



INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA Nº 0053667 – 03.2017.8.19.0000
SUSCITANTE: EXMO. SR. DESEMBARGADOR RELATOR DO CONFLITO DE
COMPETÊNCIA Nº 0048290 – 85.2016.8.19.0000
INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA Nº 0039361 – 29.2017.8.19.0000
SUSCITANTE: EXMO. SR. DESEMBARGADOR RELATOR DO CONFLITO DE
COMPETÊNCIA Nº 0057265 – 96.2016.8.19.0000
INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA Nº 0051597 – 13.2017.8.19.0000
SUSCITANTE: EXMO. SR. DESEMBARGADOR RELATOR DO CONFLITO DE
COMPETÊNCIA Nº 0018282 – 91.2017.8.19.0000
INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA Nº 0053477 – 06.2018.8.19.0000
SUSCITANTE: EXMO. SR. DESEMBARGADOR RELATOR DO CONFLITO DE
COMPETÊNCIA Nº 0009859 – 45.2017.8.19.0000
INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA Nº 0021568 – 43.2017.8.19.0000
SUSCITANTE: EXMO. SR. DESEMBARGADOR RELATOR DO CONFLITO DE
COMPETÊNCIA Nº 0067348 – 40.2017.8.19.0000
CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 0048290 – 85.2016.8.19.0000
SUSCITANTE: JAIME NASCIMENTO DA SILVA
SUSCITADO: JUÍZO DE DIREITO DO 2º JUIZADO ESPECIAL FAZENDÁRIO DA
COMARCA DA CAPITAL E OUTRO
CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 0057265 – 96.2016.8.19.0000
SUSCITANTE: FRANCISCO GLAUBER DE SOUSA
SUSCITADO: JUÍZO DE DIREITO DA 1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA
DA CAPITAL E OUTRO
CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 0018282 – 91.2017.8.19.0000
SUSCITANTE: DALVINA NOGUEIRA DE BARROS
SUSCITADO: JUÍZO DE DIREITO DO 2º JUIZADO ESPECIAL FAZENDÁRIO DA
COMARCA DA CAPITAL E OUTRO
CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 0009859 – 45.2017.8.19.0000
SUSCITANTE: GETÚLIO FRANCISCO DE MEDEIROS
SUSCITADO: JUÍZO DE DIREITO DA 14ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA
DA CAPITAL E OUTRO
CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 0067348 – 40.2017.8.19.0000
SUSCITANTE: JUÍZO DE DIREITO DO 3º JUIZADO ESPECIAL FAZENDÁRIO DA
COMARCA DA CAPITAL
SUSCITADO: JUÍZO DE DIREITO DA 1ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA
DA CAPITAL
RELATOR: DESEMBARGADOR ALEXANDRE FREITAS CÂMARA

Direito processual. Incidente de assunção de competência. Necessidade de compor divergência acerca da possibilidade ou não de formação de litisconsórcio passivo entre ente público (estadual ou municipal) e particular (pessoa natural ou jurídica) nos processos que tramitam perante os Juizados Especiais da Fazenda Pública.

1. Atuação, como *amici curiae*, do Departamento de Direito Positivo da Escola de Ciências Jurídicas da UNIRIO, do Departamento de Direito Processual da Faculdade de Direito da UFF, do Departamento de Direito Processual da Faculdade de Direito da UERJ e do Departamento de Direito do Estado da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ.

2. Considerações acerca das classificações do litisconsórcio, quanto à força aglutinadora das razões de sua formação (litisconsórcio necessário ou facultativo) e quanto ao regime de tratamento dos litisconsortes (litisconsórcio unitário ou simples).

3. Possibilidade de formação do litisconsórcio necessário passivo entre ente público e particular nos processos que tramitam perante os Juizados Especiais da Fazenda Pública, já que a necessidade elimina qualquer óbice de competência e permite sua formação.

4. Possibilidade, também, de formação de litisconsórcio facultativo passivo entre ente público e particular nos processos que tramitam perante os Juizados Especiais da Fazenda Pública, seja esse litisconsórcio formado por comunhão de direitos ou obrigações, por conexão pela causa de pedir ou pelo pedido, ou por afinidade de questões, já que a competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública é determinada *ratione personae*, e não *ratione materiae*, o que permite que o litisconsórcio se forme.

5. Fixação da tese jurídica que, nos termos do art. 947, § 3º, do CPC, é dotada de eficácia vinculante: **É ADMISSÍVEL A FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO, NECESSÁRIO OU FACULTATIVO, ENTRE ENTE PÚBLICO E PARTICULAR, SEJA ESTE PESSOA NATURAL OU JURÍDICA, NOS PROCESSOS DE COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA.**

6. Julgamento dos conflitos de competência em que houve a assunção de competência.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos dos incidentes de assunção de competência e dos conflitos de competência em epígrafe.

ACORDAM, por unanimidade de votos, os Desembargadores que compõem a Seção Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em fixar a seguinte tese jurídica: **É ADMISSÍVEL A FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO**



PASSIVO, NECESSÁRIO OU FACULTATIVO, ENTRE ENTE PÚBLICO E PARTICULAR, SEJA ESTE PESSOA NATURAL OU JURÍDICA, NOS PROCESSOS DE COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA e, por conseguinte, julgar procedentes os conflitos de competência nº **0048290 – 85.2016.8.19.0000, 0018282 – 91.2017.8.19.0000 e 0009859 – 45.2017.8.19.0000**, julgar improcedente o conflito de competência nº **0067348 – 40.2017.8.19.0000** e não conhecer do conflito de competência nº **0057265 – 96.2016.8.19.0000**.

Des. ALEXANDRE FREITAS CÂMARA

Trata-se de incidentes de assunção de competência instaurados em conflitos de competência nos quais se discute se os processos a que tais conflitos se desenvolvem devem tramitar perante Juizado Especial da Fazenda Pública ou em Vara da Fazenda Pública. Toda a discussão gira em torno de ser ou não possível tramitar perante Juizado Fazendário processo em que se forme litisconsórcio passivo entre um ente público e um particular.

As questões a serem enfrentadas, entre as suscitadas pelos sujeitos dos processos e as trazidas pelos *amici curiae* são as seguintes:

- (1) se é competente o Juizado Especial da Fazenda Pública quando se forma litisconsórcio passivo entre ente público e particular;
- (2) se o fato de ser o litisconsorte pessoa natural ou jurídica tem alguma influência na solução da questão;
- (3) se a solução da questão se altera conforme o litisconsórcio seja necessário ou facultativo;
- (4) se a solução da questão se altera conforme o litisconsórcio seja unitário ou simples.

Os juízos envolvidos nos conflitos se manifestaram, tendo sido suscitados todos os incidentes de assunção de competência quando essas manifestações já haviam sido trazidas aos autos. Admitidos os incidentes de assunção de competência, foram eles reunidos em razão da conexão entre todos eles.

Pelo relator foram convidados a se manifestar como *amici curiae* os seguintes órgãos: (a) Departamento de Direito do Estado da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); (b) Departamento de Direito Positivo da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO); (c) Departamento de Direito Processual da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF); (d) Departamento de Direito Processual da Faculdade de Direito

da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); (e) Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Desses, só o último não se manifestou.

**DA MANIFESTAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE DIREITO POSITIVO DA ESCOLA
DE CIÊNCIAS JURÍDICAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
(UNIRIO)**

O primeiro *amicus curiae* se manifestou através do ilustre Professor Mestre Celso Anicet Lisboa, que após apresentar algumas considerações de ordem científica acerca da distinção entre a necessidade e a unitariedade do litisconsórcio, concluir no sentido de que o processo em que haja litisconsórcio entre ente público e particular tramitará no Juizado Especial Fazendário tão somente se o litisconsórcio for *necessário* e *unitário*, pouco importando se o particular que atua como litisconsorte do ente público é pessoa natural ou jurídica. Já no caso de o litisconsórcio ser *facultativo* ou, também, *necessário* e *simples*, a competência deve ser da Vara da Fazenda Pública.

**DA MANIFESTAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE DIREITO PROCESSUAL DA
FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)**

O segundo *amicus curiae* apresentou manifestação subscrita por diversos professores daquela instituição: Prof. Dr. Fernando Gama de Miranda Netto, Prof^a. Dra. Jurema Schwind Pedroso Stussi, Prof. Me. Dennis Aceti Brasil Ferreira, Prof. Dr. Alberto Nogueira Júnior, Prof. Dr. Cléber Francisco Alves, Prof. Dr. João Pedro Chaves Valladares Padua, Prof. Dr. Marcelo Pereira de Almeida, Prof. Dr. Ozéas Correa Lopes Filho, Prof^a. Dra. Giselle Picorelli Yacoub Marques, Prof. Dr. André Luiz Nicolitt, Prof. Dr. Rogério Pacheco Alves, Prof. Dr. Edson Alvisi Neves e Prof. Dr. Plínio Lacerda Martins. Sustentaram os ilustres professores, após algumas



considerações genéricas sobre os Juizados Especiais, que não há vedação expressa a litisconsórcio na Lei nº 12.153/2009, não podendo o intérprete restringir o direito, ainda mais quando se está diante do acesso à justiça. Afirmam, então, que se deve dar ao sistema interpretação que proporcione a máxima efetividade possível aos Juizados Especiais Cíveis, já que se está aí diante da materialização do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional na sua maior expressão. Aduzem que as Leis nº 9.099/1995, 10.259/2001 e 12.153/2009 formam um complexo normativo processual próprio, distinto do CPC, cujas disposições são aplicadas subsidiariamente naquilo que não for incompatível com os critérios previstos no art. 2º da Lei nº 9.099/1995.

Prosseguem fazendo considerações acerca da admissibilidade do litisconsórcio nos processos que tramitam perante os Juizados Especiais Cíveis e sobre as criações dos Juizados Fazendários (Federais e Estaduais). Invocam, em seguida, o art. 5º da Lei nº 12.153/2009, para dizer quem pode ser parte em processo que tramita perante o Juizado Especial da Fazenda Pública. E sustentam ser, a princípio cabível a presença do ente particular no polo passivo das demandas propostas perante o Juizado Especial da Fazenda Pública, sem que isso afaste sua competência. Dizem que o fato de ser absoluta a competência dos Juizados, a não admissão do litisconsórcio geraria obstáculo ao acesso à justiça, porque exigiria a promoção de duas ações com elementos comuns, as quais poderiam ser processadas e julgadas em conjunto. Citam precedentes do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul neste sentido. Aduzem que o litisconsórcio “é a cumulação subjetiva de ações”, apontando as diversas formas de sua classificação. Distinguem o litisconsórcio necessário do facultativo, e invocam jurisprudência do STJ no sentido de que, havendo litisconsórcio ativo facultativo, a competência dos Juizados Especiais depende da consideração do valor da causa individualmente por cada autor, não importando se a soma ultrapassa o valor de alçada, afirmando que tal entendimento deve ser aplicado aos Juizados Especiais da Fazenda Pública. E sustentam ser irrelevante a natureza facultativa ou necessária do litisconsórcio para que se

determine a competência do Juizado Fazendário, invocando os enunciados 136 e 140 do FOREJEFS (Fórum Regional dos Juizados Especiais Federais) da 2ª Região.

Citam, também, o enunciado 21 do FONAJEF, que admite a participação de particulares no polo passivo dos processos que tramitam perante os Juizados Especiais Federais, desde que necessário o litisconsórcio e invocam precedente do Superior Tribunal de Justiça aplicando esse entendimento. Acrescentam que a formação do litisconsórcio não é suficiente para dizer que a causa se torna complexa a ponto de inviabilizar a atuação dos Juizados, e que essa incompatibilidade só surgiria se houvesse litisconsórcio facultativo multitudinário.

**DA MANIFESTAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE DIREITO PROCESSUAL DA
FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
(UERJ)**

Manifestou-se o terceiro *amicus curiae* através do Professor Doutor André Roque, que iniciou suas considerações pela lembrança de que o art. 5º, II, da Lei nº 12.153/2009 afirma que apenas podem ser réus no Juizado Especial da Fazenda Pública entes integrantes das Fazendas Públicas Estadual e Municipal. Afirma ser essa uma regra absoluta de competência em razão da pessoa, invocando o art. 62 do CPC, de modo que nos casos em que o valor da causa não ultrapasse 60 salários mínimos, e não se configurando qualquer das exceções legais, a causa deverá obrigatoriamente ser processada perante os Juizados Especiais da Fazenda Pública. Aduz, então, que em regra não é possível o litisconsórcio entre o ente fazendário e o particular nos Juizados Especiais da Fazenda Pública, sob pena de violação não só do art. 5º, II, da lei de regência, mas também do art. 327 do CPC, segundo o qual só é possível a cumulação de demandas se o mesmo juízo for competente para conhecer de todas elas, o que não aconteceria no caso de litisconsórcio entre o ente público e o particular. Afirma, ainda, não ser nem mesmo possível recorrer-se ao instituto da conexão, já que esta só permite a modificação de

competências relativas. Invoca precedente do STJ acerca da impossibilidade de cumulação de pedidos dirigidos contra ente federal e particular na Justiça Federal, já que aí haveria uma usurpação da competência da Justiça Estadual. E diz que o raciocínio não se altera se o particular for pessoa física ou jurídica. Afirma, porém, que se abre uma exceção a essa regra no caso de ser necessário o litisconsórcio, eis que impedir sua formação no Juizado Especial reduziria à inutilidade qualquer decisão que viesse a ser proferida no processo. E cita precedente da lavra do Desembargador Federal e Professor Titular da UERJ Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, no qual se admitiu a formação de litisconsórcio entre ente público federal e um particular em processo perante a Justiça Federal, ao fundamento de ser necessário o litisconsórcio. E invoca o enunciado 21 do FONAJEF para corroborar a tese.

**DA MANIFESTAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE DIREITO DO ESTADO DA
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO (FND) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RIO DE JANEIRO (UFRJ)**

Por fim, manifestou-se também o Departamento de Direito do Estado da FND, através dos Professores Doutores Marcia Cristina Xavier de Souza, André Vasconcelos Roque, Haroldo de Araújo Lourenço da Silva e Guilherme Kronenberg Hartmann. Inicia-se a manifestação pela lembrança de que o enunciado 21 do FONAJEF está em conflito com o enunciado 14 dos Juizados Especiais Fazendários do Estado do Rio de Janeiro, aquele afirmando ser possível o litisconsórcio necessário entre ente público e particular em Juizados Especiais Federais, enquanto este último diz ser inadmissível a formação de litisconsórcio entre ente público e particular nos Juizados Especiais da Fazenda Pública (quando é certo que as duas leis de regência são idênticas no trato da matéria).

Dizem os professores que é preciso considerar que o art. 5º, II, da Lei nº 12.153/2009 afirma que podem figurar como réus nos Juizados Especiais da Fazenda Pública os entes integrantes das Fazendas Públicas Estadual e Municipal, veiculando,

assim, regra de competência absoluta *ratione personae*, de modo que demandas dirigidas contra esses entes públicos cujo valor não ultrapasse 60 salários mínimos e que não se enquadrem nas exceções legais só podem ser processadas e julgadas nos Juizados Fazendários. Dizem que, por conta disso, não seria possível o litisconsórcio entre o ente fazendário e o particular, já que isso seria verdadeira cumulação de demandas, a qual está disciplinada no art. 327 do CPC. Afirmam que é requisito da cumulação de demandas que o mesmo juízo seja competente para conhecer de todas elas, e esse requisito não seria atendido no caso de haver pedidos dirigidos ao ente público e ao particular. Dizem, também, que nem mesmo a conexão poderia ser invocada, já que esta só presta a modificar competências relativas.

Dizem, na sequência, que fenômeno análogo ocorre quando se trata da competência da Justiça Federal, invocando precedente do STJ. E que é irrelevante saber se o particular em litisconsórcio passivo com o ente público é pessoa física ou jurídica.

Prosseguem dizendo que a situação muda de figura quando o litisconsórcio é necessário, seja por disposição de lei, seja pela natureza da relação jurídica. É que, segundo entendem, nesses casos impedir o litisconsórcio significaria reduzir à inutilidade qualquer decisão que viesse a ser proferida no processo, devendo a obrigatoriedade do litisconsórcio e a garantia de acesso à justiça prevalecer sobre as regras anteriormente referidas, permitindo-se, em caráter excepcional, a formação do litisconsórcio no âmbito do Juizado Especial Fazendário. Dizem que nesses casos seria equivocado reputar incompetente o Juizado Especial, e isso por duas razões: (i) se há litisconsórcio necessário, o ajuizamento da demanda nas Varas da Fazenda Pública seria inevitável e implicaria, de qualquer maneira, a superação do art.327, § 1º, II, do CPC, ante a diversidade de competências absolutas envolvidas; e (ii) se a demanda observar o valor de alçada (até 60 salários mínimos), seu encaminhamento ao juízo comum implicaria modificar regra de competência absoluta. Afirmam, então, ser correto o enunciado 21 do FONAJEF.

**DO PROSSEGUIMENTOS DOS FEITOS APÓS AS MANIFESTAÇÕES DOS AMICI
CURIAE**

Depois das manifestações dos quatro *amici curiae*, abriu-se prazo para que, aprofundado o efetivo contraditório, quaisquer interessados se manifestassem. Somente a Defensoria Pública se apresentou nos autos.

A Defensoria não só manifestou sua ciência quanto às conclusões dos *amici curiae*, mas afirmou ser o caso de suscitar algumas questões vinculadas às que se discutem nos presentes incidentes. Disse a Defensoria Pública que uma vez resolvida a questão central destes IAC, é preciso também delimitar suas consequências processuais, definindo-se qual deve ser o procedimento a ser observado pelos juízos quando não for o caso de admitir o litisconsórcio nos Juizados Especiais. Afirma ser inadmissível que o juízo altere, de ofício, a composição do polo passivo para excluir réus que em tese não poderiam figurar como litisconsortes do ente público. Diz que essas decisões comprometem o objeto do processo, já que o resultado útil pretendido com o processo não poderia mais ser obtido.

Afirma não ser possível ao juiz alterar de ofício o polo passivo da demanda excluindo réus, já que cabe ao autor a escolha daquele contra quem pretende demandar, elegendo quem deve figurar como demandado. Afirma que a exclusão só seria possível no caso de reconhecimento de ilegitimidade passiva e, ainda assim, desde que respeitado o art. 10 do CPC. Aduz, ainda, que entendendo o juiz do Juizado ser caso de reconhecimento de incompetência, deve haver declínio de competência, e não extinção do processo, a qual só seria adequada nos casos de incompetência territorial (art. 51, III, da Lei nº 9.099/1995). Postulou, então, que este Tribunal, se for fixada a competência das Varas da Fazenda Pública, também se pronuncie no sentido de obstar a possibilidade de alteração liminar do polo passivo da demanda de ofício, determinando-se a prévia oitiva do autor acerca do cabimento do litisconsórcio passivo; e que nos casos em que se entenda ser competente o Juízo da

Vara da Fazenda Pública, que se determine o declínio de competência, devendo os Juizados Fazendários absterem-se de extinguir os processos por esses fundamentos.

É o relatório. Passa-se ao voto.

A questão fundamental a ser resolvida através dos presentes incidentes de assunção de competência consiste em determinar se é ou não possível que, em processo que tramita perante Juizado Especial da Fazenda Pública, se forme litisconsórcio passivo entre um ente público e um particular. Caso esse litisconsórcio não seja possível, todas as demais questões ficarão prejudicadas. De outro lado, caso se considere admissível a formação desse litisconsórcio, outras questões surgirão: faz diferença o particular ser pessoa natural ou jurídica? É relevante determinar se o litisconsórcio é necessário ou facultativo? Ou se ele é unitário ou simples?

Passa-se, então, e de início, ao exame da primeira questão: é, em tese possível que se forme litisconsórcio passivo entre um ente público e um particular nos processos que tramitam perante os Juizados Especiais da Fazenda Pública?

É certo que o exame da matéria deve ter início pelo disposto no art. 5º da Lei nº 12.153/2009, assim redigido:

Art. 5º. Podem ser partes no Juizado Especial da Fazenda Pública:

- I – como autores, as pessoas físicas e as microempresas e empresas de pequeno porte, assim definidas na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;
- II – como réus, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios, bem como autarquias, fundações e empresas públicas a eles vinculadas.

Esse dispositivo tem sido invocado como fundamento por aqueles que afirmam não ser admissível a formação do litisconsórcio passivo entre o ente público e o particular nos processos que tramitam perante os Juizados Especiais Fazendários. Com todas as vênias devidas, porém, mas esse raciocínio não pode ser aceito.

É que nada há na lei que expressamente exclua o litisconsórcio, razão pela qual os dispositivos da Lei nº 9.099/1995 e do Código de Processo Civil acerca do tema têm de ser aplicados em caráter supletivo e subsidiário. É o que resulta do disposto no art. 27 da Lei nº 12.153/2009, *verbis*:

Art. 27. Aplica-se subsidiariamente o disposto nas Leis nºs 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, 9.099, de 26 de setembro de 1995, e 10.259, de 12 de julho de 2001.

Evidentemente, a referência contida no citado dispositivo legal ao CPC/1973 precisa ser atualizada, entendendo-se que há, ali, uma determinação de aplicação subsidiária do CPC vigente (o que, aliás, resulta do disposto no art. 1.046, § 4º, do CPC/2015).

Ocorre que o art. 10 da Lei nº 9.099/1995 expressamente prevê a possibilidade de formar-se litisconsórcio nos processos que tramitam perante Juizados Especiais. E é exatamente por esse fundamento que se tem admitido, em sede doutrinária, que haja litisconsórcio passivo nos processos que tramitam perante Juizados Especiais da Fazenda Pública.¹

Também o STJ já admitiu a formação de litisconsórcio passivo em processo que tramita perante Juizado Especial Federal (sendo certo que o tratamento dado à matéria pela Lei nº 10.259/2001 é rigorosamente idêntico ao que resulta da aplicação da Lei nº 12.153/2009). Confira-se a ementa:

PROCESSO CIVIL - JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS CÍVEIS E JUÍZO FEDERAL CÍVEL - VALOR DA CAUSA - COMPETÊNCIA ABSOLUTA DO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL. LEI Nº 10.259/01, ART. 3º, CAPUT E § 3º.
1. O valor dado à causa pelo autor fixa a competência absoluta dos Juizados Especiais.

¹ Assim, entre outros, CARDOSO, Oscar Valente. *Juizados Especiais da Fazenda Pública*. São Paulo: Dialética, 2010, pág. 112; FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Juizados Especiais da Fazenda Pública*. São Paulo: RT, 2010, pág. 124.

2. O Juizado Especial Federal Cível é absolutamente competente para processar e julgar causas afetas à Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos (art. 3º, caput e § 3º, da Lei 10.259/2001).

3. A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que, na hipótese de litisconsórcio ativo, o valor da causa para fins de fixação da competência é calculado dividindo-se o montante total pelo número de litisconsortes. Precedentes.

4. Recurso especial a que se nega provimento.

(REsp 1257935/PB, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/10/2012, DJe 29/10/2012)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. ARTIGO 6º, INCISO I, DA LEI Nº 10.259/2001. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA Nº 282/STF. COMPETÊNCIA DO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL. PRECEDENTES.

1. O artigo 6º, inciso I, da Lei nº 10.259/2001, apontado como violado no recurso especial, não se constituiu em objeto de decisão pelo Tribunal a quo, nem embargos declaratórios foram opostos, ressentindo-se, conseqüentemente, do indispensável prequestionamento, cuja ausência inviabiliza o conhecimento da insurgência especial, a teor do que dispõe o enunciado nº 282 da Súmula do Supremo Tribunal Federal.

2. Esta Corte Superior de Justiça firmou entendimento de que os Juizados Especiais Federais possuem competência para o julgamento das ações de fornecimento de medicamentos em que haja litisconsórcio passivo necessário entre a União, o Estado e o Município, cujo valor da causa não exceda sessenta salários mínimos, sendo desinfluyente o grau de complexidade da demanda ou o fato de ser necessária a realização de perícia técnica (REsp nº 1.205.956/SC, Relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, in DJe 1º/12/2010 e CC nº 107.369/SC, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, in DJe 19/11/2009).

3. Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1222345/SC, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/02/2011, DJe 18/02/2011)

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO ORDINÁRIA QUE VISA A GARANTIR O FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. VALOR DA CAUSA INFERIOR A 60 SALÁRIOS MÍNIMOS. ART. 3º DA LEI 10.259/2001.

LITISCONSÓRCIO PASSIVO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS. POSSIBILIDADE.

INTERPRETAÇÃO AMPLA DO ART. 6º, II, DA LEI 10.259/2001.
COMPETÊNCIA DO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL.

1. O Superior Tribunal de Justiça pacificou a orientação de que a competência dos Juizados Especiais, em matéria cível, deve ser fixada segundo o valor da causa, que não pode ultrapassar sessenta salários mínimos, conforme previsão do art. 3º da Lei 10.259/2001.

2. A referida Lei não afasta a competência desses Juizados para apreciar as demandas de maior complexidade, bem como as que envolvam exame pericial.

3. É plenamente cabível aos Juizados Especiais Federais o julgamento de lide em que há litisconsórcio passivo necessário entre a União, o Estado e o Município, pois inexistente óbice no art. 6º, II, do citado Diploma. Precedentes do STJ.

4. Conflito conhecido, declarando-se a competência do Juízo Federal do Juizado Especial Cível e Previdenciário da Seção Judiciária do Estado do Rio Grande do Sul.

(CC 104.544/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/06/2009, DJe 28/08/2009)

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA ENTRE JUÍZO COMUM
FEDERAL E JUIZADO ESPECIAL FEDERAL. COMPETÊNCIA DO STJ.
FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS.

VALOR DA CAUSA. REGRA GERAL. COMPETÊNCIA DO JUIZADO
ESPECIAL FEDERAL.

I - Compete ao Eg. STJ processar e julgar conflito de competência estabelecido entre Juizado Especial Federal e Juízo Comum Federal, pois não estão vinculados ao Tribunal Regional Federal, incidindo no disposto do art. 105, inciso I, alínea "d", da CF/88. Precedentes: CC nº 90.298/BA, Rel. Min. FERNANDO GONÇALVES, DJe de 05/03/08 e CC nº 89.195/RJ, Rel. Min. JANE SILVA, DJ de 18/10/07.

II - A jurisprudência desta Corte já se manifestou no sentido de que a competência para julgar as ações de fornecimento de medicamentos, com valor inferior a sessenta salários mínimos, em face da natureza absoluta prevista na Lei 10.259/2001, é do Juízo Federal do Juizado Especial, conforme previsão do art. 3º da Lei nº 10.259/2001.

Precedentes: AgRg no CC nº 96.687/SC, Rel. Min. DENISE ARRUDA, DJe 16/02/09; AgRg no CC nº 1.01.126/SC, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJe 27/02/09; AgRg no CC nº 95.004/SC, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 24/11/08 e AgRg no CC nº 97.279/SC, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 03/11/08.

III - "A presença, como litisconsorte passivo da União, de entidades não sujeitas a juizado especial federal (no caso, o Estado de Santa Catarina

e o Município de Governador Celso Ramos), não altera a competência do Juizado. Aplica-se à situação o princípio federativo (que dá supremacia à posição da União em face de outras entidades) e o da especialidade (que confere preferência ao juízo especial sobre o comum)" (CC 99.368/SC, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe de 19/12/08).

IV - A teor do art. 12, § 2º, da Lei nº 10.259/2001, a produção de prova pericial não afasta a competência dos Juizados Especiais.

Precedente: AgRg no CC nº 99.618/SC, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJe de 20/02/09.

V - "A ação que se pretende compelir o Estado ao fornecimento de medicamentos, como forma de assegurar o direito à saúde, não mostra complexa. Isso porque a prova pericial é prescindível, quando a prescrição medicamentosa se der por médico legalmente habilitado.

Descabida, portanto, a pretensão de afetar quaestio iuris à Corte Especial, eis que o julgado oriundo da Terceira Seção deste STJ, tirado pela agravante como paradigma, não guarda similitude fática com a questão posta nestes autos" (AgRg no CC nº 97.279/SC, Rel.

Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 03/11/2008).

VI - Competência do Juizado Especial Federal para o julgamento da lide.

VII - Agravo regimental improvido.

(AgRg no CC 104.426/SC, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/05/2009, DJe 08/06/2009)

CONFLITO DE COMPETÊNCIA NEGATIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXIGIBILIDADE CUMULADA COM REPETIÇÃO DE INDÉBITO PROMOVIDA CONTRA CONCESSIONÁRIA DE TELEFONIA (BRASIL TELECOM S/A) E A ANATEL.

ASSINATURA BÁSICA RESIDENCIAL. COMPETÊNCIA DO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL.

1. Trata-se de conflito negativo de competência suscitado pelo Juízo Federal da 2ª Vara de Cascavel - SJ/PR em face do Juízo Federal da 3ª Vara do Juizado Especial Cível de Cascavel - SJ/PR, nos autos de ação declaratória de inexigibilidade c/c repetição de indébito objetivando o afastamento da cobrança mensal da "Assinatura Básica Residencial" por concessionária de telefonia (Brasil Telecom S/A). O Juizado Especial declinou a competência para uma das varas da Justiça Federal tendo em vista não constar a Brasil Telecom S/A, pessoa jurídica de direito privado, no rol taxativo do art. 6º da Lei dos Juizados Especiais Federais. O Juízo Federal, por seu turno, suscitou o presente conflito perante o TRF/4ª Região sob a alegação de que é cabível o litisconsórcio no Juizado Especial mesmo que um dos litisconsortes não figure no rol do art. 6º da Lei nº 10.259/01.

Ofertado parecer ministerial apontando este STJ para dirimir o conflito e, em seguida, pela declaração da competência do Juizado Especial Federal para o processamento da controvérsia. No TRF, decisão exarada acolhendo o parecer e remetendo os autos a esta Corte. Nova manifestação do Ministério Público Federal pela competência da Justiça Estadual.

2. A ação tem como partes, de um lado, consumidores, de outro, a Brasil Telecom S/A, empresa privada concessionária de serviço público, e a ANATEL, agência reguladora federal, de natureza autárquica.

3. A competência do Juizado Especial se define em razão do critério absoluto do valor da causa, sendo descabida a alegação do Juízo suscitado de que a concessionária de telefonia não pode figurar no pólo passivo da lide pelo fato de não se encontrar incluída no rol do art. 6º da Lei nº 10.259/01.

4. Conflito conhecido para declarar a competência do Juízo Federal da 3ª Vara do Juizado Especial Cível de Cascavel - SJ/PR, o suscitado.

(CC 49.171/PR, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 28/09/2005, DJ 17/10/2005, p. 164)

É, pois, possível a formação de litisconsórcio passivo nos processos que tramitam perante os Juizados Especiais da Fazenda Pública. Surge daí, então, a necessidade de análise de uma questão posterior: é possível que um desses litisconsortes seja alguém estranho ao rol do art. 5º, II, da Lei nº 12.153/2001? E a resposta aí é desenganadamente positiva. É que, como se viu, a própria jurisprudência do STJ já se firmou nesse sentido, admitindo que se forme, perante Juizado Especial Federal, litisconsórcio entre ente federal e estadual (ou municipal). É o que resulta, segundo um dos precedentes citados, “[d]o princípio federativo (que dá supremacia à posição da União em face de outras entidades) e [d]o da especialidade (que confere preferência ao juízo especial sobre o comum”.

Pois como se pôde ver pelas manifestações dos *amici curiae* que intervieram no presente processo, há entendimento no sentido de se admitir esse litisconsórcio entre o ente público e o particular no caso de ser possível classificar essa coligação de partes como *necessária*.

Vale então, para melhor desenvolvimento do raciocínio aqui exposto, recordar o conceito de litisconsórcio necessário. Esta é, como sabido, uma das

modalidades de litisconsórcio quando o fenômeno é classificado com base na *força aglutinadora da causa de sua formação*.² É que as razões que levam à formação do litisconsórcio podem ter um poder aglutinador mais ou menos intenso. Quando esse poder é mais intenso, a reunião de pessoas em um dos lados (“polos”) do processo é obrigatória, formando-se aí um *litisconsórcio necessário*. De outro lado, quando essa força aglutinadora é menos intensa, a reunião de pessoas em um dos lados do processo passa a ser apenas uma possibilidade, e daí resulta o *litisconsórcio facultativo*.

O litisconsórcio, nos termos do art. 114 do CPC, é necessário por duas razões: por disposição de lei (como se dá, por exemplo, na “ação de usucapião” de áreas de terra, por força do disposto no art. 246, § 3º, do CPC) ou pela natureza incindível da relação jurídica (caso em que, além de necessário, o litisconsórcio também será *unitário*). Em sede doutrinária, tem-se admitido também como causa de formação necessária do litisconsórcio a existência de um negócio jurídico processual que assim tenha estabelecido.³

De outro lado, chama-se facultativo o litisconsórcio que se forma por força da *vontade* de quem propõe a demanda, gerando assim uma coligação de partes (ativa ou passiva) que não era de formação obrigatória, mas que poderá ocorrer se estiver presente uma das *três figuras do litisconsórcio* (litisconsórcio por comunhão, por conexão ou por afinidade, nos termos do art. 113 do CPC).

A viabilidade de formação do litisconsórcio necessário entre ente público e particular no processo que tramita perante Juizado Especial da Fazenda Pública tem sido reconhecida também em sede doutrinária. Veja-se, por exemplo, a lição de Oscar Valente Cardoso:

² DINAMARCO, Cândido Rangel. *Litisconsórcio*. São Paulo: Malheiros, 4ª ed., 1996, pág. 66; CÂMARA, Alexandre Freitas. *O Novo Processo Civil Brasileiro*. São Paulo: Gen-Atlas, 5ª ed., 2019, pág. 82.

³ TALAMINI, Eduardo. *Um processo para chamar de seu: nota sobre os negócios jurídicos processuais*. In: <https://www.justen.com.br/pdfs/IE104/Eduardo-um%20processo-para-chamar.pdf>, pág. 9, acesso em 28/11/2019.

“Excepcionalmente, o litisconsórcio necessário demanda a cumulação subjetiva para a solução da controvérsia, com base em exigência legal ou na natureza da relação jurídica, motivo pelo qual não depende da vontade das partes, nem podem elas afastá-lo. Por outro lado, o litisconsórcio facultativo forma-se exclusivamente pela vontade das partes, a norma permite, mas não impõe a sua formação, logo, não deve ser admitido nos Juizados da Fazenda Pública, quando abranger pessoas não arrolada pelo art. 5º, I.

Diante do que foi visto, caso haja pessoa estranha ao rol do art. 5º, I, da Lei nº 12.153/2009, só deve ser admitido nos Juizados Especiais da Fazenda Pública o litisconsórcio necessário (simples ou unitário), nos polos ativo e passivo. Como a capacidade de ser parte é limitada, a presença de pessoa (natural ou jurídica) não listada no citado dispositivo leva à incompetência absoluta. Porém, não se impede o litisconsórcio facultativo, caso os litisconsortes se enquadrem no citado dispositivo (observando-se eventual limitação ao litisconsórcio multitudinário).⁴

Há, porém, um ponto que parece ter passado despercebido a quantos trataram do tema (ressalvada, aqui, a manifestação de um dos *amici curiae*, o Departamento de Direito Positivo da Escola da Ciências Jurídicas da UNIRIO, que tratou do tema através do Professor Mestre Celso Anicet Lisboa). É que se impõe observar, também, um outro critério de classificação do litisconsórcio: o que o classifica *quanto ao regime de tratamento dos litisconsortes*, caso em que este pode ser *unitário* ou *simples*.⁵

Como cediço, o litisconsórcio é *unitário* quando, por força da natureza incindível da relação jurídica de direito material controvertida, todos os litisconsortes terão, no processo, o *mesmo destino*. Ou, como se vê na mais clássica das lições sobre o tema, o que há em certos casos de litisconsórcio é uma “obrigatoriedade de regulamentação homogênea da situação litigiosa”.⁶

⁴ CARDOSO, Oscar Valente. *Juizados Especiais da Fazenda Pública*. Op. cit., pág. 119. No mesmo sentido, FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Juizados Especiais da Fazenda Pública*. Op. cit., pág. 124.

⁵ DINAMARCO, Cândido Rangel. *Litisconsórcio*. Op. cit., pág. 66 e 68.

⁶ MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Litisconsórcio Unitário*. Rio de Janeiro: Forense, 1972, pág. 227.

No litisconsórcio unitário, então, os litisconsortes participam, todos, de uma única e mesma relação jurídica, incindível, que faz com que o resultado do processo tenha de ser o *mesmo*, homogêneo, uniforme, para todos. Vale, aqui, recordar a lição de Dinamarco:

“O *litisconsórcio unitário*, diferentemente, é aquele em que o destino que tiver um dos litisconsortes há de ser consentâneo com o que será dado aos demais (como anular o casamento de um dos cônjuges, sem anulá-lo quanto ao outro também?). Por isso é que, ali, os atos e omissões que beneficiarem a um hão de beneficiar invariavelmente a todos na mesma medida, não se permitindo que se criem situações desfavoráveis a um dos litisconsortes, sem que sejam desfavoráveis a todos eles. Tal é o regime caracterizado como *litisconsórcio unitário*, presente sempre que for incindível a relação jurídico-material que figura como *res in judicio deducta*”.⁷

Diferente é o regime do *litisconsórcio simples* (também chamado de *comum*), em que o destino de cada um dos litisconsortes é independente do destino dos demais, de modo que há entre eles uma relativa independência (na forma do art. 117 do CPC), de modo que os atos e omissões de um não podem prejudicar os demais, cabendo ao órgão jurisdicional, no momento de proferir decisão sobre o mérito, examinar a situação jurídica de cada um dos litisconsortes individualmente, como acontece no caso de haver várias vítimas de um acidente com um ônibus postulando indenizações em face da empresa de transportes.

Pois há uma razão para que se examine se o litisconsórcio é unitário ou facultativo nos casos que se pretende levar aos Juizados Especiais da Fazenda Pública. É que, nos casos de litisconsórcio unitário, *não ocorre cumulação de demandas*, mas uma só demanda em proposta por (ou em face de) todos os litisconsortes.

Explique-se melhor este ponto: é comum encontrar-se a afirmação, feita de forma genérica e sem qualquer ressalva, de que no processo litisconsorcial haveria

⁷ DINAMARCO, Cândido Rangel. *Litisconsórcio*. *Op. cit.*, pág. 68-69.

uma *cumulação de demandas*. É o que se vê, por exemplo, na manifestação, como *amicus curiae*, do Departamento de Direito do Estado da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ, em que os Professores Doutores André Vasconcelos Roque, Marcia Cristina Xavier de Souza, Haroldo de Araújo Lourenlo da Silva e Guilherme Kronenberg Hartmann afirmam, *verbis*:

“[O] litisconsórcio passivo traduz verdadeira *cumulação de demandas*, a qual se encontra disciplinada – na falta de regra específica na Lei nº 12.153/2009 – no art. 327, do Código de Processo Civil” (fls. 164 dos autos eletrônicos do IAC nº 0051597-13.2017.8.19.0000).

Esta é lição que se encontra, também, na doutrina. Confira-se:

“A *cumulação de ações* costuma ser tratada como *cumulação de pedidos* ou *pedidos cumulados*. Entretanto, o fenômeno é mais abrangente: por isso, toda vez que, diante de uma relação processual, se destaque a presença de *mais de um elemento de identificação das ações* estaremos diante de *ações cumuladas*.

Assim, por exemplo, em uma ação de despejo calcada na falta de pagamento e na retomada para uso próprio, verificamos um só pedido entre os mesmos sujeitos e pluralidade de *causae petendi*, razão pela qual estamos diante de ‘ações cumuladas quanto ao elemento causal’. Outrossim, a parte pode formular vários pedidos fundados na mesma causa de pedir, como ocorre com o pedido de rescisão de contrato cumulado com perdas e danos diante do comportamento faltoso do contratante. Nessa hipótese, haverá *cumulação de ações* quanto ao elemento objetivo. Outrossim, várias pessoas podem litigar em conjunto, se as causas entre elas forem *conexas* ou *afins* [. Essa] *cumulação* denomina-se *subjativa*, também cognominada de *litisconsórcio*”.⁸

Ocorre que, na verdade, nem todo litisconsórcio implica uma *cumulação subjativa de demandas*. No litisconsórcio unitário há uma só demanda proposta (por

⁸ FUX, Luiz. *Teoria Geral do Processo Civil*. Rio de Janeiro; Gen-Forense, 2014, pág. 188-189.

todos, ou contra todos, os litisconsortes). Sobre o ponto, é preciso transcrever, por sua absoluta precisão, a lição de Dinamarco:

“No processo litisconsorcial uma situação pode ocorrer em que não só formalmente, mas também do ponto-de-vista da valoração jurídica, a demanda é uma só apesar de diversas as partes (unidade substancial). Isso acontece no *litisconsórcio unitário*, quer sendo ele também necessário, quer tratando-se de unitário facultativo.

A unitariedade significa que a relação jurídica substancial incindível posta em juízo comporta *apenas uma solução para todos os seus sujeitos*, que são os litisconsortes, pouco importando, para os fins do regime do litisconsórcio (unitariedade), que ele seja também necessário (ex.: ação de nulidade do casamento, proposta pelo Ministério Público a ambos os cônjuges) ou apenas facultativo (ex.: ação popular, movida por um cidadão ou por uma pluralidade deles).

Ora, a solução a ser dada em casos assim e que há de ser invariavelmente uma só embora dois ou mais os autores ou réus, só pode vir contida num provimento jurisdicional também único. Não se trata de uma unidade meramente formal representada pela coincidência dos pronunciamentos em dado ponto do procedimento, no mesmo contexto escrito ou verbal, mas também de verdadeira *uniformidade jurídica*. São casos em que a própria relação jurídica substancial incindível e subjetivamente complexa está colocada ao centro da demanda (constituindo objeto do pedido dirigido ao juiz), para que sobre ela, em via principal, venha a recair diretamente o provimento que se espera (*principaliter*).

Se a invocação dessa relação substancial estivesse nos fundamentos do *petitum* e não neste, provocando-se com isso uma cognição incidente do juiz sobre ela, que se projetaria na motivação da sentença (*incidenter tantum*), então as coisas seriam diferentes; em casos assim, tantos provimentos serão dados quantos os pedidos fundados na mesma relação e eles virão unidos ou separados e, quando unidos, essa união meramente ocasional dará ensejo a uma unidade apenas formal do provimento postulado.

Nas hipóteses de que cuidamos, no entanto, havendo verdadeira unidade jurídica do provimento que incide diretamente sobre a relação jurídica, entende-se que uma só é a demanda que conduz ao provimento, não meras ‘demandas simultâneas, conjuntas no desenvolvimento’. Tratando-se de litisconsórcio unitário que seja também necessário, desde logo já se sente que, enquanto não integrados todos os legitimados indispensáveis, a própria demanda não estará ainda completa, sendo

insuficiente para conduzir ao provimento pretendido; todos integrados, ter-se-á uma só demanda, ainda que subjetivamente complexa.

Nos casos em que o litisconsórcio unitário é facultativo, basta a demanda de um só ou em face de um, para que se desencadeie o procedimento destinado a gerar o provimento postulado (por isso mesmo que o litisconsórcio não é necessário). Na medida, porém, em que dois ou mais figurem na demanda como autores ou como réus, isso significará apenas que ela se apresente subjetivamente complexa, mantida a sua unidade jurídica representada pelo direcionamento a um provimento jurisdicional que será sempre único: quer figure um só na demanda, dois ou mais, o objeto do processo permanece o mesmo e a mesma a eficácia da sentença postulada.

A causa de pedir e o pedido não se alteram em virtude do cúmulo subjetivo ocorrente no litisconsórcio unitário facultativo, de modo que a aglutinação de autores ou réus se pode dizer meramente eventual e, sob o presente aspecto, de inteira irrelevância”.⁹

Vê-se, assim, que no litisconsórcio unitário (seja ele necessário ou facultativo), é uma só a demanda proposta, não obstante haja uma coligação de sujeitos no mesmo lado do processo. De outro lado, sendo o litisconsórcio simples (também aqui sendo irrelevante determinar se necessário ou facultativo), haverá demandas cumuladas no mesmo processo.

Exemplos poderão ajudar a entender melhor o que se pretende aqui afirmar:

(i) Proposta “ação de anulação de casamento” pelo Ministério Público (Código Civil, art. 1.549) em face de ambos os cônjuges – caso de litisconsórcio passivo necessário-unitário – terá sido proposta apenas uma demanda;

(ii) Proposta “ação de anulação de assembleia de acionistas” por dois acionistas da mesma companhia em face da sociedade anônima – caso de litisconsórcio ativo facultativo-unitário – também é só uma a demanda proposta;

(iii) Proposta “ação de usucapião de terras” em face da pessoa em cujo nome o imóvel está registrado e do proprietário de um imóvel confinante –

⁹ DINAMARCO, Cândido Rangel. *Litisconsórcio*. Op. cit., pág. 72-74.

caso de litisconsórcio passivo necessário-simples – terão sido, na verdade, ajuizadas duas demandas cumuladas: a de declaração da aquisição da propriedade por usucapião (em face do primeiro réu) e a de demarcação da área usucapida (em face do segundo réu);

(iv) Proposta “ação de cobrança” em face do devedor e de seu fiador – caso de litisconsórcio passivo facultativo-simples – terão sido, também, propostas duas demandas cumuladas: a de condenação do devedor principal e a do fiador.

O que se extrai disso tudo, portanto, é que a classificação que importa para determinar se houve ou não cumulação de demandas é a que leva em conta o regime de tratamento (e não a força aglutinadora da razão de formação) do litisconsórcio.

Pois a partir daqui é possível retomar o trato da questão a ser resolvida neste incidente.

Imagine-se a instauração de um processo em que o valor da causa não ultrapasse o equivalente a 60 salários mínimos e que tenha como réu um ente público estadual ou municipal. Isso, a princípio, atrai a competência (que a lei afirma ser absoluta) dos Juizados Especiais da Fazenda Pública (deixando-se de lado, aqui, evidentemente, aquelas situações que o art. 2º, § 1º, da Lei nº 12.153/2009 exclui da competência dos Juizados, já que aí não se poderia sequer cogitar da questão que aqui se busca resolver). Figure-se, agora, a hipótese de nesse processo ter-se incluído como réu, em litisconsórcio passivo com o ente público, um particular. Pois seria possível admitir-se a formação desse litisconsórcio passivo perante o Juizado da Fazenda?

Ora, se é certo que a competência do Juizado Especial da Fazenda Pública é limitada aos casos em que é réu o Estado (ou o Distrito Federal), um Município, uma autarquia, fundação ou empresa pública vinculada ao Estado ou ao Município, parece mesmo evidente afirmar que, no caso de ser necessário o litisconsórcio, então é possível levar-se este processo ao Juizado Especial. É que, como ensina Cândido Dinamarco,

“[as] regras sobre competência constituem óbices nem sempre superáveis à admissibilidade do litisconsórcio facultativo – apenas do facultativo, porque, quando o litisconsórcio é necessário, a própria necessidade conduz invariavelmente à superação de eventual questão de competência, reunindo-se as partes e suas eventuais pretensões plúrimas perante o mesmo juízo, numa só relação processual (*unus iudex, iudicium unum*)”.¹⁰

Confirma-se, deste modo, o enunciado 21 do FONAJEF, *verbis*:

As pessoas físicas, jurídicas, de direito privado ou de direito público estadual ou municipal podem figurar no polo passivo, no caso de litisconsórcio necessário.

Pois esse entendimento, correto em sede de Juizados Federais, é correto também no que diz respeito aos Juizados Estaduais da Fazenda Pública.

O problema está em saber se seria possível, em algum caso, levar-se ao Juizado Especial um processo em que se forme um litisconsórcio passivo facultativo entre o ente público e um particular.

Pois aqui é preciso recordar que o litisconsórcio facultativo pode resultar de três situações jurídicas distintas, todas mencionadas no art. 113 do CPC: comunhão de direitos ou obrigações; conexão pelo pedido ou causa de pedir; afinidade de questões de fato ou de direito. E a determinação da possibilidade de formação do litisconsórcio facultativo entre ente público e particular no Juizado Especial depende do exame de cada uma dessas hipóteses (até para que se possa verificar se há ou não diferença a ser reconhecida entre cada uma delas).

Impende ter claro, porém, que aqui o que releva examinar é a competência de juízo. É que não há dúvida de que em todos os casos de que aqui se cogitar é a mesma a *competência de jurisdição* para todos os litisconsortes (já que, se um dos litisconsortes fosse um ente federal, a competência de jurisdição seria da Justiça Federal). Do mesmo modo, é a mesma a *competência de foro* (já que pelo

¹⁰ DINAMARCO, Cândido Rangel. *Litisconsórcio*. *Op. cit.*, pág. 359.

menos um dos litisconsortes passivos terá sua sede no foro onde localizado o Juizado Especial Fazendário, sendo certo que sendo vários os réus e tendo eles domicílios distintos, o autor poderá, na forma do disposto no art. 46, § 4º, do CPC, escolher qualquer desses foros, os quais são concorrentemente competentes). A questão que se põe aqui, pois, é limitada à *competência de juízo*, já que, ao menos aparentemente, estar-se-ia diante de casos em que o Juizado seria competente para a demanda dirigida ao ente público, mas não seria este o juízo competente para conhecer das causas dirigidas ao particular.

Cândido Rangel Dinamarco, tratando do problema da competência de juízo nos casos de litisconsórcio facultativo por comunhão de direitos ou obrigações, assim se expressou:

“A mera presença de outro sujeito ao lado daquele cuja condição de parte determina a competência dos juízos especiais não cria empecilho alguma e esse sujeito é absorvido pelo órgão competente”.¹¹

É que a hipótese, do ponto de vista sistemático, é análoga àquela em que se busca formar litisconsórcio passivo facultativo entre um ente federal e um particular (ou um ente público estadual, distrital ou municipal). Nesses casos, a competência (de jurisdição) da Justiça Federal é fixada pela circunstância de ser a União, uma autarquia federal ou uma empresa pública federal uma das demandadas, e isso é suficiente para que os outros demandados, pelo fato de serem litisconsortes (ainda que facultativos), possam ser também demandados perante a Justiça Federal. Aliás, Dinamarco traz um exemplo prático quando trata do tema:

“Tomando-se como exemplo a organização judiciária paulistana, vê-se que os arts. 35 e 36 (inc. I) do Código Judiciário do Estado de São Paulo (dec-lei complementar n. 3, de 27.8.69) dão às Varas da Fazenda Pública competência ampla, nitidamente capaz de conter as causas em que o Estado, a Municipalidade de São Paulo ou suas respectivas ‘entidades

¹¹ DINAMARCO, Cândido Rangel. *Litisconsórcio*. *Op. cit.*, pág. 363.

autárquicas ou paraestatais' forem litisconsortes de outrem. A presença de um estranho não será óbice, portanto, ao litisconsórcio facultativo fundado na comunhão".¹²

No caso de litisconsórcio passivo fundado na conexão de demandas (pelo pedido ou pela causa de pedir) é preciso recordar, antes de tudo, que a competência dos Juizados da Fazenda Pública é fixada *ratione personae*, em razão da pessoa. Pois isso será relevante para determinar a possibilidade de formação do litisconsórcio de que aqui se cogita. Invoca-se, uma vez mais, a posição de Dinamarco:

"Cabem aqui também, *mutatis mutandis*, os raciocínios e a distinção feita no tocante à competência de jurisdição. Tomando outra vez o exemplo da organização de um grande centro, como a Capital paulista, vê-se que há certas varas especializadas cuja competência o Código Judiciário fixa com atenção ao critério pessoal (varas fazendárias – *cfr.* dec-lei complementar n. 3, de 27.8.69, arts. 35-36) e outras, com base no critério material (varas de acidentes do trabalho, registros públicos, família e sucessões – *cfr.* arts. 37, 38, 40).

Na primeira hipótese, tanto quanto sucede na competência da Justiça Federal, não repugna ao legislador a presença de estranhos com as entidades fazendárias, naqueles juízos especiais. Nada impede, portanto, a formação do litisconsórcio facultativo por conexidades, nas varas fazendárias".¹³

Não seria a mesma a solução se a competência do juízo fosse fixada *ratione personae*. Assim como não se pode reunir no mesmo processo uma causa da Justiça Federal com outra da Justiça do Trabalho, também não se pode reunir uma causa de competência da Vara Cível com outra da Vara de Família, ainda que entre elas haja conexidade. No caso de ser a competência fixada *ratione personae*, porém, não repugna ao ordenamento processual brasileiro a admissibilidade do litisconsórcio

¹² *Idem, ibidem.*

¹³ *Idem, pág. 368.*

facultativo, já que a presença, no processo, do sujeito que atrai a competência do juízo especializado é suficiente para legitimar sua atuação, ainda que haja outros sujeitos no processo que, sozinhos, não levariam à fixação da competência daquele mesmo órgão jurisdicional.

Por fim, no que diz respeito à formação do *litisconsórcio facultativo por afinidade de questões*, é preciso uma vez mais citar Dinamarco, seguramente o autor brasileiro que com mais profundidade tratou do tema:

“Também aqui, como no tocante à competência de jurisdição, cabe distinguir entre competência de juízo fixada em atenção à condição das pessoas ou à natureza da relação jurídica controvertida; e cabe a mesma distinção proposta, quando ao litisconsórcio fundado na conexidade.

Se entre os acionistas a quem a sociedade move ação para cobrança do valor das ações subscritas estiver o Estado ou o Município da Capital, nada impede o litisconsórcio, ajuizando-se a demanda na vara fazendária competente”.¹⁴

Portanto, também no caso de litisconsórcio passivo facultativo por afinidade de questões deve-se admitir a reunião de todos os sujeitos no mesmo juízo, o dos Juizados da Fazenda Pública, sendo esta possibilidade compatível com o ordenamento jurídico-processual.

Vale registrar que este relator, em trabalho doutrinário publicado há já bastante tempo, havia tratado do tema nos seguintes termos:

“Podem [ser] demandadas nos Juizados Especiais Cíveis federais as *entidades públicas federais*, termo que designa genericamente as pessoas enunciadas no art. 6º, II, da Lei nº 10.259/2001. Termo análogo – *entidades públicas estaduais, distritais ou municipais* – pode ser usado para os Juizados Especiais da Fazenda Pública, nos termos do art. 5º, II, da Lei nº 12.153/2009. Registre-se que esse nome pode ser usado inclusive em relação às empresas públicas federais [ou locais], não obstante sejam estas pessoas jurídicas de direito privado.

¹⁴ *Idem*, pág. 372-373.

O problema maior não está, porém, no exame dessas entidades públicas, que poderão figurar no polo passivo das demandas ajuizadas perante os Juizados Especiais Cíveis federais ou perante os Juizados Especiais da Fazenda Pública. A grande questão é saber se somente elas poderão ser demandadas nos Juizados Especiais. E a resposta é, indubitavelmente, negativa. E isso por causa do disposto no art. 10, *in fine*, da Lei nº 9.099/1995, que afirma ser cabível o litisconsórcio no microssistema processual dos Juizados Especiais Cíveis.

Pode haver litisconsórcio necessário passivo entre alguma entidade pública e outra pessoa, natural ou jurídica, que não integre a relação de possíveis demandados estabelecida pelo art. 6º, II, da Lei nº 10.259/2001 ou pelo art. 5º, II, da Lei nº 12.0153/2009.

Pense, por exemplo, na hipótese de se querer invalidar um contrato celebrado por uma empresa pública, uma pessoa natural e uma pessoa jurídica de direito privado. Ajuizada a demanda pela pessoa natural, pleiteando a invalidação do aludido contrato, haverá litisconsórcio necessário entre a empresa pública e a pessoa jurídica de direito privado contratantes. Nesse caso, a não se admitir a presença da pessoa jurídica de direito privado no polo passivo da demanda, ter-se-ia de afirmar a impossibilidade jurídica do ajuizamento de tal demanda perante um Juizado Especial (Federal ou da Fazenda Pública). Assim, porém, não deve ser. O que determina a competência dos Juizados Especiais Cíveis Federais e a dos Juizados Especiais da Fazenda Pública é o valor da causa aliado à matéria (já que certas matérias não podem ser deduzidas nesses órgãos jurisdicionais). O fato de se ter uma pessoa natural ou jurídica que não seja entidade pública no polo passivo não é, por si só, suficiente para afastar a competência dos Juizados Especiais Cíveis Federais ou a dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, desde que, evidentemente, essas pessoas figurem em litisconsórcio com as entidades públicas.

As Turmas Recursais do Rio de Janeiro, registre-se, aprovaram enunciado nesse sentido, destinado a uniformizar a jurisprudência a respeito do tema. Trata-se do enunciado nº 4, assim redigido: 'É possível litisconsórcio passivo necessário dos entes enunciados no art. 6º, II, da Lei nº 10.259/2001, com pessoa jurídica de direito privado e pessoa física'.

Parece-me possível, porém, ir além do conteúdo do enunciado. Isso porque o litisconsorte passivo necessário da entidade pública federal não é, necessariamente, pessoa natural ou pessoa jurídica de direito privado. Pode haver um litisconsórcio necessário passivo, por exemplo, entre a União e um Estado-membro da Federação. Ou entre uma empresa pública federal e uma empresa pública estadual. Ou, ainda, entre uma autarquia federal e um Município (veja-se que essa enumeração é meramente exemplificativa). Ora, é sabido que a mera presença, na relação processual, das entidades

públicas federais é capaz de trazer a causa para a Justiça Federal, ainda que da demanda seja parte alguma entidade pública estadual, distrital ou municipal. No caso de haver litisconsórcio necessário entre uma entidade pública federal e uma entidade pública estadual, distrital ou municipal, portanto, tal litisconsórcio poderá formar-se perante os Juizados Especiais Cíveis Federais (mas não perante os Juizados Especiais da Fazenda Pública).

Já no caso de ser facultativo o litisconsórcio, parece-me necessário traçar uma distinção. Sendo o litisconsórcio facultativo passivo estabelecido entre uma entidade pública federal e uma pessoa natural ou uma pessoa jurídica de direito privado, não vejo nenhum impedimento à instauração do processo perante um Juizado Especial Cível Federal (desde que, obviamente, a cumulação de demandas não afaste a competência dos Juizados Especiais Cíveis Federais). Pense, por exemplo, em uma demanda ajuizada por pessoa natural capaz em face da União e de outra pessoa natural capaz, através da qual se pleiteia reparação de danos causados em acidente de trânsito, não sendo possível ao demandante afirmar se a culpa pelo evento foi do motorista da União ou do particular demandado. Nesse caso, é perfeitamente possível – a meu juízo – a formação do litisconsórcio passivo facultativo entre a União e o particular.

Tratando-se, porém, de litisconsórcio passivo facultativo entre uma entidade pública federal e uma entidade pública estadual, distrital ou municipal, a meu ver, não será possível a pluralidade subjetiva na relação processual. [Nesse caso], deverá o Juizado Especial Cível Federal conhecer, apenas, da demanda ajuizada em face da entidade pública federal, ficando o conhecimento da demanda ajuizada em face da entidade pública estadual, distrital ou municipal para o Juizado Especial da Fazenda Pública”.¹⁵

Pois parece evidente que o mesmo raciocínio ali sustentado para o litisconsórcio passivo facultativo entre uma entidade federal e um particular (que pode se formar perante os Juizados Especiais Federais) deve ser aplicado, também, ao litisconsórcio passivo facultativo entre uma entidade pública estadual ou municipal e um particular, seja pessoa natural ou jurídica, e que deve ser admitido nos processos que tramitam perante os Juizados Especiais da Fazenda Pública.

¹⁵ CÂMARA, Alexandre Freitas. *Juizados Especiais Cíveis Estaduais, Federais e da Fazenda Pública – uma abordagem crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 7ª ed., 2012, pág. 209-211.

Por todos esses fundamentos, é de se reputar admissível a formação de litisconsórcio passivo, seja ele *necessário* ou *facultativo*, entre ente público e particular, nos processos que tramitam perante os Juizados Especiais da Fazenda Pública. E, por conseguinte, os processos que eventualmente estejam em curso perante Varas da Fazenda Pública em razão desse litisconsórcio deverão, desde que observadas as demais regras de determinação da competência dos Juizados Fazendários, para lá ser remetidos.

Daí se propor, então, a fixação da seguinte tese que, nos termos do art. 947, § 3º, do CPC, é dotada de eficácia vinculante:

TESE: É ADMISSÍVEL A FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO, NECESSÁRIO OU FACULTATIVO, ENTRE ENTE PÚBLICO E PARTICULAR, SEJA ESTE PESSOA NATURAL OU JURÍDICA, NOS PROCESSOS DE COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA.

Fixada a tese, deve-se passar, então, ao exame dos conflitos de competência que a esta Seção Cível incumbe apreciar em razão da assunção de competência. É o que se passa a fazer.

Quanto ao conflito de competência nº **0048290 – 85.2016.8.19.0000**, o processo está em curso perante o 2º Juizado Especial da Fazenda Pública da comarca da Capital, que é, como visto, competente para conhecer da causa, em que se formou litisconsórcio entre o Detran, Acyr Cordeiro Filho, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro. Neste feito, então, JULGA-SE PROCEDENTE O CONFLITO, para declarar a competência do 2º Juizado Especial da Fazenda Pública da comarca da Capital.

Quanto ao conflito de competência nº **0057265 – 96.2016.8.19.0000**, o conflito de competência não se configurou, tanto que o juízo da 1ª Vara da Fazenda



Pública já até proferiu sentença de mérito, contra a qual se interpôs apelação ainda pendente de julgamento, razão pela qual o voto é no sentido de NÃO CONHECER DO CONFLITO.

Quanto ao conflito de competência nº **0018282 – 91.2017.8.19.0000**, o processo está em curso perante o 2º Juizado Especial da Fazenda Pública da comarca da Capital, que é, como visto, competente para conhecer da causa, em que se formou litisconsórcio entre o Município do Rio de Janeiro, o Estado do Rio de Janeiro e o Hospital Memorial Fuad Chidid Ltda. Neste feito, então, JULGA-SE PROCEDENTE O CONFLITO, para declarar a competência do 2º Juizado Especial da Fazenda Pública da comarca da Capital.

Quanto ao conflito de competência nº **0009859 – 45.2017.8.19.0000**, o processo está em curso perante o 2º Juizado Especial da Fazenda Pública da comarca da Capital, que é, como visto, competente para conhecer da causa, em que se formou litisconsórcio entre o Detran, Município do Rio de Janeiro e Assessoria Veículos. Neste feito, então, JULGA-SE PROCEDENTE O CONFLITO, para declarar a competência do 2º Juizado Especial da Fazenda Pública da comarca da Capital.

Por fim, quanto ao conflito de competência nº **0067348 – 40.2017.8.19.0000**, o incidente foi instaurado por ofício do Juízo de Direito do 3º Juizado Especial Fazendário da comarca da Capital, razão pela qual se JULGA IMPROCEDENTE O CONFLITO, declarada a competência do juízo suscitante.

Rio de Janeiro, na data da assinatura eletrônica.

Des. Alexandre Freitas Câmara

Relator