

COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL FUNDADA EM TRATADOS INTERNACIONAIS

JURISDICTION OF FEDERAL COURTS BASED ON TREATIES

Odilon Romano Neto

*Mestrando em Direito Processual na
Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Juiz Federal
Substituto em Volta Redonda/RJ*

Resumo: Este trabalho tem por objetivo estabelecer um critério de interpretação e aplicação da regra de competência contida no artigo 109, III, da Constituição Federal de 1988, segundo a qual é competente a Justiça Federal para processar e julgar causas fundadas em tratado ou contrato celebrado pela União, adotando como referencial a distinção firmada no Direito Internacional Público entre tratado-lei e tratado-contrato. Para tanto, o trabalho analisa a doutrina constitucional e processual relativa à regra de competência, bem como expõe e analisa julgados do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça nos quais houve discussão acerca da aplicabilidade da regra de competência.

Palavras-Chave: Processo Civil; Justiça Federal; Competência; Tratado-lei; Tratado-contrato.

Abstract: This paper aims to establish a criterion of interpretation and application of the jurisdiction rule contained in article 109, III, of the Brazilian Federal Constitution of

1988, according to which the Federal Courts have jurisdiction to prosecute and adjudicate cases based on a treaty or agreement concluded by the Union, adopting as a reference the distinction established in the Public International Law between treaty-law and treaty-contract. For that, this paper analyses process and constitutional studies concerning the jurisdiction rule, as well as presents and analyses decisions from the Supremo Tribunal Federal and the Superior Tribunal de Justiça in which the applicability of the jurisdiction rule was discussed.

Key Words: Civil Process; Federal Courts; Jurisdiction; Treaty-law; Treaty-contract.

Sumário: 1. *Introdução* – 2. *Evolução histórica da regra de competência* – 3. *A distinção entre tratado-lei e tratado-contrato* – 4. *A regra de competência na doutrina constitucional* – 5. *A regra de competência na doutrina processual* – 6. *A regra de competência na jurisprudência* – 7. *A distinção tratado-lei e tratado-contrato como critério* – 8. *Conclusão* – 9. *Bibliografia*.

INTRODUÇÃO

A disciplina geral do Poder Judiciário brasileiro, Poder autônomo da República Federativa do Brasil¹ e que convive de forma harmoniosa com os demais Poderes², tem sede na Constituição Federal, em especial no Título IV (que trata da organização dos Poderes), em seu Capítulo terceiro, especificamente voltado à organização do Poder Judiciário (arts. 92 a 126).

¹ . DINAMARCO (2005) - p. 376.

² . “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (art. 2º da Constituição Federal brasileira de 1988).

A estrutura organizacional do Poder Judiciário brasileiro é bastante complexa, integrando-a uma ampla gama de órgãos jurisdicionais³ que se articulam em um sistema de Justiças (conjunto de órgãos aos quais a Constituição atribuiu genericamente o mesmo rol de competências) que se organizam em instâncias (ou graus de jurisdição), sob a égide e condução geral de um tribunal de superposição, o Supremo Tribunal Federal⁴.

Dessarte, numa visão extremamente simplificadora, pode-se dizer que a Constituição Federal prevê a existência, no âmbito da União⁵, de Justiças especializadas, quais sejam, a Justiça Eleitoral, a Justiça do Trabalho e a Justiça Militar, além de uma Justiça Federal comum, ao lado das quais coexistem, no âmbito de cada Estado da Federação, Justiças Estaduais comum e, eventualmente, também Militar⁶.

Cada uma dessas macroestruturas ou Justiças é integrada por órgãos de primeiro grau jurisdição (juízos estaduais, federais, eleitorais, do trabalho ou militares), por órgãos de segundo grau de jurisdição (Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais Eleitorais, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunais Militares), além de Tribunais Superiores com eles diretamente articulados (Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral, Tribunal Superior do Trabalho e Superior Tribunal Militar). Todas essas Justiças, por sua vez, vinculam-se ao tribunal de superposição máximo e guardião da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal.

³ . Diferentemente do que se passa em diversos países europeus, com destaque para a França, no Brasil não há a dualidade entre contencioso administrativo e contencioso judicial, de modo que todos os juízes integram uma única carreira, a Magistratura e todos os juízos integram a estrutura do Poder Judiciário, caracterizando-se como órgãos jurisdicionais (*idem*, p. 378). Não obstante, é de se destacar que há na estrutura do Poder Judiciário brasileiro alguns órgãos de caráter nitidamente administrativo e que não exercem função jurisdicional, dentre os quais se destaca o Conselho Nacional de Justiça, criado pela Emenda Constitucional nº 45/04.

⁴ . Afastando-nos de parcela da doutrina nacional (em especial, DINAMARCO – *op. cit.* – p. 379), preferimos não incluir o Superior Tribunal de Justiça como tribunal de superposição geral, atribuindo tal qualificação unicamente ao Supremo Tribunal Federal, na medida em que a corte de uniformização infraconstitucional se articula unicamente com as Justiças comuns estadual e federal, sem ligação com as Justiças do Trabalho, Eleitoral ou Militar (art. 105, incisos II e III, da CF/88).

⁵ . Pode-se incluir, também no rol das Justiças da União, a Justiça local do Distrito Federal e Territórios, prevista no art. 22, XVII, da Constituição Federal de 1988.

⁶ . Esta voltada ao julgamento de policiais e bombeiros militares, em conformidade com o que dispõe a Constituição Federal, no art. 125, §§3º e 4º.

Dentre as Justiças da União, destaca-se para o objeto do presente trabalho a Justiça Federal, cuja estrutura e competência são disciplinadas nos arts. 106 a 110 da Constituição Federal.

A Justiça Federal comum é integrada pelos Juízes Federais⁷, em primeiro grau de jurisdição, e pelos Tribunais Regionais Federais, em segundo grau. A competência originária e recursal dos Tribunais Regionais Federais vem estabelecida no art. 108 da Constituição Federal de 1988, ao passo que a competência dos juízes federais vem disciplinada no art. 109 do texto constitucional.

A competência da Justiça Federal de primeiro grau encontra no art. 109, I, da Constituição Federal sua regra geral de definição: os juízes federais são competentes para processar e julgar causas em que a União, entidade autárquica⁸ ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, salvo exceções dispostas na própria Constituição.

Em outras palavras, o critério central de determinação da competência da Justiça Federal é a *condição das pessoas*⁹, ou mais especificamente a qualidade de um dos atores processuais (União, autarquias e empresas públicas federais). É um critério de determinação de competência *ratione personae*.

Não obstante, ao lado dessa regra geral de competência, outras são encontráveis no texto constitucional e que determinam a competência da Justiça Federal independentemente da presença, como parte ou interveniente na relação processual, de algum ente estatal federal.

⁷ . De maneira mais técnica, poderíamos falar em juízos federais de primeiro grau de jurisdição. Em primeiro grau de jurisdição, os juízos federais são monocráticos, ordinariamente denominados Varas Federais; não obstante, ao lado dessa estrutura descrita no art. 106 da Constituição Federal, também há que se destacar a existência, no âmbito da Justiça Federal comum, do microssistema dos Juizados Especiais Federais, integrado pelos Juizados (primeiro grau), pelas Turmas Recursais (segundo grau) e pela Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência (órgão de superposição dos juizados especiais federais, com função uniformizadora), além de Turmas Regionais de Uniformização que eventualmente venham a ser criadas.

⁸ . A jurisprudência, tanto do Supremo Tribunal Federal, quanto do Superior Tribunal de Justiça, tem equiparado as fundações públicas federais às autarquias federais, para fins de fixação da competência da Justiça Federal.

⁹ . DINAMARCO (2005) – p. 492.

Destaca-se, dentre essas regras, aquela prevista no inciso III do art. 109 da Constituição Federal de 1988 (*Aos juízes federais compete processar e julgar as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional*), caracterizável como um *critério material* de determinação de competência.

A doutrina nacional pouco se dedicou a essa regra de competência, o que torna necessário sua análise aprofundada sob o ponto de vista acadêmico, com o fim de estabelecer sua compreensão e orientar sua aplicação pelos operadores do direito, sobretudo pelos juízes federais e estaduais que se deparem no cotidiano forense com ações cujo pedido ou causa de pedir encontre suporte em tratado ou contrato celebrado pela União.

De outra parte, também a jurisprudência tem dedicado pouca atenção ao tema, além de verificar-se na maior parte dos julgados encontrados a ausência de um critério uniforme e seguro de aplicação da regra de competência.

O objetivo do presente trabalho, portanto, é desenvolver uma análise da regra de competência insculpida no art. 109, III, da Constituição Federal de 1988, contribuindo para sua compreensão e aplicação.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA REGRA DE COMPETÊNCIA

A Justiça Federal no Brasil foi criada após a proclamação da República, por meio do Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890¹⁰, sendo posteriormente incorporada à Carta Constitucional de 1891, que dela tratou em seus arts. 55, 57, 58 e 60.

A estrutura imperial, por não ostentar forma federativa, mas unitária¹¹, por evidente não comportava a existência de uma Justiça Federal, razão pela qual a Constituição

¹⁰. PONCIANO (2009) – p. 63.

¹¹. Constituição Imperial de 1824: “Art. 1º. O IMPÉRIO do Brasil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Eles formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se oponha à sua independência.”; “Art. 2º. O seu território é dividido em Províncias na forma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado.”

Imperial de 1824 era absolutamente omissa sobre esse ponto e, ainda, acerca da regra de competência de que ora tratamos.

A regra de competência da Justiça Federal para apreciar causas fundadas em contrato ou tratado internacional celebrado pela União surge entre nós, portanto, no próprio Decreto nº 848/1890, consoante disposto em seu art. 15, alínea “f”, *verbis*:

Art. 15. Compete aos juízes de secção processar e julgar:

(...)

f) as acções movidas por estrangeiros e que se fundem quer em contractos com o Governo da União, quer em convenções ou tratados da União com outras nações;

Essa regra foi posteriormente incorporada pela Constituição Republicana de 1891, que a reproduziu praticamente sem alterações em seu art. 60, alínea “f”. A única modificação no texto disse respeito à denominação do órgão judicial, eis que a Constituição não se referia, como no Decreto 848/1890, a *juizes de secção*¹², mas a *juizes ou tribunais federais*. A regra de competência, em si, foi reproduzida com idêntico conteúdo.

Posteriormente, a Consolidação das Leis referentes à Justiça Federal, aprovada pelo Decreto 3.084, de 05 de novembro de 1898, reproduziu, em seu art. 57, alínea “f”, a competência dos juízes seccionais para processar e julgar “*as acções movidas por estrangeiros e fundadas, quer em contractos com o Governo da União, quer em convenções ou tratados da União com outras nações*”.

A Carta Constitucional de 1934, por sua vez, manteve, em seu art. 81, alínea “f”, a competência da Justiça Federal de primeiro grau, sendo de se destacar, no entanto, que diferentemente do texto constitucional e respectiva legislação infraconstitucional precedentes, não mais previu a exigência de que a ação fosse proposta por um estrangeiro:

Art. 81. Aos Juizes Federais compete processar e julgar, em primeira instância:

¹² . No período de vigência da Constituição Federal de 1891, os juízes federais eram conhecidos como *juizes seccionais* (FERREIRA (1998) – p. 431).

(...)

f) as causas movidas com fundamento em contrato ou tratado do Brasil com outras nações;

A Justiça Federal veio a ser extinta em razão do Estado Novo de Getúlio Vargas¹³, na medida em que a Constituição Federal de 1937 não mais a incluiu na estrutura do Poder Judiciário¹⁴, podendo-se afirmar, de forma geral, que a competência antes exercida pelos juízes federais de primeiro grau passou a ser exercida pelos juízes estaduais das capitais dos Estados, com recurso diretamente para o Supremo Tribunal Federal (arts. 108 e 109 da CF/1937).

Dessa forma, nenhuma menção é feita, no texto constitucional de 1937, à regra de competência fundada em tratado ou contrato celebrado pela União.

A Constituição Federal de 1946 reintroduziu a Justiça Federal, mas apenas no que se refere à criação de um tribunal de segundo grau, o Tribunal Federal de Recursos^{15 16}, permanecendo atribuída aos juízes estaduais a jurisdição de primeiro grau¹⁷. Dessarte, também essa Carta Constitucional foi omissa no tratamento do tema.

O restabelecimento pleno da Justiça Federal se deu no ano de 1965, com o Ato Institucional nº 2¹⁸, editando-se na sequência a Lei 5.010/66, que tratou da estrutura, organização e competência da Justiça Federal¹⁹.

O Ato Institucional nº 02/65, mediante alterações na Constituição Federal de 1946, restabeleceu a Justiça Federal de primeiro grau, delimitando sua competência e, no tocante

¹³. PONCIANO (2009) – p. 63.

¹⁴. Constituição Federal de 1937: “Art. 90. São órgãos do Poder Judiciário: a) o Supremo Tribunal Federal; b) os Juízes e Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; c) os Juízes e Tribunais militares.”

¹⁵. Art. 94, II, da CF/1946.

¹⁶. É de se ressaltar, no entanto, que a Lei nº 33, de 13 de maio de 1947, previu em seu artigo 5º, que dos nove membros do Tribunal Federal de Recursos, até três serão escolhidos dentre os “*antigos Juízes regionais ou substitutos da extinta Justiça Federal*”.

¹⁷. CAVALCANTI (1956) - p. 292.

¹⁸. O Ato Institucional nº 2, de 1965, manteve expressamente a Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais, bem como as respectivas emendas, nelas introduzindo alterações. Para o que interessa ao objeto do presente estudo, houve a restauração da Justiça Federal de 1º Grau, bem como a definição de sua competência, mediante alterações na redação dos arts. 94 e 105 da Carta de 1946.

¹⁹. *Idem, ibidem*.

aos tratados e contratos celebrados pela União, dispôs serem os juízes federais competentes para processar e julgar “*as causas fundadas em tratado ou em contrato da União com Estado estrangeiro ou com organismo internacional*”.

De se observar que o Ato Institucional nº 02/65 foi o primeiro ato normativo que, ao tratar da regra de competência, fez referência a organismos internacionais. Ademais, a redação nele estabelecida revelou-se até o momento definitiva, na medida em que atos normativos posteriores, inclusive a própria Constituição Federal de 1988, apenas o reproduziram.

Com efeito, exatamente com a mesma redação se encontra a regra na Lei 5.010/66 (art. 10, III), na Constituição Federal de 1967 (art. 119, III), na Emenda Constitucional nº 01/1969 (art. 125, III) e na Constituição Federal de 1988 (art. 109, III).

Como se pode observar, a competência da Justiça Federal de primeiro grau para processar e julgar causas fundadas em tratados ou contratos celebrados pela União com Estados estrangeiros ou com organismos internacionais está presente em nosso ordenamento, sem grandes modificações, desde a criação da Justiça Federal, no ano de 1890, até a atual Constituição, registrando-se a ausência de regramento da matéria apenas nas Constituições Federais de 1937 e de 1946 (esta na redação anterior ao Ato Institucional nº 02/1965).

No tocante à evolução do texto ao longo dos anos, verifica-se que a limitação originalmente existente, no sentido de que deveria figurar como autor um estrangeiro, foi suprimida a partir da Constituição Federal de 1934 e, ainda, que a menção a tratados ou contratos celebrados com organismos internacionais passou a figurar a partir da modificação feita à Constituição Federal de 1946 pelo Ato Institucional nº 02/1965.

A DISTINÇÃO ENTRE TRATADO-LEI E TRATADO-CONTRATO

O texto constitucional faz referência a *tratados ou contratos* celebrados pela União com Estado estrangeiro ou organismo internacional, de forma que sua adequada interpretação pressupõe necessariamente a definição de tratado e de contrato internacional.

Consoante dispõe o art. 1º da Convenção de Viena de 1969 sobre Direito dos Tratados, tratado “*significa um acordo internacional celebrado entre Estados em forma escrita e regido pelo direito internacional, que conste, ou de um instrumento único ou de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica*”.

Conceito similar é adotado no art. 2º da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, celebrada no ano de 1986, segundo o qual tratado é o acordo internacional “*regido pelo Direito Internacional e celebrado por escrito: i) entre um ou mais Estados e uma ou mais organizações internacionais; ou ii) entre organizações internacionais, quer este acordo conste de um único instrumento ou de dois ou mais instrumentos conexos e qualquer que seja sua denominação específica*”.

É importante atentar para a parte final dos conceitos estabelecidos nas normas convencionais, segundo as quais um acordo internacional celebrado entre Estados ou organizações internacionais que adote a forma escrita e seja regulado pelo direito internacional é um tratado, “*qualquer que seja sua denominação específica*”.

São, portanto, tratados internacionais quaisquer acordos formais concluídos entre pessoas jurídicas de direito internacional público, independentemente da denominação que a eles haja sido atribuída, consoante bem acentua Francisco Rezek²⁰:

A análise da experiência convencional brasileira ilustra, quase que à exaustão, as variantes terminológicas de *tratado* concebíveis em português: *acordo, ajuste, arranjo, ata, ato, carta, código, compromisso, constituição, contrato, convenção, convênio, declaração,*

²⁰. REZEK (2007) – p.16.

estatuto, memorando, pacto, protocolo e regulamento. Esses termos são de uso livre e aleatório, não obstante certas preferências denunciadas pela análise estatística.

Dessarte, uma primeira observação deve ser feita com relação ao disposto no texto constitucional: o art. 109, III, da Constituição Federal de 1988, ao se referir a *tratado ou contrato internacional* celebrado entre a União e Estado estrangeiro ou organização internacional, está se referindo a uma única realidade jurídica, qual seja, o tratado internacional, acordo formal celebrado entre a República Federativa do Brasil e algum Estado estrangeiro ou organização internacional²¹.

Embora o conteúdo dos tratados seja praticamente infinito, a ponto de renomados juristas afirmarem que “*os tratados só podem ser definidos pelo seu aspecto formal*”²², pensamos que assiste razão à Professora Carmen Tibúrcio²³, ao afirmar que a tradicional distinção feita em doutrina, sob o aspecto material dos tratados, entre tratado-lei e tratado-contrato, pode ser útil à interpretação da regra de competência estabelecida na Constituição Federal.

Essa distinção, segundo Celso Duvivier de Albuquerque Mello, baseia-se no conteúdo do tratado; é, portanto, um critério material de classificação²⁴.

Segundo a construção doutrinária, tratados-leis seriam aqueles cuja finalidade é a criação de normas jurídicas que os Estados aceitam pela via convencional como normas de conduta, os quais “*seriam fonte do direito internacional público e nos quais se manifestaria a vontade coletiva de conteúdo idêntico*”, estabelecendo “*uma situação jurídica impessoal e objetiva*”²⁵, servindo, portanto, à “*codificação do direito internacional público*”²⁶.

²¹. Nesse sentido é o entendimento de Aluísio Gonçalves de Castro Mendes: “*Portanto, ao utilizar-se da expressão ‘tratado’, despidiendas são as palavras ‘contrato’, ‘União’, ‘Estado estrangeiro’ e ‘organismo internacional’, pois a primeira seria espécie do gênero e as demais indicariam os únicos atores possíveis na cena convencional, lendo-se República Federativa do Brasil em vez de União*” (MENDES (2006) – p. 104).

²². MELLO (2004) – p. 212.

²³. TIBÚRCIO, Carmen – Aula proferida no dia 20/10/2009, na disciplina *Processo Civil Internacional*, integrante do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

²⁴. *Op. cit.*, p. 219.

²⁵. *Idem, ibidem*.

²⁶. *Op. cit.* – p. 220.

De outra parte, os tratados-contratos seriam aqueles que não têm por fim estabelecer normas de conduta, mas finalidades outras (acordos de comércio, de aliança, de cessão territorial²⁷), de cunho variado, voltadas à criação de “*situações jurídicas subjetivas*”²⁸.

Assim, se de um lado os tratados-leis buscam definir regras de conduta, sendo dotados de um cunho normativo geral, de outro os tratados-contratos têm finalidade de outra natureza, estabelecendo em geral algum tipo de cooperação (comercial, jurídica, dentre outras).

Tal distinção, segundo nos relata também Celso D. de Albuquerque Mello²⁹, é bastante criticada na doutrina de direito internacional público (Scelle, Kelsen, Quadri, Sereni, Morelli), que propõe seja abandonada, por desprovida de valor jurídico e rigor científico, o que dificultaria sua aplicação, encontrando-se em doutrina diferentes autores que classificam um mesmo tratado ora como tratado-lei, ora como tratado-contrato.

Também Francisco Rezek aponta que a classificação “*vem padecendo de uma incessante perda de prestígio*”³⁰.

Não obstante, segundo o Celso D. de Albuquerque Mello, a distinção não seria de todo desprovida de valor³¹:

Entretanto, podemos salientar que na prática realmente existem certos tratados (os denominados tratados-leis) que possuem certas características próprias: normas objetivas, aberto, impessoal e unidade de instrumento. A distinção entre tratado-lei e tratado-contrato apresenta valor no tocante à aplicação das regras de interpretação, isto é, nos tratados-contratos recorre-se mais às negociações anteriores à conclusão dos tratados.

Além desse valor hermenêutico no campo do direito internacional público, e reportando-nos novamente às observações tecidas pela Professora Carmen Tibúrcio, pensamos que a distinção também é útil à interpretação e aplicação da regra de competência estabelecida no art. 109, III, da Constituição Federal de 1988, e nos textos constitucionais e

²⁷. REZEK (2007) – p. 28.

²⁸. MELLO - *op. cit.* – p. 219.

²⁹. *Idem* – p. 220.

³⁰. *Idem* – p. 28.

³¹. *Idem, ibidem.*

legais precedentes, tanto que já serviu de fundamento em julgado do Supremo Tribunal Federal que será oportunamente objeto de análise.

A REGRA DE COMPETÊNCIA NA DOUTRINA CONSTITUCIONAL

A maioria dos autores que teceram comentários às diferentes Constituições republicanas brasileiras não dedicou maior atenção à regra segundo a qual a Justiça Federal de primeiro grau é competente para processar e julgar causas fundadas em tratado ou contrato celebrado pela União com estado estrangeiro ou organismo internacional, limitando-se a enumerar a hipótese, dentre tantas outras em que se afigura presente a competência da Justiça Federal³².

Sob a égide da Constituição Federal de 1891, Pedro Lessa, em seu clássico trabalho *Do Poder Judiciário*³³, defendeu que a referência ao estrangeiro existente no art. 60, “f” da primeira Constituição republicana tinha por finalidade “*declarar formalmente a competência da justiça federal brasileira para decidir as causas propostas por estrangeiros contra a União*”.

A finalidade da regra seria a de fortalecer o Estado brasileiro diante de credores internacionais, mostrando-lhes claramente que, se necessário, poderiam ajuizar ações perante a Justiça Federal, para a cobrança daquilo que lhes fosse devido.

Seria, portanto, indiferente a natureza ou espécie do tratado, bastando para a fixação da competência da Justiça Federal que figurasse no pólo ativo um estrangeiro e que seu pedido tivesse por causa de pedir um tratado ou contrato internacional³⁴:

Pouco importa a natureza, ou a espécie do tratado, ou convenção. Diante dos termos amplos da Constituição, à justiça federal não é lícito restringir a sua competência a certas

³² . Assim, a título exemplificativo, limitaram-se a enumerar a hipótese como de competência da Justiça Federal: CENEVIVA (2003) – p. 281; FERREIRA (1998) – p. 431; FERREIRA FILHO (1995) – p. 220; KIMURA (2001) – p. 289; MORAES (2009) – pp. 573/574; SILVA (1998) – p. 563; ZIMMERMANN (2006) – p. 559.

³³ . LESSA (2003) – p. 217 e ss.

³⁴ . *Idem*, p. 220.

especies de tratados, ou convenções. Em quaesquer ajustes internacionaes é sempre possivel incluir clausulas, ou estipulações, de que se originem interesses individuaes, que, protegidos assim por actos que têm força legal, são direitos subjectivos, garantidos pelo preceito constitucional que óra analysamos, *preceito que expressamente obriga a nação brasileira a responder como ré perante a sua justiça, a justiça da União, sempre que fôr citada por um estrangeiro para as ações que menciona esta parte do artigo 60.*

Assim, é de se ver que a posição do autor, com relação à regra de competência em questão, exige estejam presentes no processo, no pólo ativo, um estrangeiro e, no pólo passivo, a União, demandada ao cumprimento da obrigação por ela assumida em tratado ou contrato internacional.

Quanto a esse posicionamento, há que se indagar acerca da razoabilidade da adoção da restritiva exigência de que figure necessariamente no pólo passivo a União, na medida em que a Constituição Federal de 1891 já previa a competência da Justiça Federal para processar e julgar “*todas as causas propostas contra o Governo da União ou Fazenda Nacional, fundadas em disposições da Constituição, leis e regulamentos do Poder Executivo, ou em contratos celebrados com o mesmo Governo*” (art. 60, b), o que em princípio tornaria, adotada tal interpretação, em grande parte supérflua a regra da alínea “f”.

Em linha semelhante seguiu o jurista e Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Maximiliano Pereira dos Santos em seus *Comentários à Constituição Brasileira de 1891*³⁵, nos quais explicitou que teria buscado o constituinte, de um lado, deixar claro que era assegurado o direito de ação ao estrangeiro que contratasse com o Governo Brasileiro e, de outro, resguardar o Brasil no plano internacional, na medida em que “*a denegação de justiça ou uma sentença clamorosamente iníqua perturbam as relações internacionaes a cargo do Governo Federal. Também é elle o responsavel pelo que tratou. Logicamente, à magistratura nacional impende resolver os litígios que interessam à tranquillidade e à honra do Brasil*”.

Na medida em que a presença de um estrangeiro como autor da ação deixou, desde a Constituição de 1934, de ser condição para a fixação da competência da Justiça Federal,

³⁵. SANTOS (2005) – p. 629/630.

resta atual o comentário do autor, no sentido de que a justificativa da regra seria resguardar o Estado brasileiro no plano internacional, atribuindo-se a uma Justiça da União o julgamento das causas que tivessem por fundamento tratado ou contrato internacional a que se obrigou o Brasil a cumprir.

Em comentário à Constituição Federal brasileira de 1967, o professor português Marcelo Caetano³⁶ afirmou que a competência resultante de tratados, convenções ou contratos internacionais se verifica quando “*envolvam interesses superiores da Nação (como os crimes políticos ou contra a organização do trabalho ou decorrentes de greve)*”.

O critério do *interesse superior da nação*, apesar de seu elevado grau de indeterminação e consequente diminuta operacionalidade, teve alguma repercussão na jurisprudência nacional acerca do tema, como se verifica no Conflito de Jurisdição nº 6.528/RJ, julgado pelo STF e objeto de comentário no capítulo dedicado à jurisprudência.

Pontes de Miranda, também comentando a Constituição Federal de 1967³⁷, limitou-se a afirmar que “*quaisquer causas oriundas dos negócios jurídicos de que sejam outorgantes ou outorgados organismos interestatais ou supra-estatais e o Brasil são da competência dos juízes federais, se autor, réu, assistente ou opoente não é a União ou algum Estado-membro, o Distrito Federal ou Município*”.

Pontes de Miranda, diferentemente de Pedro Lessa e Carlos Maximiliano, não exigia figurasse a União na relação processual, mas, ao contrário, entendia que a regra de competência do art. 125, III, da Constituição Federal de 1967 (redação da E.C nº 01/1969) se justificava pela sua ausência, eis que, presente a União na relação processual, justificada estaria a competência da Justiça Federal com base no inciso I do art. 125³⁸.

³⁶. CAETANO (1987) – p. 431.

³⁷. PONTES DE MIRANDA (1974) – pp. 215/216.

³⁸. “Art. 125. Aos juízes federais compete processar e julgar, em primeira instância: I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou opoentes, exceto as de falência e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Militar”.

A REGRA DE COMPETÊNCIA NA DOUTRINA PROCESSUAL

Como referido, a doutrina processual pouca atenção tem dedicado à interpretação da regra de competência de que tratamos e não tem se preocupado em estabelecer um critério suficientemente seguro para sua aplicação.

Na seara processual, o tema é objeto de estudo principalmente em monografias que tratam da organização e competência da Justiça Federal, todas da lavra de juízes federais que se dedicaram ao estudo acadêmico de ampla gama de questões relacionadas a este ramo da Justiça.

A juíza federal Vera Lúcia Feil Ponciano, em sua excelente obra sobre a organização e competência da Justiça Federal³⁹, defende, com base em voto do Ministro Sydney Sanches no Conflito de Jurisdição nº 6.528/RJ, que o dispositivo constitucional “*deve ser interpretado de forma restrita, de modo a ser aplicado tão-somente nas questões internacionais de maior expressão, relativas, por exemplo, à própria soberania*”.

No entanto, não chega a autora – assim como não o fez o Ministro em seu voto - a desenvolver um critério que permita identificar quais seriam essas questões internacionais de maior expressão, reportando-se aos fundamentos lançados pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que, para fixação da competência da Justiça Federal, seria necessário que a ação versasse especificamente sobre algum dispositivo do tratado ou contrato internacional.

Na mesma linha restritiva segue o juiz federal Vladimir Souza Carvalho⁴⁰, para quem “*todo cuidado é pouco para se evitar uma interpretação extensivamente ampla do termo tratado*”, ressaltando que uma interpretação pouco cuidadosa poderia inclusive justificar a competência da Justiça Federal para toda e qualquer ação cambial, na medida em que o Brasil é signatário da Convenção de Genebra, relativa à Lei Uniforme sobre Letra de Câmbio e Nota Promissória, o que não se afiguraria compatível com o perfil da Justiça Federal.

³⁹. *Op. cit.*, pp. 74/75.

⁴⁰. CARVALHO (2008) – p. 169.

A *ratio* da regra de competência, segundo o autor, é a preservação do Estado Brasileiro no plano internacional, de forma que a competência da Justiça Federal está presente em razão de seu interesse político na observância do tratado ou contrato⁴¹:

Lógico que a ação tramite na Justiça Federal. A União reserva a esta o poder de conhecer tais demandas, porque é da exclusiva atribuição da União manter relações com Estados estrangeiros, nos termos do art. 21, I, da Constituição Federal atual. A preocupação é eminentemente internacional, dentro da política de boas relações que deve manter com a comunidade mundial, dando à sua própria justiça, a Justiça Federal, o processamento e julgamento de ações fundadas em contrato internacional celebrado ou abraçado pelo Brasil.

Já o juiz federal Antônio César Bochenek, em sua obra relativa à competência cível da Justiça Federal, após análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, conclui, no que parece ser um caminho útil para compreensão da regra, que serão da competência da Justiça Federal as causas “*que tenham por objeto essencial obrigações derivadas de disposições contidas no próprio tratado, ou seja, as causas que tenham o tratado ou contrato internacional como fundamento legal do pedido*”⁴².

O estudo mais amplo sobre o tema, no entanto, foi desenvolvido pelo juiz federal e professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro Aluísio Gonçalves de Castro Mendes⁴³.

Destaca o ilustre professor fluminense que o Decreto 848/1890 e a Constituição Republicana de 1891 estabeleciam regra de competência que mesclava um critério material (causa fundada em tratado ou contrato) e pessoal (ações propostas por estrangeiros), sendo certo que a partir da Constituição Federal de 1934, a limitação decorrente do critério pessoal foi suprimida⁴⁴, como já tivemos a oportunidade de abordar.

Posteriormente, busca o autor estabelecer o alcance da regra, confrontando-a com outros dispositivos constitucionais atributivos de competência jurisdicional, bem como a

⁴¹. *Op. cit.* – p. 171.

⁴². BOCHENEK (2004) – p. 128.

⁴³. MENDES (2006).

⁴⁴. *Op. cit.* – p. 102.

partir de subsídios colhidos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da doutrina de direito internacional público⁴⁵:

O alcance da regra inserta no inciso III do art. 109 é muito restrito e de difícil compreensão, como decorrência da interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal ao dispositivo. Cabe lembrar que se a causa envolver a União de um lado e Estado estrangeiro ou organismo internacional de outro, a competência será da Suprema Corte, por força do art. 102, I, *e*. Da mesma forma, se o litígio envolve Município ou pessoa domiciliada ou residente no País num pólo e no contrário, Estado estrangeiro ou organismo internacional, a competência da Justiça Federal já estava assegurada com base no art. 109, II, da Lei Magna. Não se esquecendo, também, independentemente das duas hipóteses antes mencionadas, da abrangente regra disposta no inciso I. Restaram, ao que parece, apenas os conflitos fundados em tratados, envolvendo as pessoas nacionais e estrangeiras de direito privado, mas, neste caso, desde que a Justiça brasileira seja competente, concorrente ou exclusivamente, pela ordem, nos termos dos arts. 88 e 89 do Código de Processo Civil. (grifo nosso)

Dessarte, na conclusão do ilustre professor fluminense, a regra de competência inserta no art. 109. III, da Constituição Federal, pressupõe ação entre pessoas jurídicas de direito privado, nacionais e estrangeiras, fundadas em tratados internacionais.

O autor se aproxima, ainda, daquele que nos parece ser o critério mais útil à interpretação do dispositivo constitucional: invoca as lições de Francisco Rezek e Celso Duvivier de Albuquerque Mello a respeito da distinção entre tratados-leis e tratados-contratos, mas não chega a enunciar expressamente que tal distinção está na base da aplicação da regra de competência.

⁴⁵. *Op. cit.* – p. 104.

A REGRA DE COMPETÊNCIA NA JURISPRUDÊNCIA

A jurisprudência nacional em diferentes momentos enfrentou o tema, mas na maioria das vezes sem a definição expressa de um critério de aplicação da regra de competência de que tratamos, sendo de se destacar que, de modo geral, a interpretação do dispositivo constitucional tem sido bastante restritiva em nossos Tribunais Superiores.

As primeiras discussões trazidas ao Judiciário acerca da aplicação da regra de competência diziam respeito a ações executivas cambiais propostas após a incorporação ao direito interno nacional da Convenção de Genebra de 1930, por meio da qual adotamos a Lei Uniforme sobre Letra de Câmbio e Nota Promissória⁴⁶.

Com efeito, ao julgar o Conflito de Jurisdição 4663/SP⁴⁷, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a competência da Justiça Estadual para processar e julgar ações executivas cambiais, mesmo após a aprovação da Convenção de Genebra entre nós, acolhendo argumento lançado no voto do Ministro Relator Eloy da Rocha no sentido de que *“na ação executiva cambial não há questão fundada em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional, nem se descobre, nela, ainda imediatamente, interesse interestatal”*.

Entendeu o Supremo, portanto, pela inaplicabilidade da regra de competência prevista no art. 119, III, da Constituição Federal de 1967, afastando a competência da Justiça Federal para processamento das ações executivas cambiais.

Também de longa data se encontram no Judiciário julgados relativos à competência para processar e julgar ações indenizatórias propostas contra empresas de transporte aéreo internacional, com fundamento na Convenção de Varsóvia de 1929 e no Protocolo de Haia de 1955, que a emendou⁴⁸ (extravio de bagagem, por exemplo).

⁴⁶ . Aprovada pelo Decreto Legislativo 54, de 08/09/1964 e promulgada pelo Decreto 57.663, de 24 de janeiro de 1966.

⁴⁷ . STF – 3ª T. - Conflito de Jurisdição 4663/SP – Rel. Min. Eloy da Rocha – j. de 17/05/1968 – DJ de 13/02/1969. Também entendendo pela competência da Justiça Estadual nas ações executivas cambiais: STF – 1ª T. – Conflito de Jurisdição 4967/MG – Rel. Min. Aliomar Baleeiro – j. de 25/03/1969 – DJ de 27/06/1969.

⁴⁸ . Incorporados ao ordenamento jurídico nacional respectivamente pelos Decretos 20.704, de 24/11/1931, e 56.463, de 15 de junho de 1965.

Na seara relativa à responsabilidade civil do transportador aéreo, o Supremo Tribunal Federal entendeu inicialmente⁴⁹ que a competência para processar e julgar tais ações era da Justiça Federal, fundamentando tal entendimento nos incisos IX (“*questões de direito marítimo e navegação, inclusive aérea*”) e III (“*causa fundada em tratado ou contrato internacional*”) do art. 125 da Emenda Constitucional nº 01/69.

Entendia o Supremo Tribunal Federal, consoante se extrai do voto do Ministro Bilac Pinto, relator do Recurso Extraordinário 70.864/SP, que é competente a Justiça Federal, porque a questão inequivocamente se qualificava como de navegação aérea (inciso IX do art. 125) e, adicionalmente, porque o “*contrato firmado entre as partes para o transporte de mercadorias teve por base os atos internacionais citados* [Convenção de Varsóvia e Protocolo de Haia]” (inciso III do art. 125).

Em outras palavras, naquilo que é relevante para o nosso objeto de estudo, entendeu o Ministro que é competente a Justiça Federal quando o Tratado ou Contrato Internacional é a *fonte do direito* aplicável ao caso sob julgamento.

Tal orientação, no entanto, veio a mudar após a edição da Emenda Constitucional nº 07/1977, que retirou da Justiça Federal a competência para julgar “*questões de direito marítimo e navegação, inclusive aérea*”, reservando-lhe unicamente competência criminal (“*crimes cometidos a bordo de navios e aeronaves*”).

Com efeito, consoante nos dá notícia Vera Lúcia Fiel Ponciano⁵⁰, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Conflito de Jurisdição nº 6.528/RJ^{51 52}, reconheceu que, após a Emenda Constitucional nº 07/1977, a competência para processar e julgar ações indenizatórias propostas em questões relativas a transporte aéreo internacional passou a ser da Justiça Estadual, não se sustentando a competência da Justiça Federal unicamente com fundamento no art. 125, III, da Emenda Constitucional nº 01/1969, ao qual haveria de se dar interpretação restritiva.

⁴⁹. STF – 2ª Turma - RE 70.864/SP – Rel. Min. Bilac Pinto – RTJ 57/72.

⁵⁰. *Op. cit.* – pp. 74/75.

⁵¹. STF – Tribunal Pleno – CJ 6.528/RJ – Rel. Min. Sydney Sanches - DJ de 27/03/1987 – p. 5161.

⁵². Na mesma linha, destaca-se o Recurso Extraordinário nº 92.813/DF, julgado pela 2ª Turma do STF, da relatoria do Min. Décio Miranda e publicado no DJ de 22/08/1980, na página 6.154.

O Ministro Relator Sydney Sanches, em seu voto, consignou que “*apenas quando a relação jurídica versar propriamente algum dispositivo de tratado ou de contrato de União com estados estrangeiros ou organismo internacional, apenas nestes casos é que a competência se deslocará para a Justiça Federal*”.

Em síntese, na interpretação restritiva adotada pelo STF no julgado em questão, a competência da Justiça Federal apenas estaria presente quando em discussão o cumprimento de alguma cláusula ou norma do próprio tratado ou contrato internacional.

Não obstante, foi no julgamento do Conflito de Jurisdição 6.147⁵³, também relativo à questão do transporte aéreo internacional, que o Supremo Tribunal Federal, acolhendo o voto do Ministro Relator Xavier de Albuquerque, no sentido de fixar a competência da Justiça Estadual, estabeleceu um critério para distinguir quais, dentre as demandas fundadas em tratado, inserem-se na competência da Justiça Federal, servindo-se da oposição entre tratado-lei e tratado-contrato:

Na Constituição de 1946, em sua primitiva redação, norma semelhante atribuía à competência do Supremo Tribunal Federal o julgamento, em recurso ordinário, das causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro (art. 101, II, b). Resultou ela de emenda que o saudoso e insigne Hilton Campos justificou, na Constituinte, com a explicação de que a matéria ficava mais bem colocada na competência do Supremo Tribunal Federal, porque podia envolver questões da maior gravidade, que dissessem até respeito à soberania de países estrangeiros (José Duarte, A Constituição Brasileira de 1946, II/311).

Creio que será muito para, se acaso possível, hipótese de causa fundada em tratado-lei, que guarda semelhante conotação. E penso que a norma tem pertinência com o tratado-contrato, e aplicação quando este constituir a própria fonte do direito discutido na causa.” (grifos nossos)

⁵³. STF – Tribunal Pleno – Conflito de Jurisdição nº 6147 – Rel. Min. Xavier de Albuquerque – j. 29/03/1979 – DJ de 19/04/1979 – p. 3063.

Dessarte, nesse julgado, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a regra do art. 125, III, da EC nº 01/69 só seria aplicável se a demanda fosse fundada em um tratado-contrato, atribuindo-se à Justiça Estadual aquelas fundadas em tratado-lei.

Também seguiu uma linha restritiva a jurisprudência do Tribunal Federal de Recursos, o qual chegou a editar um enunciado de Súmula no sentido de que, após a Emenda Constitucional nº 07/1977, é da competência da Justiça Estadual o julgamento de ações indenizatórias relativas a transporte aéreo internacional, ainda que fundamentadas na Convenção de Varsóvia de 1929⁵⁴.

Já no sentido de se reconhecer a competência da Justiça Federal, são encontradas na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça decisões relativas a hipóteses de dano ambiental causado por vazamentos de óleo, quando a ação estiver fundamentada na Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição de Óleo, celebrada em Bruxelas no ano de 1969⁵⁵.

Em quatro conflitos positivos de competência (ED no CC 2374/SP⁵⁶, ED no CC 2473/SP⁵⁷, CC 10.445/SP⁵⁸ e CC 16.953/SP⁵⁹), o Superior Tribunal de Justiça entendeu pela competência da Justiça Federal, ao argumento de que, estando a causa fundada em convenção internacional, é competente a Justiça Federal, nos termos do art. 109, III, da Constituição Federal de 1988.

Em nenhum dos quatro julgados, porém, foi estabelecido um critério distintivo entre a situação neles analisada (em que se reconheceu a competência da Justiça Federal) e aquelas relativas às ações versando responsabilidade civil do transportador aéreo e

⁵⁴. “Súmula 21. Após a Emenda Constitucional nº 7 de 1977, a competência para o processo e julgamento das ações de indenização, por danos ocorridos em mercadorias, no transporte aéreo, é da Justiça Comum Estadual, ainda quando se discuta a aplicação da Convenção de Varsóvia relativamente ao limite da responsabilidade do transportador” (aprovação em 29/11/1979 e publicação no Diário de Justiça de 20/08/1981).

⁵⁵. Aprovada pelo Decreto Legislativo 74/76, promulgada pelo Decreto 79.437/77 e regulamentada pelo Decreto 83.540/79.

⁵⁶. STJ – 1ª Seção – EDcl no CC 2374/SP – Rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro – DJ de 10/05/1993 – p. 8584.

⁵⁷. STJ – 1ª Seção – Edcl no CC 2473/SP – Rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro – DJ de 10/05/1993 – p. 8584.

⁵⁸. STJ – 1ª Seção – CC 10.445/SP – Rel. Min. Demócrito Reinaldo – DJ de 10/10/1994 – p. 27058.

⁵⁹. STJ – 1ª Seção – CC 16.953/SP – Rel. Min. Ari Pargendler – DJ de 19/08/1996 – p. 28.417.

aplicação da Lei Uniforme, nas quais a jurisprudência nacional não reconheceu deter competência a Justiça Federal.

Também vem sendo de longa data reconhecida a competência da Justiça Federal, nas ações em que empresa estrangeira busca a proteção de nome comercial que goza de notoriedade internacional, independentemente de registro no Brasil, fundamentando a pretensão na Convenção da União de Paris (e posteriores revisões), celebrada em 1883 e promulgada entre nós pelo Decreto 9.233, de 28 de junho de 1884.

Conforme se extrai da obra de Vladimir Souza Carvalho⁶⁰, tal entendimento foi sedimentado ainda pelo Tribunal Federal de Recursos⁶¹.

Análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça acerca da matéria revela que esta Corte de Uniformização vem também reconhecendo a competência da Justiça Federal, embora sem abordar o tema explicitamente, mas apenas assumindo como válidos os julgados oriundos da primeira e segunda instâncias da Justiça Federal⁶², de modo que também não resta claro na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, se a competência da Justiça Federal na hipótese é reconhecida com fundamento no art. 109, III, da Constituição Federal ou, se, ao contrário, deve-se ao fato de no processo figurar como parte autônoma o Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI, autarquia federal (art. 109, I, CF/88).

Uma terceira hipótese em que vem sendo reconhecida a competência da Justiça Federal diz respeito às ações de alimentos propostas com fundamento na Convenção sobre a Prestação de Alimentos no Estrangeiro⁶³ celebrada em Nova Iorque no ano de 1956 e da qual o Brasil é signatário.

⁶⁰. *Op. cit.* – p. 170.

⁶¹. TFR – CNJ 1587/MG – Rel. Min. Moacir Catunda – DJU 26/06/1974 – p. 4479 *apud* CARVALHO – *op. cit.* – p. 170.

⁶². STJ – 4ª T. – REsp 555.086/RJ – Rel. Min. Jorge Scartezzini – DJ de 28/02/05 – p. 327; STJ – 3ª T. – MC 5714/RJ – Rel. para acórdão Min. Antônio de Pádua Ribeiro – DJ de 02/06/03 – p. 294; STJ – 3ª T. – REsp 246652/RJ – Rel. Min. Castro Filho – DJ de 16/04/2007 – p. 180; STJ – 3ª T. – REsp 703754/RJ – Rel. Min. Ari Pargendler – DJ de 23/04/2007 – p. 257.

⁶³. Aprovada pelo Decreto Legislativo 10/58, promulgada pelo Decreto 56.826/65 e posteriormente corroborada pelo artigo 26 da Lei 5.478/68.

Não obstante, consoante destaca Vera Lúcia Feil Ponciano⁶⁴, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem reconhecido a competência da Justiça Federal para julgamento dessas ações de alimentos não em razão de se encontrarem as mesmas fundadas em tratado internacional (art. 109, III, CF/88), mas em razão de figurar como entidade intermediária o Ministério Público Federal (art. 109, I, CF/88).

Em outras palavras, o reconhecimento da competência da Justiça Federal, quanto a esta modalidade de ação, tem sido justificada, na jurisprudência do STJ⁶⁵, não em razão da matéria (ação fundada em tratado), mas em razão da qualidade da parte (Ministério Público Federal como entidade intermediária), o que não nos parece a melhor interpretação, como será objeto de discussão no próximo capítulo.

Por fim, cabe mencionar que a jurisprudência também vem reconhecendo à Justiça Federal competência para processar e julgar ações de busca e apreensão de menores que tenham por fundamento a Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, concluída em Haia, em 25 de outubro de 1980 e promulgada pelo Decreto 3.413/2000.

Assim, ao apreciar o Conflito de Competência nº 64.120/PR⁶⁶, o Ministro Relator Castro Filho, em decisão monocrática, decidiu pela competência da Justiça Federal para processamento tanto de ação de busca e apreensão de menor proposta pela União no juízo federal, quanto de pedido de guarda proposto pela mãe do menor no juízo estadual, ao fundamento de que seriam as ações conexas.

Embora fundamentando sua decisão na conexão⁶⁷ entre as ações, o Ministro Relator nela transcreveu em parte a decisão do juízo federal de primeiro grau suscitante do conflito

⁶⁴. *Op. cit.*, p. 74.

⁶⁵. STJ – CC 20.175/SP – Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito – DJU de 07/12/1998 – p. 38.

⁶⁶. STJ – CC 64.120 – Rel. Min. Castro Filho – DJ de 25/10/2006.

⁶⁷. Também fundamentando a decisão na conexão entre as ações, refira-se o CC 64.012/TO (STJ - 2ª Seção - Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito – DJ de 09/11/2006 – p. 250) e o recente CC 100345/RJ (STJ – 2ª Seção – Rel. Min. Luis Felipe Salomão – j. de 11/02/2009 - DJ de 18/03/2009). É de se ressaltar que nesses três julgados, foram elementos preponderantes para a determinação da competência da Justiça Federal o fato de a União ser autora no processo que tramitava na Justiça Federal (art. 109, I, CF/88) ou haver manifestado interesse em intervir no processo em tramitação perante a Justiça Estadual (Súmula nº 150 do STJ), bem como a conexão entre essas ações e as que tramitavam perante a Justiça Federal. A regra de competência tratada no art. 109, III, da Constituição Federal de 1988, ou não chega a ser expressamente invocada, ou o é como *obiter dictum*, sem maior aprofundamento.

(Vara Federal de Guarapuava/PR), o qual afirmou a competência da Justiça Federal para julgamento de ações dessa natureza, porque “*o Estado Brasileiro tem o dever de prestar assistência para a pacificação do conflito. Daí surge o interesse da União e a conseqüente competência da Justiça Federal para o processamento dos feitos, nos termos do artigo 109, incisos I e III, da Constituição Federal*”.

Em síntese, a jurisprudência de nossos Tribunais Superiores vem reconhecendo a competência da Justiça Federal nas seguintes hipóteses: (a) ações relativas a vazamento de óleo fundadas na Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição de Óleo de 1969; (b) ações relativas à proteção do nome comercial com notoriedade internacional, propostas com fundamento na Convenção da União de Paris, celebrada em 1883; (c) ações de alimentos entre estrangeiros propostas com fundamento na Convenção sobre a Prestação de Alimentos no Estrangeiro de 1956; e, (d) ações de busca e apreensão de menores e correlatas que tenham por fundamento a Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças de 1980.

De outra parte, vem sendo atribuída a Justiça Estadual o julgamento das (a) ações executivas cambiais relativas a títulos de crédito regulados pela Convenção de Genebra de 1930; e, (b) ações indenizatórias relativas ao transporte aéreo internacional fundadas na Convenção de Varsóvia de 1929 e no Protocolo de Haia de 1955.

A DISTINÇÃO TRATADO-LEI E TRATADO-CONTRATO COMO CRITÉRIO

Do quanto se expôs até o momento, constata-se que a interpretação e a aplicação da regra de competência de que tratamos não encontram uniformidade, quer na doutrina, quer na jurisprudência, que ora reservam à Justiça Federal a competência para apreciação de determinadas causas fundadas em tratados, ora dela as subtraem.

Com efeito, há entendimentos no sentido de se conferir ao dispositivo uma interpretação ampla, atribuindo-se à Justiça Federal o julgamento de toda e qualquer ação

que tenha um tratado internacional celebrado pelo Estado brasileiro como causa de pedir, pouco importando a espécie de tratado^{68 69}.

Tal entendimento, no entanto, alberga interpretação literal da Constituição e, consoante já apontou o Supremo Tribunal Federal, é interpretação que não pode ser aceita, eis que levaria a uma hipertrofia da Justiça Federal, desvirtuando-a de seu perfil constitucional de atuar como uma Justiça voltada ao julgamento de causas em que figurem como partes entes federais, de modo a preservar a autonomia entre os entes federativos.

Servindo-nos de argumento lançado em voto do Ministro Thomsom Flôres⁷⁰, “*não seria possível compreender que todas as ações cambiais, tudo o que se discutisse em juízo sobre título desse gênero fosse atribuído a uma Justiça especializada, como a Federal. É conclusão que jamais se pode extrair da Constituição*”.

Algum *discrímen* há de ser feito, para se evitar tal agigantamento da competência da Justiça Federal, e nesse sentido se orienta a maior parte dos autores e dos julgados que enfrentaram o tema.

Dentre os critérios encontrados em doutrina e jurisprudência para tal distinção estão os de atribuir à competência da Justiça Federal apenas as causas relativas a tratados que veiculem *interesses superiores da Nação*⁷¹ ou que tratem de *questões internacionais de maior expressão*⁷². Tais critérios, no entanto, apresentam diminuta operacionalidade, porque dotados de um grau extremo de indeterminação.

Como distinguir os tratados que veiculem tais *interesses superiores* de outros tratados que não os veiculem? Como definir quais seriam as *questões internacionais de maior expressão*? Seria lícito dizer que um tratado internacional não veicule um *interesse*

⁶⁸. LESSA – *op. cit.* – p. 220.

⁶⁹. É bem verdade que a posição defendida por Pedro Lessa, embora de um lado seja muito ampla, ao defender que se inserem na competência da Justiça Federal todas as causas fundadas em tratado, qualquer que seja a sua espécie, de outro se revela restritiva ao exigir que figure necessariamente como ré a União. Tal restrição, no entanto e como já debatemos no capítulo próprio, não se sustentava nem mesmo diante do texto constitucional de 1891 e não foi acolhida na doutrina e jurisprudência supervenientes.

⁷⁰. STF – Conflito de Jurisdição 4.663/SP – *cit.*

⁷¹. CAETANO – *op. cit.* – p. 431. Adotando tal critério, o já citado Conflito de Jurisdição nº 6.528/RJ, julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

⁷². PONCIANO – *op. cit.* – p. 74/75. Adotando tal critério, colhe-se o voto do Ministro Sydney Sanches, proferido no já citado Conflito de Jurisdição nº 6.528/RJ, julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

superior do Estado brasileiro ou, ainda, uma *questão internacional de maior expressão* para o Estado brasileiro? Se assim o for, por que razão foi tal tratado firmado? São perguntas às quais a doutrina que defende tais critérios não ofereceu resposta e cuja ausência de resposta obsta o emprego dos critérios sugeridos.

Por outro lado, o critério de se reservar à Justiça Federal o julgamento das ações em que controvertidas disposições do próprio tratado⁷³ ou, ainda, das ações que apontem como específica causa de pedir disposição do próprio tratado⁷⁴, embora conte com a maior adesão entre os doutrinadores e julgadores, não parece – a despeito de seu inegável valor – atender plenamente ao propósito buscado pelos intérpretes da regra, que é o de evitar a hipertrofia e desvirtuamento da Justiça Federal, pela absorção de um grande número de demandas em que não figure qualquer ente federal como parte ou interveniente.

Com efeito, uma vez que os tratados, sobretudo os tratados-leis, uma vez incorporados ao direito interno, passam a ser aplicados como atos normativos internos para regramento de situações jurídicas concretas, parece-nos inafastável a conclusão de que a aplicação do critério proposto deslocará para a Justiça Federal todas as ações que neles tenham causa de pedir, como por exemplo, as próprias execuções cambiais relativas a títulos regrados pela Lei Uniforme.

Se o tratado estabelece o regramento da matéria, não seria muito difícil às partes moldarem a causa de pedir de forma a direcioná-la a dispositivo do tratado, deslocando assim a competência para a Justiça Federal.

Dessarte, embora reconhecendo valor ao critério proposto, pensamos que o mesmo se afigura insuficiente para adequada interpretação e aplicação da regra de competência prevista na Constituição.

Ao que nos parece, o melhor critério a orientar a interpretação do art. 109, III, da Constituição Federal de 1988, é a distinção entre tratado-lei e tratado-contrato, critério do qual se aproximou o Professor Aluísio Gonçalves de Castro Mendes⁷⁵ e que foi

⁷³. STF – Conflito de Jurisdição 6.528 – *cit.*

⁷⁴. BOCHENEK – *op. cit.* – p. 128.

⁷⁵. *Op. cit.* – p. 103.

expressamente defendido pela Professora Carmen Tibúrcio⁷⁶, ambos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e que contou, ao menos em uma oportunidade, com a acolhida do Supremo Tribunal Federal⁷⁷.

Com efeito, ao reservar à Justiça Federal o julgamento apenas das causas fundadas em tratados-contratos, alcança-se satisfatoriamente o resultado de se evitar a hipertrofia da Justiça Federal, na medida em que, não tendo tais tratados a pretensão de estabelecer regras de conduta gerais, o número de situações jurídicas individuais que emergirão de sua aplicação é significativamente menor.

De outra parte, na medida em que tais tratados são voltados principalmente à cooperação entre países (comercial, jurídica etc), eventual descumprimento daquilo neles estabelecido afeta a imagem do Estado brasileiro no plano internacional de uma maneira muito mais direta do que o eventual descumprimento de um tratado-lei por um particular que deixe de se submeter à regra de conduta nele estabelecida.

Justifica-se, em especial com relação aos tratados-contratos, a fixação da competência da Justiça Federal, preservando-se o interesse político do Estado brasileiro no seu cumprimento, tal qual defendido pela quase totalidade da doutrina nacional, que vê nessa preservação a razão subjacente à regra de competência.

Analisando-se, à luz desse critério distintivo, a jurisprudência de nossos Tribunais Superiores a respeito da aplicação da norma do art. 109, III, da Constituição Federal, observamos que, na maioria das vezes ele foi observado, ainda que de maneira não expressa.

Com efeito, com relação às ações executivas cambiais, que encontram fundamento na Lei Uniforme, adotada por meio da Convenção de Genebra, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a competência da Justiça Estadual, o que é compatível com o critério ora proposto, na medida em que tal convenção qualifica-se como um tratado-lei (tem uma pretensão normativa geral, estabelecendo requisitos formais e materiais de títulos de crédito, local de pagamento, regulando endosso, aceite e aval, além de outras questões).

⁷⁶. Vide Nota 23.

⁷⁷. Conflito de Jurisdição 6.147 – *cit.*

Também nas ações relativas à responsabilidade civil no transporte aéreo internacional, reguladas pela Convenção de Varsóvia e subsequente Protocolo de Haia, estamos diante de tratados-leis (unificação de regras relativas ao transporte aéreo internacional, tais como conteúdo mínimo de bilhetes de passagem, do recibo de bagagem não acompanhada, do conhecimento de transporte aéreo, além da regulação da responsabilidade civil do transportador e várias outras questões), razão pela qual o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Federal de Recursos, após a edição da Emenda Constitucional nº 07/77, coerentemente com o entendimento adotado com relação às ações cambiais, vieram a consolidar sua jurisprudência no sentido da competência da Justiça Estadual, inclusive com adoção expressa do critério em pelo menos um julgado, como já referido.

Também observaram o critério ora proposto as decisões que reconheceram a competência da Justiça Federal para julgamento de ações relativas à proteção de nome comercial fundadas na Convenção da União de Paris.

Com efeito, pensamos que, não obstante tal convenção seja predominantemente um tratado-lei (regulando em caráter geral o privilégio de invenção e respectivos prazos de duração, regramento de patentes e modelos de utilidade, causas de caducidade etc), em alguns aspectos – notadamente no que diz respeito à proteção do nome comercial⁷⁸ – apresenta-se a Convenção como um tratado-contrato, na medida em que assume o Estado brasileiro no plano internacional a obrigação de cooperação na proteção do nome comercial, adotando providências administrativas relativas à invalidação de registros efetuados em desconformidade com os termos da convenção, justificando-se portanto, como tem reconhecido a jurisprudência, a competência da Justiça Federal.

Relativamente às ações fundadas na Convenção e Nova Iorque a respeito de prestação de alimentos no estrangeiro e na Convenção de Haia sobre Sequestro

⁷⁸. “Art. 6º bis. (1) Os países da União comprometem-se a recusar ou invalidar o registro, quer administrativamente, se a lei do país o permitir, quer a pedido do interessado e a proibir o uso de marca de fábrica ou de comércio que constitua reprodução, imitação ou tradução, suscetíveis de estabelecer confusão, de uma marca que a autoridade competente do país do registro ou do uso considere que nele é notoriamente conhecida como sendo já marca de uma pessoa amparada pela presente Convenção, e utilizada para produtos idênticos ou similares. O mesmo sucederá quando a parte essencial da marca notoriamente conhecida ou imitação suscetível de estabelecer confusão com esta” (Convenção de Paris, com a revisão de Estocolmo de 14 de julho de 1967, promulgada entre nós pelo Decreto 75.572/75).

Internacional de Crianças, vislumbra-se com maior clareza hipóteses de tratado-contrato, eis que o Brasil assume no plano internacional o dever de cooperação jurídica, por meio de suas instituições intermediárias ou autoridades centrais, relativamente aos temas objeto das convenções, justificando-se a competência da Justiça Federal, tal qual vem sendo reconhecido por nossos tribunais.

Apenas parecem à primeira vista destoar dessa linha de entendimento os julgados do Superior Tribunal de Justiça relativos à competência para apreciar ações por danos ambientais fundadas na Convenção de Bruxelas sobre vazamento de óleo.

Entendemos que essa convenção há igualmente de ser qualificada como um tratado-lei (na medida em que tem uma pretensão normativa geral: definição da responsabilidade civil do proprietário do navio, causas de exclusão de responsabilidade, limitação da responsabilidade, prescrição, entre outros assuntos), inserindo-se, ao menos sob o aspecto do art. 109, III⁷⁹, da Constituição, na competência da Justiça Estadual, e não da Federal, como reconheceu o Superior Tribunal Justiça.

CONCLUSÃO

Como se vê, apesar do desprestígio⁸⁰ pelo qual a distinção entre tratado-lei e tratado-contrato vem passando, pensamos que essa distinção, colhida no tradicional doutrina do direito internacional, pode ser utilizada como instrumento de interpretação da regra de competência de que tratamos e, além disso, vem sendo aplicada – ainda que de maneira não expressa – na maioria dos julgados que buscaram interpretar a regra.

⁷⁹. É necessário ressaltar que os acórdãos do STJ não firmaram a competência da Justiça Federal unicamente no inciso III, mas também no inciso I, ao argumento de que havia intervenção do Ministério Público Federal e de que havia interesse da União, pelo dano ambiental haver atingido bem público da União, no caso o mar territorial. Assim, embora uma análise exclusivamente voltada ao inciso III, como destacamos, aponte para a competência da Justiça Estadual, a conjugação feita pelo STJ com o inciso I parece ser suficiente para firmar a competência da Justiça Federal, tal qual decidido por aquela Corte de Uniformização.

⁸⁰. REZEK – *op. cit.* – p. 28.

BIBLIOGRAFIA

BOCHENEK, Antônio César – *Competência cível da justiça federal e dos juizados especiais cíveis* – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – 2004.

CAETANO, Marcelo – *Direito constitucional – Vol. II – Direito constitucional brasileiro* – 2ª ed. revista e atualizada – Rio de Janeiro: Forense – 1987.

CARVALHO, Vladimir Souza – *Competência da justiça federal* – 7ª edição revista e atualizada – Curitiba: Juruá Editora – 2008.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão – *A constituição federal comentada* – Volume II - 3ª Edição – Rio de Janeiro: José Konfino Editor – 1956.

CENEVIVA, Walter – *Direito constitucional brasileiro* – 3ª edição – São Paulo: Saraiva – 2003.

DINAMARCO, Cândido Rangel – *Instituições de Direito Processual Civil* – Vol. I – 5ª Edição revista e atualizada – São Paulo: Malheiros – 2005.

FERREIRA, Pinto – *Curso de direito constitucional* – 9ª ed. ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva – 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves – *Curso de direito constitucional* – 22ª edição – São Paulo: Saraiva – 1995.

KIMURA, Alexandre Issa – *Constituição Federal de 1988 – Apontamentos doutrinários e jurisprudenciais* – São Paulo: Editora Juarez de Oliveira – 2001.

LESSA, Pedro – *Do Poder Judiciário* – Edição fac-similar – Brasília: Senado Federal – 2003.

MELLO, Celso D. de Albuquerque – *Curso de direito internacional público* – Vol. I – 15ª edição revista e aumentada – Rio de Janeiro: Renovar – 2004.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro – *Competência cível da justiça federal* – 2ª edição revista, atualizada e ampliada – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – 2006.

MORAES, Alexandre de – *Direito constitucional* – 24ª edição – São Paulo: Atlas – 2009.

PONCIANO, Vera Lúcia Feil – *Justiça Federal – Organização, Competência, Administração e Funcionamento* – 1ª Ed./1ª reimpr. - Curitiba: Juruá – 2009.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante – *Comentários à constituição de 1967* – 2ª ed. – 2ª tiragem – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – 1974.

REZEK, J. Francisco – *Direito internacional público (curso elementar)* – 10ª edição inteiramente revista e atualizada – São Paulo: Saraiva – 2007.

SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos – *Comentários à constituição brasileira de 1891* – Brasília: Senado Federal – 2005 – p. 629/630.

SILVA, José Afonso da – *Curso de direito constitucional positivo* – 15ª edição – São Paulo: Malheiros – 1998.

ZIMMERMANN, Augusto – *Curso de direito constitucional* – 4ª edição – Rio de Janeiro: Lumen Juris – 2006.