do registro ou da distribuição da petição inicial, sendo irrelevantes as modificações do estado de fato ou de direito ocorridas posteriormente, salvo quando suprimirem órgão judiciário ou alterarem a competência absoluta.

Art. 44. Obedecidos os limites estabelecidos pela Constituição Federal, a competência é determinada pelas normas previstas neste Código ou em legislação especial, pelas normas de organização judiciária e, ainda, no que couber, pelas constituições dos Estados.

Os citados dispositivos trazem parâmetros basilares nos quais se assenta a organização judiciária no quesito atribuições dos juízes. A primeira, consoante o art. 42, é a limitação da competência e a possibilidade de instituição, pelas partes de juízo arbitral.<sup>3</sup> A segunda disposição (art. 43) faz referência à perpetuação da jurisdição (DIDIER Jr., 2018, p. 238), a qual, em apertada síntese, trata da estabilização da competência, que impede que uma parte promova mudanças de juízo a seu alvedrio, deixando a outra em situação de vulnerabilidade processual.

O CPC consagra duas hipóteses excepcionais nas quais a modificação da competência pode ocorrer: supressão de órgão judiciário ou alteração de competência absoluta. O rol dos preceitos consigna, ainda, no art. 44, a possibilidade de que outros procedimentos normativos (legislação especial, normas de organização judiciária e constituições estaduais) disponham sobre as formas de competência.

---

<sup>3</sup> Conforme Medina (2018, p.156), juízo arbitral é a possibilidade de as partes recorrerem não ao Estado, mas à decisão de um árbitro para o qual submetem a lide. Segundo o autor, trata-se de instrumento fundado na autonomia de vontade das partes.

A estabilização dessas diretrizes relativas à sistematização de competências propicia que todas as partes jurisdicionadas tenham acesso a um Judiciário dotado de impessoalidade e transparência, com clareza das regras que precipuamente se impõem aos litigantes.

## **1.2 Conflito de competência: conceito**

A complexidade da estrutura de uma sociedade tem reflexos também no exercício da atividade jurisdicional do Estado. A sociedade muda e, com ela, as relações sociais também são transformadas. Nesse percurso, a litigiosidade também se expande. Inúmeros são os pleitos que sobrecarregam o Judiciário exigindo novas soluções.

Na ocorrência de inovações que gerem novos conflitos sociais, é imprescindível que a atuação estatal forneça uma resposta que devolva à estrutura ao seu modo de pacificação, evitando-se o que José Miguel Garcia Medina (2018, p. 80) chamou de “estado de insegurança normativa”. Nesse cenário, fato é que o sistema legislativo não logra prever e, conseqüentemente, disciplinar, de forma ágil e contemporânea, todas as alomorfias sociais que ocorrem no país. De sorte que, há litígios que chegam ao Judiciário e não encontram adequada consonância com os normativos vigentes a respeito da atribuição de determinado órgão jurídico.

Verificando-se, assim, o caráter dinâmico das normas jurídicas que, por vezes, não encontram desenlace na leitura singular dos dispositivos, surgiu a necessidade de indagar quais seriam os Juízos aptos a dirimir as controvérsias que antecedem à própria dissensão jurídica. Daí nascem os conflitos de competência ou de atribuições, incidentes processuais que inviabilizam o conhecimento do mérito da causa principal, porquanto a atribuição para conhecê-lo ainda não fora objetivamente definida. Na formação do conflito, é indispensável a atuação simultânea (positiva ou negativamente) de dois órgãos jurisdicionais distintos (MEDINA, 2018, p. 193).

Se a problemática é nova ou se surgem outros pontos controversos sobre a competência outrora definida, é provável que não encontrem correspondência nas atribuições postas pela Constituição Federal ou pelo Código Civil, originando-se, assim, um conflito, o qual demanda solução pela instância superior. Os conflitos de competência podem ser positivos ou negativos quando, respectivamente, mais de um juiz declara-se competente ou incompetente para julgar uma demanda (MEDINA, 2018, p. 193).

Nesse trilhar, a parte autora provoca o judiciário, peticionando em determinado juízo acerca de suposto direito sobre o qual requer que incida a tutela do Estado. Recebida a inicial, é possível que o próprio juízo, as partes, ou o Ministério Público (caso seja parte ou esteja atuando como *custos legis*) possa dar início à ação incidental, arguindo, por petição na própria decisão ou por ofício, a competência ou incompetência daquele tribunal ou juízo.

Desse modo, clarifique-se, o conflito de competência é um incidente processual que, por expressa previsão no Código Civil de 2015, albergado na Constituição Federal, visa a solucionar controvérsias acerca do exercício da função jurisdicional de determinado órgão. Em outras palavras, é o procedimento pelo qual se decidirá qual o juízo detém a primazia de dizer o direito que se coloca em discussão nos autos iniciais de um processo litigioso.

Nessa espécie processual, as partes podem se manifestar a respeito da (in)competência do juízo. Isso porque inviável o reconhecimento de atuação dúplice e simultânea nas ações judiciais. Noutros termos, não podem dois juízes atuarem concomitantemente da mesma ação com vistas a sentenciar acerca do direito subjetivo reivindicado pelo autor na petição inicial.

Também é o caso da existência de conflito quando os juízos levantam dúvidas sobre a reunião ou separação de processos (MEDINA, 2018, p. 193). Essa última traduz-se nas hipóteses de conexão<sup>4</sup> (DIDIER, 2018, p. 275) e continência<sup>5</sup> (BRASIL, 2015). Dessarte, proposta a ação inicial e verificada, por quaisquer das partes, controvérsia acerca dos pontos citados, será suscitado o conflito perante o órgão superior.

A questão incidental que é apresentada à autoridade de maior grau hierárquico deverá ser resolvida antes da decisão de mérito, ficando, em regra, sobrestada a ação até que ocorra a manifestação do tribunal sobre o pleito.

No julgamento do conflito, o STJ irá definir o juízo competente (podendo apontar, inclusive, um juízo distinto dos que participam do conflito), bem como se pronunciará sobre a validade dos atos praticados pelo juiz incompetente (NEVES, 2021, p. 1.460). Por conseguinte, impende repisar que a decisão acerca do conflito de competência não tem aptidão para discutir o mérito do dissenso trazido na peça vestibular. Melhor dito, a arguição acerca do incidente alcançará a competência dos órgãos julgadores, não se manifestando o relator acerca do direito material indigitado na inicial.

---

<sup>4</sup> Nesse sentido, Didier assinala que “Conexão é uma relação de semelhança entre as demandas, que é considerada pelo direito positivo como apta para a produção de determinados efeitos processuais. A conexão pressupõe demandas distintas, mas que mantêm entre si algum nível de vínculo” (DIDIER, 2018, p. 275).

<sup>5</sup> Consoante o art. 56 do CPC, “Dá-se a continência entre 2 (duas) ou mais ações sempre que há identidade quanto às partes e à causa de pedir, mas o objeto de uma, por ser mais amplo, abrange o das demais”.



O Código de Processo Civil (BRASIL, 2015) faz a previsão desse da competência interna no Título III, “Da competência interna”, capítulo I, “Da competência”.

Por relevante ao estudo aqui proposto, destaque-se o seguinte dispositivo:

Art. 66. Há conflito de competência quando:

I - 2 (dois) ou mais juízes se declaram competentes;

II - 2 (dois) ou mais juízes se consideram incompetentes, atribuindo um ao outro incompetência;

III - entre 2 (dois) ou mais juízes surge controvérsia acerca da reunião ou separação de processos.

Parágrafo único. O juiz que não acolher a competência declinada deverá suscitar o conflito, salvo se a atribuir a outro juízo.

Da leitura do dispositivo supracitado, insta deixar assente que as situações analisadas no trabalho em apreço são as que alcançam os conflitos nos moldes dos dois primeiros incisos, os quais destacam a divergência de juízes no que se refere à sua (in)competência para dirimir determinada querela que lhes foi apresentada nos autos de um procedimento judicial.

Avançando, adira-se que, em regra, a arguição de incompetência pode ser reconhecida em qualquer momento processual. Entretanto, necessário trazer à baila exceção apresentada por Daniel Amorim Assumpção Neves (2021, p. 98):

[A] doutrina majoritária entende ser inviável tal alegação em via extraordinária de impugnação, alegando que a necessidade de a matéria ser prequestionada impede a manifestação originária dos Tribunais a respeito dessa matéria, sendo também esse o posicionamento atual dos tribunais superiores.

A proceduralização do conflito de competência encontra disciplina nos artigos 951 a 959 do Código de Processo Civil abaixo transcritos:

Art. 951. O conflito de competência pode ser suscitado por qualquer das partes, pelo Ministério Público ou pelo juiz.

Parágrafo único. O Ministério Público somente será ouvido nos conflitos de competência relativos aos processos previstos no art. 178, mas terá qualidade de parte nos conflitos que suscitar.

Art. 952. Não pode suscitar conflito a parte que, no processo, arguiu incompetência relativa.

Parágrafo único. O conflito de competência não obsta, porém, a que a parte que não o arguiu suscite a incompetência.

Art. 953. O conflito será suscitado ao tribunal:

I - pelo juiz, por ofício;

II - pela parte e pelo Ministério Público, por petição.

Parágrafo único. O ofício e a petição serão instruídos com os documentos necessários à prova do conflito.

Art. 954. Após a distribuição, o relator determinará a oitiva dos juízes em conflito ou, se um deles for suscitante, apenas do suscitado.

Parágrafo único. No prazo designado pelo relator, incumbirá ao juiz ou aos juízes prestar as informações.

Art. 955. O relator poderá, de ofício ou a requerimento de qualquer das partes, determinar, quando o conflito for positivo, o sobrestamento do processo e, nesse caso, bem como no de conflito negativo, designará um dos juízes para resolver, em caráter provisório, as medidas urgentes.

Parágrafo único. O relator poderá julgar de plano o conflito de competência quando sua decisão se fundar em:

I - súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal;

II - tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência.

Art. 956. Decorrido o prazo designado pelo relator, será ouvido o Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias, ainda que as informações não tenham sido prestadas, e, em seguida, o conflito irá a julgamento.

Art. 957. Ao decidir o conflito, o tribunal declarará qual o juízo competente, pronunciando-se também sobre a validade dos atos do juízo incompetente.

Parágrafo único. Os autos do processo em que se manifestou o conflito serão remetidos ao juiz declarado competente.

Art. 958. No conflito que envolva órgãos fracionários dos tribunais, desembargadores e juízes em exercício no tribunal, observar-se-á o que dispuser o regimento interno do tribunal.

Art. 959. O regimento interno do tribunal regulará o processo e o julgamento do conflito de atribuições entre autoridade judiciária e autoridade administrativa.

É imperioso denotar que o conflito de competência não é recurso<sup>6</sup>, posto que é autônomo e não se presta a buscar nova apreciação de decisão judicial anterior. O procedimento requer, reprise-se, que seja assestado o juízo ou tribunal que fará a deliberação inicial acerca dos supostos direitos lesados.

### 1.3 Classificação das competências

Importante para o estudo dos conflitos de competência é categorizá-los conforme a doutrina processual. Sob esse aspecto, sobleva destacar que a competência é qualificada em gênero (absoluta e relativa) e em espécie (territorial, funcional e pessoal).

As competências absolutas “são fundadas em ordem pública, para as quais a liberdade das partes deve ser desconsiderada, em virtude da prevalência do interesse público sobre os interesses dos particulares” (NEVES, 2021, p. 222).

---

<sup>6</sup> Sobre esse tema, Gaio Jr. (2016, p. 486) aduz que “[...] recurso é o direito que a parte vencida tem, no todo ou em parte, de provocar o reexame de determinada decisão judicial, objetivando sua reforma ou mesmo modificação por órgão competente e hierarquicamente superior, notadamente, portanto, não podendo ser confundido com outros meios autônomos de impugnação a uma decisão judicial, como, v.g. ação rescisória ou mandado de segurança”.

Já a competência relativa “prestigia a vontade das partes, por meio da criação de normas que buscam proteger as partes (autor ou réu), franqueando a elas a opção pela sua aplicação ou não no caso concreto” (NEVES, 2021, p. 222).

Essa catalogação é bastante pertinente porquanto o Superior Tribunal de Justiça, ao analisar o incidente processual, verificará, a partir de tais características, o grau de flexibilização que alcança a determinação da competência. A partir do relativismo ou absolutismo da competência será prestigiada a vontade das partes ou a cogência da lei (NEVES, 2021, p. 223).

Considerando-se a divisão em comento, seguem, sinteticamente, alguns fatores distintivos que impactam a análise interpretativa dos casos concretos. A diferença entre um ou outro tipo de competência – se absoluta ou relativa – leva aos seguintes parâmetros (DIDIER, 2018, p. 245):

**a) Competência absoluta:**

- i) Atende interesse público;
- ii) Pode ser alegada a qualquer tempo;
- iii) Pode ser alegada por qualquer das partes, podendo ser reconhecida *ex officio* pelo órgão julgador;<sup>7</sup>
- iv) Possível desconstituição por meio de ação rescisória<sup>8</sup>;
- v) Não pode ser alterada por conexão ou continência;
- vi) Mudança superveniente de competência absoluta impõe o deslocamento da causa para outro juízo, excetuando-se a perpetuação da competência.

**b) Competência relativa:**

- i) Atende interesse particular;
- ii) Somente pode ser arguida pelo réu na contestação, sob pena de preclusão;
- iii) Não pode ser conhecida de ofício;<sup>9</sup>
- iv) Pode ser modificada pelas partes;<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Art. 64 A incompetência, absoluta ou relativa, será alegada como questão preliminar de contestação.

<sup>8</sup> Art. 966. A decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando:

II - for proferida por juiz impedido ou por juízo absolutamente incompetente;

<sup>9</sup> Súmula 33/STJ: “A incompetência relativa não pode ser declarada de ofício”.

<sup>10</sup> Art. 63. As partes podem modificar a competência em razão do valor e do território, elegendo foro onde será proposta ação oriunda de direitos e obrigações.

- v) Pode ser modificada por conexão ou continência;
- vi) Mudança superveniente de competência relativa é irrelevante para o processo, mantida a perpetuação da competência.

Além da classificação quanto ao gênero, absoluta e relativa, a competência doutrinariamente também é subdividida em espécies. Nesse prisma, tem-se que a competência absoluta pode ser: funcional, em razão da matéria e em razão da pessoa. No que concerne à competência relativa, tem-se as espécies: territorial e valor da causa (NEVES, 2021, p. 238).

### ***1.3.1 Competência absoluta: espécies***

Rememore-se que, na competência absoluta, objetiva-se resguardar e proteger as normas de ordem pública. Por tal razão, amplifica-se aqui a legitimação ativa para arguição acerca da incompetência do juízo. De tal modo que as partes, o Ministério Público, terceiros interessados e o próprio juízo (de ofício) podem arguir a incompetência absoluta.

Art. 64. A incompetência, absoluta ou relativa, será alegada como questão preliminar de contestação.

§ 1º A incompetência absoluta pode ser alegada em qualquer tempo e grau de jurisdição e deve ser declarada de ofício.

§ 2º Após manifestação da parte contrária, o juiz decidirá imediatamente a alegação de incompetência.

§ 3º Caso a alegação de incompetência seja acolhida, os autos serão remetidos ao juízo competente.

§ 4º Salvo decisão judicial em sentido contrário, conservar-se-ão os efeitos de decisão proferida pelo juízo incompetente até que outra seja proferida, se for o caso, pelo juízo competente.

A competência absoluta pode ser verificada, conforme sua natureza em: funcional, em razão da matéria e em razão da pessoa.

#### ***1.3.1.1 Competência absoluta funcional***

Consoante preconiza Daniel Amorim Assumpção Neves (2021), a competência funcional alcança: a) fases do procedimento; b) relação entre ação principal e ações acessórias incidentais; c) grau de jurisdição; d) objeto do juízo. Trata, pois, de prerrogativas processuais que alcançam a lide, apresentando esses indicadores como fatores determinantes para validação da competência do Juízo. Por exemplo, crimes dolosos contra a vida (tribunal do júri), competências recursais, ações de inconstitucionalidade, etc.

#### *1.3.1.2 Competência absoluta em razão da matéria*

Aqui singulariza-se o juízo em virtude do tema trazido na causa de pedir da exordial. Operam-se, a partir desse tipo de distribuição, segmentações que distribuem a petição consoante a matéria tenha como premissa, exemplificativamente, questões familiares, consumeristas, dentre outras.

#### *1.3.1.3 Competência absoluta em razão da pessoa*

Como indica o próprio nome, a configuração da competência será concretizada a partir da pessoa que integra a lide (*rationae personae*). Necessário constar que tal hipótese não é prevista pelo Código de Processo Civil (CPC/2015). As regras definidoras de tais circunstâncias são apontadas pela Constituição Federal, pelas Constituições Estaduais e pelas leis de organização judiciária (NEVES, 2021, p. 257).

O artigo 109, inciso I, da Constituição Federal traz algumas das pessoas às quais são dadas a prerrogativa de terem a demanda que os envolverem ajuizada em determinado juízo.

#### *1.3.2 Competência relativa: espécies*

Ao ingressar com a demanda, o autor faz uma escolha, dentro da normatização jurídica permitida, do foro que irá dirimir o dissenso por ele levado ao Poder Judiciário. Nesse vértice, a alegação de incompetência relativa somente será possível ao réu em preliminar de contestação. Trata-se, aqui, de hipótese de preclusão lógica (NEVES, 2021, p. 223). O réu será o legitimado para invocar a incompetência do juízo.

Aponte-se aqui, por oportuno, que, estando o Ministério Público no polo passivo da demanda, também poderá excepcionar o juízo:

Art. 65. Prorrogar-se-á a competência relativa se o réu não alegar a incompetência em preliminar de contestação.

Parágrafo único. A incompetência relativa pode ser alegada pelo Ministério Público nas causas em que atuar.

### *1.3.2.1 Competência relativa territorial*

A competência relativa territorial, como o próprio nome diz, é determinada em conformidade com o território, ou seja, a circunscrição territorial judiciária competente. NEVES (2021, p. 223) esclarece que:

[S]egundo tradicional lição de Chiovenda, quando uma determinada demanda é confiada a um determinado território pelo fato de ser nesse foro (comarca ou seção judiciária) mais fácil ou mais eficaz o exercício da função jurisdicional, tem-se uma espécie de competência funcional. A facilidade na propositura da demanda, na realização da prova e a proximidade dos resultados da demanda às pessoas de um determinado local, sempre que estes fatores forem determinantes na fixação da competência de um determinado foro, criariam uma hipótese de competência funcional.

### *1.3.2.2 Competência relativa em razão do valor da causa*

Firma-se nesse caso a competência em atenção ao montante que assinala o pedido do autor na peça vestibular que dá origem ao incidente processual conflitivo. Assim, integram tal possibilidade a atribuição dos juizados especiais e foros regionais para solver causas até determinado valor do salário-mínimo.

## 2 ATUAÇÃO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA NOS INCIDENTES PROCESSUAIS DE CONFLITO DE COMPETÊNCIA

Conquanto os conflitos de competência, em conformidade com as hipóteses trazidas pela ordem jurídica, possam alcançar as mais profusas matérias e os mais distintos juízos e tribunais, o presente trabalho, como opção acadêmica, circunscreve-se à atuação do Superior Tribunal de Justiça nesses incidentes processuais. Mais estritamente, o escopo da presente análise refere-se ao mister dessa Corte no que concerne a normas de direito público, precisamente, de atuação nas Primeiras e Segundas Turmas do Tribunal.

Nessa senda, assinale-se que o Superior Tribunal de Justiça (STJ), criado pela Constituição de 1988, tem como atribuição precípua a uniformização e interpretação da lei federal. Conforme assinalam Gilmar Mendes e Pedro Gonet Branco (2019, p. 456), a organização desse Tribunal foi relevante, porquanto,

[A] discussão travada em torno da chamada crise do recurso extraordinário e da admissão da arguição de relevância para apreciação dos recursos interpostos sob a alegação de afronta ao direito federal a criação de uma Corte que, ao lado do Tribunal Superior Eleitoral e do Tribunal Superior do Trabalho, se dedicasse a preservar a interpretação adequada e a unidade do direito federal ordinário em relação às causas julgadas pelos tribunais federais comuns e pelos tribunais estaduais.

Desse modo, a gênese do STJ teve como fundamento a reorganização judiciária, redistribuindo responsabilidades que estavam, até então, concentradas no Supremo Tribunal Federal (STF), concentração essa que acabava por postergar a entrega da prestação jurisdicional. Referido tribunal traz, assim, consigo, nas palavras de Marinoni (2017, p. 221), o papel de “guardião do direito infraconstitucional”. A ele cabe, portanto, tutelar as manifestações jurisdicionais que albergam o sentido interpretativo das leis federais.

O desenvolvimento das responsabilidades do Tribunal da Cidadania é parametrizado pelo rol trazido pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seus artigos 104 e 105. Consoante tais dispositivos, o tribunal é composto por 33 (trinta e três) ministros e suas atribuições albergam julgamentos ordinários (art. 105, I, a-i); atribuições em recurso ordinário (art. 105, II, a- c) e atribuições em recurso especial (art. 105, III, a-c, parágrafo único, I e II).

Como objeto do presente estudo, importa ressaltar a atribuição do STJ para processar e julgar “os conflitos de competência entre quaisquer tribunais, ressalvado o

disposto no art. 102, I, 'o', bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos”, nos termos do artigo 105, I, 'd' da CRFB/88.

Verifica-se, assim, que a atribuição da Corte alcança divergências de atribuição que envolvem as possíveis as composições tanto dos juízes e tribunais da justiça comum, quanto dos juízes e tribunais federais.

As decisões da Corte em conflitos de competência são manifestações que albergam seu papel de uniformizar a interpretação e aplicação do direito ao caso concreto, num efeito silogístico da atividade judicial.

Oportuno assinalar que, internamente, o STJ atua nas áreas de Direito Público, Direito Privado e Direito Penal. Em conformidade com seu Regimento Interno (RISTJ) (BRASIL, 2021), artigos 1º ao 16, a Corte está assim organizada:

Art. 2º O Tribunal funciona:

I - em Plenário e pelo seu órgão especial (Constituição, art. 93, XI), denominado Corte Especial;

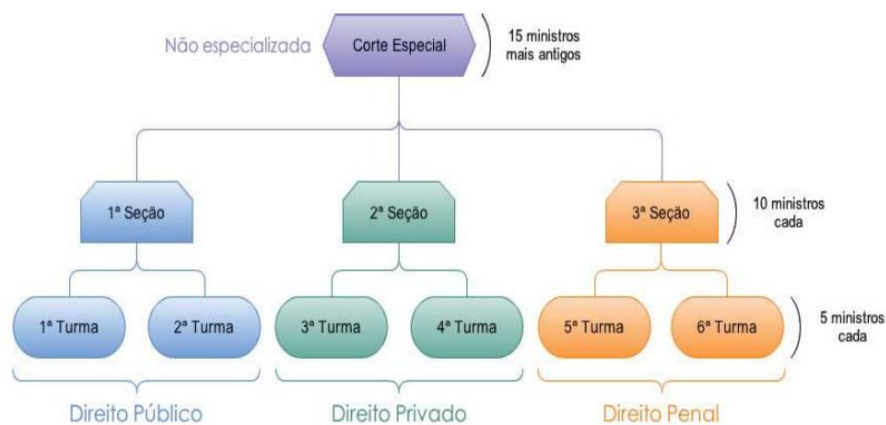
II - em Seções especializadas;

III - em Turmas especializadas.

Ainda, conforme o RISTJ, o plenário funciona com a totalidade dos Ministros (atualmente, trinta e três), e as três Seções especializadas compreendem, cada qual, duas Turmas. A Primeira e a Segunda Turmas compõem a Primeira Seção, a Terceira e Quarta Turmas integram a Segunda Seção e a Quinta e Sexta Turmas fazem parte da Terceira Seção.

Cada uma das seis Turmas é composta por cinco Ministros e tem a seguinte atuação especializada:

- i) Primeira e Segunda Turmas: Direito Público
- ii) Terceira e Quarta Turmas: Direito Privado
- iii) Quinta e Sextas Turmas: Direito Penal



**Fonte:** Superior Tribunal de Justiça, 2021.

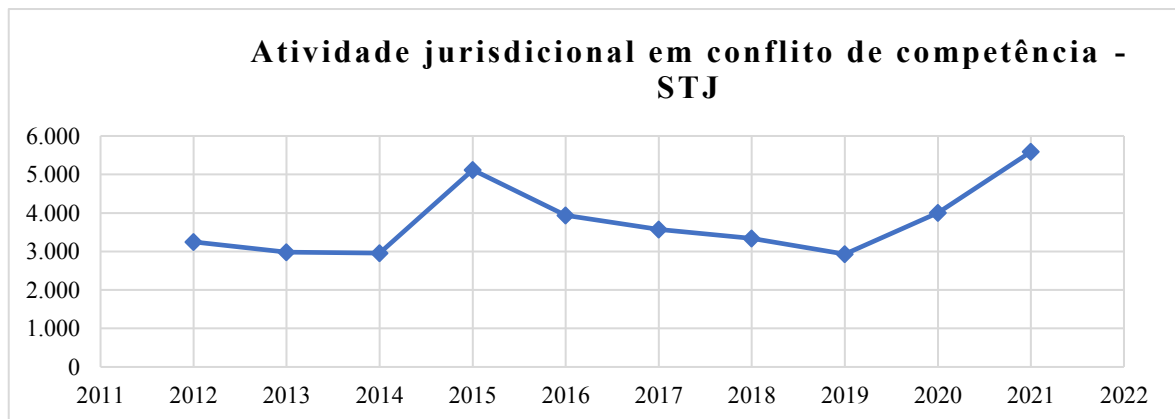


Destacam-se, aqui, as atividades as atividades desempenhadas pela Primeira e Segunda Turmas (Primeira Seção) por serem o objeto basilar a conduzir os estudos que ora se apresentam.

A respeito das atividades do STJ, frise-se que, de janeiro a dezembro de 2021, conforme dados estatísticos do sítio da Corte (BRASIL, 2021), os Conflitos de Competência (CC) foram a classe de feitos processuais com a quinta maior entrada no tribunal, perfazendo um total de 8.383 processos.<sup>11</sup> Em números absolutos, essa categoria apenas ficou atrás dos julgamentos nos Agravo em Recurso Especial (AREsp), Habeas Corpus (HC) e Recurso em Habeas Corpus (RHC).

Ainda em consulta ao sítio do tribunal, no mesmo período de 2021, foram registrados pela 1ª Seção 153 (cento e cinquenta e três) acórdãos e 5.433 (cinco mil, quatrocentas e trinta e três) decisões monocráticas na classe processual “Conflito de Competência”.

Nos últimos dez anos (2012 a 2022), o STJ produziu um total de 39.416 (trinta e nove mil, quatrocentos e dezesseis) julgados no âmbito de Conflitos de Competência. Destaque-se que nesse número constam apenas as decisões monocráticas e os acórdãos proferidos no próprio incidente processual, não sendo contabilizadas aquelas que, embora derivadas originariamente do CC, foram pronunciadas em sede de recurso como agravo interno, embargos declaratórios, recurso especial, agravo em REsp, dentre outros, o que, por manifesto, elevaria a quantidade final da produção dessa classe no Tribunal.



**Fonte:** Superior Tribunal de Justiça, 2021.<sup>12</sup>

A análise do histórico da atividade jurisdicional da última década demonstra uma tendência de crescimento do número de Conflitos de Competência registrados. Observe-se

<sup>11</sup> Computados aqui os processos das duas Seções que compõem o tribunal.

<sup>12</sup> Os dados estatísticos estão disponíveis no sítio eletrônico do STJ. O gráfico foi elaborado para este estudo.

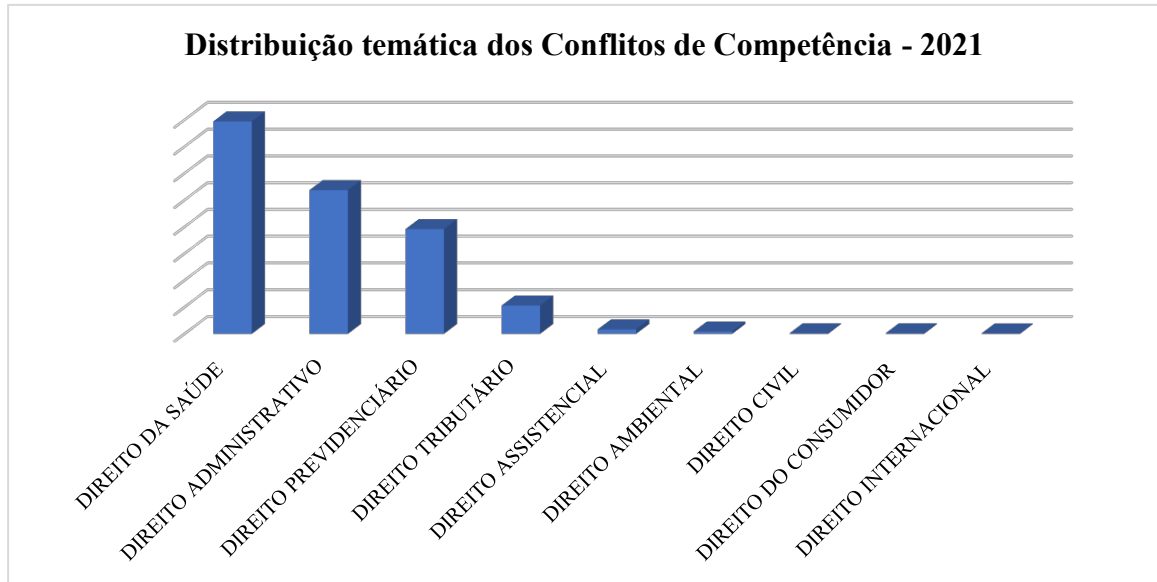
que o aumento ocorreu após períodos de estabilidade (2012 a 2014), crescimento significativo (2014 e 2015) e tendência de queda (2016 a 2019). A sequência de estabilidade e queda podem ser decorrentes de dois fatores: estabilização jurisprudencial (com a uniformização dos entendimentos sobre as matérias que demandariam resolução por meio dessa classe de feito processual) ou problemas relacionados ao acesso da população ao judiciário. Observe-se, porém, que só seria possível precisar quais desses vetores foram os responsáveis pelo decréscimo da demanda com um estudo específico dos períodos de diminuição do acervo conflitivo no STJ, o que exigiria uma verificação específica.

Em 2021, dos 8.383 (oito mil, trezentos e oitenta e três) Conflitos de Competência que foram levados ao Superior Tribunal de Justiça, houve um total de 3.717 (três mil, setecentos e dezessete) relativos a matérias de Direito Público.

Os principais assuntos que demandaram os trabalhos da Primeira Seção do Tribunal foram assim distribuídos:

- i) 1.588 (um mil, quinhentos e oitenta e oito) processos – relativos a direito à saúde (fornecimento de medicamentos e/ou tratamentos médicos);
- ii) 1.074 (um mil e setenta e quatro) – Direito Administrativo (emprego público, ensino superior, organização sindical, remuneração e benefícios de servidores, FGTS, improbidade administrativa, responsabilidade da administração, infrações administrativas, concurso público, bens públicos, licitações, regimes jurídicos dos servidores públicos, domínio público, patrimônio, concessão de serviços públicos, financiamento estudantil, residência médica, qualidade do material didático, intervenção, militares, orçamento, organização político-administrativa, contratos);
- iii) 783 (setecentos e oitenta e três) – Direito Previdenciário (aposentadorias, auxílio-acidente, pensão, salário-maternidade, renda mensal inicial, tempo de serviço);
- iv) 211 (duzentos e onze) – Direito Tributário (contribuições, créditos, obrigações, procedimentos fiscais, taxas, dívida ativa);
- v) 17 (dezessete) – Direito Ambiental (indenização por dano ambiental, área de preservação permanente, mineração, revogação/anulação de multa ambiental ou licença ambiental, saneamento, indenização por dano ambiental);
- vi) 33 (trinta e três) – Direito Assistencial (benefício assistencial a deficiente, auxílio-emergencial);
- vii) 4 (quatro) – Direito Civil (sistema financeiro de habitação);

- viii) 4 (quatro) – Direito do Consumidor (contrato de consumo de energia elétrica)
- ix) 3 (três) – Direito Internacional (concessão de naturalização).



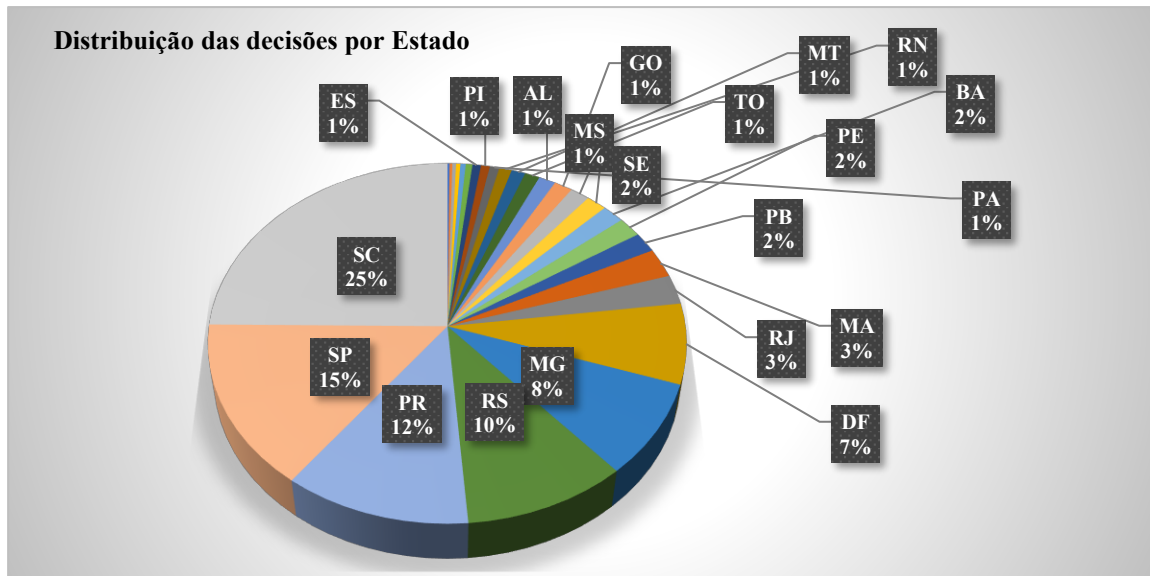
Fonte: Superior Tribunal de Justiça.<sup>13</sup>

Importa frisar que a distribuição apresentada é inicial, ocorre no momento do recebimento do incidente processual para distribuição à relatoria no Superior Tribunal de Justiça. Em que pese tal classificação, muitas vezes a leitura das petições, documentos e decisões anexadas aos autos permitem verificar uma amálgama de temas que se interrelacionam e que acabam por abarcar divergências que transitam entre diferentes disciplinas do Direito. Ainda sobre esse assunto, nota-se que a Corte utilizou uma categoria apartada – Direito da Saúde – para litígios que dispõem sobre concessão de medicamentos.

Em relação à distribuição por unidade federativa, verifica-se que o Estado de Santa Catarina consta como destinatário de 1.256 decisões, seguido de São Paulo (751), Paraná (585), Rio Grande do Sul (515), Minas Gerais (425) e Distrito Federal (364).

Por outro lado, houve uma menor participação nesses tipos de incidentes processuais por parte dos Estados do Amapá (8), Acre (10), Rondônia (14), Roraima (16) e Ceará (20). Os demais Estados apresentaram números aproximados, que variaram entre 25 (vinte e cinco) e 133 (cento e trinta e três) decisões, sendo tais acervos representativos dos Estados do Amazonas e Rio de Janeiro, respectivamente.

<sup>13</sup> Os dados estatísticos estão disponíveis no sítio eletrônico do STJ. O gráfico foi elaborado para este estudo.



Fonte: Superior Tribunal de Justiça.<sup>14</sup>

Nesse ponto chama a atenção que a maior parte dos conflitos tenham sido suscitados em processos cuja demanda originária seja de Estados com maiores rendimentos domiciliares *per capita*, conforme relatório de 2020 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020). Segundo esse documento, as regiões Sudeste (R\$ 1.720) e Sul (R\$ 1.701) possuem o dobro dos rendimentos *per capita* das Regiões Norte (R\$ 872) e Nordeste (R\$ 884).

Considerando que as diferenças de renda são notoriamente representativas de disparidades de acesso aos direitos básicos de saúde, educação, segurança e trabalho, é de se pressupor que, mesmo entre a população mais pobre de cada região do país, constata-se um substancial impacto também na assistência jurídica aos mais pobres, uma vez que houve uma atuação mais expressiva das Defensorias Públicas e do Ministério Público daquelas regiões nos conflitos de competência. Isso porque, nos CCs que chegam às Turmas Especializadas de Direito Público do STJ, os sujeitos processuais da exordial, em regra, são hipossuficientes, representados ou substituídos pelos órgãos estatais.

Há que se convir que, diante da realidade brasileira, a possibilidade de pessoas com mais baixa renda necessitarem dos serviços públicos é inversamente proporcional àquelas cujos rendimentos econômicos sejam maiores. Daí que, tais dados demonstram, de antemão, uma singular assimetria na prestação jurisdicional de conflitos de competência, evidenciando um possível acesso desproporcional à justiça em duas frentes: nas demandas iniciais propostas

<sup>14</sup> Os dados estatísticos estão disponíveis no sítio eletrônico do STJ. O gráfico foi elaborado para este estudo.

e nos conflitos delas resultantes que deveriam chegar ao STJ. Supor o contrário seria quase crer no melhor funcionamento administrativo e judicial dos órgãos das regiões mais carentes (Norte e Nordeste) em detrimento das com melhores posições socioeconômicas, o que, necessariamente não corresponde à realidade do país.

Por fim, nesse tópico, pertinente mencionar que, acerca da temática desses conflitos de competência que chegaram em 2021 ao Tribunal, evidenciam-se litígios que, de forma expressiva, albergam fornecimento de medicamentos, benefícios previdenciários, questões alusivas à diplomas de curso superior e reclamações trabalhistas. Serão esses, por conseguinte, os julgados analisados adiante.

### 3 ANÁLISE DE PRECEDENTES DE CONFLITOS DE COMPETÊNCIA

#### 3.1 Atuação procedimental do STJ

Suscitado o conflito pelas partes, pelo Ministério Público ou pelo juiz, tem-se o encaminhamento dos autos para distribuição no Superior Tribunal de Justiça.

Recebido o feito, os Conflitos de Competência que demandam uma resposta do Tribunal Federativo poderão encontrar dois tipos de deliberações de resultado. São eles: o não conhecimento do conflito e o conhecimento e designação do Juízo competente para deslindar a lide.

No tocante ao primeiro aspecto, o não conhecimento do conflito dá-se por ausência de atendimento aos pressupostos processuais definidos no art. 105, d, da Constituição Federal, a saber:

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

os conflitos de competência entre quaisquer tribunais, ressalvado o disposto no art. 102, I, "o", bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos;

O referido dispositivo constitucional consigna as hipóteses nas quais caberá ao STJ o processo e julgamento do conflito de competência. Os casos que não se inserem nesse enquadramento são, portanto, não conhecidos e os autos são remetidos ao Juízo competente para deliberar sobre o incidente processual. Citem-se, como exemplo de exclusão de atribuição da Corte de Justiça, os conflitos estabelecidos entre juízos federais sob a jurisdição de um mesmo Tribunal Regional Federal (TRF), casos em que este último deliberará sobre o procedimento incidental.

Medina (2018, p.193) também assinala a hipótese de não conhecimento do conflito “por simples decisão nos autos, sem observância das formalidades previstas no Código de Processo Civil, segundo o qual o conflito de competência deverá ser suscitado através de ofício ao presidente do tribunal competente para dirimi-lo, quando suscitante autoridade judiciária”.

Em caso de conhecimento, após análise dos diversos parâmetros (se absoluta ou relativa e espécies de conflito), a Corte decidirá qual o Juízo julgará a querela oposta na inicial, além de (in)validar os atos realizados pelo juízo incompetente. Observe-se, no entanto,

que a decisão no Conflito de Competência não faz coisa julgada, admitindo-se interposição de agravo interno, embargos declaratórios, recurso especial e recurso extraordinário. Anote-se que, nos dois últimos casos (REsp e RE), a apresentação desses recursos deve atender aos requisitos consignados nos artigos 1.029 e seguintes do CPC<sup>15</sup>.

### **3.2 Decisões monocráticas proferidas nos processos de Conflito de Competência: análise de casos concretos**

As situações as quais demandam a resolução de um conflito de competência já enfrentam seu primeiro óbice no que concerne à efetiva entrega da prestação jurisdicional, pois até a decisão definitiva de mérito, as partes litigantes terão que aguardar que o tribunal designe o juízo que irá resolver a querela apontada na peça vestibular.

Sobre os temas recorrentes, segundo os dados estatísticos apresentados, observa-se a repetição dos conflitos os quais, conquanto originários de Juízos distintos, são análogos no que se refere aos direitos demandados. Tal fato resta patente nos precedentes apresentados na sequência.

Os temas escolhidos para análise do impacto dos conflitos de competência no acesso à justiça, ademais de serem os mais recorrentes no STJ, coadunam-se com os movimentos de coletivização dos direitos que devem ser acessíveis a todos e que devem ser garantidos nas constituições modernas, a exemplo dos direitos ao trabalho, à saúde, à segurança material e à educação (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.11).

#### ***3.2.1 Fornecimento de medicamentos***

Um dos temas nos quais incidem conflitos de competência em matéria de Direito Público é o que trata de saúde, especificamente, do fornecimento de medicamentos ou insumos médicos. Nessas situações, os litígios surgem a partir da demanda de indivíduos,

---

<sup>15</sup> O referido artigo trata dos requisitos para admissibilidade de Recurso Extraordinário e Recurso Especial.

em geral hipossuficientes, que não dispõem de recursos econômicos para custear remédios, procedimentos, aparelhos terapêuticos ou outros tipos de tratamentos de saúde para si ou para familiar. Após requerimento dirigido à Secretaria de Saúde do Estado e, tendo negado seu pedido de custeio de tratamento, ingressa o solicitante com uma ação na justiça para que o Estado ou o município arque com as despesas de seu atendimento médico.

Observando-se o cenário de desigualdades econômico-sociais do Brasil, não causa surpresa que o aludido assunto apareça com tamanha reincidência nos tribunais de justiça do país. A deficiência das políticas públicas concorre para que as pessoas recorram ao judiciário com o intuito de preservar suas vidas. Como resposta, os juízes e tribunais atuam “de modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandido o seu sentido e alcance” (BARROSO, 2020, p. 451).

Nessa seara, ocorre uma lide que envolve, de um lado, o autor (ora amparado pela Defensoria Pública, ora pelo Ministério Público e, algumas poucas vezes, por advogado particular) e, no polo passivo, tem-se os entes federados (Município, Estado ou União), os quais são demandados de forma singular ou em litisconsórcio.

Nos conflitos de competência que envolvem medicamentos, há os que buscam fármacos, registrados ou não na Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa<sup>16</sup>, e que estão ou não disponíveis no Sistema Único de Saúde (SUS), por meio de programas os quais listam na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME)<sup>17</sup> os insumos médicos que a rede pública de saúde pode ou não custear. Há, ainda, a busca por tratamentos considerados caros e raros, que ainda não foram aprovados no Brasil, ou, aprovados, não foram inseridos no RENAME por serem de altíssimo custo.

As balizas jurídicas que fundamentam a proteção ao direito a tratamento médico estão previstas na Constituição Federal em seus artigos 6º e 196:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

---

<sup>16</sup> Responsável por promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e consumo de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária.

<sup>17</sup> Lista disponibilizada pelo Sistema Único de Saúde que dispõe os medicamentos fornecidos pelo governo.



Verifica-se que o Poder Constituinte Originário deu destaque ao direito à saúde, o qual foi consagrado como direito fundamental de segunda geração, compondo-se como uma exigência obrigacional ativa, um dever de agir, do Estado.

Dadas as características que envolvem a materialização do direito à saúde, o qual exige recursos financeiros e estratégias de gestão para que sejam garantidos, dá-se azo para a judicialização de demandas cujos pedidos implicam prestação de saúde. Nesse sentido, o Ministro Luís Roberto Barroso (2020, p. 528) assinala que:

[Q]uestão tormentosa tem sido a efetivação do direito à saúde. Apesar de a dicção da norma constitucional soar mais como uma convocação à atuação do legislador e da Administração, juízes e tribunais admitiram uma ampla judicialização da matéria, com demandas que envolvem pedidos de medicamentos, tratamentos, internações e exames. Os limites legítimos de atuação do Judiciário na efetivação do direito à saúde envolvem complexidades éticas e jurídicas de difícil equacionamento e solução.

#### **a) Caso analisado - Conflito de Competência – STJ nº 180.379 - SC**

O ponto fundamental na discussão relativa ao fornecimento de insumos médicos alberga a responsabilidade dos entes federativos-litisconsórcio passivo facultativo ou necessário. Nesse trilhar, como base para análise, nos remetemos ao julgamento do Conflito de Competência – STJ nº 180.379 - SC, de Relatoria da Ministra Regina Helena Costa.

No incidente processual, a Corte Superior foi instada a decidir conflito instalado entre o Juízo Federal da 1ª Vara de Tubarão, do estado de Santa Catarina (SC), suscitante, e o Juízo de Direito da Vara Única de Armazém/SC, suscitado. Compuseram a lide, de um lado, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC), representante do autor, e do outro, a União, o Município de Gravatal e o Estado de Santa Catarina.

Na origem, o *Parquet* estadual, figurando como substituto processual de idoso, ajuizou ação civil pública de obrigação de fazer para fornecimento de medicamento, com pedido de tutela de urgência, contra o Estado de Santa Catarina e o Município de Gravatal/SC.

Conforme relatado na exordial, o hipervulnerável, idoso com 75 (setenta e cinco) anos, procurou o Ministério Público do local de sua residência para requerer judicialmente o fornecimento do medicamento Xarelto 20 mg (Rivaroxabana), não fornecido pelo SUS, do qual dependia para tratamento de câncer no esôfago (CID C15) e trombose (CID 10 I82).

Ainda consoante narrado, o postulante já havia tentado administrativamente a obtenção do fármaco, tendo recebido negativas das Secretarias de Saúde municipal e estadual. Por seu turno, o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) ingressou com a ação perante o Juízo estadual.

### 3.2.2 Dos fundamentos jurídicos apresentados pelas partes

No processo em apreço, a argumentação jurídica foi assim denotada:

#### i) Competência do Juízo estadual

O MPSC, na qualidade de substituto processual<sup>18</sup>, destacou o julgamento do Recurso Especial nº 1.657.156-RJ, no qual o Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento da obrigatoriedade de fornecimento, pelo poder público, de medicamentos não incorporados ao SUS, desde que, estejam presentes os seguintes requisitos:

- [...] (i) Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS;
- (ii) incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito;
- (iii) existência de registro na ANVISA do medicamento

O *Parquet* ressaltou ainda a tese emitida pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) nº 0302355-11.2014.8.24.0054/50000 (BRASIL, 2021), com requisitos semelhantes aos referenciados no recurso especial, quais sejam:

Para a concessão judicial de remédio ou tratamento constante do rol do SUS, devem ser conjugados os seguintes requisitos: (1) a necessidade do fármaco perseguido e adequação à enfermidade apresentada, atestada por médico; (2) a demonstração, por qualquer modo, de impossibilidade ou empecilho à obtenção pela via administrativa (Tema 350 do STF). - 1.2 Para a concessão judicial de fármaco ou procedimento não padronizado pelo SUS, são requisitos imprescindíveis: (1) a efetiva demonstração de hipossuficiência financeira; (2) ausência de política pública destinada à enfermidade em questão ou sua ineficiência, somada à prova da necessidade do fármaco buscado por todos os meios, inclusive mediante perícia médica; (3) nas demandas voltadas aos cuidados elementares à saúde e à vida, ligando-se à noção de dignidade humana (mínimo existencial), dispensam-se outras digressões; (4) nas demandas claramente voltadas à concretização do máximo desejável, faz-se necessária a aplicação da metodologia da ponderação dos valores jusfundamentais, sopesando-se eventual colisão de princípios antagônicos (proporcionalidade em sentido estrito) e circunstâncias fáticas do caso concreto (necessidade e adequação), além da cláusula da reserva do possível.

---

<sup>18</sup> Consoante o Recurso Especial nº 1.681.690/SP, de relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, “[O] Ministério Público é parte legítima para pleitear tratamento médico ou entrega de medicamentos das demandas de saúde propostas contra os entes federativos, mesmo quando se tratar de feitos contendo beneficiários individualizados, porque se trata de direitos individuais indisponíveis, na forma do art. 1º da Lei 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público)”.

Inicialmente, a Promotoria de Justiça da Comarca de Armazém-MPSC propôs a ação no Juízo estadual. Posteriormente, após determinação da justiça estadual, emendou a inicial e requereu a inclusão da União no feito. Consoante arguiu, a obrigação de fornecimento de medicamentos é solidária, podendo a demanda ser intentada contra quaisquer dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Entretanto, salientou que o julgamento do Tema 793 do Supremo Tribunal Federal se aplica ao fornecimento de fármacos não padronizados, como expôs ser o caso dos autos. Por tais razões, solicitou a inclusão da União no polo passivo e remessa dos autos à justiça federal. Veja-se tese do julgado 793/STF:

Os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro.

Ao receber os autos, em razão do declínio, o Juízo da 1ª Vara Federal de Tubarão-SC declarou-se incompetente para dirimir a lide e suscitou o conflito de competência perante o STJ. Fundamentou sua decisão em precedentes do Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. SAÚDE. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 855178/SE (TEMA 793 DO STF). LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. EXCLUSÃO DA UNIÃO DA LIDE. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. 1. A tese firmada quando do julgamento do Tema 793 pelo Supremo Tribunal não se refere à formação do polo passivo da demanda, mas, sim, ao cumprimento da sentença e às regras de ressarcimento aplicáveis ao ente público que suportou o ônus financeiro decorrente do provimento jurisdicional. 2. Referido precedente não altera a jurisprudência até então consolidada no sentido de que, havendo responsabilidade solidária, tem-se a formação de litisconsórcio passivo facultativo, ou seja, cabe ao autor da demanda, escolher contra qual ou quais entes deseja demandar. 3. Exclusão da União da lide, com a devolução dos autos à Justiça Estadual, em face da absoluta incompetência da Justiça Federal para o processamento e julgamento da causa. (TRF4, Turma Regional Suplementar de Santa Catarina, Agravo de Instrumento n.º 5002917- 54.2020.4.04.0000, Relator Desembargador Federal SEBASTIÃO OGÊ MUNIZ, j. 30-06-2020).

O STJ conheceu do conflito e declarou competente o Juízo de Direito da Vara Única da Comarca de Armazém-SC. Dentre os argumentos utilizados destacam-se:

- a) possibilidade de proposição de ações relativas à saúde em face da União, estados, Distrito Federal ou Município, em conjunto ou separadamente – litisconsórcio passivo facultativo;
- b) aplicação das Súmulas 150 e 254 do STJ, *in verbis*:

Súmula 150: Compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas.

Súmula 254: A decisão do Juízo Federal que exclui da relação processual ente federal não pode ser reexaminada no Juízo Estadual.

Ressalte-se o teor das referidas súmulas, as quais conferem à Justiça Federal o poder de avaliar o cabimento de interesse da União na lide. Dessarte, caso haja manifestação deste Juízo no sentido de não participação do ente federal, não é cabível reexame por parte do Juízo Estadual.

## ii) Competência do Juízo federal

O Estado de Santa Catarina, corréu, arguiu em sua contestação que o medicamento Rivaroxabana não é padronizado, havendo alternativas terapêuticas fornecidas pelo SUS. Evocou, assim, o tema 793 do STF. Com base nesses fundamentos, postulou pela inclusão da União no polo passivo e pela consequente remessa dos autos à Justiça Federal.

O Juízo estadual da Comarca de Armazém-SC observou que a União, conforme o tema 793/STF, era sujeito passivo necessário do dissenso. Ressaltou decisão do TRF da 4ª Região no mesmo sentido:

"DIREITO DA SAÚDE. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. LEGITIMIDADE E DO LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO DA UNIÃO PARA PARA AÇÕES SOBRE FÁRMACOS E PRESTAÇÕES NÃO REGISTRADAS NA ANVISA E/OU NÃO INCORPORADAS AO SUS. EXISTÊNCIA DE PRECEDENTE DO STF FIRMADO EM REPERCUSSÃO GERAL. IRDR INADMITIDO. A questão da legitimidade e do litisconsórcio passivo necessário da UF, tanto para ações sobre fármacos e prestações não registradas na Anvisa e/ou não incorporadas ao SUS, com nas demais, restou pacificada nos temas 500 e 793, já decididos pelo STF, inviabilizando o trânsito do IRDR, nos termos do art. 976, § 4o, do CPC. (TRF4 5051304-03.2020.4.04.0000, TERCEIRA SEÇÃO, Relator para Acórdão PAULO AFONSO BRUM VAZ, juntado aos autos em 18/12/2020)".

ADMINISTRATIVO. FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS. COMPETÊNCIA FEDERAL. INOCORRÊNCIA. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 855.178, estabeleceu diretrizes no que toca à solidariedade para o fornecimento de medicamentos, mantendo a compreensão de que se trata, via de regra, de litisconsórcio passivo facultativo. 2. Assim, o simples fato de o fármaco não estar padronizado no âmbito do SUS não é suficiente para incluir a União no polo passivo e, por consequência, alterar a competência jurisdicional. (TRF4, Turma Regional Suplementar de Santa Catarina, Agravo de Instrumento n.o 5008516-71.2020.4.04.0000, Relator Desembargador Federal PAULO AFONSO BRUM VAZ, j. 30-06-2020)

Citou, além disso, outros precedentes da Corte de Justiça que consignaram a competência da Justiça estadual em situações análogas a discutida no processo em análise. A saber: (AgInt no CC 166.929/RS, Rel. Ministro HERMAN

BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 16/06/2020, DJe 23/06/2020; AgInt no CC 171.814/SC, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 01/09/2020, DJe 03/09/2020 – grifei; AgInt no CC 172.061/PA, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 01/09/2020, DJe 03/09/2020; AgInt no CC 171.779/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 01/09/2020, DJe 09/09/2020, AgInt no CC 171.372/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 30/06/2020, DJe 03/08/2020, AgInt no CC 171.714/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 30/06/2020, DJe 03/08/2020 e AgInt no CC 171.779/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 01/09/2020, DJe 09/09/2020).

Por fim, enfatizou que, em sua perspectiva, o Tema nº 793/STF consagra o litisconsórcio facultativo entre os entes estatais, porquanto a ação que postula concessão de medicamento registrado na ANVISA, mas não padronizado no SUS, pode ser intentada contra quaisquer das unidades federadas.

No incidente processual em exame, a decisão monocrática foi agravada pelo Estado de Santa Catarina, o qual reiterou a imprescindibilidade de participação da União no polo passivo da demanda.

Consoante explanado pelo ente, reforçam tal obrigatoriedade: a) o Tema 793 de Repercussão Geral do STF; b) a responsabilidade financeira da União, a ser direcionada pelo juiz, em virtude da repartição das competências e de sua responsabilidade pela organização e funcionamento do SUS; c) a inaplicabilidade das Súmulas 150, 224 e 254 do STJ. O agravo interno (BRASIL, 2021) não foi provido com fundamentação nos mesmos argumentos expostos pela Ministra relatora na decisão agravada.

#### **a) Caso analisado - Conflito de Competência – STJ nº 175.234-PR**

Nessa mesma seara, apresenta-se o Conflito de Competência nº 175.234/PR, de relatoria do Ministro Herman Benjamin. Nesse incidente conflitivo, figuraram como suscitante a Turma Recursal do Juizado Especial Federal da Seção Judiciária do Estado do Paraná e, como suscitada, a Turma Recursal do Juizado Especial do Estado do Paraná.

Pleiteava o autor (trabalhador rural), na peça vestibular, o fornecimento de fármaco (Omalizumabe), registrado na Anvisa, para tratamento de angioedema crônico (CID 10-L-50). O requerente foi representado pela Associação Brasileira de Apoio e Defesa da Cidadania, do Contribuinte e do Consumidor (ABRACCCE). A ação foi originariamente proposta na Justiça Estadual, a qual julgou procedente a ação. Após recurso do Estado do Paraná, os autos foram remetidos à Justiça Federal.

O Juízo federal reconheceu sua incompetência com base nas Súmulas 150, 224 e 254 do STJ. Neste tribunal, foi declarada a competência da Turma Recursal do Juizado Especial do Estado do Paraná para dirimir o conflito. O Estado do Paraná interpôs agravo, veja-se ementa:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. MEDICAMENTO REGISTRADO NA ANVISA. DECISÃO IRRECORRIDA DO JUÍZO FEDERAL, QUE RECONHECEU A INEXISTÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO DA UNIÃO, AFASTANDO-A DO POLO PASSIVO DA LIDE. SÚMULAS 150, 224 E 254 DO STJ. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. PRECEDENTES. 1. Na hipótese dos autos, segundo entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça, "a competência da Justiça Federal, prevista no art. 109, I, da Constituição Federal, é fixada, em regra, em razão da pessoa (competência *ratione personae*), levando-se em conta não a natureza da lide, mas, sim, a identidade das partes na relação processual" (CC 105.196/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 22/2/2010). Nesse sentido: AgRg no CC 114.474/SC, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 30/04/2014. 2. No caso em exame, como o Juízo Federal, em decisão irrecorrida, reconheceu, expressamente, a inexistência de litisconsórcio passivo necessário da União, no caso, concluindo pela sua ilegitimidade passiva, e levando-se ainda em consideração tratar-se de medicamento registrado na Anvisa, deve ser declarada a competência do Juízo Estadual para o processo e o julgamento da demanda, nos termos das Súmulas 150, 224 e 254 do STJ. Precedentes do STJ. 3. Agravo Interno não provido

Foi negado provimento ao agravo. Entrementes, o ente federativo interpôs embargos de declaração contra o acórdão da Segunda Turma do STJ. Segundo o embargante, “o Supremo Tribunal Federal entendeu haver interesse da União nos casos que envolvem fornecimento de medicamentos. Não poderia, portanto, a Justiça Federal declarar desinteresse da União no feito”. Os referidos embargos foram rejeitados sob o fundamento da inexistência de vícios do art. 1.022 do CPC.

Nos mesmos autos, foi interposto recurso extraordinário, com fundamento no art. 102, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, pelo Estado do Paraná. Em apreciação ao recurso, o Ministro relator Jorge Mussi proferiu a seguinte decisão:

Ao julgar o RE n. 855.178 ED/SE, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que "os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro" (Tema 793/STF). Confira-se, por oportuno, a ementa do acórdão: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. DESENVOLVIMENTO DO PROCEDENTE. POSSIBILIDADE. RESPONSABILIDADE DE SOLIDÁRIA NAS DEMANDAS

PRESTACIONAIS NA ÁREA DA SAÚDE. DESPROVIMENTO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. 1. É da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que o tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente ou conjuntamente. 2. A fim de otimizar a compensação entre os entes federados, compete à autoridade judicial, diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, direcionar, caso a caso, o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro. 3. As ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na ANVISA deverão necessariamente ser propostas em face da União. Precedente específico: RE 657.718, Rel. Min. Alexandre de Moraes. 4. Embargos de declaração desprovidos. (RE 855178 ED, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 23/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-090 DIVULG 15-04-2020 PUBLIC 16-04-2020) Na ocasião, o eminente Ministro Edson Fachin sintetizou a tese da solidariedade nos seguintes termos: Quanto ao desenvolvimento da tese da solidariedade enuncia-se o seguinte: i) A obrigação a que se relaciona a reconhecida responsabilidade solidária é a decorrente da competência material comum prevista no artigo 23, II, CF, de prestar saúde, em sentido lato, ou seja: de promover, em seu âmbito de atuação, as ações sanitárias que lhe forem destinadas, por meio de critérios de hierarquização e descentralização (arts. 196 e ss. CF); ii) Afirmar que “o polo passivo pode ser composto por qualquer um deles (entes), isoladamente ou conjuntamente” significa que o usuário, nos termos da Constituição (arts. 196 e ss.) e da legislação pertinente (sobretudo a lei orgânica do SUS n. 8.080/90) tem direito a uma prestação solidária, nada obstante cada ente tenha o dever de responder por prestações específicas, que devem ser observadas em suas consequências de composição de polo passivo e eventual competência pelo Judiciário; iii) Ainda que as normas de regência (Lei 8.080/90 e alterações, Decreto 7.508/11, e as pactuações realizadas na Comissão Intergestores Tripartite) imputem expressamente a determinado ente a responsabilidade principal (de financiar a aquisição) pela prestação pleiteada, é lícito à parte incluir outro ente no polo passivo, como responsável pela obrigação, para ampliar sua garantia, comodecorrência da adoção da tese da solidariedade pelo dever geral de prestar saúde; iv) Se o ente legalmente responsável pelo financiamento da obrigação principal não compuser o polo passivo da relação jurídicoprocessual, sua inclusão deverá ser levada a efeito pelo órgão julgador, ainda que isso signifique deslocamento de competência; v) Se a pretensão veicular pedido de tratamento, procedimento, material ou medicamento não incluído nas políticas públicas (em todas as suas hipóteses), a União necessariamente comporá o polo passivo, considerando que o Ministério da Saúde detém competência para a incorporação, exclusão ou alteração de novos medicamentos, produtos, procedimentos, bem como constituição ou a alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica (art. 19-Q, Lei 8.080/90), de modo que recai sobre ela o dever de indicar o motivo da não padronização e eventualmente iniciar o procedimento de análise de inclusão, nos termos da fundamentação; vi) A dispensa judicial de medicamentos, materiais, procedimentos e tratamentos pressupõe ausência ou ineficácia da prestação administrativa e a comprovada necessidade, observando, para tanto, os parâmetros definidos no artigo 28 do Decreto federal n. 7.508/11 (grifos acrescidos). Constatou no voto condutor a existência de duas espécies de pretensões sanitárias definidas no *leading case* - STA 175 - e suas consequências processuais, *in verbis*: "1ª espécie: pretensão que veicula medicamento, material, procedimento ou tratamento constante nas políticas públicas" [...] "2ª espécie de pretensão: a que veicula pedido de medicamentos, tratamentos, procedimentos ou materiais não constantes das políticas públicas instituídas". Nesse contexto, o Pretório Excelso esclareceu que "a RENAME é a relação de medicamentos inserta nas políticas públicas (ou em outras palavras: as dispensadas de forma universal e igualitária, ou, ainda, o que comumente se denomina de medicamentos “padronizados” – dispensados pela rede pública)". Na espécie, consta dos autos que, na ação de origem, "a parte autora pleiteou o fornecimento do medicamento omalizumabe, o qual não é contemplado nas listas do SUS, conforme negativa do

ente público juntada no mov. 1.7 dos autos principais" (e-STJ fl. 311). Em que pese tal realidade, o acórdão ratificou a decisão que declarou a competência da Turma Recursal do Juizado Especial do Estado do Paraná, razão pela qual, a princípio, o entendimento firmado por esta Corte Superior de Justiça destoa do Tema 793/STF.

Desse modo, o feito foi encaminhado à Turma para eventual juízo de retratação, o que foi rejeitado por unanimidade pelos Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça. Ratificou-se, assim, a competência do Juízo Estadual para processar e julgar a demanda.

Acrescente-se que, no caso do processo CC nº 180.379/SC, em exame, a exordial foi peticionada em 28/04/2021. O alusivo incidente foi protocolado eletronicamente no STJ em 09/06/2021. A decisão da Ministra Relatora foi proferida e publicada em 16/06/2021. Seguiram-se a ela a interposição do Agravo Interno nº 612.830/2021, em 28/06/2021, decidido em 12/11/2021. Foi interposto Recurso Extraordinário em 16/11/2021. Em 04/04/2021 os autos foram conclusos para decisão do Ministro Vice-Presidente do STJ.

Em regra, os conflitos cuja pretensão inicial é o fornecimento de remédios ou tratamentos médicos têm distribuição inicial na Justiça Estadual. Essa relação pode ocorrer em razão do número de unidades judiciárias estaduais ser maior do que a da Justiça Federal. Dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) de 2021 informam que a Justiça Estadual possui 9.606 (nove mil, seiscentas e seis) varas e juizados especiais e 2.672 (duas mil, seiscentas e setenta e duas) comarcas. Segundo o relatório, 48% (quarenta e oito por cento) dos municípios brasileiros são sede desse ramo da justiça. Por outro lado, a Justiça Federal possui 278 (duzentas e setenta e oito) unidades, estando presente em apenas 5% (cinco por cento) dos municípios.

Dos julgados apresentados como parâmetros de análise, pode-se verificar que os processos relativos a fornecimento de medicamento percorrem o seguinte caminho:





**Fonte:** Autoria própria.

Para mais, mesmo após a resolução do conflito pelo STJ, os autos que envolvem fármacos ou tratamentos terapêuticos ainda encontram posterior submissão a agravos, embargos e recursos especial e/ou extraordinário, prolongando-se ainda mais a resolução definitiva da dissensão de origem. É patente que, ao ingressar com as referidas demandas, os autores pugnam por concessão de tutela de urgência com vista a acelerar o processo de concessão do medicamento. No entanto, como é sabido, as tutelas não tem caráter de definitividade, e, portanto, sua natureza precária também é fator de instabilidade, inclusive de ordem psíquica, para o requerente.

Em síntese, os pontos controvertidos apresentados pelos conflitos de competência que envolvem fornecimento de remédios ou tratamentos médicos foram:

○ Tema 793 - STF
○ Natureza do litisconsórcio passivo (facultativo ou necessário)
○ Aplicabilidade das Súmulas 150 e 254 do STJ
○ Responsabilidade financeira dos entes
○ Registro do medicamento/tratamento na ANVISA

### 3.2.3 Benefícios previdenciários

A previdência social também está listada no rol dos direitos sociais previstos nos artigos que tratam dos direitos sociais na Constituição Federal.<sup>19</sup> O texto constitucional

<sup>19</sup> Consoante o art. 6º, “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

consigna, ainda, que é concorrente a competência para disciplinar a matéria.<sup>20</sup> Em capítulo próprio, nos artigos 201 e 202, o constituinte originário dispôs acerca da previdência social:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:  
 I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada  
 II - proteção à maternidade, especialmente à gestante  
 III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário  
 IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;  
 V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º

Os benefícios de previdência e assistência social pagos pelo governo também são utilizados como indicadores nos estudos de evolução do desenvolvimento socioeconômico do país. Os dados gerados por tais pesquisas são instrumentos aptos a colaborar com a instituição de políticas públicas, especialmente as que devem acompanhar a transição demográfica no envelhecimento da população.

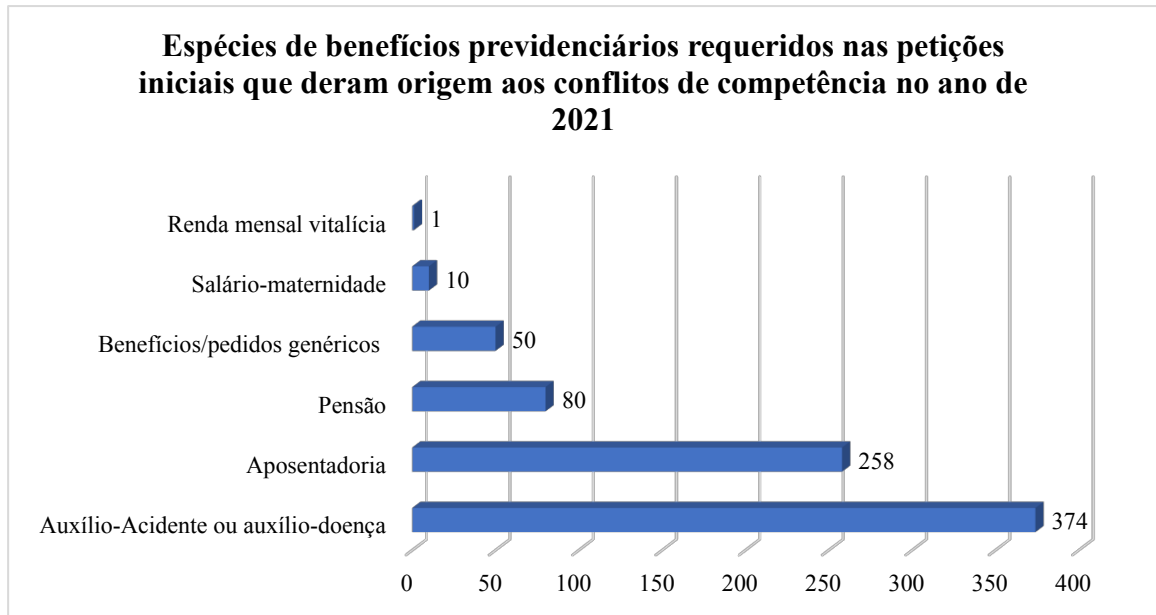
Dados do Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontam que em 2060 o grupo etário de 15 (quinze) a 64 (sessenta e quatro) anos será menor do que o atual. Isso implica dizer, nas próximas décadas, haverá um contingente maior de pessoas que dependem dos benefícios previdenciários, enquanto o número de contribuintes sofrerá uma diminuição considerável. Na prática, isso significa um maior número de pessoas, em especial idosos e crianças, dependentes de tal recurso como única fonte de renda. Diante disso, a consequência natural é que questões jurídicas que permeiam a relação desses indivíduos com os órgãos de previdência e assistência tendam a aumentar.

Atualmente as demandas relativas a benefícios previdenciários que ingressam no judiciário, chegando ao STJ como incidente de competência, têm por escopo basicamente pedidos de concessão ou revisão de: aposentadoria, auxílio-acidente, pensão por morte, salário-maternidade e benefício de prestação continuada.

---

“Art.7º, IV- salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;”

<sup>20</sup> “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
 XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;”



Fonte: Superior Tribunal de Justiça, 2021.<sup>21</sup>

#### **a) Caso analisado - Conflito de Competência – STJ nº 181.816 – RS**

Atinente à matéria previdenciária, insta analisar o Conflito de Competência nº 181.816 – RS, de relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques.

Nos autos da peça vestibular que deu origem ao incidente processual em referência, o peticionante ingressou com uma ação em desfavor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com o objetivo de majorar o valor de sua aposentadoria. A ação foi proposta perante o Juízo Federal da 1ª Vara de Santa Maria, no estado do Rio Grande do Sul (RS), o qual extinguiu o feito sem análise do mérito em razão de, segundo ele, não se tratar a demanda de benefício decorrente de acidente de trabalho.

O autor então, propôs uma nova ação, desta vez no Juízo de Direito da 2ª Vara Cível de Santa Maria/RS, o qual declinou de sua competência e determinou encaminhamento do feito ao Juízo Federal. O autor requereu a reconsideração deste Juízo, o qual negou o pedido e suscitou o conflito de competência perante o STJ.

Na argumentação o Juízo Federal da 1ª Vara de Santa Maria/RS fundamentou sua decisão com base no fato de o art. 109, I, da CRFB/88 excluir causas que envolvam acidente de trabalho da competência da Justiça Federal. Nos termos da Constituição Federal:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:  
I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal

<sup>21</sup> Os dados estatísticos estão disponíveis no sítio eletrônico do STJ. O gráfico foi elaborado para este estudo.

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

Por outro lado, o Juízo de Direito da 2ª Vara Cível de Santa Maria/RS manifestou-se no sentido de que houve a indicação da Justiça Federal nos autos da inicial, atrelando-se tal fator à causa decorrente de acidente de trabalho, não sendo dada ao magistrado federal a opção de liberar-se de sua competência para decidir.

O Ministério Público Federal, como *custos legis*, manifestou-se pela competência da Justiça estadual. Sublinhou o *Parquet* que é desta a competência para processar e julgar ações concernentes a acidente de trabalho. Salientou, ainda, que tal posição encontra guarida nas Súmulas 15 e 501 do STJ, in *verbis*:

Compete à justiça estadual processar e julgar os litígios decorrentes de acidente do trabalho.

Compete à justiça ordinária estadual o processo e o julgamento, em ambas as instâncias, das causas de acidente do trabalho, ainda que promovidas contra a união, suas autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

O MPF também trouxe como fundamento de sua manifestação o fato de que a competência em razão da matéria, via de regra, deve ser determinada em função da natureza jurídica da pretensão deduzida, a qual se caracteriza pelo pedido e causa de pedir (CC 158.104/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 20.11.2018). Salientou, ainda, que “o extrato previdenciário de fls. 45/51 confirma que o autor da ação recebe aposentadoria por invalidez decorrente de acidente de trabalho. Verificando-se, portanto, nexos existentes entre o acidente e o benefício concedido a ele”.

Por fim, a decisão monocrática declarou competente o Juízo de Direito da 2ª Vara Cível de Santa Maria/RS. O Ministro Relator fundamentou seu julgamento nas balizas alusivas ao pedido e à causa de pedir dispostos na petição inicial. Ademais, trouxe, ainda, entendimentos sumulados pela Corte Superior. Desse modo, consoante apontou:

No presente caso, da análise da petição inicial, depreende-se que o autor postula a concessão do adicional de 25% sobre valor da aposentadoria por invalidez que recebe, alegando que necessita do auxílio/acompanhamento permanente de outra pessoa para os atos da vida diária, nos termos do artigo 45, da Lei 8.213/91. **Outrossim, colhe-se dos autos que a parte autora é titular de um benefício de aposentadoria por invalidez decorrente de acidente de trabalho.** Logo, a competência para processar e julgar a presente demanda é da Justiça estadual. Resta, pois, patente a ocorrência de acidente laboral que, enquanto causa de pedir, respalde o pedido de benefícios de índole acidentária, cujo contexto autoriza a tramitação da lide perante a Justiça Estadual. **(sem grifos no original)**

Registre-se, ainda, que foram colacionados como razões da solução do conflito os seguintes precedentes: (CC 152.002/MG, PRIMEIRA SEÇÃO, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 19/12/2017); (CC 99.455/SP, TERCEIRA SEÇÃO, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 6/4/2009); (AgRg no CC 144.267/SP, PRIMEIRA SEÇÃO, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 31/3/2016). Todos esses julgados trouxeram como premissas o pedido e a causa de pedir como razões para que, *mutatis mutandis*, nos conflitos similares aos dos autos em referência, fossem declarados os Juízes estaduais como competentes para decidir a lide originária.

#### **b) Caso analisado - Conflito de Competência – STJ nº 180.385 – RS**

Por outro lado, registre-se o Conflito de Competência nº 180.385 – RS, também de relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques. No caso em tela, o autor também pugnou pela majoração do valor de sua aposentadoria.

Inicialmente proposta no Juízo da 2ª Vara Cível de Santa Maria/RS, a ação foi encaminhada para a Justiça Federal por declínio de competência. Por seu turno, o Juízo Federal da 1ª Vara de Uruguaiana/RS deu-se por absolutamente incompetente para solver a controvérsia e, desse modo, suscitou o conflito no STJ.

Nos autos em apreço, o Juízo Federal declinou de sua competência para apreciar o feito, indicando que a hipótese dos autos se tratava de questão atinente a acidente de trabalho (art. 109, I, CF). Distintamente, o Juízo Estadual atrelou a competência ao fato de a lide não tratar de acidente de trabalho, sendo essa a razão pela qual a parte ingressou com o processo originário na Justiça Federal.

Nesse processo, o Ministério Público manifestou-se pela competência da Justiça Federal. Na oportunidade, com base nos mesmos fundamentos da manifestação acostada nos autos do CC 181.816, destacou o MP que a inicial não trazia no pedido ou na causa de pedir nenhuma menção à ocorrência de acidente de trabalho.

Anote-se que, conquanto o relatório do INSS também tenha sido anexado aos autos pelo requerente, não foi o documento, nesse turno de apreciação, sopesado pelo MPF como subsídio para fins de definição da competência. Salientou o órgão ministerial que não caberia ao Juízo/Tribunal aprofundar a análise dos autos, uma vez que a base decisória para aferição da competência deveria restringir-se ao pedido e à causa de pedir trazidas pela inicial.

Por sua vez, o Ministro Relator deliberou pela competência do Juízo Federal da 1ª Vara da Uruguaiana/ RS. Assentou as razões de sua decisão na aferição do pedido e causa de pedir expostos na peça vestibular. A decisão foi assim fundamentada:

Com efeito, o artigo 109, I, da Constituição Federal de 1988, ao excetuar da competência federal as causas de acidente do trabalho, abarcou tão somente as lides estritamente acidentárias, movidas pelo segurado contra o INSS. No presente caso, da análise da petição inicial, depreende-se que a causa de pedir não está relacionada a acidente de trabalho, mas sim em majoração de benefício já concedido, o que, por si só, já indica competência da Justiça Federal. Ainda que assim não fosse, caso o órgão julgador afaste a natureza previdenciária do benefício pleiteado, a hipótese é de improcedência do pedido, e não de remessa à Justiça Estadual, hipótese em que a parte autora poderá intentar nova ação no juízo competente para obter benefício de natureza acidentária. Ilustrativamente:

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. PEDIDO DE CONCESSÃO DE AUXÍLIO-ACIDENTE DECORRENTE DE ACIDENTE DE TRABALHO. SÚMULAS 15/STJ E 501/STF. CAUSA DE PEDIR. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. 1. Nos termos da jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça, é competência da Justiça Estadual processar e julgar ação relativa a acidente de trabalho, estando abrangida nesse contexto tanto a lide que tem por objeto a concessão de benefício em razão de acidente de trabalho como também as relações daí decorrentes (restabelecimento, reajuste, cumulação), uma vez que o art. 109, I, da Constituição Federal não fez nenhuma ressalva a este respeito. 2. Nas ações que objetivam a concessão de benefício em decorrência de acidente de trabalho, a competência será determinada com base no pedido e causa de pedir. Precedentes do STJ. 3. No caso dos autos, conforme se extrai da Petição Inicial, o pedido da presente ação é a concessão de benefício acidentário, tendo como causa de pedir a exposição ao agente nocivo ruído. Logo, a competência para processar e julgar a presente demanda é da Justiça estadual. Precedentes do STJ. 4. Assim, caso o órgão julgador afaste a configuração do nexo causal, a hipótese é de improcedência do pleito de obtenção do benefício acidentário, e não de remessa à Justiça Federal. Nessa hipótese, caso entenda devido, pode a parte autora intentar nova ação no juízo competente para obter benefício não-acidentário, posto que diversos o pedido e a causa de pedir. 5. Conflito de Competência conhecido para declarar competente para processar o feito a Justiça Estadual. (CC 152.002/MG, Primeira Seção, Relator Ministro Herman Benjamin, DJe 19/12/2017)

Como se nota, nos feitos apresentados, os pontos divergentes cingiram-se a:

- Aplicabilidade das Súmulas 15 e 501 do STJ
- Aferição de acidente de trabalho conexo com o pleito no pedido e causa de pedir
- Exame de relatório do INSS ou outros documentos anexos aos autos nos quais constam acidente de trabalho

### 3.2.4 Registro de diploma superior

O fundamento constitucional que alicerça as demandas originárias que tratam de educação encontra abrigo nos artigos 6º, 227 e 205 e seguintes da Constituição Federal. Por relevante, merecem transcrição dois dispositivos basilares no tratamento constitucional dado ao tema:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
 I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;  
 II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;  
 III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;  
 IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;  
 V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;  
 VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;  
 VII - garantia de padrão de qualidade.  
 VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal;  
 IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)  
 Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Sobre “educação/ensino”, em 2021, foram registrados 90 (noventa) conflitos de competência relacionados especificamente a registro de diplomas no STJ.

#### **a) Caso analisado - Conflito de Competência – STJ nº 178.478 – PR**

O Conflito de Competência nº 178.478 – PR foi relatado pelo Ministro Sérgio Kukina. Travou-se aqui divergência acerca de registro de diploma de curso de graduação de nível superior. A postulante ingressou com uma demanda de danos morais e obrigação de fazer contra o Estado do Paraná em razão de negativa da expedição e registro de seu diploma. A inicial foi proposta perante a 8ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Curitiba, no estado do Paraná (PR).

O réu apresentou contestação, pugnando pela improcedência do pedido, dada a ausência de sua culpa no fato apresentado pela autora. Requereu, ainda, denúncia da União à lide, uma vez que sobre o Ministério da Educação recaem as providências relativas a registro de diploma.

O Juízo da 8ª Vara da Fazenda Pública, Falências e Recuperação Judicial de Curitiba/PR determinou emenda à inicial para ingresso das instituições de ensino superior bem como da União na lide. Após emenda, o feito foi remetido à Justiça Federal.

O Juízo da 4ª Vara Federal de Curitiba declarou-se incompetente para dirimir a lide, por ausência de interesse da União. Para o Juízo, não houve pedido relacionado ao fornecimento do diploma. Ademais, salientou que a autora consignou na inicial apenas o Estado e as universidades privadas. Por fim, invocou as Súmulas 150, 224 e 254 do STJ:

Súmula 150. Compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas.

Súmula 224. Excluído do feito o ente federal, cuja presença levara o Juiz Estadual a declinar da competência, deve o Juiz Federal restituir os autos e não suscitar conflito.

Súmula 254. A decisão do Juízo Federal exclui da relação processual ente federal não pode ser reexaminada no Juízo Estadual.

Determinou, por conseguinte, a exclusão do ente federativo e devolução dos autos à Justiça Estadual.

Distribuídos ao Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba, houve sentença prolatada pela procedência do pedido da autora. Destaque-se trecho da decisão na qual apontou-se que

A conduta do Estado, por seu Conselho de Educação se fez sob a modalidade comissiva. Essa responsabilidade abarca os atos comissivos praticados por seus agentes, com base na Teoria do Risco Administrativo, eximindo-se o Estado de responsabilidade civil somente quando o dano for efetivado em decorrência de caso fortuito ou força maior.

Interposto recurso de apelação pelos corréus, o Tribunal de Justiça do Paraná não conheceu dos apelos e suscitou o conflito perante o STJ. Após distribuição na Corte de Justiça, os autos foram encaminhados ao Ministério Público Federal para manifestação. Este deu parecer pela competência da Justiça Federal. Segundo assentado pelo *Parquet*, alinhame-se a tal indicação:



- a) o artigo 109, I, da Constituição Federal, o qual preconiza que a competência da Justiça Federal, como regra, abrange 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;
- b) nas causas relativas a instituições de ensino superior, há interesse da União quando o feito versar sobre expedição e registro de diploma no órgão público competente, bem como credenciamento no MEC;
- c) os pedidos trazidos pela exordial apontaram impedimento ao registro e à expedição do diploma, os quais foram obstados por atos administrativos do órgão do Ministério da Educação;
- d) o tema da querela foi afetado nos Recursos Especiais nº 1.487.139/PR e nº 1.498.717/PR, tema 928 do STJ<sup>22</sup>, o qual confirmam a solidariedade da União e do Estado do Paraná;
- e) Sobre o tema, consignou o precedente: (AgInt no CC 147.972/PR, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/05/2019, DJe 14/05/2019).

No Superior Tribunal de Justiça, o conflito de competência não foi conhecido pelo Ministro relator. O parâmetro para essa decisão foi o fato de que o Tribunal de Justiça do estado do Paraná não anulou a sentença proferida pelo juízo *a quo*, apenas não conheceu das apelações e suscitou o incidente processual. Em razão desse fato, houve conhecimento da sentença proferida, dando ensejo à inexistência do conflito. A decisão foi transitada em julgado em 16/08/2021.

#### **b) Caso analisado - Conflito de Competência – STJ nº 178.566 - SP**

Já o Conflito de Competência nº 178.566- SP, relatado pelo Ministro Francisco Falcão, trouxe a irresignação da postulante em razão do cancelamento de seu registro de diploma de curso superior. Compuseram o CC o Juízo de Direito da 1ª Vara Cível de Birigui, no estado de São Paulo (SP), suscitante, e o Juízo Federal da 2ª Vara de Araçatuba/SP, suscitado.

---

<sup>22</sup> STJ. Discussão quanto à possibilidade de expedição de diploma de conclusão de curso. Instituições particulares de ensino.

A demanda teve distribuição originária no Juízo Federal, o qual desconheceu sua competência por não haver interesse da União. Assinalou que a demanda versava sobre “validade do ato de registro do diploma, o que derivava de prestação de contrato educacional firmado entre a autora e as instituições de ensino”, destacando-se como fundamento a Súmula 150/STJ.

Recebido o feito no Juízo da 2ª Vara de Araçatuba/SP, esse suscitou o conflito perante o STJ. Segundo o Juízo, evidenciou-se que a demanda incidia sobre o pedido de registro de diploma, o que requeria inclusão da União no polo passivo.

No STJ, o conflito foi conhecido e foi declarada a competência do Juízo Estadual para solucionar a querela da inicial. Insta trazer excertos da decisão:

Esta Corte possui duas correntes de entendimento acerca da competência para avaliar questões inerentes a cancelamentos de diplomas e similares: se a hipótese está relacionada a assuntos sobre o credenciamento da instituição particular de ensino perante o Ministério da Educação, constata-se o interesse da União, com a declaração do juízo federal. Não sendo essa a situação que envolve o cancelamento de diplomas, não se vislumbra o interesse da União, devendo a ação seguir seu trâmite no juízo estadual. Precedentes: CC 156.186/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 20/11/2018, AgRg nos EDcl no CC 128.718/PR, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, DJe 16/05/2018. Consoante se verifica, a controvérsia dos autos refere-se à discussão acerca da competência para processar e julgar ação em que o particular pretende a regularização do registro de seu diploma de ensino superior, porquanto desarrazoado o cancelamento desse documento pela Universidade Iguazu, tendo em vista a revogação da Portaria MEC n. 738/2016 (que aplicou a medida cautelar imposta a Universidade Iguazu) pela Portaria MEC n. 910/2018, que determinou à instituição de ensino superior, em seu art. 4º, que corrigisse eventuais inconsistências constatadas nos 65.173 registros de Diplomas cancelados (fls. 5-6). Nesse sentido, evidenciado que a hipótese não guarda qualquer relação com o credenciamento da referida instituição, a competência para o julgamento do feito é de se firmar a favor do juízo estadual, conforme os seguintes e recentes precedentes, inclusive hipóteses que envolvem a mesma instituição dos presente autos:

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA INSTAURADO ENTRE JUÍZOS ESTADUAL E FEDERAL. DEMANDA PROPOSTA CONTRA INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR PARA FINS DE DECLARAÇÃO DE VALIDADE DE DIPLOMA, BEM ASSIM PARA O SEU DEFINITIVO REGISTRO. CONTROVÉRSIA ENTRE PARTICULARES. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL, NAS CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO. 1. Na hipótese dos autos, constata-se que a ausência de validação do diploma da autora da ação originária, a priori, não decorre da ausência de credenciamento da instituição de ensino superior pelo Ministério da Educação, o que afasta o interesse jurídico da União no feito, a ensejar a competência da Justiça Federal. 2. Com efeito, pelo que se extrai da inicial, o contexto em que se deu o cancelamento do registro do diploma não teve atuação direta do Ministério da Educação, e sim má interpretação de determinação - posteriormente revogada - de suspensão da autonomia universitária da UNIG, o que atingira a atividade de registro de diplomas. Não se evidenciando interesse da União no presente caso, até porque não se discute o credenciamento da universidade particular, deve ser a demanda processada e julgada na Justiça Estadual. 3. Agravo Interno não provido. (AgInt no CC 173.886/SP, Rel. Ministro

HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 16/03/2021, DJe 19/03/2021).

Ante o exposto, conheço do conflito para declarar a competência do Juízo de Direito da 1ª Vara Cível da Comarca de Birigui/SP, o suscitante.

Houve interposição de agravo interno pela instituição de ensino. Segundo a ré:

O Supremo, em vários julgados, fixou entendimento quanto a competência da Justiça Federal para dirimir questões envolvendo instituição de ensino superior privada, porquanto integra o Sistema Federal de ensino, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Tal entendimento também decorre por ser a União competente para legislar sobre diretrizes e bases da educação e para autorizar, reconhecer e credenciar cursos de instituições superiores, ainda que privadas, há que se reconhecer o interesse e a legitimidade da União na causa.

Em julgamento realizado em 01/07/2021, foi negado provimento ao agravo e ratificou-se o entendimento que se firmou a favor da competência do Juízo Estadual. Opostos embargos de declaração, conforme consulta ao sítio eletrônico do STJ, na presente data, os autos permanecem conclusos aguardando análise.

Daqui sublinhem-se os seguintes fundamentos de discrepância:

- Aplicabilidade das Súmulas 150, 224 e 254 do STJ
- Art. 109, I, CRFB/88 – interesse jurídico da União
- Contrato de serviço submetido ao Código de Defesa do Consumidor

### ***3.2.5 Reclamação trabalhista***

Os direitos pleiteados nas ações das quais decorrem os Conflitos de Competência encontram abrigo no direito ao trabalho, consoante art. 7º da CRFB/88:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Tais direitos também se fundamentam na Consolidação das Leis Trabalhistas (Decreto-Lei nº 5.452/1943) e alterações posteriores.

Para efeito desse estudo, foram analisados os Conflitos de Competência nº 179.798/BA e CC nº 183.886/PE.

**a) Caso analisado - Conflito de Competência – STJ nº 179.798 – BA**

Sobre o tema, verifica-se o Conflito de Competência nº 179.798 – BA, relatado pelo Ministro Gurgel de Faria, decidido em 03/08/2021. Tem-se o Juízo Federal do Juizado Especial Cível e Criminal Adjunto à Vara Federal de Teixeira de Freitas, no estado da Bahia (BA), como suscitante, e o Juízo de Direito de Mucuri/BA, como suscitado.

O autor requereu perante o Juízo Estadual a expedição de alvará judicial para liberação de valores de Fundo de Garantia de Tempo de Serviço. O Juízo de Mucuri/BA declarou-se incompetente, assinalando que a demanda foi proposta contra a Caixa Econômica Federal (CEF), o que deveria atrair o Juízo Federal.

Remetidos ao Juízo Federal, este entendeu que o fato se tratava de jurisdição voluntária e que a empresa pública não ocupava posição de ré, autora ou assistente. O Ministério Público Federal opinou pela competência da Justiça Federal, assentando que na contestação apresentada pelo Município de Guarulhos, houve indicativo de oposição da CEF em relação à pretensão da autora.

Por fim, o Ministro relator declarou a competência da Justiça Federal para resolver a questão oposta na exordial. Os preceitos utilizados como balizas do julgado foram:

Nos termos do art. 955, parágrafo único, incisos I e II, do Código de Processo Civil vigente, o relator poderá julgar de plano o conflito de competência quando sua decisão fundamentar-se em súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou em tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência. Por sua vez, o art. 34, XXII, do RISTJ dispõe que: "são atribuições do relator decidir o conflito de competência quando for inadmissível, prejudicado ou quando se conformar com tese fixada em julgamento de recurso repetitivo ou de repercussão geral, a entendimento firmado em incidente de assunção de competência, a súmula do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal, a jurisprudência dominante acerca do tema ou as confrontar". Em se tratando de procedimento de jurisdição voluntária (alvará judicial), a competência para seu processamento e julgamento, em regra, é da Justiça Estadual, nos termos da Súmula 161 do STJ, in verbis: "É da competência da Justiça Estadual autorizar o levantamento dos valores relativos ao PIS/PASEP e FGTS, em decorrência do falecimento do titular da conta." De outro lado, destaco o que dispõe a Súmula 82 do STJ: "Compete à Justiça Federal, excluídas as reclamações trabalhistas, processar e julgar os feitos relativos à movimentação do FGTS." Entretanto, segundo a jurisprudência desta Corte de Justiça, para configurar a competência da Justiça Federal, mister se faz a existência de conflito de interesses manifestado por qualquer um dos entes públicos elencados no art. 109, I, da Constituição Federal, seja na condição de autor, réu, assistente ou oponente. Registre-se que o fato de a Caixa Econômica Federal possuir legitimidade para defender a manutenção e o controle das contas vinculadas do FGTS, nos termos da Lei n. 8.036/1990, por si só, não justifica a sua intervenção na causa, visto que figura aqui como mera destinatária do alvará judicial. No caso, extrai-se dos autos que o autor requereu a expedição de alvará para o levantamento integral

dos depósitos do FGTS efetivados em sua conta, tendo a aludida instituição financeira aprestado contestação nos autos defendendo a improcedência do pedido, pelos seguintes motivos (e-STJ fl. 13/16): A movimentação de qualquer saldo ou abono, todavia, está condicionada apenas à exibição de documento apto a demonstrar a legitimidade de quem pleiteia, e que o pleito está enquadrado em uma das hipóteses legais de "saque". É o caso da CTPS, por exemplo, que prova o último emprego, rescisão, justa causa, THRCT e declaração de falência ou extinção da empresa. Diante de tanto, requer a extinção do feito sem exame do mérito, por falta de interesse processual. O próprio autor confessa que não possui documento hábil para movimentar a conta, ao afirmar que trata-se de ação em que a parte autora requer o levantamento do saldo do FGTS sem a apresentação da documentação comprobatória da rescisão sem justa causa. O autor alega que o empregador não deu baixa na CTPS o que está sendo pedido na Justiça do Trabalho. A parte autora não comprova a existência de conta ou de saldo, nem o encerramento das atividades da empresa, mas se de fato ocorreu, ressaltamos que a extinção/falência da empresa é motivo de saque do FGTS prevista no inciso II, do artigo 20 da lei 8036/90. Enfatiza a CEF que somente a CTPS baixada constitui prova legal e suficiente da desvinculação do regime do FGTS. É necessário ficar caracterizada a rescisão do contrato de trabalho por motivo de falência ou extinção da empresa, para ser enquadrado na hipótese de saque de FGTS pleiteada. Diante do exposto, espera a improcedência de todos os pedidos alegados na inicial. Desse modo, o pedido deduzido na inicial, de fato, é típico de processo contencioso e não pode ser objeto de mero alvará judicial, visto que o procedimento de jurisdição voluntária, de competência da Justiça dos Estados, é restrito a prova da qualificação pessoal do requerente a levantar valores depositados. Assim, ante a notícia de que houve obstáculo por parte da Caixa Econômica Federal quanto ao levantamento do FGTS requerido pelo autor, evidencia-se a competência da Justiça Federal para o julgamento da demanda, nos termos do art. 109, I, da Constituição da República. Sobre o tema, cito os seguintes julgados:

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. PEDIDO DE ALVARÁ JUDICIAL. LEVANTAMENTO DE VERBAS DO FGTS. RESISTÊNCIA DA CEF. JURISDIÇÃO CONTENCIOSA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. 1. A jurisprudência da Primeira Seção do STJ firmou-se no sentido de que, sendo, em regra, de jurisdição voluntária a natureza dos feitos que visam à obtenção de alvarás judiciais para levantamento de importâncias relativas a FGTS, PIS/PASEP, seguro-desemprego e benefícios previdenciários, a competência para julgá-los é da Justiça Estadual. 2. Por outro lado, havendo resistência da CEF, competente para processar e julgar a causa é a Justiça Federal, tendo em vista o disposto no art. 109, I, da CF/1988. 3. In casu, verifico que houve obstáculo por parte da Caixa Econômica Federal quanto ao levantamento do FGTS requerido pelo autor, o que evidencia a competência da Justiça Federal para o julgamento da demanda, nos termos do art. 109, I, da Constituição da República. 4. Constatada a competência de um terceiro Juízo, estranho aos autos, admite-se-lhe a remessa do feito. 5. Conflito conhecido para declarar competente a Justiça Federal de Santos/SP, apesar de não integrar o presente conflito. (CC 105.206/SP, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 28/08/2009).

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. ALVARÁ JUDICIAL. LEVANTAMENTO DE VALORES RELATIVOS AO FGTS. TITULAR VIVO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL APOSENTADO. JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. 1. O requerimento de alvará judicial para levantamento de valores relativos ao FGTS, pelo próprio titular da conta, por ser procedimento de jurisdição voluntária, deve ser ajuizado perante a Justiça Estadual. 2. É cediço nesta Corte de Justiça que: "A competência para processar os pedidos de levantamento, caso não haja resistência alguma por parte do Conselho Curador ou da CEF, é da Justiça Estadual, onde deverão ser dirimidas todas as questões relacionadas com a divisão dos depósitos, a teor do que preceitua a Súmula nº 161/STJ". (Precedente: AgRg no CC 60374, DJ 11.09.2006). 3. Conflito de competência conhecido para declarar competente o JUÍZO DE

DIREITO DA 1A VARA CÍVEL DE ITÁPOLIS /SP, para apreciar o pedido relativo ao levantamento de saldo do FGTS. (CC 67.153/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, DJ 30/04/2007) Outrossim, compete aos Juizados Especiais Federais processar e julgar os feitos cíveis de menor complexidade, nos termos do art. 98, I, da CF/88, incluindo-se as demandas, cujo valor não exceda a 60 (sessenta) salários mínimos (art. 3º, caput, Lei nº 10.259/2001), como na hipótese dos autos, haja vista que foi atribuído à causa o valor de R\$ 12.000,00. Nesse sentido: AgRg no CC 104714/PR, relator Ministro HERMAN BENJAMIN, Órgão Julgador S1 – PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 28/08/2009).

Ante o exposto, com arrimo no art. 34, XXII, do RISTJ, DECLARO competente JUÍZO FEDERAL DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL E CRIMINAL ADJUNTO À VARA FEDERAL DE TEIXEIRA DE FREITAS – SJ/BA, o suscitante.

### **b) Caso analisado - Conflito de Competência – STJ nº 183.886 – PE**

O Conflito de Competência nº 183.886-PE, também sob relatoria do Ministro Gurgel de Faria. O incidente foi instaurado entre o Juízo Federal da 19ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Pernambuco (PE), suscitante, e o Juízo de Direito da 15ª Vara Cível de Recife/PE. Na origem, a ação foi proposta perante este último Juízo.

Houve requerimento de expedição de alvará judicial para que os interessados fizessem o levantamento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O Juízo Estadual declarou-se incompetente em razão da presença da Caixa Econômica Federal na lide. Por seu turno, o Juízo Federal assentou que a questão cingia-se à jurisdição voluntária e que não houve resistência por parte da CEF à pretensão deduzida.

O Ministério Público Federal opinou pela competência do Juízo Estadual.

Foi firmada a competência do Juízo estadual para processar e julgar a demanda. Os termos da decisão foram assim apresentados:

Nos termos do art. 955, parágrafo único, incisos I e II, do novo Código de Processo Civil, o relator poderá julgar de plano o conflito de competência quando sua decisão se fundar em súmula do STF, do STJ ou em tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência. Por sua vez, o art. 34, XXII, do RISTJ, dispõe que: são atribuições do relator – decidir o conflito de competência quando for inadmissível, prejudicado ou quando se conformar com tese fixada em julgamento de recurso repetitivo ou de repercussão geral, a entendimento firmado em incidente de assunção de competência, a súmula do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal, a jurisprudência dominante acerca do tema ou as confrontar. No caso, os ora interessados requereram a expedição de alvará para o levantamento dos valores creditados na conta do seu genitor, relativos ao FGTS, conforme acordo de alimentos extrajudicial realizado pelo IV Núcleo de assistência judiciária do Recife. Em se tratando de procedimento de jurisdição voluntária (alvará judicial), a competência para seu processamento e julgamento, em regra, é da Justiça Estadual nos termos da Súmula 161 do STJ, in verbis: "É da competência da Justiça

Estadual autorizar o levantamento dos valores relativos ao PIS/PASEP e FGTS, em decorrência do falecimento do titular da conta". De outro lado, destaco o que dispõe a Súmula 82 do STJ: "Compete à Justiça Federal, excluídas as reclamações trabalhistas, processar e julgar os feitos relativos à movimentação do FGTS". Entretanto, segundo a jurisprudência desta Corte de Justiça, para configurar a competência da Justiça Federal, mister se faz a existência de conflito de interesses manifestado por qualquer um dos entes públicos elencados no art. 109, I, da Constituição Federal, seja na condição de autor, réu, assistente ou oponente, situação inexistente na espécie.

Assim, considerando que a ação não tem natureza contenciosa e não afeta, em princípio, interesse da União ou da CEF, forçoso reconhecer que compete à Justiça Estadual o processamento e o julgamento do pedido formulado pelo ora interessado.

Sobre o tema, cito os seguintes julgados:

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. PEDIDO DE ALVARÁ JUDICIAL. LEVANTAMENTO DE VERBAS DO FGTS. RESISTÊNCIA DA CEF. JURISDIÇÃO CONTENCIOSA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. A jurisprudência da Primeira Seção do STJ firmou-se no sentido de que, sendo, em regra, de jurisdição voluntária a natureza dos feitos que visam à obtenção de alvarás judiciais para levantamento de importâncias relativas a FGTS, PIS/PASEP, seguro-desemprego e benefícios previdenciários, a competência para julgá-los é da Justiça Estadual.  
 2. Por outro lado, havendo resistência da CEF, competente para processar e julgar a causa é a Justiça Federal, tendo em vista o disposto no art. 109, I, da CF/1988.  
 3. In casu, verifico que houve obstáculo por parte da Caixa Econômica Federal quanto ao levantamento do FGTS requerido pelo autor, o que evidencia a competência da Justiça Federal para o julgamento da demanda, nos termos do art. 109, I, da Constituição da República.  
 4. Constatada a competência de um terceiro Juízo, estranho aos autos, admite-se-lhe a remessa do feito.  
 5. Conflito conhecido para declarar competente a Justiça Federal de Santos/SP, apesar de não integrar o presente conflito. (CC 105.206/SP, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, Órgão Julgador S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 28/08/2009.).

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. JUSTIÇA COMUM E ESPECIAL. ALVARÁ LIBERATÓRIO. LEVANTAMENTO DE VALORES DEPOSITADOS NO PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL - PIS. PEDIDO FUNDADO NA LEI 6.858/80. MORTE DO TITULAR DA CONTA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 161/STJ. COMPETENTE A JUSTIÇA COMUM ESTADUAL.

1. Em se tratando de pedido de expedição de alvará judicial requerido nos termos da Lei 6.858/80, ou seja, em decorrência do falecimento do titular da conta, inexistente lide a ser solucionada. Cuida-se, na verdade, de medida de jurisdição voluntária com vistas à mera autorização judicial para o levantamento, pelos sucessores do de cujus, de valores incontestes depositados em conta de titularidade de pessoa falecida "independente de inventário ou arrolamento".  
 2. Desse modo, a Caixa Econômica Federal não é parte integrante da relação processual, mas mera destinatária do alvará judicial, razão por que deve ser afastada a competência da Justiça federal.  
 3. Incide, à espécie, o enunciado 161 da súmula do STJ, segundo o qual: "É da competência da Justiça estadual autorizar o levantamento dos valores relativos ao PIS/Pasep e FGTS, em decorrência do falecimento do titular da conta".  
 4. Conflito conhecido para declarar a competência do Juízo de Direito da 2ª Vara de Cotia. (CC 102.854/SP, Relator Ministro BENEDITO GONÇALVES, Órgão Julgador S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 23/03/2009).

Ante o exposto, com arrimo no art. 955, parágrafo único, I, do CPC/2015, CONHEÇO do conflito de competência para DECLARAR a competência do JUÍZO DE DIREITO DA 15ª VARA CÍVEL DE RECIFE – PE, ora suscitado, para processar e julgar o feito.

Desses dois conflitos apresentados, sobrelevam-se os seguintes aspectos como pontos de divergência jurídica:

- Aplicabilidade das Súmulas 161 e 82 do STJ
- Art. 109, I, CRFB/88 – interesse jurídico da União
- Entendimento sobre oposição da Caixa Econômica Federal



#### 4 OS CONFLITOS DE COMPETÊNCIA E SUAS IMPLICAÇÕES NO ACESSO À JUSTIÇA

A sociedade está em constante mudança. A tecnologia, a economia e a geopolítica deram novos contornos às relações sociais. Todas essas transformações exigem uma atuação mais proativa dos legisladores e respostas mais céleres do Judiciário às controvérsias advindas desse novo quadro social. Se, por um lado, do legislador demanda-se o apressamento da atividade legiferante, por outro, vindica-se do Poder Judiciário celeridade em suas atribuições de intérpretes da lei.

Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 4) apregoam que:

[A] expressão acesso à justiça é reconhecidamente difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

Portanto, o desafio contemporâneo do Poder Judiciário é transpor a ideia limitadora de que o acesso à justiça perfaz-se e encerra-se no bojo da propositura da ação. Isso sem perder de vista que o acesso à justiça é um direito primordial sem o qual nenhum outro pode ser realizado (SADEK, 2014).

Nos novos tempos, é imperioso que o judiciário tecnológico e inclusivo, como deve ser, ultrapasse a citada barreira que até aqui norteou as diretrizes de aperfeiçoamento da justiça. Convém ir além e vislumbrar novos reveses que comprometem a razoável duração do processo e a isonomia, acompanhando, assim, a ideia de um direito dúctil (BARROSO, 2020, p. 451).

Nessa seara, importa dar novos passos e perceber o acesso à justiça para além da distribuição inicial do processo. Consoante Sadek (2014, p. 57):

[...] o direito de acesso à justiça implica que se considerem ao menos três etapas distintas e interligadas: o ingresso visando à obtenção de um direito, os caminhos posteriores à entrada e, finalmente, a saída.

Nesse percurso processual, é necessário romper as barreiras excludentes de acesso ao Judiciário. É válido ressaltar nesse ponto as inegáveis e salutares ações desenvolvidas pelo Conselho Nacional de Justiça, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelos mais diversos tribunais para possibilitar que as demandas

litigiosas da população hipossuficiente cheguem com menos entraves às portas do Poder Judiciário.

Entretanto, tais intervenções não devem se encerrar na porta de entrada. É imprescindível sanar os defeitos que alcançam as contendas em momento pretérito (promovendo soluções prévias à litigância) e atuando para que no cenário judicial, obstáculos outros como, por exemplo, tempo da entrega jurisdicional e uniformização de entendimentos, sejam superados. Nessa perspectiva, Sadek (2014, p. 58) assinala a necessidade de serem criados e admitidos meios extrajudiciais de resolução de conflitos.

Quando o jurisdicionado consegue reconhecer a existência de seu direito e rompe os obstáculos que o separam da atividade jurisdicional, levando sua demanda à tutela do Estado, vence uma primeira dificuldade. Conforme Maria Tereza Aina Sadek (2014, p. 58):

Pesquisas comparativas internacionais mostram que sociedades marcadas por elevados índices de desigualdade econômica e social apresentam alta probabilidade de que amplas camadas de sua população sejam caracterizadas pelo desconhecimento de direitos. Essa característica compromete a universalização do acesso à justiça, afastando da porta de entrada todos aqueles que sequer possuem informações sobre direitos.

Superada essa primeira etapa, abre-se espaço para uma expectativa de celeridade na entrega da solução da demanda. Por vezes, a questão posta em discussão traz o tempo como opositor ínsito ao pleito. Em cada processo ora analisado, o tempo rege a relação jurídica de um modo essencial. Nos feitos atinentes a fornecimento de fármacos, por exemplo, a necessidade de resposta jurídica advém da própria urgência de manutenção direta da vida. Em outros prismas, como alterações que envolvem registro de diploma, concessão de benefícios previdenciários ou de direitos trabalhistas, a premência emana da impossibilidade de obter sustento econômico de outras formas, também afetando o direito à vida e à dignidade da pessoa humana, ainda que, aqui, de forma indireta, se comparado aos medicamentos.

Em congruência com a conjuntura apresentada, o conflito de competência deve ser enfrentado como um dos obstáculos que se encontra no caminho do efetivo acesso à justiça. Esses incidentes processuais são, de certo modo, entraves à inafastabilidade do Poder Judiciário, com potencial de alcançar não somente os mais desprovidos de renda ou instrução, mas também outras parcelas da população.

Não obstante, em um recorte do todo em termos de conflito de competência (ampliando-se os temas e órgãos judiciais), é possível enxergar com mais precisão o impacto desse instrumento processual. Transcrevendo as palavras do professor Leon Mayhew, Cappelletti e Garth (1988, p. 23), destacam que “existe um conjunto de interesses e problemas

potenciais; alguns são bem compreendidos pelos membros da população, enquanto outros são percebidos de forma pouco clara, ou de todo despercebidos”.

Por vezes, mesmo as pessoas mais bem informadas terão dificuldade de entender que seu processo está obstado, aguardando que um outro tribunal designe um dos juízes ou um terceiro juízo para resolver a demanda. Ademais dessa dificuldade inicial de entender o procedimento, advirá dificuldade maior de compreender as regras de competência, as quais são inúmeras e envolvem, além das leis, a jurisprudência e outros incontáveis julgados e súmulas a respeito da matéria contestada em incidente conflitivo.

Nessa fase, quando o indivíduo consegue apresentar sua requisição ao Estado, ele passa a crer que, naquela instância, seu problema será solucionado. Fortuitos são os casos em que pessoas em situação de vulnerabilidade social conhecem a estrutura organizacional do sistema judiciário brasileiro. Até mesmo entre pessoas com melhores condições econômicas tal conhecimento é restrito. Há casos em que mesmo graduados em Direito terminam os cursos sem reconhecer a gradação jurídica brasileira. Desse modo, demasiado seria esperar que o demandante compreendesse que seu direito aguarda não a solução do litígio em si, apresentado na peça inicial, mas espera uma definição acerca de qual Juízo julgará o mérito da questão.

Nos conflitos de competência ora expostos, os litigantes são duplamente penalizados, pois têm um prazo adicional acrescido ao lapso temporal de solução da divergência, intervalo esse que acaba por ser uma “antessala jurídica” na qual aguardam a determinação sobre quem, de fato, avaliará o pleito. Adira-se a tal fator a demora conjuntural que um processo jurídico naturalmente já percorre no sistema judiciário brasileiro.

Dados do relatório Justiça em números do Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2021) informam que o Poder Judiciário encerrou 2020 com um total de 62, 4 milhões de ações judiciais dependentes de solução. Sobre o acúmulo de processos nos tribunais, é válido trazer as considerações de Sadek (2014, p. 61):

Muitos analistas sublinham que o acúmulo de processos nos tribunais e a consequente lentidão encontram suas principais raízes na baixa utilização de instrumentos de unificação de jurisprudência e na diminuta propensão de lidar com a litigância de massa. Trata-se, nessa interpretação, de acentuar uma irracionalidade no interior do sistema, uma vez que demandas idênticas são apreciadas como ações individuais e não como litígio de natureza coletiva. Esse procedimento leva ao aumento no número de demandas repetitivas, além de contribuir para a insegurança jurídica, com a distribuição dessas ações em diferentes varas, possibilitando distintos entendimentos na apreciação do mérito.

As disputas que encontram óbice nos conflitos de competência de Direito Público são reflexos dos desequilíbrios econômicos da população brasileira. Observe-se, por exemplo, o

alto percentual de distribuição das matérias relativas a medicamentos, FGTS, diplomas, como nos casos trazidos para exame. Perceba-se que, malgrado os pleitos sejam titularizados por pessoas individualmente consideradas no polo ativo, os feitos trazem problemáticas coletivas. Esse fenômeno, inclusive, já vem sendo observado por estudiosos do binômio população-judiciário, como se pode verificar do excerto de Igreja e Rampin (2021):

[...] mesmo que nesse espaço judicial paire a defesa da lei e sua efetividade em relação a um caso específico, o que está em disputa, muitas vezes, são demandas repetitivas de cunho comunitário, que se estendem além do universo do poder judicial e que envolvem problemas sociais que impactam nas condições de vida de toda uma coletividade. Nesse contexto, novos atores surgem, representantes diversos dessa coletividade, buscando na justiça uma forma de reconhecimento de seus direitos sociais. A observação de audiências e a realização de entrevistas com cidadãos que ingressaram nessa arena judicial de resolução de disputa permitiram identificarmos os espaços de justiça como lócus de reconhecimento.

Observe-se que, no ano de 2021, lapso temporal estudado, os assuntos que se inseriram no campo do Direito Previdenciário, Direito Administrativo e Direito da Saúde<sup>23</sup> perfizeram o total de 93% dos conflitos levados ao STJ, contrastando com as demais áreas (Civil, Consumidor, Internacional e Ambiental) que resultaram em 7% da demanda.

Aguardando a solução desse tipo de incidente processual perante o Superior Tribunal de Justiça, decerto o indivíduo desconhece que sua demanda ainda não foi analisada no mérito pelo juízo no qual foi registrada a petição inicial. Além disso, percebe-se que, ao dar soluções distintas a casos similares cria-se uma nova assimetria entre os atores da ação judicial. O próprio Estado, outrora parte imparcial apto a deslindar a querela oposta aos autos, torna-se um participante ativo no sentido de dispor sobre os direitos tutelados sem amparo normativo claro, construindo uma linha decisória jurisprudencial fortuita.

O diagnóstico do CNJ de 2021 informa que na Justiça Estadual estão pendentes de julgamento 77,4% dos processos da justiça brasileira, ao passo que à Justiça Federal concentra 14,5% dos processos. Sob essa perspectiva, caso a demanda, como resultado da solução do conflito, seja direcionada para o tribunal estadual ou federal, será o caso de ver o pleito resolvido em mais ou menos tempo, em face das demandas processuais já acumuladas por esses tribunais. Nesse sentido, ressalte-se que:

Para o cidadão comum, os reflexos da morosidade são nocivos, corroendo a crença na prevalência na lei e na instituição encarregada da sua aplicação. Repete-se, com frequência, que a lei não vale igualmente para todos e que os processos permanecem por um longo

<sup>23</sup> No Sistema do STJ, os processos relativos a fornecimento de medicamentos ou tratamentos médicos são classificados, no registro de distribuição de entrada no tribunal, como Direito da Saúde.

tempo nos escaninhos do Judiciário, afetando indivíduos, famílias, grupos. Desde questões de natureza familiar até eventos abomináveis aguardam por anos e, às vezes, por décadas uma solução. o massacre do Carandiru, ocorrido em 1992 e julgado na primeira instância paulista em 2014, é apenas um exemplo, dentre inúmeros outros (SADEK, 2014, p. 62).

Apesar de o giro processual ser menor na Justiça Federal (em razão da quantidade de processos envolvidos, dentre outros fatores como recursos, pessoal, gestão demonstrados nos relatórios do CNJ), verifica-se que, na quase totalidade dos casos concretos descritos neste trabalho, os autores ingressaram com a ação inicial no Juízo Estadual. Nas lides relativas a medicamentos e reclamação trabalhistas, ambos os processos de cada assunto foram propostos perante magistrado estadual.

Acerca dos conflitos em exame é possível verificar outras similaridades entre eles. A primeira dela é o fato de que as tutelas jurisdicionais requeridas trazem como temas dissensões que alcançam pessoas em situação de vulnerabilidade econômica ou social. Com exceção do CC 178.478, os demais apresentam hipossuficientes representados pelo Ministério Público estadual, pela Defensoria Pública ou por organização não governamental, como no caso do CC nº 175.234, que contou com a Associação Brasileira de Apoio, Defesa do Cidadão Contribuinte e Consumidor (ABRACCE) como procurador do requerente. Ademais, os valores das petições variaram de R\$ 3.319,44 a 40 mil reais (calculados conforme os montantes referentes aos valores das aposentadorias, dos medicamentos, verbas trabalhistas de aquisição obstada ou eventuais danos pela impossibilidade de obter o diploma).

Sobre esse ponto, Débora Bonat (2021, p. 284) noticia:

O Brasil, segundo dados do último PNAD, possui a maior parte de sua população na pobreza sem qualquer assistência de saúde. Não há sequer rede de esgotos na metade dos domicílios brasileiros o que torna inconcebível que temas que tratem de saúde pública não estejam presentes em julgamentos na Corte responsável pela análise de direitos fundamentais. Os dados só ratificam a ideia de que a formação de precedentes no Brasil ocorre pela elite econômica e, provavelmente, com argumentação de manutenção do sistema (o que já era verificado desde o Brasil Colônia e uma vez que as partes, em um processo, defendem interesses do polo que pertencem) e em temas que não tratam de direitos fundamentais para a maior parte da coletividade, tornando o Judiciário uma instituição responsável pela manutenção jurídica da desigualdade

As demandas de benefícios previdenciários e de diploma, embora apresentassem fatos similares, tiveram, cada qual, uma ação iniciada na Justiça Estadual e outra na Justiça Federal. Essa situação chama a atenção para duas questões. A primeira é que a propositura da ação perante a Justiça Estadual pode estar relacionada ao fato de que ela está mais próxima e sua “existência” é mais bem assimilada pelo usuário do serviço judicial. Outro aspecto digno de nota é que, em sendo as ações tão similares nos fatos e fundamentos jurídicos, talvez a

escolha por parte dos autores (em realidade escolha dos defensores ou dos promotores da justiça em representação processual) tenha relação direta com a suposta celeridade processual que afetará o pedido. A eleição do foro, por assim dizer, pode indicar um arbítrio baseado na experiência do órgão no trato do tema com uma ou outra esfera da justiça.

O reflexo temporal também tem outros efeitos que vão além da crença nas instituições. Em termos factuais, há o incremento do custo para todas as partes (litigantes e Estado) e há, ainda, o aumento da probabilidade de que as partes “economicamente mais fracas” abandonem a demanda e passem a recorrer a outras medidas para resolver sua situação (CAPPELLETTI; GARTH, p. 20, 1988).

Por envolverem direitos sociais sensíveis, especialmente o direito à saúde, os litigantes, na maior parte dos conflitos, utilizam o instrumento da tutela provisória para efetivar seus direitos. Entretanto, há casos em que, mesmo tendo medida liminar a seu favor, ao postulante é negada a tutela deferida. A esse respeito, a título de exemplo, merece destaque o caso do CC nº 185.977 – PR, de relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques.

Na origem, o Ministério Público postulou que o Estado e o Município custeassem tratamento fisioterapêutico a uma criança com 2 anos de idade com grave comprometimento de seu desenvolvimento motor em razão de disfunções neurológicas impeditivas de seu pleno desenvolvimento. Nos autos foram anexados vários relatórios médicos nos quais se apontava a imprescindibilidade dos procedimentos médicos para a vida do menor. Após ajuizamento da ação no Juízo Estadual, obteve-se deferimento da tutela provisória, a qual determinava que os réus iniciassem a liberação dos recursos para custeio do tratamento.

Passado um ano dessa decisão, os entes permaneciam inertes, sem fazer a devida contraprestação ordenada em decisão liminar. Após esse período, o MP ingressou com o pedido do sequestro de bens. Passados seis anos da propositura da inicial, chega o processo ao STJ para definição de competência do Juízo. Imaginem-se os impactos físicos e psicológicos de todo desdobramento jurídico para essa família que necessitou do Estado para resguardar a vida dessa criança.

A situação descrita não é exceção na conjuntura dos conflitos de competência de Direito Público que chegam ao tribunal. Mesmo nos demais casos, estejam eles relacionados a fornecimento de diplomas, liberação de verba trabalhista, revisão ou concessão de benefícios previdenciários, a tensão psicológica é a mesma. No caso de saúde, mais grave, porquanto corre-se o risco de perder ter definitivamente agredido o maior dos bens tutelados pela Constituição, que é a vida.

Outrossim, nos demais casos, não são menores os prejuízos psicológicos. Há de se convir que uma pessoa que aguarda um emprego e que, para isso necessita comprovar sua graduação, ou uma família que necessita de recursos econômicos trabalhistas tampouco estão em condições de aguardar indefinidamente a tutela jurisdicional do seu direito. Aqui, impossível não fazer remissão à narrativa de Mía Couto (2013, p. 22):

O senhor, doutor das leis, me pediu de escrever a minha história. Aos poucos, um pedaço cada dia. Isto que eu vou contar o senhor vai usar no tribunal para me defender. Enquanto nem me conhece. O meu sofrimento lhe interessa, doutor?

O acesso à justiça também se perfaz respeitando os litigantes como pessoas. Sem quebra da imparcialidade, os magistrados devem extrair das narrativas não somente fatos e direitos, mas aflições, anseios, angústia, temores e expectativas, as quais, se negligenciadas também por quem deveria respeitá-las, reverberam na sociedade, uma vez que serão, como já o são, inúmeras as pessoas que perderão a oportunidade do emprego, a chance de manter o mínimo de renda digna ou até mesmo, terão comprometidas suas vidas, estricto sensu, de forma parcial ou indefinida.

Perceba-se que os feitos expostos tiveram como ponto fulcral divergências interpretativas dentro dos próprios tribunais. Os conflitos de competência são instaurados quando não há uma certeza acerca de qual magistrado *a quo* deve julgar os fatos da petição inicial. Tais dúvidas surgem precipuamente da interpretação dos dispositivos legais nos quais se fundamentam as discordâncias.

Justamente por falta de uma legislação precisa em sua técnica redacional ou por falta de respaldo legislativo para situações novas, o STJ se apoia em seus próprios precedentes para decidir a questão incidental. Ocorre que, mesmo tal corpo jurisprudencial apresenta volatilidades que acabam por não resolver, de fato, as situações conflitivas. Em pesquisa manual no sítio eletrônico do STJ, utilizando-se os termos “competência” e “competente”, observa-se que há 81 (oitenta e uma) súmulas editadas para disciplinar o tema.

Malgrado a quantidade de súmulas e julgados já realizados, a atuação jurisprudencial da Corte Superior não tem impedido as divergências argumentativas na fundamentação das decisões dos relatores e dos magistrados das instâncias inferiores. Veja-se, por exemplo, que nos autos ora analisados, de forma recorrente, os magistrados arguíram pela aplicabilidade ou não das súmulas e dos precedentes a casos similares, gerando decisões finais distintas naquele tribunal.

Sobre essa inconstância na produção de decisões judiciais singularmente consideradas, interessa mencionar uma pesquisa elaborada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) em conjunto com a PUC –Rio, pesquisa e resultados esses que foram apreciados pela professora Dra. Débora Bonat (2021, p. 272) em um trabalho que escreveu sobre a repercussão geral no Supremo Tribunal Federal. Uma das perguntas trazidas pela pesquisa foi se os participantes (juízes, desembargadores e Ministros) “deveriam poder decidir sem se pautar necessariamente pelo sistema de súmulas e precedentes vinculantes”.

Segundo a autora, a estatística gerada informou que “na primeira instância, metade da magistratura acredita que as decisões dos Tribunais não servem de parâmetro para a construção de suas próprias decisões” (BONAT, 2021, p. 272). Isso diz muito sobre a atuação dos aplicadores do direito nos processos incidentes examinados nesse trabalho. Como foi possível observar, os pressupostos fixados nas sentenças que declinam da competência são baseados nas mesmas súmulas, precedentes e normas do STJ e/ou do STF. Não obstante, cada juiz, e até mesmo, cada Ministro reputa imprescindível fazer valer a sua interpretação em detrimento da celeridade e eficácia dos interesses metaindividuais discutidos em juízo.

A coesão argumentativa dentro do sistema judicial é um dos pontos que afasta os julgamentos das decisões arbitrárias e que interfere diretamente na qualidade e na concretização dos direitos sociais tutelados. As contumazes incompatibilidades das sentenças e acórdãos produzidos pelo STJ nos conflitos de competência rompem com a expectativa de lisura na atividade jurisdicional, promovendo com isso o agravamento de injustiças (sendo essas inerentemente ligadas ao acesso à justiça). Nessa toada, consentâneo trazer ponderações da professora Débora Bonat (2021, p. 263 e 265):

[A] princípio, parece óbvio que as decisões judiciais possuam uma coerência argumentativa diminuindo a sensação de arbitrariedade e tornando o sistema de justiça mais isonômico, mas em um país tão desigual a participação de todas as classes sociais se faz relevante na construção de teses e o comprometimento dos Ministros em assegurar maior efetividade dos direitos fundamentais deve ser a premissa para o julgamento.

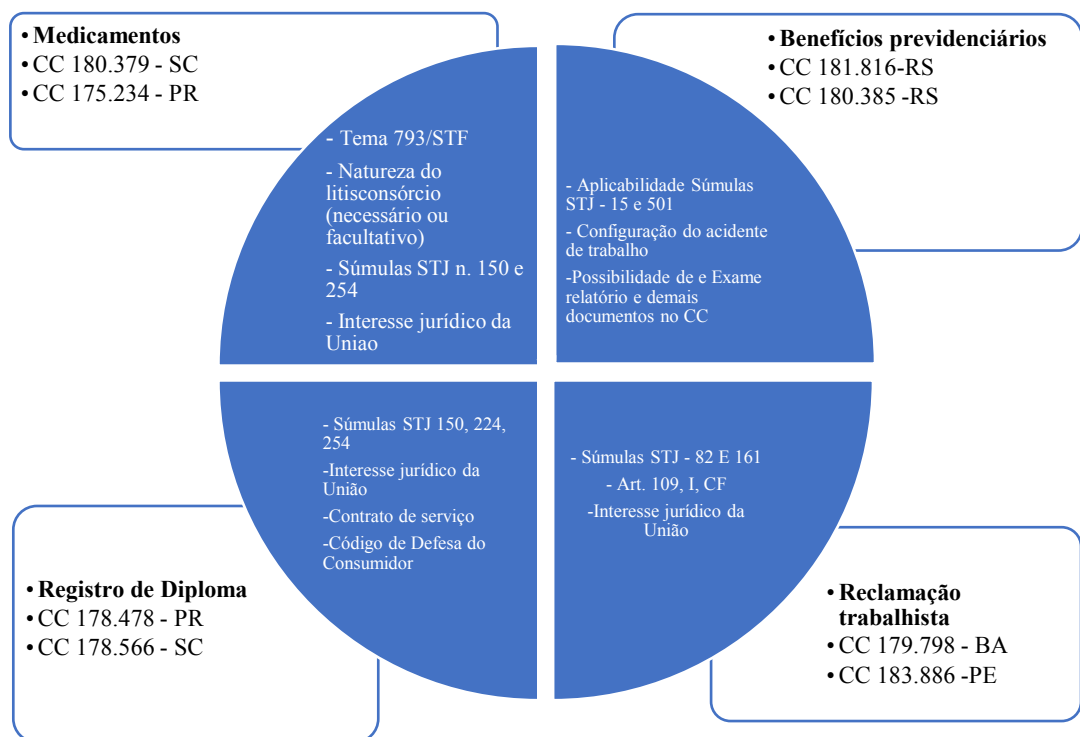
[O]utra questão que interferiu na atuação do Judiciário foi a alteração dos parâmetros de interpretação do Direito. De uma função meramente declaratória, na qual o objetivo era simplesmente responder as questões formuladas pelas partes, ou seja, aplicar o aparato normativo ao caso concreto sem qualquer pretensão de atuação positiva e supostamente imparcial, o Poder Judiciário se transformou em agente criador de normas na tentativa, muitas vezes inócua, de tutelar direitos fundamentais.

O fato de proferirem decisões tão díspares nesses processos de conflito de competência, que se apresentam de forma tão análoga uns dos outros, pode ser consequência



de um sistema judicial organizado para sua “independência decisória, o que, na prática, identifica-se no carácter individual de construção da sentença ou acórdão sem qualquer preocupação com a coerência sistêmica do Poder Judiciário” (BONAT, 2021, p. 271).

Essa “disputa intelectual” de poderes entre os magistrados fica bastante evidente nos casos concretos de conflitos trazidos para análise. Pela leitura das decisões proferidas, percebe-se que cada juiz quer, na verdade, fazer prevalecer sua interpretação da Súmula do STJ ou do termo que impacta na resolução do litígio principal. Observem-se as principais causas de divergências nos autos examinados:



**Fonte:** Autoria própria.

Como fica demonstrado pela figura acima, há, nos conflitos apresentados, certa identidade dos questionamentos geradores dos conflitos. Os incidentes processuais indicaram colisões na interpretação das Súmulas da Corte de Justiça. Outro quesito que surge é acerca do que é o interesse jurídico da União e de que maneira a Justiça Federal está apreciando a participação da União na lide. Quais os enquadramentos de contrato de serviço educacional quando envolve os entes federativos, como configura-se o acidente de trabalho e quais os limites de apreciação dos documentos acostados aos autos são pontos principais que constituem os conflitos relativos a registro de diploma e benefícios previdenciários.

Todas essas discussões foram dignas de divergentes interpretações no percurso processual. Tanto os juízos da 1ª instância, o Ministério Público (como representante ou *custos legis*) quanto os Ministros do STJ fundamentaram seus julgados com base em suas próprias concepções acerca dos pontos destacados.

Desse modo, a atuação do Estado - juiz, que tende a não uniformizar, de fato, o entendimento jurisprudencial, acaba gerando “um acesso à justiça como um arcabouço de reafirmação do próprio Magistrado, não conduzindo à ampliação de efetivação de direitos fundamentais, mas sim à própria reafirmação do Poder Judiciário como centro de poder...” (BONAT, 2021, p. 274). Nota-se disso que

[...] os magistrados brasileiros, em sua maioria, apesar de concordarem que a existência de um sistema de convergência interpretativa traga maior racionalidade ao sistema, a manutenção de sua independência decisória é mais relevante. Novamente se levanta a hipótese de que a magistratura brasileira apesar de querer diminuir a quantidade de processos não consegue se livrar de amarras históricas de manutenção de autoridade (BONAT, 2021).

Enquanto ocorre o embate jurídico-interpretativo, as partes aguardam, ainda que não compreendam, reitere-se, a solução desse litígio prévio que se estabelece no sistema judicial, não sabendo aqueles que, na verdade, o desfecho nessa etapa não gera uma palavra final acerca do mérito da questão direito que eles levaram aos tribunais.

Falando em atores, adverte-se que em todos os processos eles são os mesmos: no polo ativo, tem-se hipossuficientes e hipervulneráveis, e, do outro, o *Parquet* federal e estadual, os juízos e o STJ. Em todos os conflitos apresentados, o polo passivo foi composto por algum órgão ou pelos próprios entes federais. Não é, portanto, uma conexão triangular. Em verdade, o elo é linear e verticalizado, uma vez que ao autor opõe-se o Estado tanto na figura de réu quanto na figura de julgador. É uma vinculação jurídica na qual a parte litiga contra o Estado e depende dele para solver o dissenso.

Essa estrutura relacional presente nos conflitos de competência se amolda ao conhecido arranjo de um judiciário aristocrático. Desse modo, fica maculada a imparcialidade quando o próprio Estado opera simultaneamente como réu e juiz. Essa estrutura que envolve as decisões em sede de conflito de competência acaba por inviabilizar a racionalidade do sistema judiciário, reafirmando a perpetuidade de uma estrutura judicial centrada no papel do juiz como autoridade máxima e não equidistante das partes.

Sobre esse ponto, citem-se novamente os ensinamentos de Bonat, (2021, p. 274):

[A]ssim, tendo como análise o histórico da função desempenhada pelo Judiciário e da importância dos juizes na formação da aristocracia brasileira, é possível inferir que a preocupação reside na atuação e no papel do juiz no cenário político-jurídico brasileiro como ator em disputa de poder com as demais instituições e até mesmo com os próprios Magistrados. Isso conduz a um cenário dramático para quem busca no Judiciário a concretização dos direitos fundamentais: a preocupação do Judiciário tende a residir em outra esfera que não a diminuição da desigualdade ou a implementação da dignidade humana. É possível perceber em alguns casos a preocupação do magistrado: a impossibilidade de demonstração de poder ao julgar demandas.

Note-se, assim, que tanto na esfera de composição da lide quanto no que se refere às matérias, há um ponto de convergência que é a titularização da lide por pessoas em situação de vulnerabilidade econômico-social cujo acesso ao sistema judiciário reclama assistência do Estado nas figuras dos arts. 134 e 127 da Constituição Federal.

Sendo notório, inclusive, que a falta de uniformização também afeta o Superior Tribunal de Justiça, que, em muitos casos (como nos CCs), apresentou soluções díspares, ora remetendo o processo ao juízo estadual, ora ao federal, mesmo que contemplados na peça vestibular o mesmo assunto e mesma linha argumentativa em exame.

Os processos trazidos para análise evidenciam que a falta de uniformização da jurisprudência tanto nos tribunais inferiores como no STJ reforça as lacunas interpretativas, gerando divergências jurisprudenciais que mantêm os legitimados em um limbo jurídico, ficando suscetíveis ao alvedrio do juiz. Quanto mais próximo o judiciário está de exegeses particularizadas dos magistrados, mais distante estará da real concepção de justiça, criando, assim, novos obstáculos de acesso à justiça.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Conflito de Competência é um procedimento incidental no qual as partes, o Ministério Público ou o juiz solicita a atuação de um órgão superior para que defina quem irá julgar a demanda originária. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) opera resolvendo conflitos demandados por juízes e tribunais a ele hierarquicamente vinculados. Nessa seara, a Corte Superior tem, como uma das atribuições do Tribunal, a função de dirimir conflitos nas áreas de Direito Público e Direito Penal.

O objetivo deste trabalho foi lançar olhar sobre a atuação do STJ nos conflitos de competência de Direito Público, cujas ações originárias apresentam, de maneira recorrente, demandas ligadas a interesses metaindividuais, em geral relacionadas a três dos principais direitos sociais (saúde, educação, trabalho). A partir desse recorte, pretendeu-se verificar de que forma a atuação desse Tribunal e dos demais que a ele se vinculam nos processos conflituosos repercutem no acesso à justiça.

Para tanto, foi necessário construir uma abordagem que foi estruturada conjugando os seguintes aspectos relacionados ao tema: conceito de jurisdição e competência, atuação do Tribunal da Cidadania nos incidentes de conflito, definição de acesso à justiça e relação da inafastabilidade da jurisdição com os procedimentos destinados à fixação do órgão julgador para solver a controvérsia levada à justiça na ação originária.

A partir desses vieses, foram trazidos casos concretos de conflitos de competência, julgados pela Corte Superior, nos quais foram identificadas semelhanças que se iniciam a partir da verificação de que os direitos tutelados em tais precedentes são essencialmente coletivos. Ademais, há similaridade entre os atores e percursos processuais bem como entre as decisões que suscitam e que decidem o conflito.

Nesse contexto, foi possível constatar que os julgados analisados demonstram que o Superior Tribunal de Justiça tem oferecido uma prestação jurisdicional deficiente no sentido de uniformizar o entendimento dos assuntos fundamentais como fornecimento de medicamentos, registros de diplomas de ensino superior, benefícios previdenciários e direitos trabalhistas.

Essa disfunção, conforme foi demonstrado, decorre, principalmente, do fato de, na ausência de construção jurisprudencial sistêmica e sólida, cada magistrado construir seu próprio juízo interpretativo das normas, aplicando o direito conforme entende adequado. No caso dos direitos sociais, isso é especialmente grave, porquanto a demora e as diferenças na

prestação jurisdicional acarretam ainda mais desigualdades no acesso à justiça para aqueles que já ultrapassaram a barreira inicial do ingresso com uma ação e que aguardam a solução do mérito acerca do direito material postulado.

Para o Tribunal da Cidadania convém, necessariamente, aproximar-se do cidadão, no sentido de produzir decisões alinhadas que conservem o respeito às normas do ordenamento jurídico e que, tanto quanto o possível, se afastem do subjetivismo. Isso porque é incabível consentir uma justiça democrática que não democratize seus instrumentos de acesso e, mais do que isso, que não viabilize uma prestação jurisdicional célere.

Devido à importância do assunto, torna-se necessária a uniformização da jurisprudência que trata de temas relativos a direitos sociais, como os aqui apresentados (saúde, educação e trabalho). Há que se buscar a melhor inteligência na interpretação dos normativos legais, uma compreensão sistêmica, de forma a realmente amparar os direitos vindicados pela população, especialmente a mais vulnerável. Imprescindível também avaliar periodicamente a aplicabilidade e interpretação das súmulas nos tribunais e juízos inferiores. Além disso, esse trabalho de alinhamento jurisprudencial também pode ser feito com recursos da inteligência artificial, a qual já tem sido utilizada com outras matérias do Tribunal. Por fim, não se pode deixar de mencionar as responsabilidades dos Poderes Executivo e Legislativo no tocante à produção de legislação mais transparente e uma melhor gestão administrativa, capazes de atender às expectativas dos cidadãos no que concerne à tutela de seus direitos.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BONAT, Débora. A Repercussão Geral e o Impacto no acesso à Justiça. Acesso à justiça: um debate inacabado. **Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 1, n.2, jul/dez. 2021. Disponível em: <https://flacso.org.br/?publication=desigualdades-globais-e-justica-social-interfaces-teoricas-acesso-a-justica-e-democracia>. Acesso: 10 abr. 2022.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Regimento Interno (RISTJ)**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Regimento/issue/view/1/showToc>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. **Agência Nacional de Vigilância Sanitária** responsável por promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e consumo de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/acessoainformacao/institucional>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **CNJ em números 2021**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Repositório do Conhecimento**. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8792/1/NT\\_51\\_Disoc\\_Breve\\_an%c3%a1lise.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8792/1/NT_51_Disoc_Breve_an%c3%a1lise.pdf). Acesso em: 10 abr. 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/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo interno no CC nº 180.379/SC**. Ministra Relatora Regina Helena Costa. DJe 10/11/2021. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento\\_ti\\_po=41&documento\\_sequencial=139593249&registro\\_numero=202101787056&peticao\\_numero=202100612930&publicacao\\_data=20211112&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_ti_po=41&documento_sequencial=139593249&registro_numero=202101787056&peticao_numero=202100612930&publicacao_data=20211112&formato=PDF). Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência nº 175.234/PR**. Rel. Ministro Herman Benjamin. DJe 05/10/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência nº 178.478/PR**. Rel. Ministro Sérgio Kukina. DJe 19/05/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência nº 178.566/SP**. Rel. Ministro Francisco Falcão. DJe 12/04/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de competência nº 179.798/BA**. Rel. Ministro Gurgel de Faria. DJe 03/08/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de competência nº 180.370/SC**. Rel. Ministra Regina Helena Costa. Julgado em 14/06/2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=202101787056&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de competência nº 180.379/SC**. Rel. Ministra Regina Helena Costa, DJe 16/06/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência nº 180.385/RS**. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques. DJe 20/08/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência nº 181.816/RS**. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques. DJe 21/09/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência nº 183.886/PE**. Rel. Ministro Gurgel de Faria. DJe 23/11/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência nº 185.977/PR**. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques. DJe 17/02/2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Consulta jurisprudência**. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Consulta jurisprudência**. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=202101787056&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.eaj>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Consulta jurisprudência**. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201700256297&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Consulta processual**. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4678356#>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas**. Relator. Desembargador Ronei Danielli. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/documents/3133632/3200197/IRDR-COMPLETA/7ab8e228-b5c3-a8ee-8654-2f18a6e23141>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Relatório Estatístico 2021**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Boletim/?vPortalAreaPai=183&vPortalArea=584>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 1 v. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

COUTO, Mia. **Vozes anotecidas**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

DIDIER Jr, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 20 ed. Salvador: Ed. Juspodium, 2018.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do novo processo civil**. São Paulo: Malheiros, 2016.

GAIO Jr., Antônio Pereira. **Instituições de direito processual civil**. 3. ed. Salvador: Juspodium, 2016.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. **Estudos e Pesquisas**: Informação Demográfica e Socioeconômica, Rio de Janeiro, n. 43, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

IGREJA, Rebeca Lemos; RAMPIN, Talita. Acesso à justiça: um debate inacabado. **Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 1, n.2, p. 207, jul/dez. 2021. Disponível em: <https://flacso.org.br/?publication=desigualdades-globais-e-justica-social-interfaces-teoricas-acesso-a-justica-e-democracia>. Acesso em: 22 mar. 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: teoria do processo civil**. Vol.1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.



MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Recurso extraordinário e recurso especial: do *jus litigatoris* ao *jus constitutionis***. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Repercussão geral no recurso extraordinário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Código de Processo Civil comentado: com remissões e notas comparativas ao projeto do novo CPC**. 2. ed. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2017.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Curso de direito processual civil moderno**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. Vol. único. 13 ed. Salvador: Ed. Juspodium, 2021.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, São Paulo, n. 101, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814><https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814>. Acesso em: 10 abr. 2022.