

## JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA: ESTADOS UNIDOS COMO PARTE

MARIA CRISTINA MATTIOLI<sup>(1)</sup>

### 1. ESTADOS UNIDOS COMO AUTOR

A competência das Cortes Federais Americanas para conhecer das ações em que os Estados Unidos funciona como parte autora, está fixada pelo Art. III, Seção 2 da Constituição Federal e também pela Seção 1345 do Título 28 das Regras Federais de Processo Civil ("Federal Rules of Civil Procedure"), sendo que este último dispositivo assim estabelece: "*district courts shall have jurisdiction, except as otherwise provides, in all civil actions, suits or proceedings commenced by the United States, or by any agency or officer thereof expressly authorized to sue by Act of Congress*". Este estatuto também tem sido interpretado como aplicável a reclamações de terceiros pelos Estados Unidos de acordo com a Regra de n. 14. A Seção 1346(c) do mesmo Título 28, trata da competência das varas federais sobre compensações, reconvenções ou outras reclamações interpostas pelos Estados Unidos em face do autor, quando o governo é réu. Não há qualquer restrição de competência relativamente ao valor em controvérsia quando os Estados Unidos é o autor.

Embora outras disposições especiais sobre competência possam conferir jurisdição para as Varas Federais sobre ações trazidas pelos Estados Unidos, o governo não precisa de autorização estatutória específica para uma ação em particular, na medida em que a competência genérica já está estabelecida pela Seção 1345. Ainda, desde que a competência originária da Suprema Corte para julgar controvérsias entre os Estados Unidos e um Estado da Federação não é exclusiva, uma Vara Federal também pode ter jurisdição sobre a matéria, de acordo com a Seção 1345<sup>(2)</sup>.

---

(1) Juíza Titular da 4ª Vara do Trabalho de Bauru. Professora-Pesquisadora do Centro de Pós-Graduação e Pesquisa da Universidade do Sagrado Coração. Mestre em Direito pela Universidade de Harvard. Doutora em Direito pela PUC-SP. Pós-Doutora pela Universidade de Harvard e Pós-Doutoranda pela London School of Economics and Political Sciences.

(2) "*Suits by the United States against States, until recently rare, are now not uncommon, and must inevitably increase with the broader activities of both the national government and the governments of the States. Common sense dictates that those suits which involve routine, largely*

A competência material das Varas Federais sobre ações trazidas pelos Estados Unidos, geralmente, é concorrente com a competência das Varas Estaduais. Claro que uma ação iniciada numa corte estadual pode ser removida pelo réu não-residente para uma corte federal. Alguns poucos dispositivos legais excepcionam a regra da competência concorrente das cortes estaduais, mas apenas no contexto no qual o Congresso assegurou competência exclusiva para as cortes federais<sup>(3)</sup>.

Interessante observar que o litigante mais assíduo nas cortes federais nos Estados Unidos é o próprio Estados Unidos. Isto não é surpresa, na medida em que não há obstáculos em questão de competência material nas ações trazidas pelo governo dos Estados Unidos. Durante o ano fiscal de 1993, 228.162 ações foram protocoladas nas Varas Federais. Os Estados Unidos foram autor em 27.666 e réu em 29.666. Em 1983, o número total de ações foi 255.546, sendo os Estados Unidos autor em 62.843 e réu em 44.536.

## 2. OS ESTADOS UNIDOS COMO RÉU

O principal problema em determinar se existe competência material para uma Vara Federal apreciar uma ação trazida contra os Estados Unidos, é decidir se a ação está obstada pela tradicional doutrina da *imunidade de soberania* (*sovereign immunity*)<sup>(4)</sup>. Está bem sedimentado, atualmente, através de inúmeros precedentes — embora por mais de um século a regra tenha sido estabelecida apenas *in dicta* — que os Estados Unidos não podem ser acionados sem o seu consentimento. O governo será entendido como tendo consentido em ser acionado somente se o texto legal contiver, inequivocadamente, clara disposição de dispensa desta imunidade (*waiver of sovereign immunity*). A regra que exige expresso consentimento dos Estados Unidos aplica-se não só para matéria genérica objeto da ação,

---

*factual disputes be litigated in the district courts, and that the jurisdiction of the Supreme Court be invoked initially only in those rare cases which present large issues*". Decidido em U.S. v. Califórnia, C.A. 9th, 1964, 328 F.2d 729, 739 (Browning, J.), certiorari denied 85 C.Ct. 34, 379 U.S. 817, 13 L.Ed. 2d 29.

(3) A Seção 1345 confere competência material para as Varas Federais, "except as otherwise provided by Act of Congress". Consequentemente, esta provisão estabelece uma regra geral para a qual existem exceções estatutórias. Porém, estas exceções devem ser esclarecidas antes que a Vara Federal negue competência de acordo com a Seção 1345. Por exemplo, embora o procedimento a ser seguido pelos Estados Unidos em caso de greve dos servidores públicos federais esteja estabelecido pelo Título VII do Ato de Serviços Cívicos de 1978, reformado (Civil Service Reform Act), o qual confere competência para a Autoridade Administrativa (*Federal Labor Relations Authority*), estas disposições não têm sido interpretadas como obstáculo à competência concorrente das cortes federais. Mas, quando a matéria foi decidida pela autoridade administrativa, os procedimentos para executar ou rever a decisão, tem que ser trazido para as Cortes de Apelação e não para as Varas Federais (U.S.C.A. § 7123(a) estabelece o procedimento para recurso nas Cortes de Apelação das decisões proferidas pelo Federal Labor Relations Authority).

(4) *Sovereign immunity is a jurisdictional bar that operates when a suit threatens to impose upon the United States liability for money or property damages or some form of coercive injunctive relief. Not every proceeding that possibly might affect a government interest implicates sovereign immunity.*

mas também em relação a itens específicos relacionados com ressarcimentos monetários, particularmente, recebimento de honorários advocatícios e juros contra o governo<sup>(5)</sup>.

Se o Congresso promulgou legislação consentindo com a propositura de uma ação em particular, contra o governo, ele deve definir os termos e condições sob os quais ele permite que os Estados Unidos seja acionado. A regra geral, há muito tempo firmada, é no sentido de que o consentimento do governo em ser acionado deve ser estritamente interpretado de acordo com os precisos termos do estatuto que dispensa a imunidade. Esta forma de interpretação estrita tem sido aplicada em inúmeros contextos<sup>(6)</sup>. Assim, por exemplo, uma ação contra o governo, só pode ser trazida perante a corte designada no estatuto que permite o consentimento e dentro do prazo prescricional estabelecido pelo estatuto aplicável, o que significa que o estatuto de defesa limitada não pode ser dispensado pelos Estados Unidos e sua aplicação será apreciada segundo regras federais e não estaduais.

A doutrina da *sovereign immunity* pode ser traçada no conceito inglês de que o rei ou a rainha, como último recurso de autoridade, não poderia errar e não poderia ser perturbado no uso de seus poderes soberanos<sup>(7)</sup>. Esta explicação histórica, por si só, não fornece adequada explicação para a contínua vitalidade da doutrina, na medida em que a noção de uma prerrogativa real ou exceção parece ser inconsistente com o princípio democrático da soberania popular vigente nos Estados Unidos. Assim, ao contrário da noção inglesa de prerrogativa real e poder, a doutrina da imunidade tem sido aplicada nos Estados Unidos tendo como base o princípio de que os litígios não podem ser responsáveis por parar ou diminuir as ativid-

(5) Recebimento de juros após a sentença, contra o governo, está regulamentado pelo 31 U.S.C.A. § 1304, que estabelece seu cabimento "only from the date of filing of the transcript of the judgment with the Secretary of the Treasury through the day before the date of the mandate of affirmance" 31 U.S.C.A. 1304(b) (1) (A).

(6) 1. *The plaintiff who seeks to sue the government must comply with the terms of the government's consent, including time limitations.* First Alabama Bank, N.A. v. U.S., D.C. Ala. 1991, 768 F.Supp. 1522, 1524, affirmed C.A. 11th, 1993, 981 F.2d 1226. 2. *Strict compliance with the precise terms of a congressional waiver of sovereign immunity is a jurisdictional requirement for the court to entertain a suit against a federal agency.* Calderon v. U.S. Department of Agriculture, D.C.N.J. 1990, 756 F.Supp. 181, 183. 3. *In order to bring suit for the return of taxes, the plaintiff first must pay full assessment.* U.S. v. Barretto, D.C.N.Y. 1989, 708 F.Supp. 577. 4. *A waiver of the government's sovereign immunity cannot be implied, but must be unequivocally expressed.* Calo v. U.S., C.A. 9th, 1995, 70 F.3d 1103.

(7) *"Notwithstanding the progress which has been made since the days of the Stuarts in stripping the crown of its powers and prerogatives, it remains true today that the monarch is looked upon with too much reverence to be subjected to the demands of the law as ordinary persons are, and the king-loving nation would be shocked at the spectacle of their queen being turned out of her pleasure garden by a writ of ejectment against the gardener. The crown remains the fountain of honor, and the surroundings which give dignity and majesty to its possessor are cherished and enforced all the more strictly because of the loss of real power in the government. It is not to be expected, therefore, that the courts will permit their process to disturb the possession of the crown by acting on its officers or agents".* U.S. v. Lee, 1882, 1 S.Ct. 240, 250-251, 106 U.S. 196, 208, 27 L.Ed. 171 (Miller, J.).

des oficiais que são essenciais para governar a nação. Por vários anos, a defesa da doutrina da imunidade parece ter sido apreciada pelos juizes como um "desfavor". Durante este período, um grande número de Varas Federais pareceu ver as dispensas legais da imunidade pelo Congresso deliberadamente. Porém, esta tendência tem sido revista.

Uma ilustração do movimento que apregoa um tratamento liberal das dispensas de imunidade envolve a questão se a vara federal também possui competência sobre reconvenções ou compensações contra o governo, asentadas numa ação que foi instituída pelos Estados Unidos. A matéria é regulada pela Subdivisão (d) da Regra Civil 13, que regula a reconvenção. A regra vigente é que, ao iniciar uma ação, os Estados Unidos consente com a competência fixada pela Vara para analisar qualquer peça de defesa, incluindo o direito de compensação, na medida da reclamação do governo ou de uma reclamação que possa surgir da mesma transação, porém, ele não consente com um julgamento afirmativo em reconvenção que não tenha sido feito de acordo com a regra contida no estatuto, de dispensa da imunidade. Em relação a este último ponto, tem-se decidido que, se o governo consentiu em acionar com relação a uma reclamação específica, por exemplo, em relação a contratos de acordo com o *Tucker Act*, porém, não existe autorização específica no estatuto para assegurar a ação como uma reconvenção, a imunidade do governo não foi dispensada neste contexto.

Casos mais recentes, contudo, têm construído uma outra interpretação, de tal forma que a dispensa de imunidade possa ser aplicada em casos de reconvenções, assim como na intervenção de terceiros, mas somente na medida em que elas seriam permitidas se fossem trazidas como ações originárias. A regra parece bastante razoável e pode autorizar a conclusão no sentido de que, em tempos recentes, o pêndulo tem pesado mais em favor da execução da imunidade de soberania. De fato, a Suprema Corte tem validado esta tendência construindo um claro entendimento ao determinar se os Estados Unidos tem consentido em ser acionado. De acordo com a mais alta Corte, exceto se um estatuto expressa e inequivocamente dispensar a imunidade de soberania no seu bojo, os Estados Unidos não deu o seu consentimento para uma ação trazida contra o governo federal. O ônus de direcionar a corte para este entendimento para tal explícita dispensa, está baseado na ação trazida pela parte. Nem o objetivo da lei e nem a história legislativa é relevante para a investigação da imunidade de soberania. A Ministra O'Connor fixou a regra em decisão de 1996, como se observa da passagem de seu voto:

*"A waiver of the Federal Government's sovereign immunity must be unequivocally expressed in statutory text. Moreover, a waiver of the Government's sovereign immunity will be strictly construed, in terms of its scope, in favor of the sovereign. To sustain a claim that the*

*Government is liable for awards of monetary damages, the waiver of sovereign immunity must extend unambiguously to such monetary claims. A statute's legislative history cannot supply a waiver that does not appear clearly in any statutory text; the unequivocal expression of elimination of sovereign immunity that we insist upon is an expression in the statutory text<sup>(8)</sup>.*

A tendência atual em favor de aplicar o princípio da imunidade de soberania comporta exceções que permitem uma leitura em favor do consentimento<sup>(9)</sup>. Teoricamente, não deveria existir dificuldade jurisdicional em acionar o governo nas cortes federais se os Estados Unidos têm consentido em ser acionado, na medida em que ações contra o governo federal parecem estar dentro da definição de "*Controversies to which the United States shall be a Party*", contida no Artigo III da Constituição. Esta interpretação literal foi rejeitada em 1933, em *Williams v. U.S.*, entendendo que esta competência só se aplica quando os Estados Unidos forem parte autora. Em *Glidden Company v. Zdanok*, em 1962, a Suprema Corte afastou este entendimento, enquadrando as ações trazidas contra os Estados Unidos também no dispositivo constitucional retro. De qualquer forma, a questão não foi totalmente revertida e, neste sentido, parece claro que, se houver um estatuto específico, garantindo poder judicial federal para apreciar ação contra os Estados Unidos, as cortes federais devem aceitar a competência material com fundamento de que a ação tem suporte em lei federal.

As exceções legais a esta imunidade mais conhecidas são: o *Tucker Act*<sup>(10)</sup> (28 U.S.C.A. § 1346(a)(2)), promulgado em 1887 e o *Federal Tort Claims Act*<sup>(11)</sup>, de 1946 (28.U.S.C.A. § 1346(b)).

(8) *Lane v. Pena*, 1996, 116 S.Ct. 2092, 518 U.S. 187, 135 L.Ed.2d 486.

(9) Como nos seguintes casos: *Refund Actions – A taxpayer under 28 U.S.C.A. § 1346 includes a person who, though not assessed the tax, paid it under protest to remove a federal tax lien from her property.* U.S. v. *Williams*, 1995, 115 S.Ct. 1611, 514 U.S. 527, 131 L.Ed.2d 608; *Suits in Admiralty Act – The more liberal provisions of Federal Rule 4 supercede the Suits in Admiralty Act's requirement of "forthwith" service of process. The Suits in Admiralty Act waives the government's sovereign immunity for monetary claims arising from injuries aboard vessels owned by the United States.* 46 U.S.C.A. § 741 et seq. *Henderson v. U.S.*, 1996, 116 S.Ct. 1638, 517 U.S. 654, 134 L.Ed.2d 860.

(10) Esta lei, modificada em 1964, confere competência às varas federais, concorrente com a *Court of Federal Claims*, sobre ações para recuperar taxas, salários ou compensações para serviços oficiais de oficiais ou empregados dos Estados Unidos. Esta lei garante ação exclusiva com base em contratos contra os Estados Unidos.

(11) O estatuto em questão autoriza a aceitação de responsabilidade do Governo Federal pela negligência de seus empregados, agindo dentro de seus deveres legais, ou a responsabilidade decorrentes da atividade de suas entidades federais ou outras agências, atuando na delegação de suas funções. No entanto, a responsabilidade só será imposta ao governo quando um particular poderia ser responsável perante o autor diante da mesma circunstância e extensão.

Muito embora ainda prevaleça a regra da imunidade, pode-se sustentar que esta doutrina viola o direito de peticionar perante a Justiça contra comportamento do governo. Neste sentido, a invocação do *First Amendment* da Constituição Americana funcionaria como um antídoto a esta doutrina<sup>(12)</sup>. E, desta forma, esta teria sido a intenção de *James Madison*: garantir o direito do cidadão de peticionar contra os Estados Unidos, perante o Poder Judiciário<sup>(13)</sup>.

---

(1) Este argumento é claramente expressado por James E. Pfander, que assim arguiu: "*I contend that the clause's affirmation of government suability operates as a constitutional antidote to the familiar doctrine of sovereign immunity, which nowadays purports to prohibit the federal courts from entertaining claims against the United States government in the absence of a legislative waiver of immunity that meets a fairly demanding clear-statement requirement.*" *Sovereign Immunity and the Right to Petition: Toward a First Amendment Right to Pursue Judicial Claims Against the Government*. *Northwestern University Law Review*. Spring, 1997. (13) Para ampla referência e material sobre o assunto, consultar Wright, Miller, Cooper. *Federal Practice and Procedure. Jurisdiction and Related Matters*. Vol. 14 e 14(A). St. Paul: West Group, 1998.