

25/04/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.492 DISTRITO FEDERAL

VOTO-VISTA:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

Ementa: DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL DE DISPOSITIVOS DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL À LUZ DO FEDERALISMO E DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO PROCESSO.

1. Julgamento conjunto de duas ações diretas de inconstitucionalidade contra diversos dispositivos do Código de Processo Civil (CPC).

2. *Ponto de divergência com o voto do relator:* inconstitucionalidade da regra de competência prevista para ações propostas em face de Estados e do Distrito Federal, no ponto em que permite que esses entes da Federação sejam demandados fora dos seus respectivos limites territoriais (CPC, art. 52, *caput* e parágrafo único, e art. 46, § 5º).

3. A possibilidade de litigar em face da União em qualquer parte do país, prevista no art. 109, §§ 1º e 2º, da CF/1988, é coerente com a estruturação nacional da Advocacia Pública federal. Estender tal previsão aos entes subnacionais implica desconsiderar sua prerrogativa constitucional de auto-organização (CF/1988, arts. 18 e 25) e a circunstância de que sua atuação se

desenvolve dentro dos seus limites territoriais.

4. Impossibilidade de alijar o Poder Judiciário estadual de atuar nas questões de direito afetas aos entes públicos subnacionais, como expressão da sua prerrogativa de auto-organização (CF/1988, art. 125) e como forma de proteção da segurança jurídica, representada pela adequada estruturação do sistema de precedentes. A título de exemplo, caso determinada matéria seja decidida em IRDR, haverá um precedente obrigatório e qualificado no âmbito daquele Estado, que poderá ser desconsiderado se, pela conveniência do autor, uma ação sobre o mesmo tema for proposta na Justiça estadual do seu domicílio.

5. Os tribunais também possuem funções administrativas – como aquelas ligadas ao pagamento de precatórios judiciais – que não podem, sem base constitucional expressa, ser exercidas por autoridades de outros entes federados. Tal possibilidade produziria grave interferência na gestão e no orçamento públicos, além de gerar risco ao direito dos credores à não preterição.

6. Necessidade de atribuir interpretação conforme a Constituição (i) ao art. 46, § 5º, do CPC, para restringir sua aplicação aos limites do território de cada ente subnacional ou ao local de ocorrência do

fato gerador; e (ii) ao art. 52, parágrafo único, do CPC, para restringir a competência do foro de domicílio do autor às comarcas inseridas nos limites territoriais do Estado-membro ou do Distrito Federal que figure como réu.

7. Pedido julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese de julgamento: *“É inconstitucional a regra de competência que permita que os entes subnacionais sejam demandados perante qualquer comarca do país, devendo a fixação do foro restringir-se aos seus respectivos limites territoriais”*.

1. Cuida-se do julgamento conjunto das ações diretas de inconstitucionalidade 5.492 e 5.737, ajuizadas, respectivamente, pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro e pelo Governador do Distrito Federal, em que são questionados diversos dispositivos do Código de Processo Civil (CPC). Devidamente instruídos os feitos, iniciou-se o julgamento em sessão virtual. O Relator apresentou seu voto pela parcial procedência do pedido, apenas para assentar a inconstitucionalidade da exigência de depósitos em bancos oficiais, declarando, no mais, a constitucionalidade das normas impugnadas. Na ocasião, foi acompanhado pelo Ministro André Mendonça. Em seguida, pedi vista para melhor apreciação da matéria.

2. Registro, de pronto, que meu voto acompanha, em grande medida, o encaminhamento dado pelo Ministro Dias Toffoli no julgamento já iniciado, com apenas um ponto de divergência. Passo, então, a detalhar os fundamentos que justificam minha convicção, na parte em que divirjo do voto do relator.

ADI 5492 / DF

PONTO DE DIVERGÊNCIA: NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO CONFORME DO ART. 52, PARÁGRAFO ÚNICO, E DO ART. 46, § 5º, DO CPC PARA A FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA EM DEMANDAS ENVOLVENDO A FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL OU DISTRITAL

3. A divergência apresentada reside na interpretação do art. 52, parágrafo único, e do art. 46, § 5º, do CPC, normas questionadas em ambas as ações diretas. Os dispositivos, respectivamente, fixam a competência do domicílio do autor, nas ações contra os Estados-membros e o Distrito Federal, e do executado, nas execuções fiscais ajuizadas pelos entes públicos. Os autores sustentam que não é possível equiparar a situação dos Estados e do Distrito Federal à da União nesse ponto, porque os entes subnacionais desempenham sua atividade nos seus limites territoriais, sem que tenham uma carreira estruturada em todo o país para a sua representação judicial. Diante disso, entendem violados o contraditório e a prerrogativa de auto-organização de tais entes e apontam a abertura de um flanco para o abuso do direito processual. No que tange ao art. 46, § 5º, do CPC, acrescentam um aspecto de possível guerra fiscal, além da maior dificuldade na recuperação de créditos dos entes subnacionais.

4. Em contraposição, os interessados e alguns *amici curiae* argumentam que a medida favorece o acesso à justiça do particular. Afirmam que, quanto à matéria, o Código estabelece mecanismos que possibilitam a atuação a contento das procuradorias. Defendem que as regras não extrapolam a competência federal para legislar sobre processo civil (CF/1988, art. 22, I). Nesse sentido, pedem a preservação da norma impugnada. Essa posição foi acolhida no voto do Ministro relator.

5. Todavia, tenho que os dispositivos impugnados merecem interpretação conforme a Constituição e conluo nesse sentido por alguns motivos.

6. Em primeiro lugar, a atribuição dada à União para legislar sobre processo civil não pode servir de base para que se promova um desequilíbrio federativo e administrativo em detrimento dos demais entes. A CF/1988, em seus arts. 109, §§ 1º e 2º, aponta a possibilidade de a União ser demandada em todo o país. No RE 627.709, ao apreciar o tema 374 da repercussão geral, o STF entendeu que essa previsão também é aplicável para autarquias federais, em julgado que restou assim ementado:

“CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. CAUSAS AJUIZADAS CONTRA A UNIÃO. ART. 109, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CRITÉRIO DE FIXAÇÃO DO FORO COMPETENTE. APLICABILIDADE ÀS AUTARQUIAS FEDERAIS, INCLUSIVE AO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

I - A faculdade atribuída ao autor quanto à escolha do foro competente entre os indicados no art. 109, § 2º, da Constituição Federal para julgar as ações propostas contra a União tem por escopo facilitar o acesso ao Poder Judiciário àqueles que se encontram afastados das sedes das autarquias.

II – **Em situação semelhante à da União, as autarquias federais possuem representação em todo o território nacional.**

III - As autarquias federais gozam, de maneira geral, dos mesmos privilégios e vantagens processuais concedidos ao ente político a que pertencem.

IV - A pretendida fixação do foro competente com base no art. 100, IV, a, do CPC nas ações propostas contra as autarquias federais resultaria na concessão de vantagem processual não estabelecida para a União, ente maior, que possui foro privilegiado limitado pelo referido dispositivo constitucional.

V - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem decidido pela incidência do disposto no art. 109, § 2º, da Constituição Federal às autarquias federais. Precedentes.

VI - Recurso extraordinário conhecido e improvido”.

ADI 5492 / DF

(RE 627.709, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 20.08.2014, grifamos)

7. Analisando as razões de decidir que integram o precedente mencionado, nota-se que o posicionamento se pautou na ideia de que, tal como a União, as suas autarquias possuem representação em todo o território nacional, por meio da Procuradoria Geral Federal (PGF). A mesma *ratio decidendi*, todavia, não pode ser estendida aos demais entes, já que as Procuradorias-Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não atuam por todo o país. Tampouco há obrigação constitucional, genérica ou específica, de que os entes regionais estructurem seu serviço público além de seus limites territoriais.

8. É certo que a prática eletrônica de atos processuais facilita a atuação à distância, mas essa possibilidade não elimina os problemas federativos decorrentes da norma impugnada. Não se pode, em tal contexto, desconsiderar a ideia de que a Justiça estadual é um componente da auto-organização do Estado-membro (CF/1988, art. 25, *caput*, e art. 125). A autonomia federativa resta violada ao se permitir que temas como a validade de atos normativos estaduais ou distritais, o provimento de cargos por concurso público, as relações dos respectivos entes subnacionais com seus servidores, ativos ou inativos, e outras pretensões ligadas a fatos locais sejam decididos, de forma tendencialmente definitiva, por magistrado vinculados a outra unidade federativa.

9. É importante frisar que tal raciocínio não questiona a independência dos magistrados ou a unidade do Poder Judiciário nacional. Todavia, é preciso que as atribuições exercidas pelos órgãos judicantes estejam em conformidade com a forma federativa do Estado brasileiro. Em questões que interfiram significativamente na gestão pública, a discussão não pode ser simplesmente alijada do Judiciário local.

ADI 5492 / DF

10. Em segundo lugar, a previsão questionada também traz efeito prejudicial ao avanço dos precedentes e dificulta a formação de soluções uniformes para a solução de questões locais por meio de incidente de resolução de demanda repetitiva (IRDR). Isso porque, ainda que determinada controvérsia de interesse local fosse resolvida por essa via no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado federativo afetado, o precedente obrigatório e qualificado firmado no incidente poderia ser desconsiderado se ação sobre o mesmo tema fosse proposta perante a Justiça Estadual do domicílio do autor, conforme a sua conveniência. Aqui não se presume, de forma alguma, que haja má-fé do requerente, mas se constata uma possibilidade sistemicamente indesejada de escolha de foro para litigar, em detrimento da segurança jurídica e da eficiência da prestação jurisdicional, elementos que inspiram o fortalecimento do sistema de precedentes.

11. Ressalto, por fim, que o efeito negativo ligado ao federalismo está presente não apenas em questões judiciais, mas também em matérias administrativas no âmbito dos tribunais. Nesse ponto, destaco, especialmente, a gestão dos precatórios e das requisições de pequeno valor. Essas são atribuições que implicam grave interferência no orçamento público e que não podem ficar sujeitas, sem base constitucional expressa, a autoridades vinculadas a outros Estados da Federação. Os próprios direitos dos credores, especialmente os ligados à não preterição, ficariam em iminente risco com a pulverização de requisitórios por outros Tribunais de Justiça ao redor do país.

12. Razões similares a essas também infirmam a validade de uma interpretação ampla do art. 46, § 5º, do CPC, sobre o foro da execução fiscal. Nesse caso, há ainda o agravante de que a disposição impugnada dificulta a recuperação de ativos em um procedimento que já apresenta baixo índice de eficiência. Não se pode esquecer, nesse contexto, que o exercício concreto e efetivo da competência tributária e a exigência dos valores devidos têm importante função socioeconômica

ADI 5492 / DF

para as finanças dos entes subnacionais, aspecto que também integra a autonomia federativa (CF/1988, art. 18, *caput*).

13. Por todas essas razões, acolho o pedido subsidiário e julgo parcialmente procedente a pretensão autoral, para atribuir interpretação conforme a Constituição ao art. 52, parágrafo único, do CPC, de modo a restringir a competência do foro de domicílio do autor às comarcas inseridas nos limites territoriais do Estado-membro ou do Distrito Federal que figure como réu; e ao art. 46, § 5º, do CPC, para restringir sua aplicação aos limites do território de cada ente subnacional ou ao local de ocorrência do fato gerador.

CONCLUSÃO

14. Ante o exposto, julgo parcialmente o pedido, para atribuir interpretação conforme a Constituição: (i) ao art. 46, § 5º, do CPC, para restringir sua aplicação aos limites do território de cada ente subnacional ou ao local de ocorrência do fato gerador; e (ii) ao art. 52, parágrafo único, do CPC, para restringir a competência do foro de domicílio do autor às comarcas inseridas nos limites territoriais do Estado-membro ou do Distrito Federal que figure como réu.

15. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional a regra de competência que permita que os entes subnacionais sejam demandados perante qualquer comarca do país, devendo a fixação do foro restringir-se aos seus respectivos limites territoriais”.

16. É como voto.