



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL,**

Distribuição por
prevenção/dependência
ao Min. Dias Toffoli,
relator da ADI 5492
(art. 69, RISTF; art.
286, I, CPC)

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso da atribuição que
lhe é conferida pelo artigo 103, V, da Constituição Federal, e pelo artigo 2º, V, da
Lei federal nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem respeitosamente, perante o
Supremo Tribunal Federal, ajuizar a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,
com pedido de medida cautelar,**

contra o § 5º do artigo 46, o artigo 52, caput e parágrafo único, e o § 4º do
artigo 75, da Lei 13.105, de 16 de março de 2015, que instituiu o novo Código de
Processo Civil brasileiro (NCPC). Conforme será demonstrado, os dispositivos

1

 Uma assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página, sobre o número 1.



legais em apreço violaram a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, merecendo, por isso, o reconhecimento de sua inconstitucionalidade por parte dessa Corte Suprema, com a sua consequente retirada do ordenamento jurídico nacional, pelas razões a seguir expostas.

Por oportuno, requer que a presente ação seja distribuída por prevenção/dependência ao Min. Dias Toffoli, relator da ADI 5492 (art. 69, RISTF; art. 286, I, CPC).

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 nº 13.105, de 16 de março de 2015, com entrada em vigor após decorrido 01 (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.

¹ A Comissão de Juristas encarregada de elaborar Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil foi instituída pelo Ato nº 379, de 2009, do Presidente do Senado Federal, de 30 de setembro de 2009, e apresentou seu trabalho em 08 de junho de 2010.

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



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 NCPC, 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 NCPC, 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*".

Por fim, também é objeto de controvérsia o artigo 75, § 4º, segundo o qual "*[o]s Estados e o Distrito Federal poderão ajustar compromisso recíproco para prática de ato processual por seus procuradores em favor de outro ente federado, mediante convênio firmado pelas respectivas procuradorias*".

É contra esses dispositivos legais, bem como contra os comandos normativos deles decorrentes, que a presente ação direta de inconstitucionalidade está voltada.

Conforme será demonstrado, a polêmica comum ao § 5º do artigo 46 e ao artigo 52, **caput** e **parágrafo único**, 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.

Já a controvérsia em torno do **§ 4º do artigo 75** está relacionada com o fato de o legislador federal ter criado a possibilidade de agentes públicos organizados em carreiras isoladas, ocupantes de cargos acessíveis mediante concurso público próprio e responsáveis pela representação judicial de unidades federativas diversas, atuarem como se fossem um corpo funcional nacionalmente unificado, em desconformidade com a organização federativa das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal e suas respectivas carreiras de Procuradores.

2. OS DISPOSITIVOS LEGAIS IMPUGNADOS E SEUS CORRESPONDENTES SIGNIFICADOS NORMATIVOS

A presente ação direta de inconstitucionalidade é proposta em face dos seguintes textos legais em destaque, **devidamente sublinhados**, extraídos da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Novo Código de Processo Civil):

Art. 52. É competente o foro de domicílio do réu para as causas em que seja autor Estado ou o Distrito Federal.

Parágrafo único. Se 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.

Art. 46. [...]

[...]

§ 5º A execução fiscal será proposta no foro de domicílio do réu, no de sua residência ou no do lugar onde for encontrado.

Art. 75. [...]

[...]



§ 4º Os Estados e o Distrito Federal poderão ajustar compromisso recíproco para prática de ato processual por seus procuradores em favor de outro ente federado, mediante convênio firmado pelas respectivas procuradorias.

Tais preceitos, apesar da sua clareza, 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, trata-se de dispositivos inovadores na sistemática processual brasileira.³

Conforme será possível perceber a partir da sua leitura, os textos normativos em questão contemplam normas — *ou, eventualmente, 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, criam a possibilidade de os entes federativos regionais (Estados e Distrito Federal) *(a)* subordinarem-se à Justiça uns dos outros (caso do § 5º do artigo 46 e do artigo 52, *caput* e parágrafo único, do NCPC), bem como *(b)* imiscuírem-se nos respectivos órgãos de Advocacia Pública (hipótese do § 4º do artigo 75, do NCPC), comprometendo, assim, a sua autonomia política.

Quanto 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 inferência de norma competencial 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.*

³ Conforme o ensinamento de Luiz Dellore, "[i]nova o CPC/2015 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" (*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, prevendo a competência para as causas que tenham como autor ou réu Estado ou Distrito Federal" (*Novo código de processo civil comentado*. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 72).



Já 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 norma competencial 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.*

Do mesmo modo, 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", possibilita inferir norma competencial 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, **normas de competência**, até então desconhecidas no Direito brasileiro, possibilitando a sujeição de Estados ou do Distrito Federal à competência por foro de jurisdição — e, conseqüentemente, à Justiça — de outro ente regional da Federação.⁴

Segundo será demonstrado a seguir, as normas definidoras de *competência extraterritorial* acima identificadas, presentes nas três cláusulas em apreço, afiguram-se incompatíveis com diversos aspectos da forma federativa de Estado, tal como esta se encontra modelada na Constituição brasileira de 1988.

Por fim, quanto ao **§ 4º do artigo 75**, segundo o qual "[o]s Estados e o Distrito Federal poderão ajustar compromisso recíproco para prática de ato processual por seus procuradores em favor de outro ente federado, mediante

⁴ 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" (*Novo código...*, cit., Salvador: Jus Podium, 2016, p. 72).



convênio firmado pelas respectivas procuradorias", consagrou-se a *possibilidade de agentes públicos organizados em carreiras de entidades federativas diversas, ocupantes de cargos acessíveis mediante concurso público isolado e responsáveis pela representação judicial de unidades políticas reciprocamente autônomas, atuarem como se fossem um corpo funcional único, passível de unificação.*

3. IMPOSSIBILIDADE DE UM ESTADO-MEMBRO SUBMETER-SE À COMPETÊNCIA JURISDICIONAL DE OUTRO, BEM COMO SERVIR-SE DA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DE OUTRO ENTE POLITICAMENTE AUTÔNOMO

Levando-se em conta diversos aspectos da forma federativa de Estado adotada pela Constituição de 1988, percebe-se que as normas jurídicas identificadas nas disposições objeto de impugnação na presente ação direta de inconstitucionalidade não se coadunam com a sistemática federativa ora em vigor no Estado brasileiro, conforme se passará a demonstrar.

Primeiramente, serão ofertados argumentos acerca da inconstitucionalidade dos artigos 46, § 5º, e 52, *caput* e parágrafo único, do Novo Código de Processo Civil (**itens 3.1 a 3.5, *infra***). Em seguida, serão tecidas considerações sobre a inconstitucionalidade do § 4º do artigo 75, do mesmo Código (**item 3.6, *infra***).

3.1. Federalismo judiciário brasileiro

A Constituição de 1988 manteve a opção jurídico-política pela forma federativa de Estado, 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) (ver os arts. 1º e 18, da CF).



Ao mesmo tempo em que adotou uma *forma de organização estatal politicamente descentralizada*, que é uma das principais características do Estado federal, o texto constitucional estabeleceu também uma *rígida distribuição de competências*, repartindo entre os entes parciais tanto as atribuições de cunho legislativo como as de caráter administrativo, ***isso sem falar naquelas de índole jurisdicional***.⁵

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 competencial 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, afora outros menos relacionados diretamente à presente controvérsia. São eles: (a) a distribuição de competências jurisdicionais entre a União e os Estados e (b) a distribuição das competências jurisdicionais entre os próprios Estados.

3.1.1. Federalismo judiciário brasileiro: a distribuição de tarefas entre a Justiça da União e as dos Estados

Conforme já acentuado, a Constituição da República estabeleceu um complexo e rígido modelo de repartição de competências jurisdicionais, envolvendo, entre outras esferas judiciais, os Tribunais e Juízes Federais (arts. 106-110), assim como os 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.

⁵ 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), não detém ingerência sobre esse ente, cuja organização e manutenção, por força do artigo 21, XIII, da Constituição Federal, competem exclusivamente à União.



Conforme acentuam Gilmar Ferreira Mendes e Lenio Luiz Streck, tal modelo de divisão das tarefas jurisdicionais constitui uma decorrência da própria adoção da forma federativa. Diante disso, sem negar o caráter nacional do Poder Judiciário para efeitos, por exemplo, da atuação do Conselho Nacional de Justiça, esses autores reconhecem, também, que

[a] estrutura federativa brasileira reflete-se na organização do Poder Judiciário, especificamente na divisão entre Justiça Estadual e Justiça Federal. A Constituição de 1988, seguindo modelo construído desde a adoção, em 1891, do sistema federativo de origem norte-americana, **repartiu competências jurisdicionais entre a União e os Estados**, reservando, por critério de importância temática, certas competências à Justiça Federal (art. 109). [destacou-se]⁶

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 ou residual*, 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*.⁷

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*. A propósito, quando essa Carta dispõe sobre o poder remanescente dos Estados, ela não exclui desse poder nenhuma das funções estatais típicas, sendo possível deduzir que inclusive a função jurisdicional se encontra aí contemplada. Nesse sentido, dispõe expressamente o texto constitucional que "[s]ão reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição" (art. 25, § 1º, CF).

⁶ Gilmar Ferreira Mendes e Lenio Luiz Streck, "Comentários ao artigo 92", In: J. J. Gomes Canotilho et. al., *Comentários à Constituição do Brasil*, São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1317.

⁷ Cf. a propósito Josaphat Marinho, *Poderes remanescentes na federação brasileira*, Salvador: Artes Gráficas, 1954.



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".⁸

Cândido R. Dinamarco também se alinha a essa compreensão, ao afirmar que,

[c]omo 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).⁹

Para o mesmo autor, igual fundamento vale para a definição das competências dos Juízes estaduais de primeiro grau:

Não existe um rol constitucional de causas da competência dos juízes 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*.¹⁰

Por isso que, conforme anota Vicente Greco Filho, em lição aplicável tanto aos Juízes estaduais como aos respectivos Tribunais, "*se a Constituição quer*

⁸ Humberto Theodoro Júnior, *Curso de direito processual civil*, volume I, 57.ed., Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 207.

⁹ Cândido Rangel Dinamarco, *Instituições de direito processual civil*, volume I, 8.ed., São Paulo: Malheiros, 2016, p. 668-9.

¹⁰ Cândido Rangel Dinamarco, *Instituições...*, *op. cit.*, p. 669.



ressalvar a competência de alguma justiça especial, o faz expressamente".¹¹ Do contrário, 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".¹²

Conforme se percebe, *a repartição de competências assegurada na Constituição de 1988 não alcança apenas as funções legislativas e administrativas, abrangendo 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 têm Poder Judiciário, e com a ressalva cabível ao Distrito Federal, cuja Justiça é organizada e mantida pela União.

3.1.2. Federalismo judiciário brasileiro: a distribuição de tarefas entre as Justiças dos Estados

Por óbvio, 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 oponível entre os próprios Estados-membros.

Com efeito, o conjunto das competências jurisdicionais reservadas aos Estados, como expressão parcial de sua autonomia, tem o seu exercício estritamente vinculado a cada uma das respectivas Justiças estaduais, as quais não poderão exercer os poderes conferidos a uma outra Justiça equivalente, sob pena de se estimular a usurpação recíproca das respectivas atribuições.

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

¹¹ Vicente Greco Filho, *Direito processual civil brasileiro*, 23.ed., São Paulo: Saraiva, 2013, p. 203.

¹² Humberto Theodoro Júnior, *Curso...*, op. cit., p. 192.



Dessa forma, tal como existe o rol das competências das Justiças Estaduais, há também, implícito nesse rol de atribuições, uma fronteira entre o que incumbe a cada uma delas autonomamente fazer, não lhes sendo permitido invadir seus respectivos espaços competenciais.

3.2. *A distribuição de competência entre Justiças 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.¹³

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”.¹⁴

Como forma de aumentar a proteção das matérias sob reserva de Constituição, busca-se frequentemente, além das garantias de supremacia e

¹³ J. J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da constituição*, Coimbra: Almedina, 1999, p. 243.

¹⁴ J. J. Gomes Canotilho, *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*, 2.ed., Coimbra: Coimbra, 2001, p. 194; cf. J. J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional...*, op. cit., p. 243.



rigidez, imprimir-lhes um caráter “superconstitucional”, imunizando-as contra o próprio poder constituinte de reforma.¹⁵

Nesse sentido, a reserva de Constituição coincide também com uma *reserva material de justiça* da Constituição e com a própria *identidade* desta, vez que esses temas passam a integrar os “preceitos de uma Constituição democrática que [podem] ser legitimamente subtraídos ao poder de reforma da Constituição”.¹⁶

Nesse contexto, mantendo a técnica adotada em Cartas anteriores, a Constituição de 1988 encarregou-se de estabelecer diretamente a repartição de competências no âmbito do Poder Judiciário, determinando os critérios definidores da distribuição de encargos entre as diversas Justiças.

Nas palavras de Cândido R. 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)”.¹⁷

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, 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*.¹⁸

¹⁵ 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), coincidindo com a ideia de limite material ao poder de reforma constitucional.

¹⁶ Oscar Vilhena Vieira, *A Constituição e sua reserva...*, op. cit., p. 230.

¹⁷ Cândido Rangel Dinamarco, *Instituições...*, op. cit., p. 657.

¹⁸ Cândido Rangel Dinamarco, *Instituições...*, op. cit., p. 675.



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*.¹⁹

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.²⁰

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 se superados os limites ao poder de reforma, entre os quais o da forma federativa de Estado (art. 60, § 4º, I, CF), é que poderiam as causas reservadas a uma Justiça ser transferidas ou mesmo facultadas à de outra unidade da Federação.

3.3. A imprestabilidade do "caráter nacional" do Poder Judiciário como argumento de defesa dos dispositivos legais atacados

¹⁹ Luiz Fux, *Curso de direito processual civil*, volume I, 3.ed., Rio de Janeiro, 2005, p. 85.

²⁰ Luiz Fux, *Curso...*, *op. cit.*, p. 85-6.

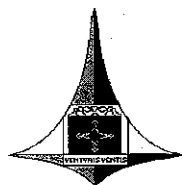


Diante da rígida distribuição de competências jurisdicionais no federalismo brasileiro, deve ser tomada com cautela a compreensão do suposto "caráter nacional do Poder Judiciário" como argumento de defesa dos dispositivos legais atacados. Tal característica da Justiça brasileira decorre historicamente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

- ✓ na necessidade de Tribunais de superposição para dar uniformidade à interpretação do direito de caráter nacional aplicado pelas diversas Justiças;
- ✓ na necessidade de um processo civil comum, apto a conduzir os feitos de competência das diversas Justiças;
- ✓ 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;
- ✓ na necessidade de permitir um controle unificado dos aspectos administrativos, financeiros e funcionais (e, portanto, não jurisdicionais) da atuação de magistrados e Tribunais, por meio de um órgão nacional de controle.

Afora para 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 as Justiças dos diferentes Estados constituem, no fundo, uma 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.

ME *[assinatura]*



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 normativa infraconstitucional.

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".²¹

Desse modo, ainda que se considere "una" a Justiça brasileira ou "nacional" o Poder Judiciário para os efeitos acima apontados, isso não afasta a repartição de competências jurisdicionais constante da Constituição da República, as quais, além de exclusivas, são irrenunciáveis por parte dos seus respectivos titulares e intransponíveis por mera regulação infraconstitucional.

3.3. *A organização da Justiça Estadual é matéria sob reserva de lei 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 de certo modo à própria União, no caso do Distrito Federal) a competência exclusiva para organizar a sua Justiça, inclusive definindo

²¹ Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo, *Teoria geral de direito processual civil*, Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 291.



na Carta local as competências do respectivo Tribunal de Justiça (arts. 96, II, "d", e 125, *caput*, § 1º, CF):

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.**

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 Justças (conforme seria o procedimento adequado do ponto de vista constitucional), mas ao aparelho judiciário de outro ente político regional, os preceitos legais questionados acabam retirando da esfera normativa estadual (ou federal, no caso da Justiça comum do Distrito Federal) a definição acerca do órgão competente para os respectivos feitos em que estiverem envolvidos, que passarão, em consequência, à regência da legislação de organização judiciária da outra unidade federativa em que ajuizadas as ações correspondentes.



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 pólos 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.²²

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 que vier a tramitar perante a Justiça de outro ente regional.

Outra evidente usurpação da competência da Justiça do ente regional envolvido na demanda ocorre naquelas ações mandamentais envolvendo autoridades estaduais ou distritais. Nestas hipóteses, a competência é evidentemente da respectiva Justiça local, 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".²³

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.

²² Arruda Alvim, *Manual de direito processual civil*, 24.ed., São Paulo: RT, 2011, p. 297.

²³ *Manual...*, *op. cit.*, p. 299.



Em matéria de organização judiciária estadual e definição das competências originárias dos Tribunais de Justiça, deve prevalecer, portanto, 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.²⁴

Diante de tais ensinamentos, tem-se como inconstitucionais, assim, os preceitos legais ora atacados, 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 eventualmente 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 codificação regra "simétrica" à da

²⁴ Antonio Carlos de A. Cintra, Ada P. Grinover, Cândido R. Dinamarco, *Teoria geral do processo*, 30.ed., São Paulo: Malheiros, 2014 p. 190.



competência territorial da Justiça Federal, prevista nos arts. 109, §§ 1º e 2º, CF/1988 e no art. 51, CPC".²⁵

Com essa extensão do regime constitucional de competência territorial excepcionalmente previsto para a União, os dispositivos legais aqui analisados passaram a contemplar hipóteses jamais previstas no Direito brasileiro, uma vez que tornaram possível o ajuizamento de ação envolvendo Estados e o Distrito Federal perante a Justiça de outro ente federativo regional.

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).

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".²⁶

Conforme é possível notar, 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 política. No entanto, ao contrário de respaldar o legislador ordinário federal a impor soluções semelhantes para situações diversas (como ocorreu com os dispositivos legais ora atacados), 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

²⁵ Fredie Didier Jr., *Curso de direito processual civil*, volume 1, 17.ed., Salvador: Jus Podium, 2015, 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".

²⁶ Fredie Didier Jr., *Curso...*, *op. cit.*, 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".



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.

Nesse sentido, 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".²⁷ 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 prevista 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 no sentido de 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) (art. 60, §§ 2º e 4º, I, CF).

²⁷

Cândido Rangel Dinamarco, *Instituições...*, op. cit., p. 663 e 664.



No tocante aos Estados e ao Distrito Federal, portanto, a disciplina prevista nos dispositivos legais ora impugnados não decorre da Constituição Federal, mas antes representa solução peculiar vislumbrada unilateralmente pelo legislador ordinário federal, de forma contrária ao texto constitucional.²⁸

3.6. O caráter federativo da Advocacia Pública dos Estados e do Distrito Federal

Conforme já consignado, o **§ 4º do artigo 75** — segundo o qual “[o]s Estados e o Distrito Federal poderão ajustar compromisso recíproco para prática de ato processual por seus procuradores em favor de outro ente federado, mediante convênio firmado pelas respectivas procuradorias” — criou a possibilidade de *agentes públicos organizados em carreiras de entidades federativas diversas, ocupantes de cargos acessíveis mediante concurso público isolado e responsáveis pela representação judicial de unidades políticas reciprocamente autônomas, atuarem como se fossem um corpo funcional único, passível de substituições interfederativa*.

Conforme será demonstrado, nada poderia ser mais inconstitucional em matéria de disciplina legal da representação judicial das entidades federativas regionais.

Tal como ocorre com os Estados-membros, “[o] Distrito Federal é representado em juízo por sua Procuradoria Geral, que é equiparada, para todos os efeitos, às Secretarias de Estado, tendo por finalidade exercer a advocacia pública”.²⁹

Tratando-se de órgão administrativo integrante da estrutura organizacional dos Estados-membros e do Distrito Federal, inclusive equiparável

²⁸ Conforme relembra Cândido Rangel 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” (*Instituições...*, *op. cit.*, p. 710). Portanto, constituem previsão extravagante em relação às regras de competência de jurisdição previstas na Constituição Federal.

²⁹ Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha, “Comentários ao artigo 132”, In: J. J. Gomes Canotilho *et. al.*, *Comentários à Constituição do Brasil*, São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1546.



às secretarias de estado, apenas a esses entes federativos competiria dispor sobre a organização e o funcionamento de suas Procuradorias-Gerais, sob pena de invasão à sua capacidade de auto-organização constitucionalmente definida.

Com efeito, tanto os Estados como o Distrito Federal são autônomos, nos termos da Constituição da República (art. 18, CF). E, nos termos dessa mesma Constituição, tanto os Estados como o Distrito Federal “organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem”, no que se inclui, obviamente, a capacidade para dispor acerca dos seus órgãos de advocacia pública, seja por intermédio das Constituições Estaduais, seja por meio da Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 25, caput, c/c art. 32, caput, § 1º, CF).

Dáí que é inconstitucional, porque atentatório à autonomia dos Estados e do Distrito Federal, que uma lei federal venha a dispor sobre o modo como as Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal devam organizar e prestar seus serviços.

A fórmula constante do § 4º do artigo 75 do Código de Processo Civil é inconstitucional ainda por outras razões.

Ao possibilitar àqueles entes federativos, ainda que consensualmente, imiscuirem-se nas atividades de advocacia pública uns dos outros, a cláusula atacada violou ainda a parte final do artigo 132, da Constituição Federal, que prevê que “[o]s Procuradores dos Estados e do Distrito Federal [...] exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica **das respectivas unidades federadas**”.

Em última análise, o que o Código de Processo Civil autorizou foi a possibilidade de agentes públicos integrantes de carreira funcionalmente ligada a um determinado ente federativo exercerem inconstitucionalmente atribuições exclusivas de agentes públicos integrantes de carreira equivalente de outro ente federativo, como se de carreiras únicas se tratassem.

A despeito da identidade de atribuições entre as carreiras de Procurador de Estado e do Distrito Federal, é evidente que suas atividades funcionais não podem ser objeto de transferências interfederativas, sob pena inclusive de violação ao princípio do concurso público



Conforme a dicção constitucional, "a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo" (art. 37, II, CF). Em relação aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, tal exigência também não pode ser suplantada, na medida em que tais agentes públicos encontram-se "organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases" (art. 132, *caput*, CF).

Permitir que advogados públicos de um determinado ente federativo possam atuar em substituição aos ocupantes de cargos equivalentes de outra unidade da Federação é uma forma inequívoca de burlar não apenas o princípio do concurso público como também a organização dos Procuradores de Estado e do Distrito Federal em carreira própria.

Ademais, a hipótese de transferência interfederativa de atribuições funcionais, autorizada pela cláusula questionada, cria ainda uma série de outros embaraços institucionais, os quais permitem ver o absurdo das consequências decorrentes da fórmula inconstitucional adotada. Entre tais embaraços, podem ser citados os seguintes:

- a) Em caso de falta funcional cometida por um determinado advogado público na condução de processo envolvendo outra unidade federativa que não aquela a que funcionalmente vinculado, a qual corregedoria caberia apurar o respectivo ilícito?
- b) Em caso de advogado público em período de estágio probatório, a quem caberia avaliar os seus atos no tocante à condução de processo envolvendo a defesa de outra unidade federativa?
- c) Em caso de atuação de advogado público na condução de processo de outra unidade federativa que eventualmente tramitasse em outra comarca que não aquela de sua lotação, a quem caberia o pagamento de diárias e outras parcelas indenizatórias eventualmente previstas na legislação de regência de sua respectiva carreira?



- d) Em caso de atuação de advogado público na condução de processo de outra unidade federativa, a quem ele deveria se reportar e como fazer valer o seu pedido de informações à respectiva autoridade pública competente para prestar informações úteis ao desempenho da defesa a ser apresentada em juízo?
- e) Em caso de solicitação de uma Procuradoria-Geral a outra para atuação em determinado processo, o que fazer em casos de recusa de atuação que, por qualquer motivo, viesse a ocorrer no curso do prazo judicial?

Não sendo as únicas, as hipóteses citadas são uma breve amostra dos embaraços institucionais que seriam criados se um órgão de advocacia pública e respectiva carreira pudessem assumir as atribuições de outro órgão e carreira equivalentes. Conforme os próprios questionamentos deixam antever, a fórmula instituída pelo preceito impugnado representa mesmo um embaraço ao próprio controle funcional da carreira de Procurador de Estado e do Distrito Federal, inviabilizando, assim, a "avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias" (art. 132, parágrafo único, CF).

Por todas essas razões, tem-se que o § 4º do artigo 75 do Código de Processo Civil é flagrantemente inconstitucional, impondo, assim, a declaração de sua nulidade.

4. UMA POSSÍVEL INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO APLICÁVEL AOS ARTIGOS 46, § 5º, E 52, *CAPUT* E PARÁGRAFO ÚNICO, DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Conforme se procurou demonstrar na presente ação, os artigos 46, § 5º, e 52, *caput* e parágrafo único, do Novo Código de Processo Civil, veiculam normas — ou, pelo menos, 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 impugnadas 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", "para prática de qualquer ato processual", devendo o pedido de cooperação jurisdicional "ser prontamente atendido", inclusive "entre órgãos jurisdicionais de diferentes ramos do Poder Judiciário" (arts. 67 a 69, NCPC).

Do mesmo modo, a nova codificação manteve o **regime das cartas**, que "deverão, preferencialmente, ser expedidas por meio eletrônico", podendo ainda ser expedidas "por telefone ou por telegrama" (arts. 263 e 264, 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 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, afigura-se imperioso que os dispositivos questionados na presente ação direta sejam declarados inconstitucionais ou, *pelo menos, ajustados quanto à sua adequada interpretação*.

Nesse sentido, uma possível proposta de ajuste poderia advir da chamada **interpretação conforme à Constituição** dos artigos 46, § 5º, e 52, *caput*



e parágrafo único, do Novo Código de Processo Civil, 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 de residência ou mesmo ao do lugar onde for encontrada a parte ex adversa, ou ainda ao foro de ocorrência do ato ou fato que originou a demanda ou ao de situação da coisa, sempre que tais foros estiverem situados nos limites territoriais da própria Justiça do respectivo ente federativo regional em litígio, independentemente da existência de Vara da Fazenda Pública na respectiva localidade.*

Uma vez acolhida essa 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".³⁰

Em outras palavras, os Estados e o Distrito Federal — que, ao contrário da União, não detêm órgãos de advocacia pública espalhados por todo o país, nem contam com carreira de advogados públicos de dimensão nacional — teriam que se desincumbir da sua defesa judicial tão-somente nos limites do respectivo território regional, sem a necessidade de deslocamentos nacionais custosos e imprevisíveis e na maioria das vezes insustentáveis do ponto de vista logístico, bem como sem a necessidade de depender dos órgãos de advocacia de outros entes federativos regionais, que, ademais, **por serem autônomos, não podem ser obrigados a suportar as demandas judiciais dos demais entes da Federação (art. 132, CF).**

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

³⁰ José dos Santos Carvalho Filho, *O estado em juízo no novo CPC*, São Paulo: Atlas, 2016, item 2.4.



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 comarca da capital, como as únicas aptas a receber as demandas envolvendo determinados entes públicos. Assim, por força da interpretação proposta, a Administração Pública poderia demandar e ser demandada em qualquer localidade que não a do foro especializado, mas desde que integrante da respectiva Justiça.

Conforme se vê, a manutenção do original alcance normativo dos preceitos legais aqui questionados, para além de violar as já mencionadas cláusulas constitucionais relacionadas à forma federativa de Estado, representa também afronta aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, merecendo, por isso, o ajuste da interpretação conforme à Constituição ora apresentada.

5. DOS REQUISITOS ENSEJADORES DA MEDIDA CAUTELAR

Ao longo da argumentação desenvolvida, procurou-se demonstrar a violação que os dispositivos legais impugnados cometeram em relação aos artigos 1º; 18; 25, § 1º; 60, §§ 2º e 4º, I; 96, II, "d"; 125, *caput* e § 1º; 109, §§ 1º a 3º; e 132, todos da Constituição Federal, além da violação aos próprios princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade.

Com efeito, ao submeter Estados e o Distrito Federal à Justiça de outros entes federativos equivalentes, os preceitos da nova codificação aqui questionados subverteram a forma federativa de Estado (arts. 1º e 18, CF), rompendo com o esquema constitucional de repartição das competências federativas, inclusive as de caráter jurisdicional (arts. 25, § 1º, 96, II, "d", e 125, *caput* e § 1º, CF), além de promover a extensão de regime constitucional excepcional (art. 109, §§ 1º a 3º, CF), que apenas mediante processo formal de reforma da Constituição poderia ser estabelecido (art. 60, §§ 2º e 4º, I, CF), isso se ultrapassada a cláusula pétrea da forma federativa.



Ademais, mantidos intactos os preceitos legais ora impugnados, ou mesmo não se fazendo o ajuste necessário para lhes atribuir alcance normativo adequado por meio da proposta de interpretação conforme à Constituição acima descrita, não apenas as violações aqui apontadas serão perpetradas, mas também a violação aos próprios princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, pois tanto Estados como Distrito Federal ficarão submetidos ao pesado ônus de promover a sua defesa judicial fora dos respectivos limites territoriais de sua Justiça.

Tal circunstância afigura-se tanto desproporcional como irrazoável, porquanto impõe àqueles entes federativos, que não detêm órgãos de advocacia pública nem advogados públicos predispostos e organizados nacionalmente (e que muito menos podem forçar que os órgãos de advocacia ou os advogados públicos de outros entes politicamente autônomos os representem) (art. 132, CF), impõe-lhes o ônus de promover sua defesa em qualquer parte do território nacional e perante qualquer um dos diversos órgãos das várias Justanças locais existentes.

Além do mais, as consequências resultantes dos preceitos ora questionados sequer parecem adequadas, tendo em vista que o próprio Código de Processo tratou de incorporar institutos, a exemplo da "cooperação nacional" e da "carta precatória eletrônica" (arts. 67 a 69, 263 e 264, NCPC), mediante os quais é possível chegar aos mesmos objetivos almejados pelo legislador, sem, contudo, subverter o federalismo judiciário brasileiro e os elementos a ele inerentes.

Diante de tais argumentos, afigura-se inequivocamente presente o *fumus boni juris*.

No tocante ao *periculum in mora*, já foi possível notar neste período inicial de vigência da nova codificação os efeitos nefastos que a disciplina constante dos preceitos impugnados trouxe para o cotidiano dos Estados e do Distrito Federal.

Sem que esses entes federativos possam instituir órgãos de advocacia pública para além de suas fronteiras, bem como estando impossibilitados de realizar concursos públicos para a reposição da força de trabalho para a carreira de procurador de estado, as demandas judiciais perante

Uma assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



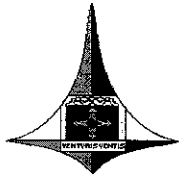
outras Justiças vêm se avolumando e comprometendo a qualidade e a eficiência do trabalho de defesa judicial desenvolvido, em claro prejuízo aos interesses públicos subjacentes às respectivas demandas em jogo.

Por outro lado, a situação criada pelos preceitos questionados impõe aos Estados e ao Distrito Federal uma condição de atuação judicial incompatível com a sua configuração regionalizada. Nem mesmo os grandes Estados encontram-se preparados para atender a demandas em nível nacional, circunstância que se mostra ainda mais evidente em relação aos pequenos Estados, que, além de contar com poucos recursos financeiros para a gestão de um modelo de atuação judicial nacionalizada, não dispõem de quadros suficientes seja de servidores seja de advogados públicos para cumprir com uma tal sistemática.

Relembre-se, por fim, que, por mais que os entes federativos prejudicados com a nova disciplina pudessem firmar convênios uns com os outros para fazer uso dos respectivos órgãos e membros de sua advocacia, essa *faculdade* não afastaria estas duas dificuldades insuperáveis: (a) em razão da sua autonomia política, nenhum ente federativo pode ser forçado a firmar convênio ou permanecer conveniado com outro, com vistas ao eventual uso recíproco dos seus serviços de advocacia pública; (b) mesmo na hipótese excepcional e remota de todos os entes federativos firmarem convênios uns com os outros, nenhum deles pode ser forçado a aceitar a representação judicial de outro ente federativo, nem sequer estar preparado para suportar o aumento exponencial das demandas judiciais a serem enfrentadas pelos seus serviços de advocacia pública, agora não mais responsáveis pelas demandas judiciais envolvendo os respectivos entes políticos, mas também toda e qualquer demanda envolvendo os outros entes regionais da Federação e suas entidades.

Diante de tudo quanto exposto, é inequívoca a presença tanto do *fumus boni juris* como do *periculum in mora*, ensejadores da medida cautelar ora pleiteada.

6. DO PEDIDO E SUAS ESPECIFICAÇÕES



Em face dos argumentos acima apresentados, vem o Governador do Distrito Federal requerer:

- a) a concessão liminarmente de medida cautelar *inaudita altera parte*, nos termos do artigo 10, § 3º, da Lei federal n. 9.869, de 1999, com a consequente suspensão dos dispositivos legais atacados;
- b) a posterior intimação do Presidente da República e das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, órgãos responsáveis pela edição do ato normativo cujos preceitos ora são impugnados, para que se manifestem no prazo legal;
- c) a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, dentro do prazo legal;
- d) o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade, pela sua procedência, confirmando-se, assim, a medida cautelar pleiteada e extirpando-se do ordenamento jurídico nacional, com eficácia *erga omnes*, efeito vinculante e alcance *ex tunc*, **os artigos 46, § 5º; 52, caput e parágrafo único; e 75, § 4º, da Lei 13.105, de 16 de março de 2015**, que instituiu o novo Código de Processo Civil brasileiro, por violação aos artigos 1º; 18; 25, § 1º; 60, §§ 2º e 4º, I; 96, II, "d"; 125, *caput* e § 1º; 109, §§ 1º a 3º; e 132, todos da Constituição Federal, além da violação aos próprios princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade;
- e) ou, se assim não se entender, o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade para atribuir **interpretação conforme à Constituição** aos artigos 46, § 5º, e 52, *caput* e parágrafo único, do Novo Código de Processo Civil, a partir da qual tais preceitos seriam considerados válidos *desde que interpretados no sentido de que Estados e Distrito Federal submetem-se ao foro de domicílio ou de residência ou mesmo ao do lugar onde for*




encontrada a parte ex adversa, ou ainda ao foro de ocorrência do ato ou fato que originou a demanda ou ao de situação da coisa, sempre que tais foros estiverem situados nos limites territoriais da própria Justiça do respectivo ente federativo regional em litígio, independentemente da existência de Vara da Fazenda Pública na respectiva localidade.

São os termos em que se espera deferimento.

Brasília, 23 de junho de 2017.



RODRIGO ROLLEMBERG

Governador do Distrito Federal


PAOLA AIRES CORRÊA LIMA
Procuradora-Geral do DF


ÚRSULA RIBEIRO DE FIGUEIREDO
TEIXEIRA

Procuradora-Geral-Adjunta do DF


MARCOS DE ARAÚJO CAVALCANTI
Procurador do DF


LÉO FERREIRA LEONCY
Procurador-Chefe da PROESP