



FEDERALISMO JUDICIÁRIO BRASILEIRO E A IMPOSSIBILIDADE DE UM ESTADO-MEMBRO SUBMETER-SE À COMPETÊNCIA JURISDICIONAL DE OUTRO: UMA ANÁLISE DOS ARTS. 46, § 5º, E 52, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Brazilian judicial federalism and the impossibility of one member-state submitting to the judicial authority of another under the Brazilian judiciary framework: a review of articles 46, § 5º, and 52, caput and sole paragraph, of the New Code of Civil Procedure
Revista de Processo | vol. 267/2017 | p. 23 - 40 | Maio / 2017
DTR\2017\1027

Léo Ferreira Leony

Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo – USP. Professor Adjunto de Direito Constitucional junto à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Procurador do Distrito Federal. leoncy@uol.com.br

Marcos de Araújo Cavalcanti

Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Mestre e Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Delegado da Região Centro-Oeste da Associação Brasileira de Direito Processual – ABDPro. Professor de Direito Processual Civil do Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP. Procurador do Distrito Federal – Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF. Advogado. marcos@peixotoecavalcanti.com.br

Área do Direito: Constitucional; Processual

Resumo: O presente artigo tem como objetivo demonstrar a inconstitucionalidade da interpretação extraída de determinados textos do novo Código de Processo Civil no sentido de que um Estado ou o Distrito Federal pode sujeitar-se à Justiça de outro ente da Federação, sugerindo-se, ao final, a adoção da técnica de decisão conhecida como interpretação conforme à Constituição.

Palavras-chave: Novo Código de Processo Civil - Estado federativo - Competência - Execução fiscal - Inconstitucionalidade - Interpretação conforme a Constituição.

Abstract: This article aims to demonstrate the unconstitutionality of the interpretation extracted from certain texts of the New Code of Civil Procedure in the sense that a State or the Federal District may submit to the Justice of another entity of the Federation, suggesting, in the end, the adoption of the decision-making technique known as interpretation according to the Constitution.

Keywords: New Code of Civil Procedure - Competence - Tax Enforcement - Federative State - Unconstitutional - Interpretation according to the Constitution.

Sumário:

1Considerações iniciais - 2A possível e equivocada interpretação dos arts. 46, § 5º, e 52, caput e parágrafo único, do novo Código de Processo Civil - 3Impossibilidade de um Estado-Membro submeter-se à competência jurisdicional de outro - 4Conclusões

1 Considerações iniciais

Após a conclusão dos trabalhos iniciados com a constituição da Comissão de Juristas encarregada de elaborar um anteprojeto de novo Código de Processo Civil para o País, bem como com o encerramento dos trabalhos parlamentares em torno da proposta por ela apresentada,¹ foi finalmente editada a Lei 13.105, de 16 de março de 2015, com



entrada em vigor após decorrido 1 (um) ano da data de sua publicação oficial, instituindo-se, assim, na ordem jurídica brasileira, uma nova codificação processual.

Conforme se depreende dos seus próprios termos, o novo Código teve entre os seus principais escopos o de facilitar o acesso à Justiça, adotando, para isso, uma série de novos institutos processuais e reformulando tantos outros, sob a luz de novos paradigmas, tudo em nome da máxima efetividade da garantia prevista no artigo 5º, XXXV, da Constituição de 1988.²

Como é comum ocorrer em períodos de transição normativa, muitas dúvidas têm surgido em torno da nova codificação, atraindo a atenção dos juristas e desafiando o cotidiano da Justiça e de quem mais necessite lidar com o referido diploma.

No contexto das questões que vêm sendo suscitadas, muitas dizem respeito não apenas à funcionalidade das inovações e sua eficácia para alcançar as finalidades pretendidas pelo legislador nacional, mas também à sua própria legitimidade em face da Constituição da República.

Entre as inovações que têm sido objeto de polêmica e, mesmo, alvo de dúvidas quanto à sua compatibilidade com o texto constitucional, encontra-se aquela constante do artigo 52, caput, do CPC (LGL\2015\1656), que estabeleceu como “competente o foro de domicílio do réu para as causas em que seja autor Estado ou o Distrito Federal”, bem como aquela resultante do artigo 52, parágrafo único, do CPC (LGL\2015\1656), que definiu que, “[s]e Estado ou o Distrito Federal for o demandado, a ação poderá ser proposta no foro de domicílio do autor, no de ocorrência do ato ou fato que originou a demanda, no de situação da coisa ou na capital do respectivo ente federado”.

Critério semelhante, que igualmente estipulou o domicílio da parte ex adversa da Fazenda Pública como critério para definição da competência, foi adotado pelo artigo 46, § 5º, ao estabelecer que “[a] execução fiscal será proposta no foro de domicílio do réu, no de sua residência ou no do lugar onde for encontrado”.

Conforme será demonstrado, a polêmica comum a esses preceitos diz respeito à possibilidade de sujeição dos Estados e do Distrito Federal à Justiça uns dos outros, sempre que um dos elementos definidores da competência de jurisdição neles previstos tiver alguma conexão territorial para além das fronteiras do ente público que estiver em litígio, em possível afronta à autonomia política daqueles entes e à repartição das competências jurisdicionais promovidas pela Constituição de 1988 entre os diversos setores da Justiça brasileira.³

2 A possível e equivocada interpretação dos arts. 46, § 5º, e 52, caput e parágrafo único, do novo Código de Processo Civil

Apesar da sua clareza, os artigos 46, § 5º, e 52, caput e parágrafo único, do novo Código de Processo Civil merecem uma breve explicação quanto ao seu possível significado ou alcance normativo, ainda mais porque, conforme reconhece parte da doutrina que tem se voltado ao tema a eles subjacente, trata-se de dispositivos inovadores na sistemática processual brasileira.⁴

Conforme será possível perceber a partir da sua leitura, os textos normativos em questão possibilitam interpretações incompatíveis com a Constituição de 1988, mais especificamente conflitantes com a forma federativa de Estado, na medida em que, rompendo com o esquema constitucional de repartição de competências, igualmente aplicável às funções de caráter jurisdicional, criam a possibilidade de os entes federativos regionais (Estados e Distrito Federal) subordinarem-se à Justiça uns dos outros.



No tocante ao artigo 52, caput, o texto legal afirma ser “competente o foro de domicílio do réu para as causas em que seja autor Estado ou o Distrito Federal”, possibilitando, com isso, a interpretação segundo a qual tal foro prevalecerá ainda que tal domicílio esteja situado em outro ente regional da Federação (Estado-membro ou Distrito Federal) e, portanto, o ente público demandante tenha que se submeter à Justiça desta outra unidade federativa.

Do mesmo modo, a previsão do artigo 52, parágrafo único, no sentido de que, “[s]e Estado ou o Distrito Federal for o demandado, a ação poderá ser proposta no foro de domicílio do autor, no de ocorrência do ato ou fato que originou a demanda, no de situação da coisa [...]”, também possibilita inferir interpretação conforme a qual tais foros prevalecerão ainda que o domicílio do autor ou o local de ocorrência do ato ou fato causador da demanda ou de situação da coisa estejam situados em outro ente regional da Federação (Estado-membro ou Distrito Federal) e, portanto, o ente público demandado tenha que se submeter à Justiça desta outra unidade federativa.

Por fim, o § 5º do artigo 46, ao dispor que “[a] execução fiscal será proposta no foro de domicílio do réu, no de sua residência ou no do lugar onde for encontrado”, igualmente possibilita interpretação segundo a qual tais foros prevalecerão ainda que o domicílio do réu, a sua residência ou o local onde for encontrado estejam situados em outro ente regional da Federação (Estado-membro ou Distrito Federal) e, portanto, o ente público exequente tenha que se submeter à Justiça desta outra unidade federativa.

Em qualquer dos preceitos mencionados, é possível vislumbrar, portanto, interpretação que admite a sujeição de Estados ou do Distrito Federal à competência por foro de jurisdição – e, conseqüentemente, à Justiça – de outro ente da Federação.⁵

Segundo será demonstrado a seguir, as interpretações definidoras de competência acima identificadas, que podem ser extraídas dos três dispositivos em apreço, afiguram-se incompatíveis com diversos aspectos da forma federativa de Estado, tal como se encontra modelada na Constituição brasileira de 1988.

3 Impossibilidade de um Estado-Membro submeter-se à competência jurisdicional de outro

Levando-se em conta diversos aspectos da forma federativa de Estado adotada pela Constituição de 1988, percebe-se que as interpretações acima identificadas não se coadunam com a sistemática federativa ora em vigor no Estado brasileiro, conforme se passará a demonstrar.

3.1 Federalismo judiciário brasileiro

A Constituição de 1988 manteve a opção jurídico-política pela forma federativa de Estado no contexto brasileiro, assegurando, para tanto, a existência de um ente total (a República Federativa do Brasil), subdividido em diversos entes parciais (a União como ente central, os Estados como entes regionais, os municípios como entes locais e o Distrito Federal como ente híbrido, tanto regional como local).⁶

Assim, ao mesmo tempo que adotou uma forma de organização estatal politicamente descentralizada, que é uma das principais características do Estado federal, o texto constitucional tratou de estabelecer também uma rígida distribuição de competências, repartindo entre os entes parciais tanto as atribuições de cunho legislativo, como as de natureza administrativa, isso sem falar naquelas de índole jurisdicional.⁷

Nesse sentido, a Constituição de 1988 não se limitou a definir as competências federativas apenas em relação àquelas atividades estatais relacionadas às tarefas de



legislação e administração. Para além disso, embora de maneira menos evidente, aquela Carta promoveu também um arranjo de competências envolvendo a própria atividade jurisdicional, dentro da perspectiva de um autêntico federalismo judiciário.

Esse federalismo judiciário, conforme se passará a expor, sustenta-se em pelo menos dois pilares: (a) a distribuição de competências jurisdicionais ente a União e os Estados e (b) a distribuição das competências jurisdicionais entre os próprios Estados.

3.1.1 A distribuição de tarefas entre a Justiça da União e as dos Estados

A Constituição da República estabeleceu um complexo e rígido modelo de repartição de competências jurisdicionais, envolvendo, entre outras esferas judiciais, Tribunais e Juízes Federais (arts. 106-110), assim como Tribunais e Juízes dos Estados (arts. 125 e 126), com a atribuição, a cada um desses órgãos de Justiça, de um conjunto de competências baseadas tanto em critérios territoriais e materiais, como pessoais.

No caso dos Estados-membros, pode-se afirmar que um dos critérios para a delimitação da competência de sua Justiça, para além daquelas hipóteses contempladas expressamente no texto constitucional, passa pela própria ideia de poder remanescente, segundo a qual, uma vez enunciadas expressamente as competências de uma determinada esfera de governo, presumem-se implicitamente reservados os poderes remanescentes para a outra esfera.⁸

Assim, do mesmo modo que se dá em relação à distribuição das competências legislativas e materiais, à Justiça dos Estados também são reservadas todas as competências jurisdicionais que não lhes forem vedadas pela Constituição Federal (art. 25, § 1º, CF (LGL\1988\3)).

Corroborando tal entendimento, Humberto Theodoro Júnior registra que, “[n]a jurisdição ordinária (civil e penal), as questões não atribuídas à Justiça Federal, pela Constituição, são da competência das Justiças Estaduais ou locais. Essa competência é, dessa forma, residual”.⁹

Cândido Rangel Dinamarco também se alinha a essa compreensão, ao afirmar que, “como é inerente ao sistema de atribuição de funções na ordem federativa brasileira, a Constituição estabelece a competência de cada uma das Justiças da União (inclusive da Federal, que é comum), sem nada dispor sobre a competência das Justiças comuns dos Estados. Com isso, valeu-se do critério residual, pelo qual compete aos Estados tudo aquilo que não for constitucionalmente negado a eles nem atribuído à União ou aos Municípios. São da competência das Justiças Estaduais todas as causas que a Constituição Federal não reserve aos Tribunais de superposição ou a qualquer uma das outras Justiças (especial ou comum, inclusive a Federal)”.¹⁰

Para Dinamarco, igual fundamento vale para a definição das competências dos Juízes estaduais de primeiro grau: “Não existe um rol constitucional de causas da competência dos juízos estaduais de primeiro grau de jurisdição. Competem-lhes todas as causas não atribuídas pela Constituição Federal aos Tribunais de superposição ou a outra Justiça, nem incluídas pela Constituição estadual na competência originária dos tribunais estaduais. A competência dos juízes estaduais de primeiro grau resulta, portanto, de um critério duplamente residual”.¹¹

Por isso que, conforme anota Vicente Greco Filho, em lição aplicável tanto aos Juízes como aos Tribunais estaduais, “se a Constituição quer ressaltar a competência de alguma justiça especial, o faz expressamente”.¹² Do contrário, se a Constituição nada dispõe, a competência necessariamente é de responsabilidade da Justiça Estadual comum, visto que, conforme aponta Humberto Theodoro Júnior, “[a] competência da



justiça local, ou estadual, assume feição residual, ou seja, tudo o que não toca à Justiça Federal ou às Especiais é da competência dos órgãos judiciários dos Estados”.¹³

Conforme se percebe, a repartição de competências assegurada na Constituição de 1988 abrange igualmente a função jurisdicional, cujo exercício é distribuído entre os diversos entes federativos integrantes da Federação como um todo, exceção feita, conforme já apontado, aos entes municipais (que não contam com organismos próprios de Justiça) e com a ressalva cabível ao Distrito Federal (cuja Justiça é organizada e mantida pela União).

3.1.2 A distribuição de tarefas entre as Justičas dos Estados

A repartição de competências jurisdicionais assegurada pela Constituição de 1988, com base na qual é possível defender a reserva de determinadas atribuições para a Justiça dos Estados com exclusão de qualquer outra, especialmente a Federal, também é oponible entre os próprios Estado-membros.

Com efeito, o conjunto dos poderes jurisdicionais reservados aos Estados, como expressão parcial de sua autonomia, está estritamente vinculado a cada uma das Justičas estaduais, que não poderá exercer competência conferida a uma outra Justiça equivalente, sob pena de usurpação das competências dos órgãos que lhe são iguais.

Assim, do mesmo modo que as Justičas Estaduais exercem suas atribuições com predomínio em face da Justiça Federal, elas exercem também suas competências de maneira exclusiva, com autonomia em face umas das outras.

Desse modo, assim como existe o rol das competências das Justičas Estaduais, existe também, implícito nesse rol de atribuições, uma fronteira entre o que incumbe a cada uma delas, não lhes sendo permitido invadir seus respectivos espaços competenciais.

3.2 A distribuição de competência entre Justičas é matéria sob reserva de Constituição

Como fruto tanto da supremacia como da rigidez constitucionais, assegura-se a determinadas matérias respeitantes ao “estatuto jurídico do político” uma espécie de reserva de Constituição, pela qual se garante que tais assuntos, para que estejam suficientemente protegidos, devem ser regulados pela própria Constituição, com exclusão do legislador ordinário.¹⁴

É o caso das matérias relativas à separação funcional de poderes, à distribuição territorial de competências, às restrições dos direitos fundamentais, aos limites constitucionais à autonomia estadual, entre outras cuja necessária proteção somente pode ser garantida com a sua subtração do poder de disposição da legislação infraconstitucional.

Por óbvio que essa reserva de Constituição afeta a liberdade de conformação do legislador, na medida em que tende a retirar determinadas questões do seu campo de disposição, e assim se faz porque “[o] interesse de legitimação pode justificar que o legislador constituinte se reserve a si próprio definir, com mais ou menos detalhe, o âmbito normativo”.¹⁵

Como forma de aumentar a proteção das matérias sob reserva de Constituição, busca-se frequentemente, além das garantias de supremacia e rigidez, imprimir-lhes um caráter “superconstitucional”, imunizando-as contra o próprio poder constituinte de reforma.¹⁶

Nesse sentido, a reserva de Constituição coincide também com uma reserva material de justiça da Constituição e com a própria identidade desta, uma vez que esses temas passam a integrar os “preceitos de uma Constituição democrática que [podem] ser



legitimamente subtraídos ao poder de reforma da Constituição”.¹⁷

Assim, mantendo a tradição do constitucionalismo brasileiro, a Constituição de 1988 encarregou-se de estabelecer diretamente a distribuição de competências no âmbito do Poder Judiciário, determinando os critérios definidores da distribuição de encargos entre as diversas Justiças.

Nas palavras de Dinamarco, “[e]xcluída a competência das Justiças especiais, a separação das causas pertinentes à Justiça Federal e às locais atende a razões relacionadas com o regime federativo brasileiro (Const., art. 1º, 4º, 18 etc.)”.¹⁸

Ainda para este autor, “[a] competência de jurisdição é rigorosamente absoluta, porque fixada pela Constituição Federal em razão do interesse público e porque as regras do Código de Processo Civil sobre prorrogação da competência, sendo leis infraconstitucionais, não podem impor exceções ou ressalvas ao que a Constituição dispõe (supremacia da Constituição). Por isso, proposta perante a Justiça Federal ou perante uma Justiça Estadual ou a do Distrito Federal e Territórios uma causa que não lhes compete, ela deve ser recusada de ofício, remetendo-se à Justiça competente ainda quando não alegada a incompetência pela parte (CPC (LGL\2015\1656), art. 45); do mesmo modo, se uma causa da competência da Justiça comum for proposta perante uma especial, o juiz ou tribunal de lá deve fazer a remessa à Justiça competente ex-officio”.¹⁹

Discorrendo sobre a chamada competência territorial, defende Luiz Fux: “A competência territorial tem como fonte normativa primária a Constituição Federal e, secundariamente, o Código de Processo Civil, que a regulamenta exaustivamente. [...] A pesquisa para a fixação da competência de foro, que é a primeira a ser analisada, passa pelo crivo da Constituição Federal, do Código de Processo Civil e das leis de organização judiciária. Assim, v.g., o intérprete deve, primeiramente, consultar a Constituição Federal para verificar se na causa in foco não há qualquer foro privilegiado constitucionalmente, como, por exemplo, o foro da Fazenda Pública”.²⁰

E continua ainda o autor: “Impende observar que, não obstante o habitat das normas sobre competência territorial seja o Código de Processo Civil, na parte em que essa especificação da jurisdição recebe o tratamento constitucional, veda-se ao legislador ordinário afrontá-lo. O que consta do texto maior não pode ser restringido nem ampliado pela legislação ordinária, mas, antes, obedecido”.²¹

Diante desse contexto, não pode o legislador ordinário, ainda que mediante a edição de código, subverter o esquema federativo de distribuição de competências jurisdicionais. Assim, apenas por disposição constitucional expressa oriunda do poder constituinte derivado reformador, e isso dentro de determinados limites (art. 60, § 4º, CF (LGL\1988\3)), poderiam as causas reservadas a uma Justiça ser transferidas à de outra unidade da Federação.

3.3 A imprestabilidade do “caráter nacional” do Poder Judiciário como argumento de defesa dos dispositivos legais analisados

Diante da rígida distribuição de competências jurisdicionais no federalismo brasileiro, deve ser tomada com cautela a compreensão do suposto caráter nacional do Poder Judiciário brasileiro como argumento de defesa dos dispositivos legais analisados. Tal característica da Justiça brasileira decorre historicamente de determinados fatores que não excluem nem inibem o federalismo judiciário instituído pela Constituição de 1988. Tais fatores consistem:

a) na necessidade de Tribunais de superposição para dar uniformidade à interpretação



do direito de caráter nacional aplicado pelas diversas Justiças;

b) na necessidade de um processo civil comum apto a conduzir os feitos de competência das diversas Justiças;

c) na necessidade de assegurar garantias institucionais e garantias funcionais comuns às diversas Justiças e seus respectivos membros, mediante, inclusive, um estatuto nacional (de caráter tanto constitucional como legal) da magistratura.

Afora essas finalidades, o caráter nacional do Poder Judiciário não pode ser invocado pelo legislador infraconstitucional para subverter o esquema constitucional de distribuição de competências federativas, assegurado notadamente no tocante à função jurisdicional. Em outros termos, tal característica do Poder Judiciário não pode ser invocada para dizer que a Justiça dos diferentes Estados é, no fundo, a mesma e indissociável Justiça e que, portanto, não haveria razão para impedir o julgamento de demandas envolvendo um determinado ente político regional pelo Poder Judiciário de outro ente político regional.

A propósito, uma das consequências de as competências jurisdicionais dos Estados-membros estarem baseadas no seu poder remanescente é justamente o caráter absoluto e exclusivo dessas competências, decorrente da própria Constituição Federal e, por isso mesmo, insuscetível de modificação por meio de fonte legislativa.

Tal caráter absoluto das competências jurisdicionais estaduais foi muito bem identificado por Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo, que assim se manifesta acerca do assunto: "Mesmo fixada, em sua grande maioria, de maneira indireta, tanto a competência das Justiças Estaduais como a do Distrito Federal e Territórios são absolutas: uma situação de competência de uma Justiça Estadual jamais poderia ser conhecida por outra Justiça Interna, porque todas as Justiças Internas têm competência absoluta".²²

Desse modo, ainda que se considere "una" a Justiça brasileira ou "nacional" o Poder Judiciário, isso não afasta a repartição de competências jurisdicionais constante da Constituição da República.

3.4 A organização da Justiça Estadual é matéria sob reserva de lei de organização judiciária local (art. 96, II, d, CF), sendo a definição das atribuições do Tribunal de Justiça assunto reservado à Constituição estadual (art. 125, caput, § 1º, CF)

Outro inevitável efeito inconstitucional da possibilidade de sujeição dos Estados-membros e do Distrito Federal à Justiça de outro ente político regional é negar àqueles Estados (e à própria União, no caso do Distrito Federal) a competência exclusiva para organizar a sua Justiça, inclusive definindo na Carta local as atribuições do respectivo Tribunal de Justiça (arts. 96, II, d, e 125, caput, § 1º, c/c art. 22, XVII, CF (LGL\1988\3)).²³

Tal competência pressupõe não apenas definir quantos e quais são os órgãos judiciais integrantes de uma determinada Justiça, além de sua distribuição pelo território estadual (aspecto organizacional), mas também quem será competente para cada uma das causas envolvendo os respectivos entes federativos, apresentadas aos órgãos que exercem jurisdição nesse mesmo âmbito, tanto em primeira como em segunda instância (aspecto competencial).

Ao submeter as demandas envolvendo os Estados e o Distrito Federal não às respectivas Justiças (conforme seria o procedimento adequado do ponto de vista constitucional), mas ao aparelho judiciário de outro ente político regional, os preceitos legais analisados acabam retirando da esfera normativa estadual (ou federal, no caso da Justiça comum



do Distrito Federal) a definição acerca do órgão competente para as respectivas ações, que passarão, em consequência, a ser regidas pela legislação de organização judiciária da outra unidade federativa em que processados os feitos.

Por outro lado, a violação ao artigo 125, caput, § 1º, da Constituição Federal será tão mais evidente quanto se considerar que eventuais ações ajuizadas na primeira instância de outra Justiça estadual serão analisadas, em grau de recurso, pela segunda instância do Poder Judiciário desta outra unidade da Federação e não pelo Tribunal de Justiça do ente público integrante de um dos polos da ação. Nesse sentido, anota Arruda Alvim que, "se a todos os tribunais dos Estados federados cabe julgar recursos, a competência funcional (hierárquica) liga-se à territorial, no sentido de ao tribunal situado no Estado onde está o juízo monocrático deve ser dirigido o recurso".²⁴

Em outras palavras, também na fase recursal haverá usurpação de competência da Justiça do respectivo Estado-membro que figurar como uma das partes no feito.

Outra evidente usurpação da competência da Justiça do ente envolvido na demanda ocorre naquelas ações mandamentais relativas às autoridades locais. Nessas hipóteses, a competência é evidentemente da respectiva Justiça estadual ou distrital, conforme o definir a respectiva lei fundamental ou a lei de organização judiciária.

Tal é a lição de Arruda Alvim, ao afirmar que, "em se tratando de autoridade da Administração Pública Estadual ou Municipal, a competência será da Justiça Estadual".²⁵

Por todas essas razões, não poderia a lei federal instituidora da nova codificação subtrair dos Estados-membros sua competência, que tem assento constitucional, para legislar sobre sua própria organização judiciária ou sobre as competências do Tribunal de Justiça relativamente às causas que os envolver, visto que essa competência lhes é diretamente assegurada pelos artigos 96, II, d, e 125, caput, § 1º, da Constituição da República.

Em matéria de organização judiciária estadual e definição das competências originárias dos Tribunais de Justiça, deve prevalecer a competência estadual em face da legislação federal, conforme consolidado ensinamento da doutrina: "Eventuais conflitos entre leis federais e estaduais em matéria de organização judiciária são resolvidos não com atenção à hierarquia das leis, mas com base na discriminação de competência legislativa, fixada na Constituição. Quando se trata de organização da Justiça local é só o Estado quem legisla, e qualquer norma federal que invada essa competência será violadora do art. 125 da Constituição".²⁶

Diante de tais ensinamentos, tem-se como incabíveis, assim, as interpretações atribuídas aos preceitos legais ora analisados, na medida em que subtraem as causas envolvendo os Estados-membros das normas de organização judiciária por eles editadas com base na Constituição Federal (arts. 96, II, d, e 125, caput, § 1º), submetendo-os, inconstitucionalmente, à disciplina normativa de outro ente federativo, no qual intentadas as respectivas ações.

3.5 Impossibilidade de "simetria" com o artigo 109, §§ 1º a 3º, da CF

Embora a situação dos conflitos envolvendo os Estados e o Distrito Federal esteja muito longe de ser minimamente semelhante àquela dos relativos à União, visto que os litígios envolvendo aqueles entes não se espraiam por todo o território nacional, nem mesmo apresentam idêntico volume que as causas federais, o legislador ordinário nacional, mesmo sem autorização constitucional para tanto, acabou estabelecendo na nova regra "simétrica à da competência territorial da Justiça Federal, prevista nos arts. 109, §§ 1º e 2º, CF/1988 (LGL\1988\3) e no art. 51, CPC (LGL\2015\1656)".²⁷



Com essa extensão do regime constitucional de competência territorial excepcionalmente previsto para a União, os dispositivos legais aqui analisados passaram a contemplar hipótese jamais prevista no Direito constitucional brasileiro, uma vez que tornaram possível o ajuizamento de ação envolvendo Estados e o Distrito Federal em qualquer outra unidade da Federação.

Não obstante, tal previsão somente poderia ser estabelecida por meio de norma constitucional editada por autoridade constituinte competente, tendo em vista a natureza constitucional do tema e a gravidade da nova disciplina para a forma federativa de Estado (art. 60, § 4º, I, CF (LGL\1988\3)).

De modo análogo, o § 3º do artigo 109 da Carta da República, na redação originária que ainda se mantém, estabelece regra excepcional em que se atribuiu “competência (jurisdição) da Justiça Federal à Justiça Estadual”.²⁸

Conforme se percebe, tal preceito prescreve hipótese em que um juiz de uma dada esfera federativa pode ser investido de uma parcela de competência de juiz de outra esfera. Não obstante, ao contrário de respaldar o legislador ordinário federal a impor soluções semelhantes para situações diversas (como ocorreu com os dispositivos legais ora analisados), o § 3º do artigo 109 da Constituição Federal está, na verdade, a confirmar a reserva de Constituição que existe em matéria de repartição de competências jurisdicionais entre as entidades federativas, tanto que, para contemplar a hipótese excepcional, o legislador constituinte precisou dizê-lo expressamente.

A extravagância dessa transferência de atribuição entre diferentes Justiças encontra-se apoiada constitucionalmente no fato de a Justiça Federal não estar presente em todos os municípios brasileiros, fazendo-se necessário, em razão disso, a excepcional transposição do exercício de sua jurisdição para a Justiça Estadual, inclusive para fazer frente à capacidade de multiplicação exponencial de conflitos envolvendo a instituição federal de previdência social e seus segurados.

Comentando o artigo 109 e seu § 3º, Dinamarco vislumbra no regramento em causa uma “disciplina excepcional de competência de jurisdição”. Com isso, todavia – continua o mesmo autor – “a Constituição não pretendeu subtrair aquelas causas à competência da Justiça Federal, mas simplesmente investir circunstancialmente o juiz estadual de primeira instância em uma parcela de competência do federal”.²⁹ Tanto que, mesmo nessa hipótese, “o recurso cabível será sempre para o Tribunal Regional Federal na área de jurisdição do juiz de primeiro grau”, conforme a própria dicção do artigo 109, § 4º, da Carta de 1988.

Conforme se percebe, dada a excepcionalidade do regime de deslocamento de competência previsto no § 3º do artigo 109 da Constituição Federal, a respectiva disciplina foi contemplada expressamente no texto constitucional, não sendo possível, em razão disso, qualquer forma de extensão analógica desse regramento a outras hipóteses não contempladas diretamente na própria Carta da República.

Diante disso, quaisquer investidas do legislador ordinário nacional em elastecer aquela hipótese constitucional de transferência interfederativa de competências padece de vício constitucional tanto formal (porque violadoras do processo de reforma constitucional), como material (porque contrárias à forma federativa de Estado).

No tocante aos Estados e ao Distrito Federal, portanto, a disciplina prevista nos dispositivos legais ora analisados não decorre da Constituição Federal, mas antes representam solução peculiar vislumbrada unilateralmente pelo legislador ordinário federal, de forma contrária ao texto constitucional.³⁰



4 Conclusões

Conforme se procurou demonstrar no presente trabalho, os artigos 46, § 5º, e 52, caput e parágrafo único, do Novo Código de Processo Civil possibilitam interpretações incompatíveis com a Constituição de 1988, mais especificamente conflitantes com a forma federativa de Estado, na medida em que criam a possibilidade de os Estados e o Distrito Federal subordinarem-se à Justiça uns dos outros.

Tal como reconhece parte da doutrina, trata-se de dispositivos inovadores na ordem jurídica brasileira, sem correspondente seja na legislação processual pretérita, seja nas próprias Constituições republicanas, inclusive a de 1988.

Parece inquestionável que a possível intenção do legislador ordinário ao inserir no novo Código as cláusulas ora analisadas tenha sido assegurar melhores condições de acesso à justiça e de exercício do direito de defesa àqueles que litigam contra a Fazenda Pública.

Não obstante, revela-se duvidoso que o legislador tenha escolhido a via mais adequada para alcançar tal intento, sendo certo que o próprio Código prevê instrumentos de facilitação do acesso à justiça mais consentâneos com o desenho constitucional da Justiça brasileira, a exemplo da chamada "cooperação nacional", que impõe aos órgãos do Poder Judiciário, federal ou estadual, comum ou especializado, "o dever de recíproca cooperação, por meio de seus magistrados e servidores" (arts. 67 a 69, NCPC).

Ao estabelecer como determinante para a definição da competência nas causas envolvendo a Fazenda Pública critérios tendentes a subjugá-la a outras esferas regionais de poder, o legislador ordinário federal acabou também por impor desarrazoado ônus ao direito de defesa por parte da própria Administração Pública, além de subverter o modelo constitucional de Justiça inerente ao Estado federal brasileiro.

Diante de tais circunstâncias, parece adequado que os dispositivos em análise mereçam uma futura reforma ou, pelo menos, ajustes quanto à sua adequada interpretação.

Nesse sentido, uma possível proposta de ajuste poderia advir da chamada interpretação conforme à Constituição, a partir da qual seria cabível estabelecer a constitucionalidade daqueles preceitos desde que interpretados no sentido de que Estados e Distrito Federal submetem-se ao foro de domicílio ou residência da parte ex-adversa, no de ocorrência do ato ou fato que originou a demanda ou no de situação da coisa sempre que tais foros estiverem situados nos limites territoriais da Justiça do respectivo ente federativo.

A prevalecer referida interpretação, caberia aos Estados e ao Distrito Federal seguir o alerta de Carvalho Filho: "sendo vários os foros competentes, as Procuradorias deverão apresentar seus representantes em todas as ações que neles tramitarem. Daí a necessidade de se fixar uma desconcentração do órgão jurídico em cidades-polo das regiões do Estado ou do Distrito Federal, para facilitar o desempenho da função de defesa dos interesses dessas entidades".³¹

A proposta de interpretação conforme à Constituição em apreço, além de adequar o Novo Código de Processo Civil ao esquema de repartição de competências jurisdicionais previsto na Constituição de 1988, tem ainda a virtude de ir ao encontro de um antigo reclamo da doutrina processual brasileira, no sentido de flexibilizar a designação das Varas de Fazenda Pública, geralmente localizadas na capital, como as únicas aptas a receber as demandas envolvendo determinados entes públicos.

Resta aguardar que o ajuste aqui proposto se faça por meio de reformulação legislativa dos preceitos em questão ou, o que seria também oportuno, mediante a decisão que vier a ser tomada no bojo da já referida Ação Direta de Inconstitucionalidade 5492, a cargo



do Supremo Tribunal Federal.

1 A Comissão de Juristas encarregada de elaborar o Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil foi instituída pelo Ato 379, de 2009, do Presidente do Senado Federal, de 30 de setembro de 2009, e apresentou seu trabalho em 8 de junho de 2010.

2 Art. 5º [...]: XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; [...].

3 No ano de 2016, o Estado do Rio de Janeiro ajuizou perante o Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5492, ainda pendente de julgamento, tendo por objeto diversos dispositivos do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105, de 16 de março de 2015), entre os quais os analisados no presente artigo.

4 Conforme o ensinamento de Luiz Dellore, “[i]nova o CPC/2015 (LGL\2015\1656) ao regular a competência quando for parte o Estado ou o Distrito Federal” e, referindo-se especificamente ao artigo 52, parágrafo único, afirma tratar-se de “importante novidade, pois modifica o panorama relativo à competência territorial para julgar o Estado” (DELLORE, Luiz. Teoria geral do processo. Comentários ao CPC de 2015. Parte Geral. São Paulo: Forense, 2015, p. 191).

No mesmo sentido, reconhece Daniel Amorim Assumpção Neves que “[o] art. 52 do Novo CPC não encontra correspondente no CPC/1973 (LGL\1973\5), prevendo a competência para as causas que tenham como autor ou réu Estado ou Distrito Federal” (NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Novo Código de Processo Civil comentado. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 72).

5 A corroborar essa interpretação, Daniel Amorim Assumpção Neves aponta que “[o] dispositivo legal [relativo ao art. 52] permite que um Estado da Federação seja demandado perante outro Estado, dando a entender que deverá se sujeitar a decisão do Poder Judiciário de outro Estado” (idem, p. 72).

6 A propósito, vale lembrar os artigos 1º e 18 da Constituição da República: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”; e “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

7 Encontram-se excluídos da repartição de competências jurisdicionais os municípios que, no Brasil, diferentemente das federações em geral, constituem parte integrante da estrutura federativa, embora não dotados de um poder judiciário próprio, como acontece com a União e os Estados. O Distrito Federal, por sua vez, constitui um caso à parte, uma vez que, mesmo contando com um Poder Judiciário específico para o seu âmbito, fazendo as vezes de Justiça local (o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, previsto no art. 92, VII, CF (LGL\1988\3)), não detém ingerência sobre esse ente, cuja organização e manutenção, por força do artigo 21, XIII, da Constituição da República, competem exclusivamente à União.

8 Cf. a propósito MARINHO, Josaphat. Poderes remanescentes na federação brasileira. Salvador: Artes Gráficas, 1954.



9 THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de direito processual civil. 57. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, v. I, p. 207.

10 DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de direito processual civil. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, v. I, p. 668-669.

11 Idem, p. 669.

12 GRECO FILHO, Vicente. Direito processual civil brasileiro. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 203.

13 THEODORO JUNIOR, Humberto. Op. cit., p. 192.

14 CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 1999, p. 243.

15 CANOTILHO, J. J. Gomes. Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2001, p. 194; e CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional... cit., p. 243.

16 O uso do termo "superconstitucional" consta de Oscar Vilhena Vieira (A Constituição e sua reserva de justiça: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. São Paulo: Malheiros, 1999), e coincide com a ideia de limite material ao poder de reforma constitucional.

17 Idem, p. 230.

18 DINAMARCO, Cândido Rangel. Op. cit., p. 657.

19 Idem, p. 675.

20 FUX, Luiz. Curso de direito processual civil. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, v. I, p. 85.

21 Idem, p. 85-86.

22 DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. Teoria geral de direito processual civil. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 291.

23 Eis a redação dos preceitos constitucionais mencionados: "Art. 96. Compete privativamente: [...] II – ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169: [...] d) a alteração da organização e da divisão judiciárias; [...]"; "Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça. [...]"; "Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XVII – organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes".

24 ALVIM, Arruda. Manual de direito processual civil. 24. ed. São Paulo: RT, 2011, p. 297.

25 Idem, p. 299.



26 CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria geral do processo. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 190.

27 DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil. 17. ed. Salvador: JusPodium, 2015, v. 1, p. 222. Para melhor compreensão, recorde-se a redação dos referidos preceitos: "Art. 109. [...] § 1º As causas em que a União for autora serão aforadas na seção judiciária onde tiver domicílio a outra parte. § 2º As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal". "Art. 51. É competente o foro de domicílio do réu para as causas em que seja autora a União. Parágrafo único. Se a União for a demandada, a ação poderá ser proposta no foro de domicílio do autor, no de ocorrência do ato ou fato que originou a demanda, no de situação da coisa ou no Distrito Federal".

28 Idem, p. 264. Eis a redação do mencionado preceito constitucional: "Art. 109. [...] § 3º Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual".

29 DINAMARCO, Cândido Rangel. Op. cit., p. 663-664.

30 Conforme relembra Cândido R. Dinamarco no tocante aos preceitos codificados aqui analisados, embora sem apontar uma inconstitucionalidade na situação, "[d]iferentemente do que se dá em relação à União, esses dispositivos referentes aos Estados e ao Distrito Federal não constituem reprodução de textos análogos contidos na Constituição Federal" (idem, p. 710). Portanto, constituem previsão extravagante em relação às regras de competência de jurisdição previstas na Constituição Federal.

31 CARVALHO FILHO, José dos Santos. O estado em juízo no novo CPC (LGL\2015\1656) . São Paulo: Atlas, 2016, item 2.4.