

# O NOVO CPC E O FEDERALISMO

Guilherme Jales Sokal\*

**Sumário** - 1. Um Novo Código, para um Novo Modelo de Justiça; 2. Um Limite Transgredido: O Princípio Federativo; 2.1. Aplicação do CPC/15 aos Processos Administrativos Estaduais; 2.2. A Opção do Foro de Domicílio do Autor Quando Réu o Estado; 2.2.1. Contraditório Efetivo, Representação Judicial dos Estados e uma Analogia Perversa; 2.2.2. Auto-Organização e o Significado da Justiça Estadual; 2.2.3. Uma Porta para o Abuso no Processo; 2.3. Repercussão Geral Presumida quando Declarada Inconstitucional Lei Federal; 3. Um Caminho para o Futuro: O Papel da Lei Estadual; 4. Conclusões; 5. Bibliografia.

## 1. Um Novo Código, Para um Novo Modelo de Justiça

O Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15) é uma conquista da democracia. A sociedade brasileira passou, nos domínios político, econômico, tecnológico e demográfico, por profundas mudanças desde a década de 1970. A dinâmica dessas transformações, que incluem o advento de uma nova Constituição da República, impulsionou o legislador a promover sucessivas reformas no sistema do Código de 1973, especialmente a contar da década de 1990, guiadas pelo virtuoso propósito de realinhar o método estatal de solução de conflitos a novos anseios. De parte os avanços obtidos, e foram muitos<sup>1</sup>, um pernicioso efeito colateral daí adveio: a progressiva descaracterização da identidade e da coerência interna do Código Buzaid. Era preciso abrir caminho para a refundação do sistema em seu todo<sup>2</sup>.

Simbolicamente, o Código de 2015 é o primeiro Código de Processo Civil brasileiro a ser gestado inteiramente em tempos democráticos. O viés pluralista deu a tônica de todos os passos percorridos na tramitação legislativa, a começar pelos trabalhos da Comissão de Juristas encarregada da elaboração do Anteprojeto, presidida pelo professor e Ministro LUIZ FUX, instituída em setembro de 2009 por

\* Mestre em Direito Processual pela UERJ. Procurador do Estado do Rio de Janeiro e Advogado.

<sup>1</sup> Com algum reducionismo, as reformas tiveram como nortes principais (i) a efetividade da execução, (ii) o combate à morosidade da Justiça, (iii) a criação de técnicas de julgamento de litígios de massa, (iv) a abertura para provimentos satisfativos de cognição sumária, (v) a acomodação do fenômeno da informatização do processo e (vi) as restrições aos meios de impugnação das decisões judiciais. Dentre as mais de sessenta leis que modificaram o CPC/73, exemplificam as linhas antes referidas as Leis nºs 8.952/94, 9.079/95, 9.756/98, 10.444/02, 11.232/05, 11.277/06, 11.382/06, 11.418/06, 11.419/06 e 11.672/08.

<sup>2</sup> FUX, Luiz. *O novo processo civil*. In: *O novo processo civil brasileiro (direito em expectativa)*, Luiz Fux (coord.), Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2011, p. 03 e segs., em harmonia com o que consta da Exposição de Motivos do Anteprojeto do Novo CPC (Código de Processo Civil: anteprojeto, Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil, Brasília: Senado Federal, Presidência, 2010, p. 12).

ato do Poder *Legislativo*<sup>3</sup>. Audiências públicas foram realizadas ao longo do país; canais de sugestões por meio eletrônico foram abertos; ampla foi a participação dos segmentos da comunidade jurídica no processo legislativo, no Senado Federal (PLS nº 166/2010) e na Câmara dos Deputados (PLC nº 8.046/2010), que perdurou de 08 de junho de 2010 a 17 de dezembro de 2014, com o envio do texto final à Presidência da República em 24 de fevereiro de 2015. Todos esses fatores permitiram que muitas vezes influenciassem a elaboração do Novo Código, com a difícil missão, que é a marca da democracia, de conciliar interesses conflitantes. O resultado, na obra final sancionada em 16 de março de 2015, é a síntese possível do que a sociedade brasileira quer e espera de um novo modelo de Justiça.

Os avanços são muitos, e de impacto. Logo de início, o novo diploma proclama as garantias fundamentais do processo como vetores que conformam todo o sistema (arts. 1º a 12), alçando ao primeiro plano a tutela do indivíduo para só após versar sobre a disciplina da autoridade. Perpassa a estrutura do Código, ainda, a ênfase no valor da liberdade, manifestada não só pelo prestígio conferido aos chamados métodos adequados de solução de conflitos (v.g., arts. 3º, §§ 2º e 3º, e 334), mas sobretudo pela introdução de um revolucionário caminho de transformação do regramento do processo a partir da vontade das partes (art. 190). Sensíveis mudanças foram promovidas para simplificar as formas processuais, de que são exemplos a nova abrangência da contestação como peça de resposta (arts. 337 e 343) e a unificação dos prazos recursais (arts. 1.003, § 5º, e 1.070), somando-se a isso a inclinação por uma linguagem mais clara e direta na redação de inúmeras disposições. Paralelamente, técnicas relevantes para a solução de casos repetitivos foram introduzidas ou aprimoradas (arts. 928, 976 e segs., e 1.036 e segs.), em prestígio à uniformidade de tratamento pelo Poder Judiciário.

Em suma, o Código de 2015, *apesar* da Lei nº 13.256/16, representa um passo firme para o aprimoramento da prestação da jurisdição no Brasil, em um sistema cujo significado ainda exigirá longos anos até que seja compreendido e construído em toda a sua plenitude.

## 2. Um Limite Transgredido: O Princípio Federativo<sup>4</sup>

Em uma democracia constitucional, porém, qualquer obra legislativa, por maiores que sejam os seus méritos, pode e deve se submeter a um teste de validade em outro plano. Por mais que apoiado por amplos setores da comunidade jurídica e aguardado pela sociedade, o Novo Código, que, como toda obra humana, não é perfeito<sup>5</sup>,

<sup>3</sup> Compuseram a Comissão, criada pelo Presidente do Senado Federal pelo Ato nº 379, de 30 de setembro de 2009, os seguintes juristas: Luiz Fux (Presidente), Teresa Arruda Alvim Wambier (Relatora-geral), Adroaldo Furtado Fabrício, Bruno Dantas, Elpídio Donizete Nunes, Humberto Theodoro Junior, Jansen Fialho de Almeida, José Miguel Garcia Medina, José Roberto dos Santos Bedaque, Marcus Vinicius Furtado Coelho e Paulo Cezar Pinheiro Carneiro.

<sup>4</sup> As reflexões constantes deste tópico serviram de base à parte da petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.492/DF, ajuizada em 01/04/2016, no Supremo Tribunal Federal, pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro contra onze dispositivos do Código de Processo Civil de 2015 (arts. 9º, parágrafo único, II, 15, 46, § 5º, 52, parágrafo único, 242, § 3º, 311, parágrafo único, 535, § 3º, II, 840, I, 985, § 2º, 1.035, § 3º, III, 1.040, IV).

<sup>5</sup> Vale a menção, a título de exemplo, à deficiente redação da disciplina da estabilização da tutela

não se torna, só por isso, imune à crítica e ao exame sob o ângulo constitucional. E a verdade é que desde logo já é possível apontar que algumas disposições do CPC/15, situadas fora do núcleo duro que lhe confere identidade, atentam de forma grave e perigosa contra valores mais elevados albergados pela Constituição da República, por definição retirados do alcance do embate político ordinário<sup>6</sup>.

O limite constitucional que aqui será abordado consiste no princípio federativo. A Federação, como bem se sabe, é a forma de Estado que tem o árduo propósito de permitir a convivência da “*diversidade na unidade*”, com um único Estado soberano, o ente *global* ou *total*, mas que internamente abriga múltiplas ordens jurídicas *parciais*, todas dotadas do atributo da autonomia<sup>7</sup>. Com isso, ao mesmo tempo em que se mantém a unidade no plano internacional, permite-se a aproximação do núcleo de decisão política à população atingida, a partir de um recorte no plano territorial do poder político em múltiplas esferas<sup>8</sup>. Na história do Brasil, tal forma de Estado passou a ser adotada a contar de 1889, com o Decreto nº 01/89, em um caso típico de *federalismo por desagregação*<sup>9</sup>, posteriormente incorporada na Constituição de 1891 e desde então objeto de muitas transformações em seu regime até a atual ordem constitucional.

Em sua própria essência, a Federação depende de que a repartição de competências entre os entes que a compõem tenha *sede na Constituição*, como algo colocado acima do alcance das maiorias políticas ordinárias<sup>10</sup>. Justamente por isso, Estados-membros exercem suas competências legislativas, administrativas e tributárias com apoio direto na Constituição Federal, por direito próprio, e não porque o ente maior, a União, o consinta ou delegue. Daí decorre a ideia de autonomia, entendida como o poder do ente político de atuar de forma livre no espaço que lhe cabe, sem sofrer ingerências externas<sup>11</sup>. E para assegurar tal autonomia no plano da efetividade, é indispensável uma instância de controle que paralise tentativas de transgredir os limites de atuação dos entes federativos, papel esse que, no Brasil, é desempenhado especialmente pelo Supremo Tribunal Federal. Essa delicada missão é ainda mais sensível na dinâmica de um *federalismo de cooperação*, em que o agir legislativo e administrativo dos Estados-membros e da União não são estanques, como no chamado

---

antecipada antecedente (CPC, art. 303 e 304), em especial a inexplicável obscuridade quanto aos marcos iniciais dos prazos para (i) a emenda à petição inicial pelo autor, com a formulação do pedido definitivo, e (ii) a insurgência pelo réu contra a tutela provisória deferida, hoje objeto de intenso debate quanto a serem concomitantes ou sucessivos.

<sup>6</sup> Sobre o ponto, e fartamente, v. BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*, São Paulo: Ed. Saraiva, 2012, p. 79 e segs.; MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*, São Paulo: Ed. Saraiva, 2011, p. 1.053 e segs.; e NINO, Carlos Santiago. *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires: Editorial Astrea, 2005, p. 673 e segs.

<sup>7</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, São Paulo: Ed. Saraiva, 2011, p. 172.

<sup>8</sup> PIRES, Thiago Magalhães. *As competências legislativas na Constituição de 1988: uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do direito constitucional contemporâneo*, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2015, p. 41-45.

<sup>9</sup> ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*, Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2005, p. 54-56.

<sup>10</sup> Por todos, PIRES, Thiago Magalhães. *Op. cit.*, p. 47 e segs.

<sup>11</sup> Nesse sentido, BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*, Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1982, p. 23.

federalismo dual, mas contêm pontos de contato e de quase sobreposição<sup>12</sup>, o que só é capaz de prosperar com harmonia e coordenação entre as múltiplas esferas.

Firmadas essas premissas teóricas, a seguir serão expostos três tópicos em que o sistema processual criado pelo legislador de 2015 rompe com componentes essenciais ao pacto federativo, em disposições que (i) atentam contra a competência legislativa dos Estados-membros, (ii) desconsideram a distribuição territorial do poder político e (iii) corporificam indevida preferência federativa da União frente aos demais entes.

### 2.1. Aplicação do CPC/15 aos Processos Administrativos Estaduais

O Capítulo “Da aplicação das normas processuais”, no CPC/15, é inaugurado com a disciplina da incidência das normas processuais no espaço (art. 13) e no tempo (art. 14). Logo a seguir, estabelece o Código, no art. 15, regra sobre a aplicação de suas disposições para além do campo do processo civil, elevando-o à condição de fonte subsidiária e supletiva para os processos de natureza eleitoral, trabalhista e administrativa. Ao se referir pura e simplesmente a processos “*administrativos*”, sem a adição de um qualificativo, a regra dá ensejo à interpretação de abarcar também os processos administrativos das demais esferas federativas, como a estadual ou a municipal, e não apenas a federal. Tal interpretação, porém, agride a noção básica de autonomia federativa (CF, art. 18), já que não está ao alcance do legislador federal ditar imperialmente a fonte normativa do processo administrativo dos demais entes políticos.

A dogmática do direito administrativo deslocou, já de há muito, a centralidade da figura do ato administrativo para o processo administrativo<sup>13</sup>. Com a passagem do Estado Liberal para o Estado Social, aliada à ascensão dos direitos fundamentais, os vetores de participação e controle popular sobre a intervenção do poder público conferiram nova relevância ao *iter* de formação da decisão estatal, em todas as etapas que o compõem, não mais apenas ao ato conclusivo<sup>14</sup>. Hoje, como resultado, qualquer competência administrativa é exercida de maneira necessariamente *processualizada*, de modo que o processo administrativo passa a ser o veículo por excelência do desenvolvimento da atividade administrativa<sup>15</sup>.

Sob este pano de fundo, a decisão do constituinte de 1988 de adotar a forma federativa de estado, com a distribuição espacial do poder em múltiplos níveis, e atribuindo a cada um feixe próprio de competências materiais, traz em si, de forma

<sup>12</sup> ZIMMERMANN, Augusto. *Op. cit.*, p. 56-61.

<sup>13</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015, p. 319-320; ARAGÃO, Alexandre dos Santos de. *Curso de direito administrativo*, Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2012, p. 142; e BATISTA, Patrícia Ferreira. *Transformações do direito administrativo*, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2003, p. 228-243.

<sup>14</sup> São exemplos do fenômeno a edição da Lei Complementar Estadual nº 33/96, do Estado de Sergipe, da Lei Estadual nº 10.177/98, do Estado de São Paulo, da Lei Federal nº 9.784/99 e da Lei Estadual nº 5.427/09, do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>15</sup> BATISTA, Patrícia Ferreira. *Op. cit.*, p. 243; e SUNDFELD, Carlos Ari. *A importância do procedimento administrativo*. Revista de Direito Público, São Paulo, n. 84, out./dez. 1987, p. 64-74. No mesmo sentido, v. MARTINS, Ricardo Marcondes. *O conceito científico de processo administrativo*, Revista de direito administrativo, n. 235, jan./mar 2004, p. 352, afirmando que o “processo é o meio de exercício da função administrativa”.

lógica, a reserva aos entes políticos da disciplina do respectivo processo administrativo. Inexistindo regra expressa na Constituição para essa específica hipótese material de competência legislativa, tal conclusão decorre da conjugação dos arts. 18 e 25, *caput* e § 1º, que compõem um sistema de afirmação do núcleo de autonomia federativa dos entes políticos<sup>16</sup>, já que, como dito, legislar sobre processo administrativo é legislar sobre a *forma* de administrar.

Por tudo isso, não cabe à lei federal, como é o CPC/15, impor “de cima para baixo” o regramento da fonte normativa do processo administrativo dos demais entes políticos, ainda que de natureza supletiva ou subsidiária. E inúmeros são os problemas de ordem prática que a interpretação ampliativa do art. 15 do CPC/15 pode causar. Por exemplo, (i) os novos limites de dispensa quanto ao valor para o reexame necessário (Art. 496, § 3º) serão aplicáveis ao processo administrativo fiscal de Estados e Municípios? (ii) diante de lacuna, o processo administrativo disciplinar de servidores estaduais e municipais não pode se socorrer das normas da Lei Federal nº 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União), mas necessariamente do CPC/15? (iii) ao fim e ao cabo, atentando-se para a afinidade temática, por que não a aplicação supletiva para os demais entes da Lei Federal nº 9.784/99, que regula o processo *administrativo* federal?

E nem se diga que a pretendida aplicação supletiva do CPC/15 seria inspirada na preservação das garantias fundamentais no processo administrativo. O raciocínio, apesar de bem intencionado, parte de um erro de perspectiva, confundindo os planos formal e material do fenômeno da inconstitucionalidade, pois qualquer norma regente do processo administrativo, seja ela originária ou por aplicação subsidiária ou supletiva, deve atentar para o devido processo legal por imposição direta do art. 5º, LV, da Constituição. E pior: (iv) na omissão do regramento de um processo administrativo de viés *sancionador*, qual a razão para afastar a aplicação do processo penal supletivamente, ao invés do civil, que pode ser ainda mais *garantista*?

<sup>16</sup> É emblemática, no ponto, a lição de ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais do processo administrativo*, Revista de Direito Administrativo, n. 209, jul./set. 1997, p. 196-197: “Quanto à questão da competência para cuidar do tema em sede infraconstitucional, a organização federativa brasileira não permite que haja lei nacional sobre o tema. A autonomia administrativa, que caracteriza o princípio federativo dominante da forma de estado adotada no Brasil, tem a sua afirmação rigorosa na garantia de um espaço próprio de cada entidade federada (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) para estruturar a sua organização e a sua forma de atuação, observados os princípios constitucionais. O processo administrativo, como instrumento de ação adotado pela Administração Pública garantido em seus princípios fundamentais na Constituição Federal, tem o seu esboço infraconstitucional firmado pela legislação elaborada pelas diferentes pessoas políticas, cada qual seguindo as diretrizes que melhor se adaptem às suas condições”, para logo a seguir, às p. 197-198, refutar enfaticamente a leitura ampliativa dos arts. 22, I (“direito processual”), e 24, XI (“procedimentos em matéria processual”), da Constituição, que, em harmonia com o vetor hermenêutico do art. 60, § 4º, I, da Constituição, evidentemente só podem abarcar o processo de natureza jurisdicional. No mesmo sentido, BRAGA, Paula Sarno. *Norma de processo e norma de procedimento: o problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional Brasileiro*, Salvador: JusPODIVM, 2015, p. 350-352, em obra que reflete tese de doutorado defendida em 2015, na UFBA, perante banca examinadora composta, dentre outros, pelos Mins. Gilmar Ferreira Mendes e Teori Zavascki; e SUNDFELD, Carlos Ari. *Sistema constitucional de competências*, Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, nº 01, 1993, p. 274-275, para quem “incumbe privativamente a cada pessoa política – União, Estados (ou Distrito Federal) e Municípios – editar *para si* leis dispendo sobre: (...) os procedimentos a serem adotados no exercício de suas atividades administrativas”.

Assim, impõe-se a interpretação conforme a Constituição da expressão “processos administrativos” constante do art. 15 do CPC/15, para restringir sua incidência à órbita federal, preservando o espaço próprio para cada ente político na definição da fonte subsidiária ou supletiva do respectivo processo administrativo<sup>17</sup>.

## **2.2. A Opção do Foro de Domicílio do Autor quando Réu o Estado**

Inovando em relação ao diploma revogado, o CPC/15 institui regramento próprio à competência de foro quando o Estado-membro ou o Distrito Federal forem parte na demanda. Nos termos do art. 52, *caput*, se tais entes forem autores, competente será o foro de domicílio do réu, neste ponto sem se distanciar da tradicional regra geral de competência territorial para ações de direito pessoal ou de direito real sobre bem móvel (art. 46 do CPC/15). Quando, porém, o Estado ou o Distrito Federal figurarem no polo passivo, o quadro mudará sensivelmente, por força da criação de quatro foros concorrentes deixados à opção do autor, que constam do parágrafo único do art. 52: o domicílio do autor, o local da ocorrência do ato ou fato de que se originou a demanda, a situação da coisa ou a capital do ente federado.

Não é preciso muito para inferir que 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. A aproximação de situações profundamente desiguais, entretanto, acabou por gerar um resultado flagrantemente inconstitucional, em especial pela abertura ao “domicílio do autor”, esteja este onde estiver, como um foro geral deixado à sua mera vontade. E há uma série de razões que o demonstram.

### **2.2.1. Contraditório Efetivo, Representação Judicial dos Estados e uma Analogia Perversa**

Em primeiro lugar, essa opção do autor de demandar em seu próprio domicílio, elevada à condição de uma nova regra geral, submeterá a Fazenda estadual à irrealizável missão de se defender em juízo em todas as demais unidades federativas do país, desde que lá tenha o demandante, na data do ajuizamento da demanda, fixado residência com ânimo definitivo. Transformando-se o excepcional em ordinário<sup>18</sup>, o efeito sistêmico que daí decorrerá será reduzir a nada a efetividade da garantia do contraditório participativo (CF, art. 5º, LV), retirando as condições mínimas para a defesa técnica pelo réu.

É da própria definição de federalismo a ideia de distribuição geográfica

<sup>17</sup> O raciocínio não impede, por certo, eventual opção *voluntária* do ente menor, por ato normativo próprio, pela integração de seu ordenamento por normas federais, como já decidido em STF, ADI nº 246, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 16.dez.2004, DJ 29.abril.2005, mas naquela oportunidade tendo por objeto, nos termos do art. 368 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, apenas a aplicação supletiva dos “princípios” vigentes na órbita federal.

<sup>18</sup> Sob o CPC/73, o fenômeno só ocorreria em razão da incidência de regra especial de foro fundada em elementos objetivos do conflito ou pela aceitação tácita configurada pela não arguição da incompetência relativa.

do exercício do poder<sup>19</sup>. Nos dois níveis abaixo do ente central – i.e., a União –, as competências legislativas e administrativas são repartidas pela Constituição da República entre entidades que exercem poder político apenas sobre uma dada parcela do território nacional. Isso significa que, concebendo o constituinte os Estados-membros como unidades autônomas, o feixe de atribuições exercido por cada qual não pode e não deve extravasar os respectivos limites territoriais<sup>20</sup>. O ponto, apesar de corrente na teoria do direito constitucional, é crucial como premissa para o exame da validade do foro do domicílio do autor previsto no art. 52, parágrafo único, do CPC/15, porque em nenhuma hipótese poderia o legislador, como de fato fez, instituir regime processual que simplesmente *desconsidera a posição constitucional dos Estados*, ignorando os atributos e as consequências de sua autonomia federativa.

É bem verdade que as regras de competência territorial relativa têm em mira, de modo geral, o propósito de reequilibrar forças no processo civil, facilitando o acesso à tutela jurisdicional da parte que se mostra presumivelmente mais fraca aos olhos do legislador<sup>21</sup>. Nem por isso está ao alcance da lei, a pretexto de proteger determinado interesse, suplantar a efetividade da garantia do contraditório pelo polo oposto no processo, oprimindo sua posição subjetiva a ponto de impedir-lhe a defesa em juízo. A tensão entre os dois vetores é constante, mas, como em toda ponderação de interesses, jamais pode levar à ablação do núcleo essencial de qualquer dos valores envolvidos, em atenção ao postulado da proporcionalidade<sup>22</sup>. E é exatamente esse teste que o foro do domicílio do autor, previsto no art. 52, parágrafo único, do CPC/15, não é capaz de superar.

Como se sabe, a garantia do contraditório percorreu um longo caminho até ser alçada, nos dias de hoje, à posição de pedra angular do devido processo legal. Sob a perspectiva formal, ela inicialmente expressava apenas o direito de ciência quanto a atos e termos do processo, com a correspondente oportunidade de reação pelo interessado. Os valores da democracia participativa e da isonomia material transformaram, porém, o contraditório formal na sua feição atual de direito de influência, traduzindo a ideia básica de que a jurisdição, em um Estado Democrático de Direito, somente se legitima se assegurar aos sujeitos atingidos a ampla possibilidade de contribuírem na formação da convicção do julgador sobre cada um dos elementos

<sup>19</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*, Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1982, p. 17-27; MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Op. cit.*, p. 832; ZIMMERMANN, Augusto. *Op. cit.*, p. 42; e PIRES, Thiago Magalhães. *Op. cit.*, p. 41 e segs.

<sup>20</sup> O que inspira inclusive a previsão do art. 34, II, da Constituição da República, autorizando a excepcional intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal para “repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra”.

<sup>21</sup> É o que inspira, por exemplo, o foro do domicílio do réu como a já referida regra geral, compensando, pela facilitação da apresentação de sua defesa em juízo, o prolongado tempo de que dispunha o autor para articular elementos na elaboração da demanda, submetida apenas ao prazo extintivo de direito material. E a mesma lógica protetiva justifica, agora em atenção à configuração da relação de direito material, as regras especiais de foro voltadas ao consumidor (CDC, art. 101, I), ao alimentando (CPC/15, art. 53, II) e à vítima de delito ou acidente de trânsito (CPC/15, art. 53, V). Nesse sentido, YARSHELL, Flávio Luiz. *Curso de direito processual civil*, vol. I, São Paulo: Ed. Marcial Pons, 2014, p. 179; e GRECO, Leonardo. *Instituições de processo civil*, vol. I, Rio de Janeiro: ed. Forense, 2015, p. 134.

<sup>22</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. *Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional*, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2005, p. 139 e segs.; e PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Interpretação constitucional e direitos fundamentais*, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2006, p. 366 e segs.

do conflito, de modo que a solução da causa reflita a maior ou menor força persuasiva das razões de autor e réu na defesa de suas posições subjetivas. De parte os muitos desdobramentos que essa compreensão do contraditório irradia<sup>23</sup>, elevando as partes da condição de súditos para efetivos partícipes, no núcleo essencial dessa garantia ainda reside a noção fundamental do *direito de ser ouvido*, que se faz valer a partir da oportunidade de apresentação de *defesa técnica*<sup>24</sup>, porque é o advogado, como essencial à administração da justiça (CF, art. 133), o porta-voz por excelência capaz de articular os elementos de defesa de modo mais eficaz possível no interesse das partes e de travar um efetivo diálogo paritário com o juiz da causa<sup>25</sup>.

Para que o contraditório não se perca em promessa falaciosa, pressupõe ele *meios materiais* que permitam a participação no processo. A ciência processual de há muito abriu os olhos para a superação de obstáculos que a realidade social duramente ergue à defesa efetiva<sup>26</sup>. 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<sup>27</sup>. Assim, submeter sobretudo o réu<sup>28</sup>, 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. E, nas palavras de MAURO CAPPELLETTI, um “processo em que a parte fique na impossibilidade de participar efetivamente é um atentado contra aquilo que de mais essencial existe no processo jurisdicional”<sup>29</sup>.

Ora, a aplicação do foro do domicílio do autor, agora prevista no art. 52, parágrafo único, do CPC/15, produzirá justamente esse efeito, e de forma sistêmica. Tomando como hipótese o Estado do Rio de Janeiro, terá ele de ordinariamente se

<sup>23</sup> Sobre o tema, na literatura brasileira, v. GRECO, Leonardo. *O princípio do contraditório*. In: *Estudos de direito processual*, Campos dos Goytacazes: Ed. Faculdade de Direito de Campos, 2005, p. 541-556, no que se inclui a regra hoje prevista no art. 10 do CPC/15, de vedação às decisões-surpresa no processo civil.

<sup>24</sup> CALAMANDREI, Piero. *El respeto de la personalidad en el proceso*. In: *Proceso y democracia*, Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1960, p. 181-183; PISANI, Andrea Proto. *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli: Jovene Editore, 2014, p. 193; RICCI, Gian Franco. *Principi di diritto processuale generale*. Torino: G. Giappichelli Editore, 2012, p. 160; e CAPPELLETTI, Mauro. *Las garantías constitucionales de las partes en el proceso civil italiano*. In: *Proceso, ideologías, sociedad*, Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1974, p. 550-552.

<sup>25</sup> Evidentemente, daí não se extrai que a lei não possa abrir espaços para que a parte opte, *voluntariamente*, por dispensar a representação por advogado em processos judiciais cíveis, como já reconhecido pelo STF no julgamento, v.g., da ADI 3.168, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgamento em 8-6-2006, DJ de 03.ago.2007. São, porém, situações radicalmente diversas a (i) livre disposição de uma garantia e a (ii) imposição de um regime legal que impeça ao titular a efetiva fruição, como se verá.

<sup>26</sup> É notório o movimento mundial de acesso à justiça retratado por CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, diagnosticando obstáculos reais à tutela jurisdicional e propondo as conhecidas ondas renovatórias de superação.

<sup>27</sup> Nesse sentido, v. GRECO, Leonardo. *Instituições de processo civil*, vol. I, Rio de Janeiro: ed. Forense, 2015, p. 124.

<sup>28</sup> FUX, Luiz, *Teoria geral do processo civil*, Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2014, p. 97, asseverando que, no trato legislativo da competência territorial, “o legislador pondera a ‘conveniência das partes’ e/ou o local onde o ‘demandado pode defender-se melhor e sem incômodos’, haja vista a sua posição passiva decorrente da potestividade do direito de agir, que o torna réu ainda que ele não queira”.

<sup>29</sup> CAPPELLETTI, Mauro. *Problemas de reforma do processo civil nas sociedades contemporâneas*, Revista de Processo, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, v. 17, nº 65, jan./mar. 1992, p. 131.

defender<sup>30</sup>, na nova ordem processual, em qualquer comarca do país, ainda que situada a milhares de quilômetros em outro Estado da Federação, e mesmo que não haja um vínculo mínimo entre tal foro e os elementos objetivos da demanda, fruto da mera vontade do autor. E terá de fazer isso, veja-se bem, a partir de um raciocínio analógico extremamente perverso, que transpõe a regra do art. 109, § 2º, da Constituição para a esfera estadual ignorando que, por imposição da mesma Constituição, (i) somente a União, e não os Estados, está presente e desempenha atividades administrativas em todo o território nacional e (ii) a defesa técnica em juízo da Administração Pública estadual é necessariamente promovida pela carreira dos Procuradores do Estado da respectiva unidade federativa (CF, art. 132), que evidentemente não pode e jamais será estruturada nacionalmente, muito ao contrário dos segmentos da Advocacia-Geral da União.

O Supremo Tribunal Federal inclusive já afirmou a relação entre efetividade da defesa técnica e os limites válidos para incidência do art. 109, § 2º, da Constituição. Com efeito, no julgamento em Repercussão Geral do RE nº 627.709/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, submeteu-se a exame a possibilidade da interpretação ampliativa da referida regra constitucional, para abarcar também autarquias federais, apesar de restrita, do ponto de vista literal, à Administração Direta. De parte os votos vencidos, cujas razões são inteiramente aplicáveis à presente hipótese<sup>31</sup>, mesmo a maioria vencedora assentou, como *ratio decidendi*, que a ampliação seria válida pelo fato de as autarquias federais já serem dotadas de *representação judicial suficientemente estruturada para defendê-las em todo o território nacional*, pela Procuradoria-Geral Federal, como revelam os votos do Relator Min. RICARDO LEWANDOSKI<sup>32</sup> e dos Mins. ROBERTO

<sup>30</sup> No que se inclui o dever de comparecer à Audiência de Conciliação ou de Mediação prevista no art. 334 do CPC/15, que passa a ser a regra na fase postulatória do procedimento comum.

<sup>31</sup> Na oportunidade, votaram vencidos os Mins. Teori Zavascki, Rosa Weber e Luiz Fux, terminantemente contrários à ampliação da incidência do art. 109, § 2º, da CF. Do voto do Min. Luiz Fux, em primeiro lugar, o seguinte trecho bem revela o risco de comprometimento da defesa efetiva do réu pelo alargamento da regra de foro do domicílio do autor: “Por outro lado, Senhor Presidente, talvez aqui adotando uma linha teórica um pouco diversa, o processo civil é um processo do Estado juiz. É um substitutivo civilizado da vingança privada. Não é nem o processo do autor, nem o processo do réu, mas, se alguém tem que ser dono do processo, em termos de regras para ser acionado, tem que ser o réu. Por quê? Porque o réu é sujeito do processo e é sujeito ao processo, ainda que ele não queira, pelo exercício do direito potestativo de agir do autor. Então ele é sujeito da lide e sujeito à lide. Ele não tem saída, porque, se ele não se defender, ainda que não tenha nada a ver com aquele litígio, ele sofre os efeitos gravíssimos da revelia. (...) Quer dizer, a União, como é muito grande, dificultaria o acesso à Justiça dos cidadãos. Não seria justo isso. Mas, no caso das autarquias, qual é a regra geral da competência territorial? A incompetência de seção da Justiça Federal é competência de território. É fórum onde se discute o litígio. Qual é a regra? O autor segue o foro do réu, *actor sequitur forum rei*. Por quê? Porque o autor tem que promover a ação onde o réu se defende com menores incômodos. E por quê? Porque o réu não tem saída diante do direito potestativo de agir do autor”. Por sua vez, no voto do Min. Teori Zavascki a relação entre âmbito geográfico de atuação das autarquias e definição do foro competente transparece da seguinte passagem: “A segunda realidade que é importante considerar é a grande variedade de autarquias hoje existentes, que se distinguem não só pela finalidade, pelos seus objetivos, mas até, em alguns casos, pelo âmbito geográfico da atuação. Refiro-me, por exemplo, aos conselhos regionais de fiscalização profissional. Não veria como, um Conselho Regional do Rio Grande do Sul poder ser acionado perante a Justiça Federal de um outro Estado. Pelo menos, em relação a essas autarquias, não faz o menor sentido, no meu entender, aplicarmos o artigo 109 da Constituição”.

<sup>32</sup> Voto Min. Lewandowski: “Entretanto, desde 2002, com a edição da Lei 10.480, a Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União, composta por procuradores federais, é responsável pela representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais. É dizer, a partir dessa

BARROSO<sup>33</sup>, DIAS TOFFOLI<sup>34</sup> e MARCO AURÉLIO<sup>35</sup>. Nada disso se passa, por óbvio, com a realidade da advocacia pública dos Estados-membros e do Distrito Federal, em prejuízo da efetividade da defesa.

E o quadro grave não é de qualquer modo amenizado pela previsão do art. 75, § 4º, do CPC/15, que agora contempla o convênio entre Procuradorias Estaduais para a prática de “ato processual” em benefício recíproco, em nova hipótese de *apresentação processual* dos Estados para além da contemplada no inc. II do dispositivo. É que a regra, em primeiro lugar, atenta contra o art. 132 da Constituição da República, que confere aos Procuradores do Estado a atribuição de representar em juízo, de modo exclusivo e indelegável, a *respectiva* unidade federativa<sup>36</sup>. Ainda que assim não fosse, a única premissa que poderia conferir validade à celebração do convênio, para esse fim, seria a natureza voluntária da adesão de cada ente, como manifestação de autonomia. Nem essa premissa, porém, é de todo verdadeira. 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 Estados *deverão* abrir mão de sua autonomia<sup>37</sup>.

### 2.2.2. Auto-Organização e o Significado da Justiça Estadual

Em segundo lugar, o descompasso entre o foro do domicílio do autor, no art. 52 do CPC/15, e o princípio federativo se revela também por outra vertente, por suprimir, sob o ângulo prático, o papel da Justiça dos Estados como componente da autonomia que a Constituição lhes assegura (CF, art. 125).

inovação legislativa iniciou-se um processo de reestruturação do corpo jurídico responsável pela defesa da União federal”.

<sup>33</sup> Voto Min. Roberto Barroso: “Ou seja, de um lado tem-se uma autarquia federal que pode se servir da estrutura advocatícia bem montada, hoje em dia, no âmbito da Advocacia-Geral da União, das procuradorias federais e entidades com procuradorias específicas, como é o caso do CADE”.

<sup>34</sup> Voto Min. Dias Toffoli: “Senhor Presidente, não estamos na época da implementação da AGU, da inexistência da Procuradoria-Geral Federal, na qual cada qual tinha seus nichos de advocacia, sem vaso comunicante, sem um órgão nacional estruturado, como é hoje a Procuradoria-Geral Federal. (...) [A] posição da Procuradoria Federal, nesta hipótese, vai na contramão daquilo que fez o Ministro Gilmar e a que eu dei continuidade, que é exatamente nós termos uma Advocacia Pública de Estado estruturada em todo o Brasil, e não compartimentada em nichos, sem diálogo, sem uma uniformidade de atuação.”

<sup>35</sup> Voto Min. Marco Aurélio: “Referi-me à Procuradoria da Fazenda, mas, logicamente, aludi à Procuradoria Federal, que atua em todo o território brasileiro. Não há prejuízo, mesmo que se diga que não se conta com procurador em certo estado – e não acredito que isso ocorra nos dias atuais porque a Procuradoria está bem estruturada”.

<sup>36</sup> Nas palavras do Min. Celso de Mello no julgamento da ADIn nº 4843-MC-ED-Ref, “O conteúdo normativo do art. 132 da Constituição da República revela os limites materiais em cujo âmbito processar-se-á a atuação funcional dos integrantes da Procuradoria-Geral do Estado e do Distrito Federal. Nele, contém-se norma de eficácia vinculante e cogente para as unidades federadas locais que *não permite conferir a terceiros* – senão aos próprios Procuradores do Estado e do Distrito Federal – o *exercício, intransferível e indisponível*, das funções de representação judicial e de consultoria jurídica da *respectiva unidade federada*” (grifos acrescentados) (STF, ADI nº 4843 MC-ED-Ref, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 11.dez.2014, Dje 19.fev.2015).

<sup>37</sup> E com um agravante, agora relacionado à previsibilidade e à segurança: basta pensar na hipótese nada remota de, instaurado conflito estratégico entre dois Estados, resolva um deles, em represália, denunciar o convênio de cooperação no que toca aos atos em prol do *ex adverso* para todo e qualquer processo.

O convívio de múltiplas esferas de poder político, pela forma federativa de Estado, permite a promoção de valores virtuosos, como o pluralismo e a aproximação da tomada de decisão política da população atingida. Como em qualquer domínio da vida, porém, há também riscos, que podem tomar corpo em perseguições e retaliações entre governantes, que subjagam a cooperação pelo bem comum em prol do imediatismo egoísta guiado pelas mais diversas inspirações. Foi com o propósito de evitar esses riscos que, na origem mesma do federalismo, engendrou-se a criação da Justiça Federal, obstando que o poder dos interesses locais sobre a autoridade judiciária comprometesse a imparcialidade nos conflitos em que envolvido o ente central<sup>38</sup>. E são razões similares que ainda hoje justificam, no federalismo norte-americano, que causas entre cidadãos de Estados diversos sejam julgadas, como regra, pela Justiça Federal, impedindo que a influência de valores locais alinhados com apenas uma das partes comprometa a equidistância do julgador<sup>39</sup>.

Essa inspiração ecoou no sistema constitucional em vigor no Brasil, que, por um lado, contempla a União com a prerrogativa de ser julgada, via de regra, por um ramo próprio do Poder Judiciário, a Justiça Federal, cuja competência em primeiro e segundo graus é balizada pelos arts. 108 e 109 da Constituição. O outro lado da moeda, no equilíbrio federativo, é preservado com a previsão do art. 125, *caput*, do texto constitucional, segundo o qual “os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição”. Ora, organizar a “sua” Justiça, à luz das razões históricas que a justificam desde o surgimento da República<sup>40</sup>, significa um atributo vinculado ao poder de auto-organização dos Estados (CF, art. 25)<sup>41</sup>, que não pode e não deve ser diminuído em sua dignidade, salvo por força de regra constitucional de igual hierarquia.

Diante disso, será que, por ter a competência privativa para legislar sobre direito processual civil (CF, art. 22, I), estaria ao alcance da União criar um regime processual de competência territorial que praticamente *retira* o significado Justiça Estadual para os Estados? Evidente que não. Se não é dado à União suprimir de *forma direta* o poder de auto-organização dos Estados fundado no art. 125, *caput*, da Constituição, não pode ela atingir o mesmo fim de *forma indireta*, instituindo regra de competência de foro que, em seus efeitos práticos, pulverizará por todo território nacional o julgamento das causas de um dado Estado-membro.

<sup>38</sup> Assim, CARP, Robert. A.; STIDHAM, Ronald; e MANNIG, Kenneth L. *Judicial Process in America*, Washington: CQ Press, 2011, p. 27; e COOLEY, Thomas M. *Princípios gerais de direito constitucional nos Estados Unidos da América*, Campinas: Russel, 2002, p. 119, para logo a seguir, à p. 120, assentar que “um governo que deve depender de outros para interpretar, confeccionar e executar suas próprias leis está sempre à mercê daqueles de quem isso depende”. No Brasil, consta da Exposição de Motivos do Decreto nº 848, de 11 de Outubro de 1890: “O organismo judiciario no systema federativo, systema que repousa essencialmente sobre a existencia de duas soberanias na triplíce esphera do poder publico, exige para o seu regular funcionamento uma demarcação clara e positiva, traçando os limites entre a jurisdição federal e a dos Estados, de tal sorte que o domínio legitimo de cada uma destas soberanias seja rigorosamente mantido e reciprocamente respeitado”. Sobre o ponto, v. NEQUETE, Lenine. *O poder judiciário no Brasil a partir da Independência*, vol. II – República, Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000, p. 16 e segs.

<sup>39</sup> Nesse sentido, por todos, v. FRIEDENTHAL, Jack H.; KANE, Mary Kay; e MILLER, Arthur R. *Civil Procedure*, St. Paul: Thomson West, 2005, p. 25 e segs.

<sup>40</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. *A justiça estadual na república*, Revista de Processo, vol. 160, jun./2008, p. 295-303.

<sup>41</sup> ZIMMERMANN, Augusto. *Op. cit.*, 45.

E o cenário se agrava por duas consequências. Em primeiro lugar, é notório que a vasta maioria das relações jurídicas travadas com a Administração estadual é regida por normas de direito local, editadas pelo Poder Legislativo estadual, no que predomina o amplo campo do direito administrativo. Se o sentido de tais normas, que já padecem de um criticável desvalor quanto ao princípio *iura novit curia* (CPC/15, art. 367), for construído ordinariamente pelo Poder Judiciário de outros entes da Federação, o resultado será o 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 cultural diverso<sup>42</sup>. De outro lado, se eventualmente sucumbente a Fazenda em obrigação de pagar quantia certa, chegar-se-á ao injustificável cenário de a gestão de Precatórios, atividade de ordem reconhecidamente administrativa<sup>43</sup>, ser conduzida pela Presidência de Tribunal de Justiça de outro Estado da Federação (CF, art. 100), com graves riscos de quebra da ordem cronológica de pagamentos no universo total de credores.

### 2.2.3. Uma Porta para o Abuso no Processo

A terceira e última razão da inconstitucionalidade do art. 52, parágrafo único, do CPC/15, no que toca à opção do foro de domicílio do autor situado em qualquer lugar do país, decorre da vedação ao abuso de direito no processo.

É da tradição do direito processual a disciplina minudente da forma, balizando a prática de atos pelo tempo e pelo modo. Isso levou a que, no passado, o espaço deixado aberto pelas formas legais fosse tido como um *campo livre da vontade*: cabendo à parte eleger um dentre vários comportamentos admissíveis no processo, a escolha seria impulsionada apenas pela eleição da melhor estratégia de vitória no conflito, dada a ausência de norma proibitiva. Na quadra atual, porém, sabe-se que o valor da liberdade sofreu, nos diversos ramos do direito, o influxo de parâmetros éticos, pela ascensão da boa-fé objetiva como limite para o exercício de direitos<sup>44</sup>. E não poderia ser diferente com o direito processual civil, que hoje também rejeita o predomínio absoluto da vontade típico do liberalismo para conformá-la com um componente de *eticidade*, impedindo que a manipulação das formas, mesmo no espaço deixado à liberdade, seja veículo de burla à incidência de outras normas

<sup>42</sup> Em linha similar, FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. *O princípio federativo e os recursos extraordinários: uma reflexão*, In: Processo civil: estudos em homenagem ao professor doutor Carlos Alberto Alvaro de Oliveira, São Paulo: Ed. Atlas, 2012, p. 21.

<sup>43</sup> V.g, STF, ADI nº 1.098/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/1996, DJ 25-10-1996. Nesse sentido é o teor da Súmula nº 311 do STJ (“Os atos do presidente do tribunal que disponham sobre processamento e pagamento de precatório não têm caráter jurisdicional”) e a lógica subjacente à Súmula nº 733 do STF (“Não cabe recurso extraordinário contra decisão proferida no processamento de precatórios”).

<sup>44</sup> É notório o exemplo, neste ponto, do direito civil, domínio por excelência da autonomia da vontade, com crescente relevância da figura do abuso de direito. Sobre o tema, em especial com o exame do sentido e do alcance da verdadeira *regra geral de direito* contida no art. 187 do CC/02, incorporada no sistema processual pelos arts. 5º e 6º do CPC/15, cf. TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. *Código Civil interpretado conforme a Constituição da República*, vol. I, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2014, p. 345 e segs.

imperativas, com a figura do *abuso de direitos processuais*<sup>45</sup>.

E como se situa, em meio a esses novos paradigmas, a opção pelo foro do domicílio do autor quando réu o Estado? Como uma *porta aberta* para o abuso. E não é difícil demonstrá-lo. É que o sistema do CPC/15 tem por um de seus nortes a força vinculante da jurisprudência, sediada no art. 927 e desenvolvida em inúmeros institutos, como a tutela da evidência (art. 311, II), a improcedência liminar do pedido (art. 332), os requisitos formais da sentença (art. 489, § 1º, VI), o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (art. 985, I, II e § 1º) e a Reclamação (art. 988). Em algumas das hipóteses do art. 927, em especial nos incs. III, primeira parte, e V, os precedentes com força vinculante podem ter por objeto controvérsias em que o direito material é regido apenas por normas estaduais, que atinjam, por exemplo, todo o funcionalismo público estadual ou mesmo a generalidade dos administrados. Levando em conta as restrições do efeito devolutivo dos recursos aos Tribunais Superiores, que não permitem o reexame de direito local<sup>46</sup>, a última palavra sobre a tese jurídica, nestes casos, será dada pelo Tribunal de Justiça estadual, que valerá para todos os jurisdicionados nos limites de sua competência.

Pois bem. Suponha-se que um cidadão tenha domicílio no Estado do Rio Grande do Sul, mas deseje, por circunstâncias da vida, ajuizar demanda contra o Estado do Rio de Janeiro. Se a questão jurídica em que se ampara o pedido já tiver sido objeto de precedente vinculante desfavorável no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, todo esse sistema construído pelo legislador em prestígio à uniformidade de tratamento e à segurança jurídica poderá ser facilmente *burlado* pela mera vontade do autor: podendo optar entre o foro do domicílio do réu, onde se submeteria ao precedente vinculante, e o do seu próprio domicílio, não alcançado pela eficácia do precedente<sup>47</sup>, como o art. 52, parágrafo único, do CPC/15 agora *lhe faculta*, é fora

<sup>45</sup> Sobre o tema, v. TARUFFO, Michele. *Elementos para una definición de 'abuso del proceso'*. In: Páginas sobre justicia civil, Madrid: Marcial Pons, 2009, p. 295-309; e do mesmo autor, *El abuso del proceso: perfiles comparados*. In: Páginas sobre justicia civil, Madrid: Marcial Pons, 2009, p. 311-334; VERDE, Giovanni. *Abuso del (e nel) proceso*. In: Il difficile rapporto tra giudice e legge, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, p. 117-134; CAPONI, Remo. *Principio da proporcionalidade na Justiça Civil: primeiras notas sistemáticas*. Revista de Processo, vol. 192, Fev/2011 (versão digital, p. 07-08); CORDEIRO, Antônio Menezes. *Litigância de má-fé, abuso do direito de ação e culpa 'in agendo'*. Coimbra: Edições Almedina, 2014, especialmente às p. 139-146; WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Abuso do procedimento especial*. Revista de Processo, vol. 204, Fev./2012 (versão digital); e CARRADITA, Andre Luis Santoro. *Abuso de situações jurídicas processuais no Código de Processo Civil*, 2013, 444 f., Orientador: Antonio Carlos Marcato, Dissertação (mestrado), Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, que, às p. 417-418, elenca os seguintes requisitos para a configuração do abuso no processo: a) aparência de legalidade do ato; b) o desvio de finalidade, para atingir escopo ilícito ou ilegítimo; c) o eventual elemento volitivo, traduzido pela culpa ou dolo, mas apenas quando expressamente eleito pela lei como condição para o abuso; d) a consequência do dano às partes ou à administração da Justiça.

<sup>46</sup> É o que proclama a Súmula 280/STF (“*Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário*”), aplicável também no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (v.g., AgRg no AREsp 163.407/SP, Rel. Min. Sérgio Kukina, 1º Turma, julgado em 04/02/2016, DJe 15/02/2016).

<sup>47</sup> Por certo, não há relação de hierarquia entre o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, onde hipoteticamente firmado o precedente, e um juiz de primeiro grau que componha o Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul, o que desautoriza o cabimento da Reclamação. O ponto é confirmado, ainda, pela redação do art. 985, I e II, do CPC/15, que limita os efeitos do julgamento do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas aos processos em curso “que tramitem na área de jurisdição do respectivo tribunal, inclusive àqueles que tramitem nos juizados especiais do respectivo Estado ou região” (inc. I) e aos processos futuros “que venham a tramitar no território de competência do tribunal” (inc. II), sendo que somente nesses casos caberá reclamação (§1º).

de dúvida que preferirá o segundo. E mais: nada impedirá inclusive aqueles que já tenham domicílio no Estado do Rio de Janeiro de o transferirem para outra unidade da Federação com os olhos no mesmo artifício, apenas para escapar do insucesso que de outra forma já estaria determinado.

Como se vê, o campo aberto à vontade do autor, no parágrafo único do art. 52 do CPC/15, servirá de manto a estratégia voltada a prejudicar, a um só tempo, tanto o interesse público na administração da justiça, por impedir a pacificação social e a isonomia, quanto o leque de instrumentos a serviço da defesa do réu, porque poderá ampliar ou reduzir o cabimento da via processual da reclamação. Considerando, mais uma vez, que as relações jurídicas de direito material em que toma parte a Administração Pública estadual, ao contrário das entre particulares, são predominantemente regidas pelo direito local, a consequência será uma verdadeira *institucionalização do abuso de direito no processo*, em franca oposição ao que decorre da conjugação do princípio da solidariedade (CF, art. 3º, I), do valor ético do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV) e do contraditório como dever de cooperação (CF, art. 5º, LV).

É, portanto, inconstitucional a expressão “*domicílio do autor*”, contida no parágrafo único do art. 52 do CPC/15, ou, quando menos, merece ela interpretação conforme a Constituição, para que a livre opção pelo foro de domicílio do autor se restrinja às comarcas inseridas nos limites territoriais do próprio Estado-membro ou do Distrito Federal<sup>48</sup>.

### **2.3. Repercussão Geral Presumida quando Declarada Inconstitucional Lei Federal**

Por fim, a terceira ofensa ao pacto federativo diz respeito ao regramento da repercussão geral no CPC/15, requisito de admissibilidade do recurso extraordinário introduzido na ordem constitucional por força da EC nº 45/04. Desenvolvendo-lhe o regime, o Novo Código, no art. 1.035, após enunciar a função do instituto (*caput*) e balizar sua apreciação quanto ao conteúdo (§ 1º) e à forma (§ 2º), elenca hipóteses em que a presença de repercussão geral é tida desde logo como presumida, dispensando a aferição casuística, conforme os incisos que compõem o § 3º. De parte os incs. I, que repete a previsão do § 3º do art. 543-A do CPC/73, e II, revogado pela recente Lei nº 13.256/16, inova o legislador agora ao contemplar a hipótese do inc. III, que afastará o exame daquele requisito de admissibilidade sempre que o acórdão recorrido houver pronunciado a inconstitucionalidade “de tratado ou de lei federal”.

Como se vê, a regra facilita o acesso ao STF, pela via recursal, quando em pauta atos normativos *federais*, que passam a gozar de um canal de proteção judicial reforçado frente a decisões que lhes repute inválidas. Ao assim dispor em atenção apenas a seus próprios atos, sem estender o mesmo regime protetivo às leis estaduais, o que fez o legislador federal foi instituir indevida preferência federativa (CF, art. 19, III), em abuso de poder legislativo no exercício da competência do art. 22, I, da Constituição que acaba por romper com o dever de lealdade federativa.

<sup>48</sup> O ponto é reforçado pelo fato de o art. 52 não abarcar os Municípios, como entes federativos cujos territórios não extravasam os limites de uma única Comarca, na qual têm sede. Pela isonomia federativa, a mesma lógica deve se aplicar aos Estados-membros e ao Distrito Federal.

O pacto federativo, antes de tudo, significa um projeto a unir os entes que o compõem em torno da realização, pela República Federativa do Brasil, dos objetivos fundamentais elencados no art. 3º da Constituição. Como um projeto coletivo, os entes políticos central e periféricos que nele se inserem, mesmo que no espaço demarcado de suas competências legislativas e administrativas próprias, não podem e não devem agir em absoluto desprezo aos interesses legítimos dos demais centros de poder que compõem a Federação. Todos, como partícipes de boa-fé, devem se guiar por um imperativo de mútuo reconhecimento na realização do bem comum, de forma harmônica e coordenada, para que a unidade que ainda subsiste na Federação não se esfacle na diversidade. Esse é o conteúdo jurídico do denominado *dever de lealdade federativa*<sup>49</sup>, que, dentre diversas outras manifestações, orienta teleologicamente o art. 19, III, parte final, da Constituição, ao vedar que União, Estados, Distrito Federal e Municípios criem “preferências entre si”, no que se convencionou chamar de *paridade federativa*<sup>50</sup>.

O art. 1.035, § 3º, III, do CPC/15, sob esse ângulo, pode ser visto como um exemplo emblemático de indevida preferência federativa, que rompe com qualquer compromisso de lealdade na Federação. Por certo, a União detém competência privativa para legislar sobre direito processual civil, à luz do art. 22, I, da Constituição da República. Isso, porém, não lhe autoriza a criar regime processual voltado a proteger única e exclusiva seus interesses, não extensível às demais esferas políticas em igualdade de condições. Com efeito, à luz da nova regra legal, quando houver declaração de inconstitucionalidade de lei no acórdão impugnado por recurso extraordinário, dois regimes diversos de admissibilidade serão aplicáveis, conforme a natureza do ato normativo em jogo: (i) se lei federal, a repercussão geral será presumida; (ii) se lei estadual, distrital ou municipal, o exame do mérito só ocorrerá se, além de superados os demais requisitos de admissibilidade, for constatada a existência de “questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo” (art. 1.035, § 1º).

O que resulta desse novo regime é, em outras palavras, um tratamento mais intenso conferido à defesa judicial dos atos normativos federais, facilitando o acesso ao reexame pela Corte Suprema contra decisões que os repute inválidos, ao mesmo tempo em que se relegam os atos normativos estaduais em idênticas condições a uma via mais custosa e árdua para alcançar igual fim. Uma preferência federativa, portanto, e criada apesar de o art. 97 da Constituição da República não atribuir qualquer relevância à esfera da qual emana o ato para a chamada “cláusula de reserva de plenário”. Assim, tolerar que essa *mais-valia* aos atos federais seja concedida pela União a pretexto de disciplinar direito processual, além de cancelar o abuso de poder

<sup>49</sup> Sobre o ponto, com referências à construção do conceito operada pelo Tribunal Constitucional Federal alemão, v. BARROSO, Luís Roberto. *Federalismo, lealdade e petróleo, ainda uma vez: inconstitucionalidade da supressão das participações especiais devidas aos Estados. Interpretação conforme a Constituição do art. 5º da Lei nº 12.276/2010*, Revista de Direito da Procuradoria Geral, Edição Especial – Royalties do Petróleo, Rio de Janeiro: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2013, p. 232-237, fazendo alusão ao voto do Min. Gilmar Mendes em STF, Pet nº 3.388/RR, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, DJ 25.set.2009; e KOMMERS, Donald. *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham and London: Duke University Press, 1997, p. 69-75.

<sup>50</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo: Malheiros, 2004, p. 474.

legislativo<sup>51</sup>, seria romper com o espírito que alimenta o projeto de um *federalismo de cooperação*, deturpando-lhe a lógica para a dissimulação e a deslealdade.

É inconstitucional, portanto, o adjetivo “federal” constante do art. 1.035, § 3º, III, do CPC/15, devendo ser estendido idêntico tratamento processual também aos atos normativos dos demais entes políticos.

### 3. Um Caminho para o Futuro: O Papel da Lei Estadual

Os três pontos do tópico anterior servem para demonstrar que, no Código de 2015, há disposições em franco descompasso com o núcleo do pacto federativo, e que por isso mesmo são incapazes de superar um teste rigoroso de constitucionalidade. A delicada relação entre o Novo Código e o princípio federativo, porém, na realidade é ainda mais complexa, porque comporta uma perspectiva diversa de exame, voltada, agora, para o futuro. É que o federalismo pode vir a servir de ferramenta útil, na vigência do CPC/15, para tornar o novo sistema processual ainda *melhor*, aprimorando e potencializado seus institutos a bem da eficiência e das garantias fundamentais do processo. Para isso, é fundamental atentar para o relevantíssimo papel que pode e deve ser desempenhado pela lei estadual no quadro constitucional das fontes normativas.

O Código de 2015 é, como se sabe, uma lei federal – a Lei Federal nº 13.105/15. Foi ele editado pelo Congresso Nacional com amparo no art. 22, I, da Constituição, regra que atribui competência privativa à União para legislar sobre “*direito processual*”. Ao assim dispor, a Constituição de 1988 seguiu a linha da história constitucional brasileira, que tradicionalmente confere realce quase que exclusivo aos atos do Poder Legislativo federal como fontes do direito processual civil<sup>52</sup>. A verdade, no entanto, é que o sistema constitucional de 1988 prevê ainda outras fontes formais que influenciam a prestação da jurisdição em causas cíveis, e que em grande parte ficam lamentavelmente relegadas a um segundo plano, quer por quem as poderia *editar*, quer por quem as deveria *conhecer*, quer, ainda, por quem deveria lhes apreciar a *validade*. A título de exemplo, é o que se passa com a Constituição Estadual (CF/88, art. 125, § 1º, primeira parte) e o Regimento Interno dos Tribunais (CF/88, art. 96, I, ‘a’), que detêm domínios normativos próprios na ordem constitucional ainda distantes da desejada clareza<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Sobre a figura do abuso de poder legislativo, v., na doutrina, TÁCITO, Caio. *O desvio de poder no controle dos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais*, Revista de direito administrativo, n. 228, abr./jun. 2002, p. 8, e, na jurisprudência, STF, ADI 2667-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 19.jun.2002, DJ 12-03-2004.

<sup>52</sup> À exceção da Constituição de 1891 (art. 23, § 6º), que atribuía à União o regramento do processo civil na Justiça Federal e aos Estados a disciplina do processo civil pertinente à Justiça Estadual. Sobre tal período, v. COSTA, Moacyr Lobo da. *Breve notícia histórica do direito processual civil brasileiro e de sua literatura*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1970, p. 63-75, ressaltando a timidez dos Estados no exercício dessa competência legislativa, porque em grande parte apenas repetidas, para o campo estadual, as diretrizes do Regulamento nº 737/1850.

<sup>53</sup> Sobre o tema, com destaque para o papel dos Regimentos Internos na disciplina do procedimento nos recursos, v. SOKAL, Guilherme Jales. *O julgamento colegiado nos tribunais: procedimento recursal, colegialidade e garantias fundamentais do processo*, Rio de Janeiro: Forense/São Paulo: Método, 2012, p. 125-154.

A mais importante dessas fontes esquecidas que influenciam o processo civil, entretanto, é a lei estadual, e que encontra previsão especialmente em dois dispositivos da Constituição Federal, ambos situados no art. 24: ali se elenca a competência legislativa concorrente da União e dos Estados para dispor, no inc. X, sobre “*criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas*” e logo a seguir, no inc. XI, sobre “*procedimentos em matéria processual*”. São duas importantes regras cuja aplicação é cercada de dificuldades, sobretudo por um peso simbólico ainda hoje exercido pelo Código de Processo Civil de 1973. É que, nascido sob a égide da EC nº 01/69, jamais poderia o Código Buzaid considerar devidamente o espaço da lei estadual para veicular regras específicas de procedimento, que só em 1988 teria lugar. Como o atual *estado da arte* do direito processual civil foi naturalmente construído a partir daquele Código, os processualistas de antes e de hoje não tomaram como hábito a reflexão, que deveria ser prévia ao exame de qualquer instituto, sobre a extensão e a profundidade do que o legislador federal poderia validamente dispor; ainda nos dias que correm, pensar o processo civil é, fundamentalmente, pensar a partir do que está no Código de Processo Civil, *diga o que ele disser*<sup>54</sup>. Essa foi a base sobre a qual mesmo o Código de 2015 foi concebido, e é por isso que se deve o quanto antes jogar um novo *sopro de vida* na lei estadual como veículo para influenciar o direito processual civil, rompendo com um atraso que já remonta a quase três décadas.

Para pavimentar esse caminho, é preciso desde logo separar o campo de atuação de duas regras distintas de competência legislativa: aquela voltada para os juizados, no art. 24, X, da Constituição, e aquela outra mais abrangente, para procedimentos em matéria processual, apta a produzir efeitos para todo o domínio remanescente do processo civil, no inciso XI do mesmo dispositivo constitucional. E isso porque a lei estadual fundada no inciso X, sobre juizados, deve evidentemente *poder mais*. É que a cláusula de competência ali prevista contém a expressão “*processo dos juizados*”, ao passo que o inciso XI do mesmo dispositivo, a regra geral, menciona apenas “*procedimentos em matéria processual*”. Sendo assim, se em pauta os juizados, a lei estadual, como é próprio à competência legislativa concorrente, pode dispor sobre normas específicas *de processo*, não limitada, portanto, apenas ao nebuloso campo das normas procedimentais. Ocorre que nem mesmo a clareza da redação do inciso X do art. 24 da Constituição foi suficiente a impedir que o Supremo Tribunal Federal, em especial a contar da década de 1990, construísse uma infeliz jurisprudência nesse terreno, praticamente esvaziando tal regra de competência legislativa. Em última análise, essa orientação, artificialmente erguida a partir da frágil separação entre Juizados de Pequenas Causas e Juizados Especiais, tem em sua base um inconfessado preconceito com a diversidade, apesar de querida pelo constituinte e de ser capaz de aproximar proveitosamente a jurisdição das realidades locais<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> São importantes exceções a esse diagnóstico geral as obras de GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Flexibilização procedimental – um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual*, São Paulo: Ed. Atlas, 2008; e BRAGA, Paula Sarno. *Norma de processo e norma de procedimento: o problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional Brasileiro*, Salvador: JusPODIVM, 2015.

<sup>55</sup> Para um aprofundamento do tema, v. SOKAL, Guilherme Jales. *Juizados especiais, competência legislativa e o STF: Requiem para o art. 24, X, da Constituição*. Revista Brasileira de Advocacia Pública, v. 1, p. 145-179, 2015, apontando os graves equívocos em que se funda a orientação do Supremo Tribunal Federal.

Muito embora o CPC/15 repercute, e amplamente, sobre os Juizados Especiais, a análise aqui empreendida dedicará esforços de forma mais direta ao inciso XI do art. 24 da Constituição, na tentativa de aclarar seu potencial transformador acima dos embaraços de ordem hermenêutica que o cercam. Como assenta a teoria constitucional, a ideia da competência concorrente é a de um complexo esquema de condomínio legislativo, disciplinado pelos parágrafos do art. 24 da Constituição: atribui-se à União a edição de normas gerais (§ 1º), fixando a moldura dentro da qual deve agir o legislador estadual (§ 2º); somente na hipótese de omissão do Congresso Nacional, e enquanto perdurar esta, é que se amplia a liberdade dos Estados, legislando plenamente sobre o tema (§§ 3º e 4º)<sup>56</sup>. Até hoje, porém, a definição de norma geral e norma específica, base da competência concorrente, ainda não recebeu resposta segura, no que tem especial destaque o sensível exemplo das contratações administrativas regradas pela Lei Federal nº 8.666/93. Além disso, no problema agora sob exame, o próprio critério eleito pela Constituição para separar a competência privativa da União, sobre “*direito processual*” (art. 22, I), e a competência concorrente da União e dos Estados, sobre “*procedimentos em matéria processual*” (art. 24, XI), é bastante nebuloso. Assim, só quando se avançar nesses dois pontos de incerteza – o que é geral/específico e o que é processo/procedimento? – é que a lei estadual poderá se desvencilhar das amarras que a prendem para se tornar uma ferramenta verdadeiramente útil.

Apesar da diversidade de opiniões que o tema suscita, parece possível fincar algumas premissas. Em primeiro lugar, quanto à separação entre processo e procedimento para o fim da competência legislativa, é preciso ir além de conceituações vagas como “*relação jurídica processual*”, a respeito do processo, e “*exteriorização do processo*”, no que toca ao procedimento; somente com um passo a mais, superando tais abstrações, é que poderão ser identificados parâmetros capazes de subsidiar a delimitação do campo próprio à lei federal e às leis estaduais. Como já defendido em outra sede<sup>57</sup>, a matéria relativa ao processo compreende, à luz do art. 22, I, da Constituição Federal, a definição de *quem* pode praticar cada manifestação de vontade na relação jurídica processual, qual o *conteúdo* desses atos a serem praticados e, por fim, quais os *efeitos* que podem decorrer dos atos processuais. Por outro lado, cabe ao campo do procedimento, por força do art. 24, XI, da Constituição, o estabelecimento da *sequência ou ordenação* de atos processuais a ser percorrida para o julgamento da causa, bem como o *conjunto de requisitos formais* que incidem sobre o modo de ser e a validade de cada um desses atos, considerados isoladamente.

O procedimento, então, é o conjunto de requisitos formais para a prática de um ato processual e a sequência dos atos que levam à solução da causa. Se isso é válido para extremar o art. 22, I, do art. 24, XI, da Constituição, não é ainda suficiente para definir com precisão o papel da lei estadual para a edição de *normas específicas* sobre “procedimentos em matéria processual”, que passa pela contraposição às *normas gerais* sobre esse mesmo tema, essas últimas a cargo ainda da União. Rios de tinta já foram derramados, na doutrina, para tentar definir o que significa esse conceito de normas gerais, em uma empreitada que ainda está longe de se ter por encerrada. É tradicional, de um lado, a opinião de que o campo das normas gerais

<sup>56</sup> Sobre o ponto, por todos, PIRES, Thiago Magalhães. *Op. cit.*, p. 191 e segs.

<sup>57</sup> SOKAL, Guilherme Jales. *O julgamento colegiado nos tribunais: procedimento recursal, colegialidade e garantias fundamentais do processo*, Rio de Janeiro: Forense/São Paulo: Método, 2012, p. 133 e segs., especialmente à p. 135.

deve se restringir à fixação de diretrizes básicas, marcadas por um conteúdo com maior nível de generalidade e abstração, no que seria o delineamento da moldura de um quadro a ser pintado pelos Estados-membros na edição de normas específicas, conforme aclamada metáfora utilizada pelo Min. CARLOS VELLOSO no julgamento da ADIn nº 927/RS<sup>58</sup>. Por outro lado, modernamente já desponta a ideia, defendida pelo Min. ROBERTO BARROSO, de reconhecer que as normas gerais podem ter também outro sentido, não muito ajustado à linha tradicional. Por essa vertente, estaria ao alcance da União a edição de normas mesmo que dotadas de um alto grau de concretude e de especificidade, e que já exaurissem por completo o objeto regulado, mas desde que o estabelecimento de tais regras fosse guiado por um inafastável *imperativo de uniformidade nacional*, que, se ausente, frustraria por completo a própria finalidade com que fora instituída a competência legislativa<sup>59</sup>. Ou seja: um campo em que a disciplina tem de ser uniforme no país, sob pena de ser absolutamente ineficaz.

O dissenso e as incertezas que grassam na doutrina nesse tema são muitos e significativos, e, como é natural, produzem eco na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O exame dos julgados da Suprema Corte nesse terreno, com efeito, revela a falta de um norte seguro a ser seguido<sup>60</sup>, porque ainda em busca de um critério racional generalizável a amparar decisões em um ou outro sentido, ferindo de morte a previsibilidade. Entendeu o Supremo, por um lado, que o momento para o pagamento de custas seria tema de procedimento, passível, assim, de disciplina por lei estadual<sup>61</sup>. Já a criação de uma nova hipótese de intimação pessoal por lei estadual, para delegados de polícia, foi tida por inconstitucional, como matéria para a qual só a lei federal poderia avançar<sup>62</sup>. A lei estadual também foi reputada inválida ao criar a possibilidade de interrogatório por videoconferência, no campo das provas<sup>63</sup>. Em outro caso ainda, foi fulminada, por inconstitucional, a criação de hipótese de prioridade de tramitação processual, por lei estadual, para processos em que fosse parte mulher vítima de violência

<sup>58</sup> STF, ADI 927 MC, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. em 03/11/1993, DJ 11-11-1994. Nesse sentido, GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Op. cit.*, p. 18.

<sup>59</sup> BARROSO, Luis Roberto. *Transporte ferroviário, federação e competências em matéria ambiental*, In: *Temas de direito constitucional*, Tomo IV, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2009, p. 421-2: “O conceito de normas gerais não é fornecido pela Constituição e suscita várias discussões teóricas. Alguns elementos, porém, dão conteúdo à expressão. Como regra, caberá ao ente central a tarefa de instituir diretrizes, linhas orientadoras destinadas a conferir alguma dose de uniformidade à legislação estadual. Adicionalmente, estarão também abrangidas pelo conceito de norma geral as matérias que, do ponto de vista lógico, exijam disciplina nacional uniforme. Com efeito, a autonomia dos entes federativos não os autoriza a adotar linha de ação incompatível com a manutenção do ente global, isto é, do próprio Estado Federal. Por isso mesmo, para evitar antinomia nas matérias que exigem uniformidade, é natural que a competência legislativa seja concentrada no ente central. Ademais, sob a perspectiva do princípio democrático, apenas o legislador nacional detém legitimidade para, representando o conjunto da população, dispor sobre questões de abrangência também nacional e vincular toda a coletividade. Embora a locução normas gerais seja relativamente indeterminada, não seria razoável adotar interpretação que considerasse como específicas matérias que irão interferir com a organização e funcionamento do Estado federal em seu conjunto”.

<sup>60</sup> A exposição a seguir tem por base a rica pesquisa promovida por BRAGA, Paula Sarno. *Op. cit.*, especialmente às p. 397-453.

<sup>61</sup> STF, ADI 2655, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. em 09/10/2003, DJ 26-03-2004.

<sup>62</sup> STF, ADI 882, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. em 19/02/2004, DJ 23-04-2004.

<sup>63</sup> STF, HC 90900, Rel. Min. Ellen Gracie, Rel.p/ Acórdão Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, j. em 30/10/2008, DJe DIVULG 22-10-2009.

doméstica<sup>64</sup>. Porém, de forma muito mais ousada, reputou-se válida lei estadual que criou órgão jurisdicional colegiado em primeira instância, para o julgamento de atos praticados por organizações criminosas<sup>65</sup>. De parte o acerto ou desacerto de cada uma das conclusões da Suprema Corte, o mal maior é que entre esses e outros julgados sequer há, na fundamentação, um *fio condutor* que lhes atribua coerência<sup>66</sup>.

Apesar disso, é possível ainda assim construir algumas zonas de certeza no plano teórico. Por um lado, e como aponta ARRUDA ALVIM<sup>67</sup>, não pode ser deixado nas mãos dos Estados o poder de elencar os requisitos de carta precatória interestadual; do contrário, a perspectiva de colaboração será inexistente, porque a disciplina variará bruscamente em cada esfera. Esse é, evidentemente, um tema de norma geral de procedimento, a merecer tratamento nacionalmente uniforme. Por outro lado, parece distante do significado de norma geral a disciplina do intervalo mínimo entre audiências, como faz o art. 334, § 12, do CPC/15, fixado em vinte minutos. É, por certo, norma específica de procedimento, porque exaure por completo o objeto regulado quanto à forma, sem qualquer imperativo de uniformidade nacional. Fora desses e de outros exemplos extremos, o que remanesce é ainda um largo campo de incerteza. E com uma ressalva para ser rememorada antes de conclusões precipitadas: ainda que haja, no CPC/15, regras procedimentais de natureza específica, isso não significa que elas sejam pura e simplesmente inconstitucionais. Será inconstitucional, na realidade, apenas a sua aplicação *para a Justiça Estadual*, quando então tomará o espaço devido da lei estadual; a lei federal, com efeito, pode dispor sobre normas específicas de procedimento, mas nesse ponto vinculará apenas a Justiça Federal e o procedimento nela seguido.

Pois bem. Qual será, então, o espaço válido de atuação da lei estadual, fundada no art. 24, XI, da Constituição, na sua relação com o Código de Processo Civil de 2015? Parece proveitoso pensá-lo de forma mais concreta a partir de quatro exemplos, guiados pelas premissas teóricas antes desenvolvidas, mas evidentemente sem qualquer pretensão de completude.

O primeiro deles diz respeito ao polêmico art. 12 do CPC/2015, que, com base nos princípios da paridade de armas, da publicidade no processo e da impessoalidade, fixa critérios objetivos para o julgamento em primeiro grau e nas demais instâncias segundo a ordem cronológica de conclusão. A lógica que inspirou o dispositivo é a de evitar que reine o puro arbítrio, com o capricho do julgador no momento de definir, no universo de casos à espera de solução, qual será decidido antes e qual o será depois<sup>68</sup>. O Novo CPC, sabiamente, enxergou a verdade nua e crua de que “decidir quando decidir” é um poder, e um poder relevante, que não pode ficar ao largo de uma margem mínima de controle dentro de um Estado de Direito. A redação original da regra, tal como constava do Código promulgado, era imperativa, ressaltando-se

<sup>64</sup> STF, ADI 3483, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 03/04/2014, DJe-091 DIVULG 13-05-2014.

<sup>65</sup> STF, ADI 4414, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. em 31/05/2012, DJe-114 DIVULG 14-06-2013.

<sup>66</sup> BRAGA, Paula Sarno. *Op. cit.*, p. 452-453.

<sup>67</sup> ALVIM NETTO, José Manuel Arruda. *Manual de direito processual civil*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003, vol. I, p. 140 e segs., citado por BRAGA, Paula Sarno. *Op. cit.*, p. 227.

<sup>68</sup> Para um diagnóstico do problema antes do Código de 2015, apontando especialmente para o subjetivismo e a incerteza na definição da pauta de julgamento nos Tribunais, cf. SOKAL, Guilherme Jales. *O julgamento colegiado nos tribunais: procedimento recursal, colegialidade e garantias fundamentais do processo*, Rio de Janeiro: Forense/São Paulo: Método, 2012, p. 245-252.

apenas as exceções previstas em seu § 2º ou decorrentes de interpretação sistemática; por isso mesmo, foi objeto de intensas críticas da magistratura, e que resultaram na aprovação da Lei nº 13.256/16. Por obra desse último diploma, inseriu-se, no dispositivo, um singelo advérbio, “*preferencialmente*”, e que acabou por fazer ruir, sob o ângulo prático, todo o potencial transformador da nova regra, agora contornável como mera exortação ao julgador, desprovida de cogência. Nesse cenário, será que a lei estadual não poderia, mesmo hoje, concretizar em um passo a mais o significado do advérbio “*preferencialmente*”, para afirmar, por exemplo, que se exige *fundamentação adequada e específica* do juiz quanto à razão para que um feito passe à frente de outro, descumprindo a ordem cronológica de conclusão? Sim, a lei estadual pode ressuscitar em parte a lógica originária do art. 12 prevendo tal dever específico de fundamentação<sup>69</sup>, como norma específica de procedimento, já que relacionada a requisito de ordem formal para o avançar do procedimento rumo à decisão.

Um segundo exemplo, agora no campo das formas de intimação. O art. 269, § 1º, do Novo Código, guiado pelas ideias de cooperação e simplificação, reconhece a validade de intimações feitas pelo correio do advogado de uma das partes ao advogado da outra, em uma linha presente no direito comparado de desburocratizar a atividade de comunicação processual. Como consta do Código de 2015, porém, essa correspondência ou ofício de intimação não se cerca, além do aviso de recebimento, de qualquer outro rigor formal, nenhum requisito extrínseco que permita a identificação por quem a recebe de que se trata de ato com efeitos processuais. Por isso, mais uma vez fazendo uso da autorização para editar regras específicas de procedimento, mostra-se plenamente válida lei estadual que disponha que tal carta ou ofício deverá conter, no seu exterior, a expressão “Intimação Processual”, a numeração de registro do processo em que determinada a comunicação processual e o nome das partes, por exemplo, para simbolicamente permitir que o cidadão perceba de modo claro e direto que ali, diante dele, há um ato relacionado à administração da Justiça.

O terceiro exemplo tem o mira o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), nova técnica destinada aos litígios de massa no sistema do Novo Código. A ideia do IRDR, de forma muito sintética, é permitir que Tribunais de segundo grau façam uso de um procedimento-padrão para fixação de uma tese jurídica, determinando-se a suspensão de todos os demais processos que versem sobre a questão comum. Expande-se a linha, nesse ponto, do regime do Recurso Especial Repetitivo e do RE com Repercussão Geral, que já existiam para as Cortes Superiores ao tempo do CPC/73, mas transpondo a lógica agora para o segundo grau, para que, depois de firmada a tese, seja ela forçosamente replicada a todos os demais casos similares. De parte as inúmeras polêmicas que cercam o novo instituto<sup>70</sup>, o Código trata de forma muito deficiente o contraditório na importantíssima fase de admissibilidade do IRDR. A disciplina quanto ao caminho a ser seguido, neste ponto, consta do art. 981, segundo o qual, depois da distribuição do pedido de instauração do

<sup>69</sup> Vale destacar que, para autorizada voz na doutrina, sequer seria necessária lei estadual com tal conteúdo, porque o advérbio ‘preferencialmente’, previsto no art. 12, já deveria ser desde logo interpretado, no sistema do Código de 2015, em paralelo com a ordem *preferencial* da penhora prevista no art. 835, que exige fundamentação específica para que seja flexibilizada casuisticamente. Nesse sentido, WAMBIER, Teresa Arruda Alvim, *Ordem cronológica – Preferencialmente*, <http://www.migalhas.com.br/Entendend-oDireito/110,MI238018,51045-Ordem+cronologica+Preferencialmente>, acesso em 14/06/2016.

<sup>70</sup> Sobre o tema, é referência a obra de TEMER, Sofia. *Incidente de resolução de demandas repetitivas*, Salvador: Ed. Juspodivm, 2016.

IRDR a um Relator no Tribunal, é ele levado imediatamente a julgamento colegiado para a admissibilidade. Há, porém, uma grave lacuna, porque o Código não prevê uma fase de *manifestação das partes*, nem mesmo as do processo originário, *antes dessa decisão colegiada de admissão*, de relevância impar, pois é nela que se definirá a questão comum a ser julgada para logo a seguir desencadear a suspensão de todos os demais processos. O tema, como está na letra fria do Código de 2015, seria decidido de imediato, sem contraditório, pela admissão ou inadmissão do Incidente. Um julgamento assim tomado, entretanto, violaria a garantia do contraditório participativo prevista na Constituição e caminharía na contramão da interpretação sistemática fundada nos arts. 10 e 933 do CPC/15, de modo que o Tribunal tem, sim, de abrir, antes do pedido de dia para julgamento, um momento para que haja manifestação das partes sobre os pressupostos de instauração do IRDR. Justamente por isso, seria plenamente válida lei estadual que disciplinasse, no procedimento do IRDR, uma etapa formal prévia à admissão ou não do Incidente, para oitiva das partes sobre os pressupostos de instauração, no prazo, suponha-se, de quinze dias, franqueando o devido espaço para o direito de influência.

Por fim, o quarto e último exemplo se relaciona com a sustentação oral no julgamento colegiados nos Tribunais. O CPC/15 promove mudanças de impacto nesse terreno, em especial no inciso VIII do art. 937, que agora concede sustentação oral em um caso especial de agravo de instrumento: contra decisões interlocutórias que versem sobre tutelas provisórias de urgência ou de evidência. Foi uma feliz medida tomada pelo legislador, reconhecendo que as decisões sobre a tutela provisória, que produzem efeitos para fora do processo, podem assumir relevância para a vida das partes muitas vezes até maiores, sob o ângulo prático, do que a sentença, justificando-se a possibilidade mais intensa de influência. A verdade, porém, é que essa ampliação da sustentação oral deixou em aberto uma condenável lacuna: o agravo de instrumento contra as decisões interlocutórias de mérito. Com efeito, o Código de 2015 rompe, no art. 356, com o dogma da unicidade do julgamento de mérito, ao prever a possibilidade de julgamento antecipado parcial do mérito: se um dos pedidos cumulados ou parcela deles comportar julgamento desde logo, na fase do julgamento conforme o estado do processo, mas o remanescente do objeto litigioso, por depender de prova, tiver de aguardar para ser objeto de sentença, o juiz pode conceder a tutela definitiva fracionada que está desde logo ao seu alcance. Essa é uma decisão interlocutória de mérito, contra a qual cabe agravo de instrumento, fundado no art. 1.015, II, do CPC/15. Ora, como justificar que alguém tenha oportunidade de fazer sustentação oral na apreciação de agravo de instrumento contra uma tutela provisória, de urgência ou de evidência, como autorizado no art. 937, VIII, e não se possa fazer o mesmo quando parcela do mérito estiver sendo resolvida de modo definitivo em sede de agravo? Por que conceder sustentação à revisão da tutela provisória, proferida em cognição sumária e incapaz de produzir coisa julgada, e não a conceder para o agravo de instrumento contra a decisão do art. 356, proferida em cognição exauriente e apta à formação de coisa julgada material? Não há, como se vê, qualquer explicação lógica para a diferença de tratamento. Assim, a lei estadual, para superar o déficit de racionalidade do sistema e pôr fim à quebra da isonomia, pode agir proveitosamente para prever sustentação oral no agravo de instrumento contra as interlocutórias de mérito, inserindo tal etapa formal no julgamento colegiado com amparo no art. 24, XI, da Constituição, em consonância com a válvula de abertura constante do inciso IX do art. 937 do Código.

#### 4. Conclusões

1. O princípio federativo interage com o Código de Processo Civil de 2015 em duas vertentes: impondo limites ao conteúdo e aos efeitos das normas processuais, em atenção à supremacia constitucional, e abrindo caminho para o legislador estadual complementar a nova ordem processual com regras locais, por força do sistema constitucional de fontes normativas.

2. Viola a Constituição a interpretação do art. 15 do CPC/15 que alberga a incidência supletiva e subsidiária do Código a processos administrativos estaduais, já que a imposição, por lei federal, de fonte normativa para o processo administrativo dos demais entes políticos ofende a autonomia federativa.

3. É inconstitucional a nova opção do foro de domicílio do autor quando réu o Estado, prevista no art. 52, parágrafo único, do CPC/15, pois submeter a isso os Estados-membros e o Distrito Federal, pela mera vontade do autor e ainda que situado em qualquer lugar do país, compromete a efetividade da garantia do contraditório, esvazia a Justiça Estadual como componente da auto-organização federativa e dá margem ao abuso de direito no processo.

4. Não cabe ao legislador federal criar hipótese de repercussão geral presumida para recurso extraordinário apenas quando declarada inconstitucional lei federal, como consta do art. 1.035, § 3º, III, do CPC/15, já que a facilitação do acesso ao STF somente quando em pauta atos normativos federais, excluindo da mesma proteção os estaduais, configura preferência federativa indevida, abuso de poder legislativo e quebra do dever de lealdade federativa.

5. A lei estadual, amparada no art. 24, XI, da Constituição Federal, pode editar normas específicas de procedimento em matéria processual para potencializar as virtudes do Código de Processo Civil de 2015, de que são exemplos: (i) a exigência de fundamentação adequada e específica para a flexibilização da ordem cronológica de conclusão para julgamento (art. 12); (ii) a criação de requisitos adicionais de forma para a intimação recíproca de advogados através de correspondências (art. 269, § 1º); (iii) a instituição de etapa de oitiva das partes previamente ao julgamento colegiado de admissibilidade do IRDR (art. 981); e (iv) a previsão de sustentação oral para agravos de instrumento contra decisões interlocutórias de mérito (art. 937, IX, c/c art. 1.015, II)

#### 5. Bibliografia

ALVIM NETTO, José Manuel Arruda. *Manual de direito processual civil*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003, vol. I.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos de. *Curso de direito administrativo*, Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2012.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional*, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*, São Paulo: Ed. Saraiva, 2012.

- \_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*, Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Federalismo, lealdade e petróleo, ainda uma vez: inconstitucionalidade da supressão das participações especiais devidas aos Estados. Interpretação conforme a Constituição do art. 5º da Lei nº 12.276/2010*, Revista de Direito da Procuradoria Geral, Edição Especial – Royalties do Petróleo, Rio de Janeiro: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2013, p. 222-240.
- \_\_\_\_\_. *Transporte ferroviário, federação e competências em matéria ambiental*, In: *Temas de direito constitucional*, Tomo IV, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2009, p. 413-463.
- BATISTA, Patrícia Ferreira. *Transformações do direito administrativo*, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2003.
- BRAGA, Paula Sarno. *Norma de processo e norma de procedimento: o problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional Brasileiro*, Salvador: JusPODIVM, 2015.
- CALAMANDREI, Piero. *El respeto de la personalidad en el proceso*, In: *Proceso y democracia*, Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1960, p. 175-201.
- CAPONI, Remo. *Princípio da proporcionalidade na Justiça Civil: primeiras notas sistemáticas*, Revista de Processo, vol. 192, Fev/2011 (versão digital).
- CAPPELLETTI, Mauro. *Las garantías constitucionales de las partes en el proceso civil italiano*, In: *Proceso, ideologías, sociedad*, Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1974, p. 525-570.
- \_\_\_\_\_. *Problemas de reforma do processo civil nas sociedades contemporâneas*, Revista de Processo, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, v. 17, nº 65, jan./mar. 1992, p. 127-143.
- \_\_\_\_\_, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- CARP, Robert A.; STIDHAM, Ronald; e MANNIG, Kenneth L. *Judicial Process in America*, Washington: CQ Press, 2011.
- CARRADITA, Andre Luís Santoro. *Abuso de situações jurídicas processuais no Código de Processo Civil*, 2013, 444 f., Orientador: Antonio Carlos Marcato, Dissertação (mestrado), Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito.

- COOLEY, Thomas M. *Princípios gerais de direito constitucional nos Estados Unidos da América*, Campinas: Russel, 2002.
- CORDEIRO, António Menezes. *Litigância de má-fé, abuso do direito de ação e culpa 'in agendo'*, Coimbra: Edições Almedina, 2014.
- COSTA, Moacyr Lobo da. *Breve notícia histórica do direito processual civil brasileiro e de sua literatura*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1970.
- FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. *O princípio federativo e os recursos extraordinários: uma reflexão*, In: *Processo civil: estudos em homenagem ao professor doutor Carlos Alberto Alvaro de Oliveira*, São Paulo: Ed. Atlas, 2012, p. 16-28.
- FRIEDENTHAL, Jack H.; KANE, Mary Kay; e MILLER, Arthur R. *Civil Procedure*, St. Paul: Thomson West, 2005.
- FUX, Luiz. *O novo processo civil*, In: *O novo processo civil brasileiro (direito em expectativa)*, Luiz Fux (coord.), Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2011, p. 03-24.
- \_\_\_\_\_. *Teoria geral do processo civil*, Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2014.
- GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Flexibilização procedimental – um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual*, São Paulo: Ed. Atlas, 2008.
- GRECO, Leonardo. *Instituições de processo civil*, vol. I, Rio de Janeiro: ed. Forense, 2015.
- \_\_\_\_\_. *O princípio do contraditório*, In: *Estudos de direito processual*, Campos dos Goytacazes: Ed. Faculdade de Direito de Campos, 2005, p. 541-556.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015.
- KOMMERS, Donald. *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham and London: Duke University Press, 1997.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *O conceito científico de processo administrativo*, Revista de direito administrativo, n. 235, jan./mar 2004, p. 321-381.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*, São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. *A justiça estadual na república*, Revista de Processo, vol. 160, jun./2008, p. 295-303.
- NEQUETE, Lenine. *O poder judiciário no Brasil a partir da Independência*, vol. II – República, Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000.

- NINO, Carlos Santiago. *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires: Editorial Astrea, 2005.
- PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Interpretação constitucional e direitos fundamentais*, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2006.
- PIRES, Thiago Magalhães. *As competências legislativas na Constituição de 1988: uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do direito constitucional contemporâneo*, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2015.
- PISANI, Andrea Proto. *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli: Jovene Editore, 2014.
- RICCI, Gian Franco. *Principi di diritto processuale generale*, Torino: G. Giappichelli Editore, 2012.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo: Malheiros, 2004.
- SOKAL, Guilherme Jales. *O julgamento colegiado nos tribunais: procedimento recursal, colegialidade e garantias fundamentais do processo*, Rio de Janeiro: Forense/São Paulo: Método, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Juizados especiais, competência legislativa e o STF: Requiem para o art. 24, X, da Constituição*. Revista Brasileira de Advocacia Pública, v. 1, p. 145-179, 2015.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *A importância do procedimento administrativo*. Revista de Direito Público, São Paulo, n. 84, out./dez. 1987, p. 64-74.
- \_\_\_\_\_. *Sistema constitucional de competências*, Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, nº 01, 1993, p. 272-281.
- TÁCITO, Caio. *O desvio de poder no controle dos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais*, Revista de direito administrativo, n. 228, abr./jun. 2002, p. 01-13.
- TARUFFO, Michele. *Elementos para una definición de 'abuso del proceso'*, In: Páginas sobre justicia civil, Madrid: Marcial Pons, 2009, p. 295-309.
- \_\_\_\_\_. *El abuso del proceso: perfiles comparados*, In: Páginas sobre justicia civil, Madrid: Marcial Pons, 2009, p. 311-334.
- TEMER, Sofia. *Incidente de resolução de demandas repetitivas*, Salvador: Ed. Juspodivm, 2016.
- TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. *Código Civil interpretado conforme a Constituição da República*, vol. I, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2014.

VERDE, Giovanni. *Abuso del (e nel) processo*, In: Il difficile rapporto tra giudice e legge, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, p. 117-134.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Abuso do procedimento especial*, Revista de Processo, vol. 204, Fev./2012 (versão digital).

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim, *Ordem cronológica – Preferencialmente*, <http://www.migalhas.com.br/EntendendoDireito/110,MI238018,51045-Ordem+cronologica+Preferencialmente>, acesso em 14/06/2016.

YARSHELL, Flávio Luiz. *Curso de direito processual civil*, vol. I, São Paulo: Ed. Marcial Pons, 2014.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*, Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2005.