

# FEDERALISMO E O ARTIGO 52, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: UMA ANÁLISE CONSTITUCIONAL DA POSSIBILIDADE DE SUJEIÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL À JUSTIÇA UNS DOS OUTROS

*Federalism and Article 52, sole paragraph, of the Civil Procedure Code: a constitutional analysis of the possibility of subjecting States and the Federal District to each other's Justice*

Talita Leixas Rangel<sup>1</sup>

## SUMÁRIO

1. Introdução; 2. Federação e federalismo judiciário; 3. Da (in)compatibilidade da norma contida no art. 52, parágrafo único, do Código de Processo Civil com o texto constitucional; 3.1. Violação aos arts. 18 e 125, § 1º, CRFB: necessidade de preservação da autonomia dos Estados e do Distrito Federal; 3.2. Violação ao art. 5º, LV, CFRB: inobservância do contraditório efetivo e do direito de defesa; 3.3. Violação ao art. 5º, CFRB: igualdade no processo e a relevância das prerrogativas da Fazenda Pública para a defesa do interesse público; 4. Conclusão; Referências bibliográficas.

## RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de analisar a compatibilidade do artigo 52, parágrafo único, do Código de Processo Civil com a Constituição Federal, sob a perspectiva da autonomia de que gozam os entes regionais e dos princípios da igualdade e do devido processo legal. Ao final, conclui-se que a inovação pretendida pelo legislador processual civil se revela incompatível com o ordenamento constitucional vigente.

**Palavras-chave:** Competência. Federalismo. Autonomia. Prerrogativas da Fazenda Pública. Contraditório. Artigo 52 do Código de Processo Civil.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the compatibility of article 52, sole paragraph, of the Civil Procedure Code with the Federal Constitution from the perspective of autonomy enjoyed by regional entities and the principles of equality and due process of law. We concluded that the innovation the civil procedural legislator intended proves to be incompatible with the current constitutional order.

**Keywords:** Competence. Federalism. Autonomy. Prerogatives of the Public Treasury. Contradictory. Article 52 of the Code of Civil Procedure.

## 1. INTRODUÇÃO

A redemocratização do país, com o advento da Carta de 1988 e a consequente tendência de constitucionalização do direito, em razão do reconhecimento da supremacia da Constituição e do movimento do Neoconstitucionalismo, espalhou seus efeitos também para o campo do Direito Processual Civil.

---

<sup>1</sup> Procuradora do estado de São Paulo. Pós-graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (ESPGE-SP).

A constitucionalização do Direito Processual, decerto, é uma realidade, seja sob a perspectiva da incorporação de normas processuais ao texto constitucional<sup>2</sup>, seja pelo entendimento de que as disposições processuais infraconstitucionais concretizam e devem ser lidas à luz da Carta Maior<sup>3</sup>.

Não por acaso, o Código de Processo Civil (CPC) de 2015, primeiro da história brasileira a ser elaborado por completo em tempos democráticos, remete, já em seu primeiro artigo, aos valores e normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)<sup>4</sup>.

Trata-se de mudança bastante simbólica em relação ao Estatuto Processual anterior, de 1973, cuja primeira menção ao termo “Constituição da República” aparecia apenas no 93º artigo<sup>5</sup>.

Decerto, o legislador de 2015, atento à guinada principiológica do Direito brasileiro, se preocupou em estabelecer uma série de normas fundamentais do processo civil no bojo da própria codificação processual<sup>6</sup>.

Neste aspecto, interessante a comparação com o CPC/1973, que não continha uma parte geral com normas aplicáveis a todo o processo, ao passo que o CPC/2015, denotando uma preocupação sistematizadora, ostenta uma parte geral constitucionalmente harmonizada, veiculando normas fundamentais, seja sob um aspecto formal, seja sob um aspecto material<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Confira-se, a título de exemplo, as normas constantes dos incisos LIV a LVI do art. 5º da CRFB:

“Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LIV – Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV – Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

LVI – São inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos [...].” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.)

<sup>3</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento. 23. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. v. 1, p. 67.

<sup>4</sup> “Art. 1º. O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código” (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015).

<sup>5</sup> Código de Processo Civil de 1973, art. 93. Regem a competência dos tribunais as normas da Constituição da República e de organização judiciária. A competência funcional dos juízes de primeiro grau é disciplinada neste Código.

<sup>6</sup> Há que se ressaltar, contudo, que nem todas as normas fundamentais indicadas pelo legislador processual civil tem natureza de princípio (DIDIER JÚNIOR, op. cit., p. 102).

<sup>7</sup> “São formalmente fundamentais as normas processuais que recebem expressamente essa designação pelo CPC/2015: é o caso das normas decorrentes nos arts. 1º a 12 do CPC. Por sua vez, são materialmente

Dentre elas se encontra a reprodução, no art. 3º, da garantia da inafastabilidade da jurisdição, insculpida no art. 5º, XXXV, da CFRB<sup>8</sup>.

Sem dúvida, cuida-se de previsão alinhada à preocupação democrática que guiou a elaboração do código, que tem, dentre um de seus principais objetivos, prestigiar o acesso à Justiça, a fim de assegurar a máxima efetividade da garantia contida no dispositivo constitucional supracitado.

Nesta toada, dentre várias outras inovações, inseriu-se no ordenamento processual brasileiro a possibilidade de demandar Estados e Distrito Federal perante órgãos jurisdicionais outros que não os por eles próprios organizados, desde que situados no Estado de domicílio do autor, na forma do art. 52, parágrafo único, CPC, sob o fundamento de que tal faculdade asseguraria aos administrados maior facilidade no acionamento dos entes públicos em juízo.

Ocorre que, não obstante o nobre motivo por trás da novidade legislativa, paira dúvida acerca da compatibilidade do conteúdo do art. 52, parágrafo único, CPC com a Constituição Federal, em especial no que se refere à autonomia política dos entes regionais.

## 2. FEDERAÇÃO E FEDERALISMO JUDICIÁRIO

A organização do Estado sob a forma federativa, surgida no Estados Unidos, foi adotada pela Constituição de 1988, por expressa previsão do art. 1º, e se caracteriza pelo reconhecimento de soberania apenas ao Estado Federal – que não se confunde com a União, ente federativo – como um todo, restando aos entes políticos internos o atributo da autonomia.

Desta característica decorre a descentralização político-administrativa do poder que marca o federalismo e que tem lastro na própria Constituição. Decerto,

Como no Estado Federal há mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, impõe-se a adoção de mecanismo que favoreça a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e recursos. A repartição de competências entre as esferas do federalismo é o instrumento concebido para esse fim.<sup>9</sup>

Assim, os entes políticos – no federalismo brasileiro, União, Estados, Distrito Federal e Municípios – gozam da prerrogativa de atuar livremente no espaço que

---

fundamentais as normas que estruturam o modelo do processo civil brasileiro e servem de norte para a compreensão de todas as demais normas jurídicas processuais civis” (DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento, p. 101).

<sup>8</sup> Não obstante a relevância conferida ao acesso à jurisdição, é corrente na doutrina a afirmação de que o CPC/2015 consagrou o modelo de justiça multiportas, à luz do qual a resolução dos conflitos pode se dar por diversas vias, sejam elas jurisdicionais (como a Justiça estatal e a arbitragem) ou não (meios alternativos de solução de conflitos, como, por exemplo, a autocomposição) (Ibidem, p. 220-221).

<sup>9</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 909.

lhes é reservado, vedadas interferências externas de outro ente, exatamente porque o fazem por direito próprio, com fundamento direto na Constituição.

Nesta esteira, o âmbito de atuação de cada ente é delimitado por meio da repartição constitucional de competências legislativas, administrativas e também jurisdicionais<sup>10</sup>.

Embora menos explícita que as demais, a distribuição da atividade jurisdicional entre União e Estados consta da carta constitucional, e pode ser encarada sob duas vertentes: repartição vertical de competências entre União e Estados e Distrito Federal e repartição horizontal de competências entre os próprios Estados e Distrito Federal<sup>11</sup>.

Trata-se de arranjo que busca assegurar a autonomia dos entes regionais, em relação ao ente total, e também quanto aos demais entes regionais.

Sob o aspecto vertical, as atribuições jurisdicionais da União, no que se refere ao processo civil, vêm enumeradas nos arts. 108 e 109 da Constituição<sup>12</sup>, cabendo aos Estados competência para exercer jurisdição sobre as questões não expressamente

<sup>10</sup> Excluídos, quanto a estas últimas, os municípios.

<sup>11</sup> LEONCY, Leo Ferreira; CAVALCANTI, Marcos de Araújo. Federalismo judiciário brasileiro e a impossibilidade de um Estado-membro submeter-se à competência jurisdicional de outro: uma análise dos arts. 46, § 5º, e 52, *caput* e parágrafo único, do novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 42, n. 267, p. 23-40, maio 2017. p. 26.

<sup>12</sup> Pela relevância para o escopo do trabalho, transcreve-se o art. 109, I a XI, e §§ 1º e 2º, da CRFB:

“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 as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

II – As causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;

III – As causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;

IV – Os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;

V – Os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;

V-A – As causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo;

VI – Os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira;

VII – Os *habeas corpus*, em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição;

VIII – Os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais;

IX – Os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;

atribuídas à Justiça Federal, vigorando aqui o mesmo critério de residualidade utilizado no que tange às competências legislativas; assim,

Não existe um rol constitucional de causas da competência dos juízos estaduais de primeiro grau de jurisdição. Competem-lhes todas as causas não atribuídas pela Constituição Federal aos Tribunais de superposição ou a outra Justiça, nem incluídas pela Constituição estadual na competência originária dos tribunais estaduais. A competência dos juizes estaduais de primeiro grau resulta, portanto, de um critério duplamente residual.<sup>13</sup>

Na perspectiva horizontal, parte-se da premissa de que, sendo os poderes jurisdicionais projeção da autonomia dos Estados, a qual lhes reserva espaço de atuação imune a ingerências dos demais entes, o exercício da jurisdição “não pode e não deve extravasar os respectivos limites territoriais”<sup>14</sup>.

Daí se falar em princípio da aderência territorial, o qual restringe a atividade jurisdicional às fronteiras do ente que, no exercício da sua autonomia constitucional, teve a prerrogativa de instituir órgão investido de jurisdição.

É sob esse prisma que a norma contida no art. 52, parágrafo único, do CPC, tem sua constitucionalidade questionada, haja vista que permite a opção pelo foro do domicílio do autor quando o réu for o Estado ou o Distrito Federal, ainda que tal domicílio se localize fora dos limites territoriais do ente demandado.

Conforme identificado pela doutrina, “a intenção do legislador, ao instituir esse novo regime, foi aproximar o tratamento dos demais entes políticos àquele conferido pelo constituinte à União, segundo os §§ 1º e 2º do art. 109 da Constituição da República”<sup>15</sup>; todavia, essa nova regra de competência inserida no ordenamento processual parece conflitar com algumas disposições constitucionais.

---

X – Os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o “*exequatur*”, e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;

XI – A disputa sobre direitos indígenas.

§ 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.

[...]” BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 109.

<sup>13</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. v. 1, p. 669.

<sup>14</sup> SOKAL, Guilherme Jales. O novo CPC e o federalismo. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, v. 70, p. 134-160, 2016, p. 140.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 139.

### 3. DA (IN)COMPATIBILIDADE DA NORMA CONTIDA NO ART. 52, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL COM O TEXTO CONSTITUCIONAL

#### 3.1. Violação aos arts. 18 e 125, § 1º, CRFB: necessidade de preservação da autonomia dos estados e do Distrito Federal

É da essência da ideia de Federação que as limitações à autonomia dos entes federados tenham sede na Constituição, pacto fundante do Estado<sup>16</sup>.

Destarte, sendo a repartição de competências entre os entes políticos uma forma de balizar o espectro de atuação legítima de cada um deles, inquestionável que as normas com tal conteúdo devem ter *status* constitucional, imunizadas às políticas do legislador ordinário.

Daí que, identificado que as atribuições atinentes ao exercício da jurisdição são projeções da autonomia dos entes, necessário concluir que as mesmas somente podem ser objeto de disposição no bojo da Carta Maior.

De fato, “[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.)”<sup>17</sup>.

Conforme já exposto, a prerrogativa da autonomia, assegurada aos entes federativos pelo art. 18 da CRFB, existe para impedir ingerências dos membros da Federação sobre a esfera político-jurídica um dos outros, sendo, por tal motivo, alçada à categoria de cláusula pétrea pelo art. 60, § 4º, I, da CRFB, eis que pilar do pacto federativo.

Logo, não se pode cogitar sequer de norma constitucional oriunda do poder constituinte derivado que permita tais interferências<sup>18</sup>, muito menos de disposição infraconstitucional nesse sentido.

A submissão de um estado a julgamento perante o tribunal de outro importa, portanto, em inevitável sujeição de um ente autônomo a outro, haja vista a imperatividade da jurisdição, em claro vilipêndio do pacto federativo.

Ressalte-se que a possibilidade excepcional de os demais entes da Federação serem demandados perante a Justiça Federal, instituída e organizada pela União,

---

<sup>16</sup> Conforme definido por Paulo Gustavo Gonet Branco, “a Federação gira em torno da Constituição Federal, que é seu fundamento jurídico e instrumento regulador” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, p. 908).

<sup>17</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**, p. 657.

<sup>18</sup> Anote-se aqui o entendimento de que “as cláusulas pétreas não estabelecem a absoluta intangibilidade do bem constitucional por ela alcançado. Diz-se que, conquanto fique preservado o *núcleo essencial* dos bens constitucionais protegidos, isto é, desde que a essência do princípio permaneça intocada, elementos circunstanciais ligados ao bem tornado cláusula pétrea poderiam ser modificados ou suprimidos” (MENDES; BRANCO, op. cit., p. 122). A análise sobre a preservação do núcleo essencial protegido pela cláusula pétrea em face de determinada proposta de emenda à Constituição, portanto, deve ser feita caso a caso. Todavia, nos parece que a questão aqui sob análise afeta de forma tão intensa o pacto federativo e a autonomia dos entes regionais que o núcleo essencial do bem constitucional é atingido.

decorre de expressa manifestação do constituinte originário, no art. 109, I, o que não ocorre com relação aos Estados e justiças locais de outros entes estaduais.

Ainda, o descompasso entre o art. 52, parágrafo único, do CPC e a Constituição se revela sob o prisma do art. 125, da CRFB, que estabelece que os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios constitucionais.

Ora, a previsão de organização de “sua” Justiça significa, certamente, um atributo vinculado ao poder de auto-organização dos Estados, indicando a deferência do constituinte ao princípio federativo e à autonomia dos entes, bem como à idêntica hierarquia de que gozam na República brasileira<sup>19</sup>.

Materialmente, trata-se de norma que reconhece aos Estados competência sob um aspecto organizacional, que importa na prerrogativa de definir “quantos e quais são os órgãos judiciais integrantes de uma determinada Justiça, além de sua distribuição pelo território estadual”<sup>20</sup>, bem como sob um aspecto competencial, que permite estabelecer “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”<sup>21</sup>.

E o estabelecido no art. 52, parágrafo único, do CPC se revela em desarmonia com a vontade constitucional, eis que subtrai do legislador estadual a possibilidade de definir o órgão judicial que atuará nas demandas movidas em face dos respectivos entes federativos, as quais passarão a ser regidas pelas normas judiciárias da unidade federativa em que ajuizadas.

Ainda, a questão se mostra problemática sob o viés do direito administrativo. De fato, grande parte das relações jurídicas envolvendo a Fazenda Estadual tem por base normas editadas pelo legislativo local (direito de pessoal, tributário etc.).

Assim, ao permitir que lides decorrentes dessas relações sejam conhecidas e julgadas por órgãos pertencentes à estrutura de outros entes, abre-se caminho para que a interpretação e aplicação da norma estadual sejam realizadas por pessoa política diferente daquela que a gestou, criando-se um problema de ordem formal-normativa.

Vislumbra-se também risco também no ponto da gestão de precatórios, atividade de cunho administrativo.

Isso porque, caso a Fazenda seja condenada em obrigação de pagar, será a Presidência de Tribunal de Justiça de outro Estado o órgão responsável por conduzir o procedimento de pagamento, ameaçando a ordem cronológica que deve nortear a satisfação dos credores<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> SOKAL, Guilherme Jales. **O novo CPC e o federalismo**, p. 144.

<sup>20</sup> LEONCY, Leo Ferreira; CAVALCANTI, Marcos de Araújo. **Federalismo judiciário brasileiro e a impossibilidade de um Estado-membro submeter-se à competência jurisdicional de outro: uma análise dos arts. 46, § 5º, e 52, caput e parágrafo único, do novo Código de Processo Civil**, p. 29.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>22</sup> Art. 100, CRFB. “Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de

Outrossim, iminente a possibilidade de, no caso de prolação de decisões mandamentais, criar-se um constrangimento institucional-federativo entre os entes envolvidos, decorrente da imposição de ordens por autoridade judiciária de um ente à autoridade administrativa de outro.

Por fim, sob um aspecto pragmático, impõe-se ao Judiciário local o conhecimento de legislação estranha aos limites de sua competência, o que pode resultar em “rompimento da conexão que há entre cultura e direito, porque todos os valores locais que informaram sua elaboração jamais serão captados com igual intensidade por intérprete inserido em contexto econômico, social, político e cultura diverso”<sup>23</sup>, o que também potencializa o risco de prolação de decisões conflitantes sobre uma questão jurídica, haja vista que esta pode ser submetida a julgamento sob a perspectiva de 27 tribunais diferentes, na contramão da garantia constitucional da segurança jurídica.

### **3.2. Violação ao art. 5º, LV, CF/88: inobservância do contraditório efetivo e do direito de defesa**

A garantia do contraditório tem assento no art. 5º, LV, da CF/88, que prevê que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”, e reflete, no âmbito do processo, o princípio democrático, eis que zela pela efetiva participação dos envolvidos na formação de vontade do Estado-juiz<sup>24</sup>.

Decerto, em um Estado Democrático de Direito, a atuação estatal se mostra legítima na medida em que permite a efetiva participação dos administrados; transposta para o espectro da atividade jurisdicional do Estado, essa premissa faz concluir que o exercício da jurisdição somente se legitima quando verificado que foi conferida às partes ampla possibilidade de influenciar na formação do convencimento do magistrado.

Não basta, portanto, que seja respeitado o contraditório sob seu aspecto formal, que consiste no direito de ser notificado e de ser ouvido: há também que

---

apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

[...]

§ 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 1988.

<sup>23</sup> SOKAL, Guilherme Jales. **O novo CPC e o federalismo**, p. 145.

<sup>24</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao Direito Processual Civil, p. 122.

ser prestigiada a dimensão substancial da garantia, que assegura à parte o direito de influenciar a decisão do Estado-juiz.

Nesta senda, a possibilidade de efetivamente influenciar o convencimento do magistrado, participando de maneira substancial do processo, está intimamente relacionada a um critério geográfico, pois

Dentre muitos outros fatores, o direito de defesa depende da relativa proximidade entre o órgão jurisdicional competente e os litigantes que perante ele devem comparecer. Assim, submeter sobretudo o réu, por si ou representante, ao deslocamento excessivo de seu centro de interesses para apresentar defesa e praticar atos processuais significa apor um desvalor à sua participação no processo.<sup>25</sup>

E tal garantia processual também é titularizada pelos entes políticos, a quem o ordenamento assegura direitos e garantias fundamentais de ordem procedimental<sup>26</sup>.

A opção pelo foro de domicílio do autor, portanto, afasta a Fazenda Pública, quando ré, do órgão estatal que terá nas mãos o poder de lhe impor condenações, gerando para a Advocacia Pública estadual a tarefa de eventualmente se defender em 27 Tribunais de Justiça diferentes, de Norte a Sul do país, o que, na prática, se mostra irrealizável, haja vista as limitações estruturais, financeiras e de recursos humanos de que padecem as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal.

O legislador processual de 2015, no afã de aproximar o regime de competência territorial das ações em face dos estados e do Distrito Federal daquele estabelecido constitucionalmente para a União, além de negligenciar o necessário suporte constitucional de normas com tal conteúdo, não levou em consideração que, diferentemente da Advocacia Pública Federal, as Procuradorias estaduais e distrital não são nacionalmente estruturadas, o que invariavelmente distancia a defesa técnica do réu do órgão jurisdicional atuante, comprometendo o contraditório efetivo e o direito de defesa.

<sup>25</sup> SOKAL, Guilherme Jales. **O novo CPC e o federalismo**, p. 141.

<sup>26</sup> “Questão mais melindrosa diz com a possibilidade de pessoa jurídica de direito público vir a titularizar direitos fundamentais. Afinal, os direitos fundamentais nascem da intenção de garantir uma esfera de liberdade justamente em face dos Poderes Públicos.

Novamente, aqui, uma resposta negativa absoluta não conviria, até por força de alguns desdobramentos dos direitos fundamentais do ponto de vista da sua dimensão objetiva.

Tem-se admitido que as entidades estatais gozam de direitos do tipo procedimental. Essa lição de Hesse, que a ilustra citando o direito de ser ouvido em juízo e o direito ao juiz predeterminado por lei. A esses exemplos, poder-se-ia agregar o direito à igualdade de armas- que o STF afirmou ser prerrogativa, também da acusação pública, no processo penal, e o direito à ampla defesa” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, p. 173).

Anote-se que a previsão do art. 75, § 4º, CPC<sup>27</sup>, não é suficiente para afastar o problema anteriormente identificado. Decerto, trata-se de norma que deve ter aplicação excepcional, haja vista a exigência contida no art. 132 da Constituição, que impõe que a representação processual e a consultoria jurídica dos estados e do Distrito Federal sejam titularizadas pelos Procuradores das carreiras das *respectivas* unidades federadas.

Assim, o recurso ao convênio, que transfere a membros de Procuradorias de outro ente o exercício da representação processual da unidade federada, deve ser pontual e marcado pela excepcionalidade, o que resta descaracterizado pela utilização recorrente do ato conveniente para prática de atos de defesa em quaisquer processos que venham a ser ajuizados fora dos limites territoriais do ente político.

A utilização do convênio, nesse cenário, se torna praticamente imperativa, conflitando com a natureza voluntária do instrumento, pois

Pensar o convênio de cooperação como a única saída à disposição dos Estados capaz de contornar as consequências prejudiciais do art. 52, parágrafo único, do CPC/15 significa atribuir àquele um caráter *cogente*, *impositivo*, sem qualquer comportamento alternativo factível. E se é assim, a verdade é que o legislador federal criou, pura e simplesmente, um sistema em que os Estado *deverão* abrir mão de sua autonomia.<sup>28</sup>

Ademais, não se pode olvidar os prováveis impactos negativos para os órgãos de Advocacia Pública dos entes envolvidos.

Por um lado, a Procuradoria à qual será transferido o encargo de realizar a defesa processual de todos os demais entes, no que se refere aos processos que tramitam nos limites de sua unidade, experimentará um aumento exponencial do volume de trabalho, sem qualquer contrapartida de estrutura e/ou recursos humanos, o que sem dúvida acabará por prejudicar sua atuação na melhor defesa dos interesses da unidade à qual está vinculada e em relação à qual exerce seu *mister* constitucional.

Por outro lado, os entes transferidores da atuação processual deixarão de ter ingerência sobre a tese e a estratégia processual a ser adotada nas demandas em que são parte, o que, sob mais um aspecto, diminui o atributo da autonomia das pessoas políticas envolvidas.

Neste particular, cumpre ainda ressaltar que, dentre as normas fundamentais sobre competência, se insere o princípio da competência adequada, segundo o qual “deve predominar o exercício da jurisdição daquele [juízo] que, no caso concreto,

---

<sup>27</sup> Art. 75, § 4º, CPC. “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” (BRASIL, 2015).

<sup>28</sup> SOKAL, Guilherme Jales. **O novo CPC e o federalismo**, p. 143.

teria competência adequada para julgar a causa – por estar, por exemplo, mais próximo do local do fato ou por facilitar a defesa do réu etc.”<sup>29</sup>

Trata-se, sem dúvidas, de desdobramento do devido processo legal, que demanda a existência de um processo adequado, o qual, “dentre outros atributos, é aquele que se desenvolve perante um juízo adequadamente competente”<sup>30</sup>.

Esmiuçando o conceito, a doutrina identifica que

O ideal é trabalhar com a competência adequada a partir da definição da “melhor jurisdição”, na qual seja possível utilizar o direito material adequado e os instrumentos processuais que garantam a defesa e a efetividade da prestação jurisdicional.<sup>31</sup>

Ora, em demandas envolvendo majoritariamente a discussão sobre o alcance e aplicação de normas de direito estadual em face do Estado, cujo órgão de representação processual se encontra estruturado nos limites territoriais do próprio ente, parece intuitivo que a melhor jurisdição será exercida pela Justiça ali organizada.

Em arremate, há que se sublinhar que, regra geral, a competência para ações fundadas em direito pessoal é do foro do domicílio do réu, conforme enunciado no art. 46 do CPC<sup>32</sup>.

Assim, nota-se que o art. 52, parágrafo único, do CPC traz uma inversão da regra em prejuízo do demandado, nos casos em que este for o Estado, o que, além de representar violação ao direito de defesa nos termos acima abordados, vai de encontro à sistemática de prerrogativas processuais conferidas à Fazenda Pública.

### **3.3. Violação ao art. 5º, CFRB: igualdade no processo e a relevância das prerrogativas da Fazenda Pública para a defesa do interesse público**

O princípio da igualdade, enunciado no art. 5º da Constituição, encontra eco no art. 7º do CPC, que impõe tratamento paritário às partes no processo.

Isso não significa que os sujeitos processuais devem ser tratados de maneira substancialmente idêntica, mas, ao revés, que lhes seja assegurado regime que leve em conta suas peculiaridades, de forma a implementar a clássica noção de igualdade material, tratando de maneira desigual aqueles que se encontram em situação de desigualdade.

<sup>29</sup> BRAGA, Paula Sarno. Competência adequada. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 38, n. 219, p. 13-41, maio 2013. p. 3.

<sup>30</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*: introdução ao Direito Processual Civil, p. 263.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 263.

<sup>32</sup> “Art. 46. A ação fundada em direito pessoal ou em direito real sobre bens móveis será proposta, em regra, no foro de domicílio do réu” (BRASIL, 2015).

Por essa razão há a constatação de que “o princípio da igualdade no processo costuma revelar-se com mais clareza nos casos em que se criam regras para tratamento diferenciado”<sup>33</sup>, pois é nessas hipóteses de *discrimen* justificado que se revela o principal meio de nivelar as partes em desequilíbrio.

Será legítimo o critério de diferenciação quanto ao tratamento processual, portanto, na medida em que ele se revelar proporcional às peculiaridades da parte que ostenta uma situação significativamente diferenciada em relação às demais, a qual acaba por gerar um cenário de assimetria no processo.

Com esse lastro axiológico é que foram conferidas prerrogativas processuais à Fazenda Pública<sup>34</sup>, as quais decorrem tanto de dificuldades estruturais dos órgãos de Advocacia Pública (volume de trabalho, falta de pessoal, dificuldade de acesso a subsídios internamente, em razão da burocracia inerente à Administração etc.) quanto do próprio regime jurídico das pessoas de direito público (presunções de que se reveste o ato administrativo, impossibilidade de expropriação de bens públicos, dentre outros).

Tais prerrogativas, além de implementar a igualdade material no processo, se destinam em última análise a proteger o interesse público e o erário, haja vista ser o Estado o “cliente” dos órgãos de Advocacia Pública.

E, embora não seja a Administração Pública a titular do interesse público ou sequer detenha exclusividade na sua persecução, os entes públicos são, por natureza, guardiões do interesse público e se encontram vinculados à sua realização<sup>35</sup>.

Nesse contexto, é plenamente justificada a lógica de proteção da posição processual da Fazenda Pública, ao que vai de encontro a previsão do art. 52, parágrafo único, do CPC.

Decerto, impor aos estados e ao Distrito Federal que se defendam nos 27 Tribunais de Justiça do país cria uma dificuldade adicional para a atuação das Procuradorias dos Estados.

Além da distância geográfica, há fatores culturais que impactam a atuação e interpretação jurídica de formas diferentes em cada unidade da Federação, sem contar a necessidade de conhecer o regimento interno de cada Tribunal e de atuar em sistemas eletrônicos diversos.

A opção aberta ao autor de ajuizar ação contra qualquer estado em seu domicílio, portanto, agrava a situação de desigualdade que permeia a posição das Procuradorias dos Estados, em frontal desprestígio ao princípio da igualdade.

<sup>33</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao Direito Processual Civil, p. 143.

<sup>34</sup> Como bem observado pela doutrina, “não se trata, a bem da verdade, de privilégios. Estes – os privilégios – consistem em vantagem sem fundamento, criando-se uma discriminação com situações de desvantagens”. CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 26.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 25.

#### 4. CONCLUSÃO

Conforme se buscou demonstrar neste trabalho, as disposições contidas no art. 52, parágrafo único, do Código de Processo Civil, têm caráter absolutamente inovador no Direito brasileiro, ao estabelecerem a possibilidade de os estados e o Distrito Federal serem demandados perante as Justiças uns dos outros.

Trata-se, inclusive, de inversão da regra geral de competência territorial para ações fundadas em direito pessoal prevista no art. 46, *caput*, do CPC, em detrimento do réu, o que, de antemão, já se revela contrário à lógica de atribuição de prerrogativas processuais à Fazenda Pública, que inspira o ordenamento processual civil pátrio.

Tais prerrogativas, como se procurou caracterizar, vêm no sentido de implementar o princípio da igualdade no bojo do processo judicial envolvendo entes públicos, tendo por objetivo tornar menos assimétrica a posição processual da Fazenda Pública, haja vista as dificuldades estruturais que permeiam a atuação da advocacia fazendária.

A nova regra de competência territorial para ações em que os estados ou o Distrito Federal sejam réus implica, ainda, em violação à garantia do contraditório efetivo, ao impor distâncias geográficas insuperáveis entre os órgãos de Advocacia Pública estaduais e distrital e os Tribunais possivelmente responsáveis pelo julgamento das demandas em que figurarem, haja vista não ser a advocacia dos entes regionais estruturada nacionalmente, como ocorre com a Advocacia Pública federal.

Por fim, a possibilidade de submeter um ente à condenação imposta pelo Judiciário de outro, sem que haja qualquer previsão constitucional nesse sentido – como se verifica no caso da Justiça Federal, para as hipóteses previstas nos arts. 106 e seguintes da CFRB – atenta contra a autonomia política dos membros da Federação, pilar da República brasileira.

O tema da compatibilidade do art. 52, parágrafo único, CPC, com a Constituição, portanto, se mostra de extrema relevância para a atuação dos órgãos de advocacia estadual e, por consequência, para a defesa do interesse público.

Tanto é assim que já foi levada ao Supremo Tribunal Federal (STF), no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.492, de autoria do Governador do Estado do Rio de Janeiro, na qual há parecer da Procuradoria Geral da República opinando pela inconstitucionalidade do dispositivo.

A definição da questão cabe agora ao STF, restando aguardar que a Corte se mostre sensível às inconsistências jurídicas que permeiam a norma contida no art. 52, parágrafo único, CPC, extirpando-a do ordenamento, por ser flagrantemente contrária ao bloco de constitucionalidade.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRAGA, Paula Sarno. Competência adequada. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 38, n. 219, p. 13-41, maio 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento. 23. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. v. 1.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. v. 1.

LEONCY, Leo Ferreira; CAVALCANTI, Marcos de Araújo. Federalismo judiciário brasileiro e a impossibilidade de um Estado-membro submeter-se à competência jurisdicional de outro: uma análise dos arts. 46, § 5º, e 52, *caput* e parágrafo único, do novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 42, n. 267, p. 23-40, maio 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

SOKAL, Guilherme Jales. O Novo CPC e o federalismo. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, v. 70, p. 134-160, 2016.