

## VOTO

**O Senhor Ministro Alexandre De Moraes:** Sr. Presidente, temos para exame o Tema 859 da repercussão geral, assim descrito:

“Competência para processar e julgar ações de insolvência civil nas quais haja interesse da União, entidade autárquica ou empresa pública federal.”

Cuida-se de Recurso Extraordinário interposto pela União, em face de acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça, em que se discute a competência para julgar as ações de insolvência civil em que haja interesse da União, entidade autárquica ou empresa pública federal: se da Justiça Federal ou da Justiça Estadual, considerando o disposto no art. 109, I, da Constituição.

Na origem, cuida-se de Ação Incidental de Insolvência Civil proposta pela União em face de MARLON BULHÕES PESSOA perante a Justiça Federal da Seção Judiciária do Estado de Alagoas.

A União sustentou ser a Justiça Federal competente para julgamento da ação ao argumento de que o termo ‘falência’ disposto no art. 109, I, da CF /88 (“ *as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho*”) deve ser interpretado de maneira restritiva, tendo em vista que “Insolvência civil e falência, embora guardem uma estreita correlação, não são juridicamente a mesma coisa, tanto que regidas por instrumentos legislativos diferentes (Lei nº 5.869/1973 e Lei nº 11.101/2005, respectivamente)” (fl. 8, Doc. 1).

O Juízo da Terceira Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Alagoas reconheceu sua incompetência para julgamento da causa e determinou a remessa dos autos ao Poder Judiciário Estadual. Amparado na Súmula 244 do extinto Tribunal Federal de Recursos (“ *A intervenção da União, suas autarquias e empresas públicas em concurso de credores ou de preferências, não desloca a competência para a Justiça Federal*”) e na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, deu interpretação extensiva ao termo “falência” constante do inciso I do art. 109 da Constituição

Federal, para abranger também as ações de insolvência civil, por entender que o texto constitucional refere-se a todos os procedimentos referentes à insolvência (tanto de pessoas físicas quanto de pessoas jurídicas) (fls. 51/53, Doc. 1).

A União interpôs agravo de instrumento (fls. 56/61, Doc. 1), com pedido de atribuição de efeito suspensivo ativo e concessão de antecipação da tutela, a fim de reformar a referida decisão e resguardar a competência absoluta da Justiça Federal para análise e julgamento da ação.

Não atribuído o efeito suspensivo ao agravo de instrumento, os autos foram remetidos ao Juízo da Segunda Vara Cível e Criminal de Santana do Ipanema/AL, o qual, fazendo análise restritiva do art. 109, I, da Constituição Federal, entendeu ser da Justiça Federal a competência para julgamento da ação, tendo em vista ter sido ajuizada pela União. Forte nesses fundamentos, suscitou conflito negativo de competência perante o Superior Tribunal de Justiça, nos termos do art. 105, I, 'd', da Constituição Federal (fls. 80/82, Doc. 1).

O Superior Tribunal de Justiça conheceu do conflito de competência e determinou o processamento da Ação de Insolvência Civil pelo Juízo Universal. A propósito, veja-se a ementa do Acórdão (fl. 98, Doc. 1):

“PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO (NEGATIVO) DE COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL E JUSTIÇA ESTADUAL. INSOLVÊNCIA CIVIL REQUERIDA PELA UNIÃO. COMPETÊNCIA DO JUÍZO UNIVERSAL PARA PROMOVER A EXECUÇÃO CONCURSAL.

1. Nos termos do art. 109, I, da CF/88, aos juízes federais compete processar e julgar "as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho" (grifou-se). Não obstante a Constituição Federal não tenha excepcionado a insolvência civil, não há razões que justifiquem a adoção de critério distinto de fixação de competência entre a falência e a insolvência civil.

2. Corroboram esse entendimento: (a) o princípio estabelecido na Súmula 244 do extinto TFR ("a intervenção da União, suas autarquias e empresas públicas em concurso de credores ou de preferência não

desloca a competência para a Justiça Federal"); (b) os precedentes da Segunda Seção deste Tribunal: CC 9.867/MG, 2ª Seção, Rel. Min. Waldemar Zveiter, DJ de 20.2.95; REsp 292.383/MS, 3ª Turma, Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, DJ de 8.10.2001; REsp 45.634 /MG, 4ª Turma, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJ de 23.6.97; (c) o entendimento doutrinário de Nelson Nery Junior (e Rosa Maria de Andrade Nery), Humberto Theodoro Junior e Cândido Rangel Dinamarco.

3. Destarte, ainda que se trate de insolvência requerida pela União, entidade autárquica ou empresa pública federal, subsiste a competência do juízo universal, sobretudo em razão das peculiaridades existentes no processo de insolvência civil (processo concursal – aspecto em que se assemelha ao processo de falência), ou seja, compete à Justiça Comum Estadual promover a execução concursal, excluída a competência da Justiça Federal.

4. Conflito conhecido para declarar a competência do Juízo de Direito da 2ª Vara Cível e Criminal de Santana do Ipanema/AL, o suscitante."

No Recurso Extraordinário, a União, com fundamento no art. 102, III, 'a', da Constituição Federal, sustenta ter o acórdão recorrido violado o disposto no art. 109, I, da Carta Magna. Reitera sua tese no sentido de que é da Justiça Federal a competência para o julgamento da ação considerando que "(...) a insolvência civil e a falência, embora guardem uma estreita correlação, não são juridicamente a mesma coisa, tanto que regidas por instrumento legislativo diversos (Lei 5.869/73 e Lei 11.101/2005 respectivamente), motivo pelo qual o art. 109, I, da CF NÃO PERMITE UMA INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA."(FL. 123, Doc. 1).

Não foram apresentadas contrarrazões (fl. 127, Doc. 1).

O apelo extremo foi devidamente admitido pelo Tribunal de origem, e os autos foram remetidos a esta SUPREMA CORTE.

Em julgamento datado de 22 de outubro de 2015, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por maioria, reconheceu a existência de repercussão gera da matéria debatida nestes autos fixando o Tema 859. A propósito, veja-se a ementa do julgado (fl. 1, Doc. 2):

“COMPETÊNCIA – JUSTIÇAS FEDERAL E ESTADUAL – INSOLVÊNCIA CIVIL – ARTIGO 109, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ALCANCE – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia alusiva à competência para processar e julgar as ações de insolvência civil nas quais haja interesse da União, entidade autárquica ou empresa pública federal, considerado o preceito do artigo 109, inciso I, da Constituição Federal.”

Instada a se manifestar, a Procuradoria-Geral da República apresentou parecer, opinando pelo desprovimento do recurso extraordinário, nos termos sintetizados na seguinte ementa (fl. 1, Doc. 6):

“DIREITO CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TEMA 859 DA REPERCUSSÃO GERAL. INSOLVÊNCIA CIVIL. INTERESSE DA UNIÃO, ENTIDADE AUTÁRQUICA OU EMPRESA PÚBLICA FEDERAL. NORMA CONSTITUCIONAL. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA. FALÊNCIA. IDENTIDADE DE ELEMENTOS DETERMINANTES. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA ESTADUAL. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1 – Proposta de Tese de Repercussão Geral (Tema 859): Compete à Justiça Estadual processar e julgar ações de insolvência civil, ainda que haja interesse da União, entidade autárquica ou empresa pública federal.

2 – Merecem interpretação teleológica as disposições constitucionais atinentes à fixação excepcional da competência da Justiça Estadual.

3 – Identificam-se as ações de falência e insolvência civil no tocante aos elementos que conduzem à fixação da competência no âmbito da Justiça Estadual, fato reconhecido pela doutrina, pela jurisprudência e pelo próprio legislador infraconstitucional.

4 – Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário.”

Iniciada a votação, o eminente relator, Ministro MARCO AURÉLIO, apresentou seu voto pelo provimento do recurso extraordinário, com proposta da seguinte tese para o Tema 859 da Repercussão Geral:

“Descabe perceber, na alusão à falência contida no inciso I do artigo 109 da Constituição Federal, abrangência a alcançar a insolvência civil.”

É o que cumpria relatar.

Senhor Presidente, temos para exame recurso extraordinário em que se debate a interpretação a ser adotada quanto ao disposto no artigo 109, I, da Constituição Federal, a fim de decidir se deve ser interpretada de forma literal/restritiva a exceção à competência da Justiça Federal para o julgamento das causas de 'falência' em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal seja a parte autora.

Por oportuno, cito o referido dispositivo constitucional:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

Pois bem: entendo que as causas de competência da Justiça Federal são apenas aquelas taxativamente previstas na Constituição Federal, não podendo ser alteradas aleatoriamente pelo legislador ordinário.

No entanto, isso não significa que caiba apenas a interpretação literal dos dispositivos constitucionais sobre a matéria.

Analisando as normas técnicas para interpretação constitucional, José Tarcizio de Almeida Melo acentua que o caráter teleológico, finalístico, da norma constitucional deve ser levado em consideração, para atingir-se o objetivo imediato que a Constituição, desde sua origem, tem preservado. ( *Direito constitucional brasileiro* . Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 46).

Neste contexto, entendo que a finalidade original do art. 109, I, da Constituição Federal, ao prever que se excluem da competência da Justiça Federal as causas sobre falência, ainda que propostas pela União, entidade autárquica ou empresa pública federal, era exatamente prestigiar a prevalência do juízo universal, em razão das peculiaridades deste tipo de ação.

Deste modo, entendo que o referido dispositivo constitucional merece interpretação teleológica, no sentido de se considerar o termo 'falência' como uma expressão genérica, a incluir as diversas modalidades de insolvência, tanto de pessoas físicas, quanto de pessoas jurídicas.

Portanto, compete à Justiça Estadual o julgamento das causas de insolvência civil, falência e recuperação judicial, ainda que a causa tenha sido proposta pela União, entidade autárquica ou empresa pública federal, tendo em vista a prevalência do Juízo Universal sobre os demais.

Esse entendimento é pacífico na doutrina. A propósito, além dos autores já citados pela decisão recorrida e pelo parecer da Procuradoria-Geral da República, indico ainda as lições Alexandre Freitas Câmara a respeito do art. 45, I, do Código de Processo Civil de 2015 c/c art. 109, I, da Constituição Federal ( *O novo processo civil brasileiro* - 3. ed. – São Paulo: Atlas, 2017. p. 53):

“Um dos casos em que se admite a modificação da competência no curso do processo é retratado no art. 45. Trata-se da hipótese em que o processo se instaura originariamente perante um juízo estadual e nele, posteriormente, intervém a União, uma empresa pública federal, uma entidade autárquica federal (entre as quais se encontram os conselhos de fiscalização profissional) ou uma fundação pública federal, como parte ou terceiro interveniente (ressalvados, expressamente, os processos de recuperação judicial, falência ou insolvência civil, nos termos do art. 45, I, o qual decorre diretamente do que dispõe a parte final do art. 109, I, da Constituição da República).

Também a jurisprudência, há muito, tem se manifestado no sentido de que prevalece a competência do Juízo Universal. É o que se depreende do verbete da Súmula 244 do extinto Tribunal Federal de Recursos: “ *A intervenção da União, suas autarquias e empresas públicas em concurso de credores ou de preferências, não desloca a competência para a Justiça Federal*”, devidamente invocada pela Corte de origem.

Sendo pacificada a matéria na doutrina e jurisprudência, não vislumbro motivos para que esta SUPREMA CORTE passe a adotar interpretação literal e restritiva quanto ao artigo 109, I, da Constituição Federal,

distinguindo mecanismos processuais semelhantes em sua essência (ação de falência e a de insolvência civil), unicamente a fim de prestigiar suposto interesse da União.

No mesmo sentido manifestou-se a Procuradoria-Geral da República em seu parecer, do qual peço vênha para transcrever o seguinte trecho (fls. 4/7, Doc. 6):

“Apesar de não expressamente incluída no enunciado normativo, a insolvência civil encontra-se abarcada pela referida norma de delimitação de competência, que se estende às execuções universais como um todo.

Data venia, a tese sustentada pelo recorrente, pautada na interpretação literal e restritiva do dispositivo constitucional, vai de encontro à teleologia da norma ali fixada, que visa a atender o direito fundamental à adequada tutela jurisdicional.

A concepção de acesso à justiça tanto pode se dar em sentido formal quando material. O sentido formal refere-se à possibilidade de ingressar em juízo para defender um direito do qual é titular. O sentido material consiste no acesso a um processo e a uma decisão justa, o que engloba a garantia da facilitação do acesso ao Judiciário.

Nesse viés, o acesso à justiça não é só a possibilidade de ingressar com uma ação e obter uma resposta judicial justa; confere também ao cidadão a garantia de não ter obstaculizado o acesso, amplo, irrestrito e facilitado, ao Judiciário.

A preocupação que norteia a fixação da competência do juízo falimentar na Justiça Estadual diz respeito à delicada situação de crise creditícia. Pressupõe o quadro estágio de carestia que impede que valores anteriormente tidos como merecedores da tutela jurídica do Estado, com efetivação coercitiva, quedem sem serem atendidos, ante reavaliação axiológica dos créditos a serem adimplidos.

A própria legislação confessa que, nesse caso, conquanto o interesse primário na preservação do erário tenha importância, cede diante de outros valores socialmente tidos por de maior relevo, como a proteção dos créditos derivados da legislação do trabalho e da remuneração do administrador judicial e de seus auxiliares.<sup>1</sup>

Extensão disso é a relativização do próprio interesse guarnecido pela especialização do foro federal para causas atinentes à União.

A criação de um ramo judiciário especializado para crivo sobre causas envolvendo a União visa a impedir deletérias sobre posições federativas, mantendo a harmonia no tratamento do ente e a própria independência do Juízo.

Todavia, no quadro de crise creditícia, entendeu o constituinte mais relevante preservar a competência para o juízo universal no bojo da Justiça Estadual, consideradas sua acessibilidade, sua capilaridade e sua proximidade em relação aos múltiplos interesses em choque no processo de falência.

As mesmas considerações conduzem a interpretar-se a disposição constitucional como a abarcar todos os juízos universais, a exemplo da insolvência civil.(...)”

Ante todo o exposto, com as devidas vênias, divirjo do ilustre relator, Ministro MARCO AURÉLIO, e voto por negar provimento ao recurso extraordinário.

Por fim, proponho a seguinte tese para o Tema 859 da Repercussão Geral:

Aplica-se às ações de insolvência civil a exceção à competência da Justiça Federal prevista no art. 109, I, da Constituição Federal, para o julgamento das causas de ‘falência’ em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponente.

É como voto.