

04/08/93

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA Nº 359-8 SÃO PAULO

RELATOR: MINISTRO CELSO DE MELLO
AUTOR : BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO
S/A - BADESP
RÉU : ESTADO DO MARANHÃO

EMENTA: AÇÃO DE EXECUÇÃO MOVIDA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA CONTROLADA PELO ESTADO DE SÃO PAULO CONTRA O ESTADO DO MARANHÃO - INCOMPETÊNCIA DO STF - INTELIGÊNCIA DO ART. 102, I, F, DA CONSTITUIÇÃO - INEXISTÊNCIA DE CONFLITO FEDERATIVO - PEDIDO NÃO CONHECIDO.

- O art. 102, I, f, da Constituição confere ao STF a posição eminente de Tribunal da Federação, atribuindo-lhe, nessa condição, o poder de dirimir as controvérsias que, irrompendo no seio do Estado Federal, oponham as unidades federadas umas às outras.

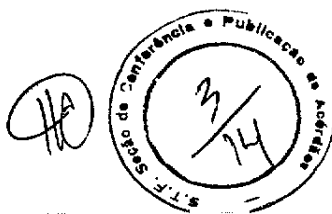
A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, na definição do alcance dessa regra de competência originária da Corte, tem enfatizado o seu caráter de absoluta excepcionalidade, restringindo a sua incidência às hipóteses de litígios cuja potencialidade ofensiva revele-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação.

Ausente qualquer situação que introduza a instabilidade no equilíbrio federativo ou que ocasione a ruptura da harmonia que deve prevalecer nas relações entre as entidades integrantes do Estado Federal, deixa de incidir, ante a inocorrência dos seus pressupostos de atuação, a norma de competência prevista no art. 102, I, f, da Constituição.

- Causas de conteúdo estritamente patrimonial, fundadas em títulos executivos extrajudiciais, sem qualquer substrato político, não justificam se instaure a competência do Supremo Tribunal Federal prevista no art. 102, I, f, da Constituição, ainda que nelas figurem, como sujeitos da relação litigiosa, uma pessoa estatal e um ente dotado de paraestatalidade.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em não conhecer da



Supremo Tribunal Federal

ACO 359-8 SP

35

ação, por incompetência da Corte.

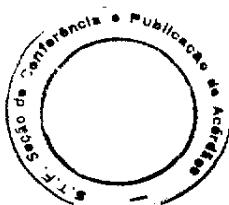
Brasília, 04 de agosto de 1993.

OCTAVIO GALLOTTI - PRESIDENTE



CELSO DE MELLO - RELATOR

/vct.



04/08/93

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA Nº 359-8 SÃO PAULO

RELATOR: MINISTRO CELSO DE MELLO
AUTOR : BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO
S/A - BADESP
RÉU : ESTADO DO MARANHÃO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - Com base no art. 119, I, d, da Carta de 1969, o Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo-BADESP, sociedade de economia mista controlada pelo Governo Estadual, moveu, perante esta Corte, ação de execução por quantia certa contra o Estado do Maranhão.

A competência do STF foi questionada pelo Estado do Maranhão, ao reportar-se à decisão desta Corte que restringiu a inteligência da expressão "órgãos de administração indireta", contida na parte final do art. 119, I, d, da Carta de 1969, para dela excluir as entidades paraestatais.

A douta Procuradoria-Geral da República, por sua vez, manifestando-se igualmente sobre essa questão, invocou a jurisprudência que admite a competência da Corte para o julgamento de causas entre Estado-membro e entidade da administração indireta estadual, apenas se estabelecida esta em outro Estado que não aquele que com ela litiga.

A questão da existência de filial da empresa autora no Estado do Maranhão resultou superada nos autos da ACOr 360, causa conexa com a presente, ajuizada pelo mesmo



Supremo Tribunal Federal

ACO 359-8 SP

37

BADESP contra o Banco do Estado do Maranhão, para cujo julgamento o Supremo Tribunal Federal declarou-se competente nos seguintes termos:

"**Ação Cível Originária.** Autor e réu são entidades da Administração Indireta de Estados diversos, não possuindo, cada qual, filial ou agência no território do outro Estado-membro. Hipótese em que a competência para o processo e julgamento da ação é do Supremo Tribunal Federal. Exegese do art. 119, I, d, da Constituição Federal (...)."

Em face desse precedente específico, bem assim de pronunciamentos **mais recentes** desta Corte em sede de ação cível originária, submeto a questão da competência à consideração do Plenário.

É o relatório.

/csf.



Supremo Tribunal Federal

ACO 359-8 SP

38

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO (RELATOR) - O Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo ajuizou, perante esta Corte, ação de execução por quantia certa contra o Estado do Maranhão, tendo em vista a sua condição de **fiador** da Companhia de Mecanização Agrícola do Maranhão-CIMEC, inadimplente no pagamento de obrigações derivadas de contratos de arrendamento mercantil.

A ação foi ajuizada sob a égide da Carta de 1969, com base no seu art. 119, I, d, que previa a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar "as causas e conflitos entre a União e os Estados ou Territórios ou entre uns e outros, inclusive os respectivos órgãos da administração indireta". A vigente Constituição Federal, ao reiterar essa norma de competências, atribuiu ao STF o poder de dirimir controvérsias "entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta" (art. 102, I, f).

A jurisprudência que se formou nesta Corte, tendo em vista essa regra de competência originária, restringiu o alcance da norma em questão para fazer excluir do seu âmbito de incidência os casos em que a entidade da administração indireta, vinculada a outra pessoa estatal, tiver sede, filiais ou escritórios de representação ou de apoio na mesma unidade



federada com quem - ou com cujos entes da respectiva administração descentralizada - estabeleceu-se o litígio (RTJ 62/563 - RTJ 81/329 - RTJ 81/330 - RTJ 89/351 - RTJ 92/944 - RTJ 97/947 - RTJ 133/1059).

Tendo presente a decisão proferida nos autos da ACO 360-SP - que acolheu a competência do Supremo Tribunal Federal para apreciar a causa, uma vez que as partes, Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo S/A-BADESP e Banco de Desenvolvimento do Estado do Maranhão S/A-BDM, "são entidades da Administração Indireta de Estados diversos, não possuindo, cada qual, filial ou agência no território do outro Estado-membro" -, ressaltaria, *prima facie*, a competência desta Corte para julgar, também, esta ação de execução.

Contudo, a par de ser agora discutível a ausência de filial ou agência do BADESP no Estado do Maranhão, posto que o julgamento da ACO 360 foi proferido em outubro de 1987, consta dos autos que a instituição financeira exequente encontra-se em regime de liquidação, sendo liquidante o Banco do Estado de São Paulo-BANESPA (fls. 302, 308 e 314), que, como se sabe, possui agências em todo o país, inclusive no Maranhão.

Não determinei às partes, porém, que comprovassem nos autos essa informação, porque considero que, independentemente dessa circunstância, está configurada, no caso - e pelas razões a seguir expostas -, a incompetência desta Corte.



O art. 102, I, f, da Constituição confere ao Supremo Tribunal a posição eminente de Tribunal da Federação, atribuindo-lhe, nessa condição, o poder de dirimir as controvérsias que, irrompendo no seio do Estado Federal, oponham as unidades federadas umas às outras.

Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe velar pela intangibilidade do vínculo federativo e zelar pelo equilíbrio harmonioso nas relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira.

A doutrina, ao ressaltar essa qualificada competência constitucional da Suprema Corte, acentua, no magistério de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *verbis*:

"Reponta aqui o papel do Supremo Tribunal Federal como órgão de equilíbrio do sistema federativo. Pertencente embora à estrutura da União, o Supremo tem um caráter nacional que o habilita a decidir, com independência e imparcialidade, as causas e conflitos de que sejam partes, em campos opostos, a União e qualquer dos Estados federados."

("Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 2/219-220, 1992, Saraiva)

Por isso mesmo, o Supremo Tribunal Federal, ao tratar da hipótese de competência hoje inscrita no art. 102, I, f, da Carta Política, veio a proclamar que "o dispositivo



Supremo Tribunal Federal

ACO 359-8 SP

41

constitucional invocado visa a resguardar o equilíbrio federativo" (RTJ 81/330-331, Rel. Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE). E, no que concerne aos litígios que se estabeleçam entre Estado-membro e entidade da administração indireta de outra unidade federada ou, até mesmo, da própria União, a jurisprudência tem afirmado que não é qualquer causa que justifica a competência desta Corte, mas apenas aquelas situações de litígio de que possa derivar conflito federativo (RTJ 132/109 - RTJ 132/120).

O alcance dessa regra de competência originária do Supremo Tribunal Federal foi claramente exposto pelo em. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, que, ao julgar a ACO 417-PA, destacou a **ratio** subjacente à norma constitucional, assinalando-lhe, nos seguintes termos, o caráter de absoluta excepcionalidade:

"A jurisprudência da Corte traduz uma audaciosa redução do alcance literal da alínea questionada da sua competência original: cuida-se, porém, de redução teleológica e sistematicamente bem fundamentada, tão-manifesta, em causas como esta, se mostra a ausência dos fatores determinantes da excepcional competência originária do S.T.F. para o deslinde jurisdicional dos conflitos federativos."

(RTJ 133/1059)

Esse entendimento jurisprudencial evidencia que a aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, f, da Carta



Política restringe-se, tão-somente, àqueles litígios cuja potencialidade ofensiva revele-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Vale dizer, ausente qualquer situação que introduza a instabilidade no equilíbrio federativo ou que ocasione a ruptura da harmonia que deve prevalecer nas relações entre as entidades integrantes do Estado Federal, deixa de incidir, ante a inoccorrência dos seus pressupostos de atuação, a norma de competência que confere a esta Suprema Corte o papel eminente de Tribunal da Federação.

A partir disso, tem-se como inequívoco que a hipótese de competência desta Corte inscrita no art. 102, I, f, *in fine*, revela-se inextensível à composição de litígios de ínfimo valor, sem qualquer projeção de caráter institucional sobre as relações políticas entre as unidades federadas, especialmente quando o conflito se estabelece com entidade privada que compõe a administração indireta dos entes primários integrantes da estrutura jurídica da Federação no Brasil.

Na espécie dos autos, uma sociedade de economia mista, controlada pelo Estado de São Paulo, move ação de execução por quantia certa contra o Estado do Maranhão.

A quantia reclamada - cerca de Cz\$77.000.000 (setenta e sete milhões de cruzados) à época do ajuizamento da ação, em novembro de 1986 -, que não se revela especialmente vultosa, não foi sequer questionada pelo Estado do Maranhão, que, embora citado, deixou de oferecer os pertinentes embargos à execução.

Supremo Tribunal Federal

ACO 359-8 SP

43

É de registrar, ademais, que o procedimento judicial ora instaurado não enseja qualquer comprometimento das funções que ao Estado-membro incumbe exercer.

Com efeito, as execuções por quantia certa contra a Fazenda Pública, estando sujeitas a regramento processual específico (CPC, arts. 730 e 731), não permitem - ante a intangibilidade dos bens integrantes do patrimônio estatal - a efetivação da medida constritiva da penhora.

O princípio da impenhorabilidade dos bens públicos, que se reveste de natureza constitucional (HELY LOPES MEIRELLES, "Direito Administrativo Brasileiro", p. 450, 17ª ed., 1992, Malheiros), atua, na realidade, como instrumento de tutela do próprio interesse público, em ordem a impedir - até que se observe a disciplina fixada pelo art. 100 da Constituição Federal - a imobilização de recursos públicos destinados à satisfação dos encargos estatais na esfera social e jurídico-administrativa.

Disso tudo decorre uma conseqüência irrecusável: a de que o sistema jurídico-constitucional disciplinador das medidas executivas contra a Fazenda Pública repousa num mecanismo de proteção dos interesses primários do Estado. Daí, a observação de VICENTE GRECO FILHO, para quem um dos fundamentos da imunidade objetiva dos bens públicos ao vínculo processual da penhora é o de fazer prevalecer o interesse público, "**representado pela utilização, ainda que potencial, dos bens públicos, sobre interesse patrimonial meramente**

Supremo Tribunal Federal

ACO 359-8 SP

44

individual do credor exequente" ("Da Execução contra a Fazenda Pública", p. 47, 1986, Saraiva).

Esse sistema de proteção impede, em suma, que se instale, a partir de sua concreta atuação, um contexto de desarmonia federativa.

Foi certamente considerando esse aspecto relevante do tema que o Supremo Tribunal Federal, ao resolver o CJ nº 6.294-ES, rel. Min. CLOVIS RAMALHETE, recusou a sua própria competência para processar e julgar causa patrimonial instaurada - tal como no caso ocorre - por uma sociedade de economia mista em face de um Estado-membro da Federação:

"Competência. Ação promovida por Sociedade de Economia Mista, contra Estado, sujeita-se à competência da Justiça Estadual, ainda que o Capital dela esteja sob controle da União, quando a União não for parte processual na causa, faltando-lhe interesse direto.

....."

Por tudo isso, tem-se que causas de conteúdo estritamente patrimonial, fundadas em títulos executivos extrajudiciais, sem qualquer substrato político, não justificam se instaure a competência do Supremo Tribunal Federal prevista no art. 102, I, f, da Constituição, ainda que nelas figurem, como sujeitos da relação litigiosa, uma pessoa estatal e um ente dotado de paraestatalidade, tal como ocorre no caso em exame. Neste sentido, cf. decisão em que se deixou assentada a

incompetência desta Corte ante o caráter essencialmente patrimonial do litígio instaurado:

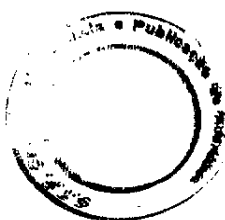
"Ora, na hipótese dos autos, o teor da controvérsia revela não existir conflito capaz de justificar a competência originária desta Corte porque falta, ao que se apresenta, conteúdo político, cuidando, ao invés, de obrigação estritamente patrimonial."

(ACOr 433-DF, Rel. Min. CÉLIO BORJA)

Mais recentemente, ao versar tema similar ao que sugerem estes autos, o em. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, apreciando a ACOOr nº 450-PE, decidiu, **verbis**:

"Cuida-se de ação de cobrança movida pelo Estado de Pernambuco contra o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA (Unidade Agro Industrial de Caxangá), visando a receber quantia relativa a débito fiscal (ICM, multa, atualização monetária e juros).

Na linha da jurisprudência do STF, que reserva a cláusula de competência do art. 102, I, f, CF 1988 somente para os conflitos de interesses de tal sorte graves e relevantes que possam pôr em risco a harmonia federativa (v.g. ACOOr 417-QO), declaro incompetente o STF para apreciar a causa, determinando a remessa dos autos à Justiça Federal de Primeira Instância em Pernambuco."



Supremo Tribunal Federal

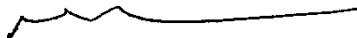
ACO 359-8 SP

46

(DJU de 12/04/93)

Isto posto, e tendo como manifesta a incompetência do Supremo Tribunal Federal para julgar a presente execução por quantia certa, a que não se opôs o Estado ora executado - cuja integridade patrimonial, pelas razões expostas, sequer está afetada -, não conheço do pedido e determino a remessa dos autos à Justiça local de 1ª instância no Estado do Maranhão.

É o meu voto.



/csf.



01736010
00060000
03594000
00000480

EXTRATO DE ATA

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA N. 359-8 (QUESTÃO DE ORDEM)

ORIGEM : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

AUTOR : BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO S.A. -
: - BADESP

ADVS. : HILDEBRANDO BUGNO PIRES DE ALMEIDA, HUGO GUEIROS
: BERNARDES, PATRICIA GONÇALVES LYRIO, JOSE ALBERTO COUTO
: MACIEL, JORGE ALBERTO VINHAES E OUTROS

REU : ESTADO DO MARANHÃO

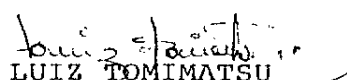
ADV. : NEMIAS NUNES CARVALHO

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 02.06.93.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal, resolvendo questão de ordem proposta pelo Relator, não conheceu da ação, por incompetência da Corte, e determinou a remessa dos autos à Justiça local de Primeira Instância, da Comarca de São Luís - Maranhão. Impedido o Ministro Sepúlveda Pertence. Votou o Presidente. Plenário, 04.08.93.

Presidência do Senhor Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanchez, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Paulo Brossard e Francisco Rezek.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva.


LUIZ TOMIMATSU
Secretário

