

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – DD.
PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO (“IBRAM” ou requerente), associação privada sem fins lucrativos, fundada em 10 de dezembro de 1976, inscrita no CNPJ sob o nº 19.759.554/0001-03 (Doc. 01), com sede na Rua Sergipe, nº 1.440, 4º andar, Savassi, Belo Horizonte/MG, CEP 30.130-174, vem, por seus advogados abaixo assinados (Doc. 02), especificamente constituídos para este fim, com fundamento no art. 102, § 1º, da Constituição (“CRFB”), e nos arts. 1º e seguintes da Lei nº 9.882/1999, propor a presente

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL,
com pedido urgente de concessão monocrática de medida cautelar,
ad referendum do Plenário,

tendo por objeto a interpretação jurídica (inconstitucional), que vem sendo adotada por diversos Municípios brasileiros,¹ de que eles poderiam litigar diretamente perante jurisdições estrangeiras, em detrimento da jurisdição brasileira, sobre fatos ocorridos no Brasil e regidos pela legislação brasileira. Como se verá, esse entendimento viola os preceitos fundamentais que regem a **soberania nacional** (arts. 1º, inciso I, 4º, incisos I e V, 13 e 21, inciso I), o **pacto federativo** (arts. 1º, *caput*, 18, *caput*, e 30), a **organização e as competências** atribuídas ao

¹ Citem-se, especificamente, os Municípios listados em anexo (Doc. 03). Referida lista de Municípios, frise-se, apenas faz referência à parcela observável – *i.e.* a que a requerente teve conhecimento – de entes subnacionais que figuram como parte de ações em curso perante jurisdições estrangeiras e, para tanto, exararam atos administrativos que corporificam a interpretação jurídica inconstitucional ora impugnada.

Poder Judiciário brasileiro (arts. 2º, 5º, incisos XXXV, LIII, LIV, LV e LXXVIII, 93, inciso IX, 127, 129 e 134) e as **regras e os princípios** que norteiam a atuação **da Administração Pública**, sobretudo da municipal (arts. 5º, incisos II, XIV e XXXIII, 37, *caput*, 52, inciso V, 131 e 132, *caput*).

I – OBJETO

1. Na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental (“ADPF”), busca-se a **(i)** declaração da inconstitucionalidade da interpretação adotada por diversos Municípios brasileiros, no sentido de que teriam legitimidade para, em nome próprio, figurarem como parte em ações judiciais que tramitam perante jurisdições estrangeiras; e, por conseguinte, **(ii)** a invalidação dos atos administrativos municipais (cf. Doc. 05) que encampam e corporificam a referida interpretação.

2. Valendo-se de interpretação manifestamente inconstitucional a respeito do alcance de sua própria autonomia, entes municipais têm renunciado à imunidade de jurisdição de que goza o Estado brasileiro² para litigar perante o Poder Judiciário de outros Estados soberanos. A aplicação concreta da interpretação ora impugnada é verificada, exemplificativamente, nos instrumentos celebrados por inúmeros Municípios brasileiros para ajuizamento de demandas no Reino Unido (Doc. 04-A), nos Estados Unidos da América (Doc. 04-B), nos Países Baixos (Doc. 04-C) e na Alemanha (Doc. 04-D).³⁻⁴

² A imunidade de jurisdição é a prerrogativa de que gozam os Estados soberanos de não serem submetidos à jurisdição de outro Estado soberano, dado que nenhum possui autoridade superior a outro, em consonância com o princípio da igualdade soberana (art. 4º, V, CRFB). É dizer: “a ideia de que um Estado, por não estar sujeito a nenhum outro, não pode ser submetido a decisões de um Poder Judiciário que não o seu próprio é formulação de base consuetudinária; princípio básico que possibilita a convivência pacífica na ordem internacional. Sujeitar o Estado estrangeiro à jurisdição de outro é submeter um poder soberano a outro, hipótese historicamente inadmitida. É assim, portanto, que a imunidade compartilha com o direito internacional público seus dois princípios basilares: a soberania e a igualdade dos Estados” (DOLINGER, Jacob; TIBURCIO, Carmem. *Direito internacional privado*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 799).

³ Dos referidos pleitos no exterior, a requerente apenas conseguiu acesso: **(i)** a um dos julgamentos proferidos nos autos da ação em curso perante a justiça do Reino Unido, bem como a documentos que indicam os Municípios que são parte do pleito (“Case No. CA-2021-000440”); **(ii)** à inicial protocolada nos autos da ação em curso perante a justiça estadunidense (“Case 1:23-cv-08139”); e **(iii)** à inicial protocolada nos autos da ação em curso perante a justiça holandesa, bem como sua versão traduzida para o português, ambas extraídas dos autos de Carta Rogatória em trâmite perante o e. Superior Tribunal de Justiça (“EXNBUI-2024-149”, na Holanda, e CR nº 20.296/NL, no Brasil). Todos os documentos obtidos em língua estrangeira estão devidamente acompanhados de suas versões traduzidas para o português.

⁴ Com relação aos atos administrativos municipais, a requerente apenas conseguiu acesso à documentação pertinente aos Municípios de: **Aimorés/MG** (Doc. 05-A); **Aracruz/ES** (Doc. 05-B); **Baixo Guandu/ES** (Doc. 05-C);

3. É indiscutível que cidadãos e entidades privadas têm certa liberdade para eleger o foro a que desejam submeter seus litígios – se a situação não se enquadrar em hipótese regida por regra de competência absoluta. Contudo, a situação é distinta quando se trata de Municípios brasileiros. Quanto a estes, incidem limitações de *status* constitucional, que os impedem de litigar perante jurisdições estrangeiras. **A inconstitucionalidade é flagrante**, por uma multiplicidade de razões.

4. A uma, porque existe um limite na autonomia desses entes federativos no que se refere às suas competências no nível internacional. Com efeito, o modelo de pacto federativo estabelecido pela Constituição aloca aos Municípios **autonomia**, ao lhes conferir o poder de auto-organização, autogoverno e autoadministração. Essa autonomia, contudo, não envolve atos relacionados à **soberania** brasileira (no que se incluem atos de renúncia à imunidade de jurisdição e de submissão voluntária à jurisdição de tribunais internacionais). A prática de tais atos é reservada à **União**, que representa a República Federativa do Brasil perante entes públicos externos.⁵

5. A duas, porque no modelo de separação de Poderes desenhado pelo constituinte o Poder Executivo de cada Município não tem a escolha de escantear o Poder Judiciário brasileiro e buscar tutela em outro país. De fato, a atuação de cada um dos três Poderes representa a materialização de um feixe de soberania nacional que não é passível de renúncia. A sujeição do Poder Executivo municipal ao Poder Judiciário **brasileiro** (com precedência

Barra Longa/MG (Doc. 05-D); **Brumadinho/MG** (Doc. 05-E); **Colatina/ES** (Doc. 05-F); **Conceição da Barra/ES** (Doc. 05-G); **Conselheiro Pena/MG** (Doc. 05-H); **Coronel Fabriciano/MG** (Doc. 05-I); **Engenheiro Caldas/MG** (Doc. 05-J); **Governador Valadares/MG** (Doc. 05-K); **Ipaba/MG** (Doc. 05-L); **Ipatinga/MG** (Doc. 05-M); **Mariana/MG** (Doc. 05-N); **Marilândia/ES** (Doc. 05-O); **Nova Viçosa/BA** (Doc. 05-P); **Ouro Preto/MG** (Doc. 05-Q); **Resplendor/MG** (Doc. 05-R); **Rio Doce/MG** (Doc. 05-S); **São Domingos do Prata/MG** (Doc. 05-T); **São José do Goiabal** (Doc. 05-U); **São Mateus/ES** (Doc. 05-V); **São Pedro dos Ferros/MG** (Doc. 05-W); e **Tumiritinga/MG** (Doc. 05-X).

⁵ Nesse mesmo sentido, são pertinentes os apontamentos de Carmen Tibúrcio e Thiago Pires ao analisarem questões envolvendo a definição da sede de arbitragem, sobretudo quando estiverem envolvidos entes subnacionais: “*Esse tema é particularmente sensível no que se refere à Administração direta dos entes federativos periféricos (Estados, Distrito Federal e Municípios), que não têm competência para se submeterem, sponte propria, a autoridades estrangeiras. As entidades políticas de direito interno brasileiras não têm personalidade jurídica de direito internacional. As relações da República Federativa do Brasil com outros Estados soberanos e demais pessoas jurídicas de direito internacional são conduzidas apenas por órgãos da União Federal (art. 21, I, da CF/1988), notadamente o Presidente da República (art. 84, VII, da CF/1988) e as Missões Diplomáticas.*” (TIBÚRCIO, Carmen; PIRES, Thiago Magalhães. *Arbitragem envolvendo a administração pública: notas sobre as alterações introduzidas pela Lei 13.129/2005*. Revista dos Tribunais. Revista de Processo: RePro, São Paulo, v. 41, n. 254, p. 431-462, abr. 2016).

sobre qualquer jurisdição estrangeira) não é opcional. Do contrário, enfraquece-se a estrutura constitucional de freios e contrapesos e a organização do Estado Democrático de Direito, da qual decorrem, sobretudo, os princípios da inafastabilidade de jurisdição (art. 5º, XXXV), do juiz natural (art. 5º, LIII) e do devido processo legal (art. 5º, LIV e LV).

6. De mais a mais, o ajuizamento de ações judiciais no exterior, por Municípios brasileiros, traz consigo evidentes violações aos princípios que devem reger toda a atividade administrativa, como a publicidade, a moralidade e a legalidade. Deve ser possível à sociedade e aos órgãos de controle fiscalizarem, de forma efetiva, os processos judiciais em que a Administração Pública é parte, inclusive mediante a participação de interessados (na qualidade de *amici curiae*) e do *Parquet* (na condição de fiscal da lei). Todavia, esses controles, inerentes ao princípio republicano e ao regime democrático, são prejudicados quando Municípios atuam em juízo perante outras jurisdições estatais. Ao assim fazerem, ainda, impõem aos cidadãos e instituições interessadas no objeto das ações o ônus de fiscalizar processos judiciais cujos ritos e meios de publicidade nem sempre guardam similitude com os existentes no Brasil, nem são facilmente acessíveis e compreensíveis. Além disso, abdicam do uso da língua portuguesa, dificultando que seus cidadãos possam compreender os contornos da lide e da atuação da Administração Pública em juízo.

7. Em síntese, como se demonstrará ao longo desta inicial, a consequência da interpretação inconstitucional ora impugnada (e dos respectivos atos administrativos produzidos a partir dela) é a consolidação de um processo generalizado de fugas do regime constitucional brasileiro: *fuga* dos papéis e responsabilidades inerentes a cada ente federativo; *fuga* do Poder Judiciário pátrio; *fuga* dos mecanismos de controle do Poder Público; *fuga* dos princípios mais básicos de conformação da atuação estatal (sobretudo a publicidade e a moralidade); *fuga* do próprio vernáculo nacional. Nesse cenário, cabe a esta e. Suprema Corte, cumprindo sua função de guardiã da Constituição, *impedir* essa estratégia inconstitucional e *resguardar* a Constituição e seus preceitos fundamentais.

8. Daí por que se busca, nesta ADPF, que o STF fixe tese no seguinte sentido: **é inconstitucional interpretação jurídica que autorize Municípios brasileiros a praticarem atos que possibilitem, determinem ou promovam a própria participação (seja como autores, seja como interessados) em ações judiciais perante jurisdições estrangeiras, por**

violação aos artigos: 1º, *caput* e inciso I; 2º, 4º, incisos I e V; 5º, incisos XIV, XXXIII, XXXV, LIII, LIV, LV e LXXVIII; 13; 18, *caput*; 21, inciso I; 30; 37, *caput*; 52, inciso V; 93, inciso IX; 127; 129; 131; 132, *caput*; e 134; todos da Constituição.

PRELIMINARMENTE

II – CABIMENTO DA PRESENTE ADPF

9. A arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) é ação de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, cujo objetivo é evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público (cf. art. 102, §1º, da Constituição c/c art. 1º da Lei nº 9.882/1999).

10. De acordo com os arts. 1º e 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, a ADPF é cabível desde que: (i) as normas violadas ou ameaçadas de violação sejam *preceitos fundamentais*; (ii) tal violação ou ameaça seja causada por *ato do Poder Público*; (iii) haja *relevância no fundamento da controvérsia constitucional*; e (iv) não exista outro meio igualmente eficaz para a tutela dos preceitos constitucionais violados (*caráter subsidiário da ADPF*). Todos esses requisitos estão cumpridos na espécie.

II.1. Os dispositivos constitucionais violados são preceitos fundamentais.

11. Como se sabe, o ordenamento jurídico não especifica o que seriam *preceitos fundamentais*, de modo que “*compete ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental*”.⁶

12. Nada obstante isso, **há consenso de que certas normas, por sua estrutura axiológica, inegavelmente se enquadram nessa categoria**. São elas: (i) as cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, I a IV, CRFB), dentre as quais se destacam os direitos e garantias individuais, coletivos, sociais e políticos (arts. 5º, 6º, 7º, 14, dentre outros, CRFB), a forma federativa de Estado (art. 1º, CRFB) e o princípio da separação de Poderes (art. 2º, CRFB); (ii) os princípios

⁶ Tal como decidido já no âmbito da primeira ADPF que foi proposta perante esta e. Suprema Corte (STF, ADPF QO nº 1-7/RJ, Rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, j. 03/02/2000, DJ 07/11/2003, p. 10).

constitucionais sensíveis (art. 34, VII, CRFB); (iii) os fundamentos, objetivos e princípios da República (arts. 1º ao 4º, CRFB); e (iv) as disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a esses princípios.⁷⁻⁸

13. *In casu*, conforme exposto, os atos do Poder Público atacados nesta ADPF violam diversas cláusulas pétreas (*i.e.*, arts. 1º, *caput*, 2º, 5º, incisos XIV, XXXIII, XXXV, LIII, LIV, LV e LXXVIII, e 18, *caput*), das quais se extraem a soberania nacional, o pacto federativo, a separação dos Poderes e as respectivas garantias fundamentais atribuídas a um Poder Judiciário independente (*e.g.* inafastabilidade de jurisdição, juiz natural, devido processo legal, duração razoável do processo), bem como os direitos mínimos dos administrados (*e.g.* legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, realização de licitação para contratação pública, entre outros). Normas cuja envergadura, não pode haver dúvida, conferem a natureza de preceitos fundamentais.

14. De fato, a presente ação busca coibir a afronta a comandos estruturantes do sistema constitucional brasileiro, bem como a preceitos que dão densidade a essas cláusulas pétreas. Nesse sentido, devem ser entendidas como preceitos fundamentais as cláusulas de motivação e publicidade das decisões judiciais, contempladas no art. 93, inciso IX, da CRFB – normas que compõem o arranjo institucional concreto do modelo de separação de Poderes. Nessa mesma direção, podem-se citar os artigos que consagram as funções essenciais à justiça (art. 127, 129, 131 e 132).

15. Vê-se, portanto, que as normas constitucionais violadas estão devidamente caracterizadas como preceitos fundamentais.

⁷ STF, ADPF nº 33-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 29/10/2003, DJ 06/08/2004.

⁸ Cf. BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pp. 360 e ss.; TAVARES, André Ramos. *Tratado de arguição de descumprimento de preceito fundamental*, São Paulo: Saraiva, 2001, p. 138 et seq.; VELOSO, Zeno. *Controle jurisdicional de constitucionalidade*, 3ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 296; SARMENTO, Daniel. *Apontamentos sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental*. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Orgs.). *Arguição de descumprimento de preceito fundamental*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 91.

II.2. Atos do Poder Público.

16. O segundo requisito para o processamento e julgamento da ADPF é que o ato impugnado possa ser definido como (ou equiparado a) um *ato do Poder Público*, gênero que abarca atos de natureza normativa, judicial e *administrativa*.⁹⁻¹⁰

17. Embora o espectro de possíveis atos estatais que poderiam ser alvo da arguição seja amplíssimo, para os fins específicos desta ação, é suficiente dizer que o STF, há muito, consolidou o entendimento de que é a ADPF a ação de controle concentrado cabível para discutir a violação a preceito fundamental decorrente conjuntos de atos ou decisões¹¹ que venham a consagrar interpretações¹² incompatíveis com a Constituição. O Plenário do STF tem chancelado a utilização da ADPF para o controle concentrado de constitucionalidade de interpretações judiciais e enunciados de súmulas de outros tribunais, afirmando que “[a]

⁹ Como se vê, o objeto da ADPF é sensivelmente mais amplo do que as demais ações de controle concentrado, o que se justifica exatamente para que este e. STF possa efetuar o controle de quaisquer atos públicos que violem preceitos fundamentais presentes na Constituição. Nessa linha: “No direito constitucional brasileiro contemporâneo, a atuação do Supremo Tribunal Federal não se limita à interpretação de normas constitucionais e à declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de leis ou atos normativos. Com a regulamentação da arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF, a Corte passou também a exercer um controle de efetividade do projeto constitucional.” (MELO, Teresa. *Novas Técnicas de Decisão do STF*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, edição do Kindle, p. 31).

¹⁰ A respeito do cabimento de ADPF contra atos administrativos, v.: BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pp. 386-387; SARMENTO, Daniel. *Apontamentos sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*. In: *Revista de Direito Administrativo – RDA*. Rio de Janeiro, n. 224, p. 95-116, abr./jun., 2001, p. 101; DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. *Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais*. 4ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, p. 185; BINENBOJM, Gustavo. *A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, pp. 244-245.

¹¹ Na ADPF nº 144, de Relatoria do Min. Celso de Mello, o STF admitiu o processamento da arguição em face da interpretação conferida pelo Tribunal Superior Eleitoral, em um conjunto de julgados, ao § 9º do art. 14 da CRFB, que culminou na edição do enunciado da Súmula nº 13 do TSE (STF, ADPF 144/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 06/08/2008, DJe 26/02/2010). Essa possibilidade também foi admitida na ADPF nº 405, de Relatoria da Min. Rosa Weber, julgada em 21/06/2021 (STF, ADPF 405/RJ, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 21/06/2021, DJe 30/06/2021), tendo por objeto um conjunto de decisões judiciais proferidas pelo TJRJ e pelo TRT da 1ª Região, que determinavam o bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores em contas do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Outras ADPFs admitidas em face de um conjunto de decisões judiciais são: ADPF nº 33 (STF, ADPF 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 07/12/2005, DJ 27/10/2006), ADPF nº 101 (STF, ADPF 101/DF, Rel. Min. Carmen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 24/06/2009, DJe 04/06/2012), ADPF nº 187 (STF, ADPF 187/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 15/06/2011, DJe 29/05/2014), ADPF nº 309 MC (STF, ADPF 309/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 25/9/2014, DJe 1/12/2014), ADPF nº 387 (STF, ADPF 387/PI, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 23/03/2017, DJe 25/10/2017) e ADPF nº 437 (STF, ADPF 437/CE, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 16/09/2020, DJe 05/10/2020).

¹² Citem-se, ilustrativamente, ADPF nº 79 (STF, ADPF 79/PE, Rel. Mn. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 28/06/2021, DJe 29/07/2021) e ADPF nº 664 (STF, ADPF 664/ES, Rel. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 19/04/2021, DJe 04/05/2021).

*possibilidade de ajuizamento da ADPF para combater orientação jurisprudencial contrária a preceitos fundamentais é admitida por esta Corte”.*¹³

18. O STF admite, igualmente, o ajuizamento de ADPF com a finalidade de coibir a adoção de condutas e interpretações *administrativas* violadoras da ordem constitucional. Foi o que ocorreu recentemente, quando do julgamento da ADPF nº 1004, de relatoria do Ministro Luiz Fux, a qual tinha como objeto “*conjunto de decisões proferidas pelo TIT-SP [Tribunal de Impostos e Taxas do Estado de São Paulo] [que] acabou por formar uma jurisprudência no âmbito daquela Corte administrativa que viola frontalmente o plexo de preceitos fundamentais que orbitam a Zona Franca de Manaus, decorrentes do artigo 40 do ADCT*”. Na oportunidade, o Tribunal conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgou procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade de quaisquer atos administrativos do Fisco paulista e do Tribunal de Impostos e Taxas do Estado de São Paulo – TIT que determinem a supressão de créditos de ICMS relativos a mercadorias oriundas da Zona Franca de Manaus contempladas com incentivos fiscais concedidos às indústrias ali instaladas com fundamento no artigo 15 da Lei Complementar federal nº 24/1975, nos termos do voto do relator.¹⁴

19. Cite-se também a ADPF nº 548, em que o STF declarou a inconstitucionalidade de interpretação dos arts. 24 e 37 da Lei nº 9.504/1997 que conduza a atos judiciais ou **administrativos** que possibilitem, determinem ou promovam ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, recolhimento de documentos, interrupção de aulas, debates ou manifestações de docentes e discentes universitários, a atividade disciplinar docente e discente e coleta irregular de depoimentos pela prática de manifestação livre de ideias e divulgação de pensamento nos ambientes universitários ou equipamentos sob administração de universidades públicas e privadas e serventes a seus fins e desempenhos.¹⁵

20. A controvérsia *sub examine* não destoia dos precedentes mencionados. Cuida-se de ADPF manejada para questionar o entendimento extraído de um conjunto de atos administrativos, que consagram interpretação inconstitucional a respeito do alcance da

¹³ Nesse sentido, v. voto vogal do Min. Ricardo Lewandowski na ADPF nº 501 (STF, ADPF AgR 501/SC, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 16/09/2020, DJe 05/11/2020).

¹⁴ STF, ADPF 1004/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 12/12/2023, DJe 05/03/2024.

¹⁵ STF, ADPF 548/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 15/05/2020, DJe 09/06/2020.

autonomia municipal para concluir pela possibilidade de que Municípios litiguem em jurisdições estrangeiras. Mencionam-se nesta ADPF situações ilustrativas da interpretação ora impugnada. Entretanto, o espectro de atos abarcados por esta ação não se restringe a casos isolados e pontuais. Corresponde, isso sim, a uma exegese verdadeiramente difundida, que tem enorme potencial para se alastrar e esvaziar por completo os preceitos fundamentais tutelados por esta ADPF e que vem se repetindo com preocupante frequência, notadamente em face de empresas do setor de mineração, como se verá.

21. Cabível, também por este ângulo, a presente ação abstrata.

II.3. A relevância do fundamento da controvérsia constitucional.

22. Entende-se que será *relevante* a controvérsia jurídico-constitucional quando forem igualmente *relevantes* os seus impactos jurídicos, morais, econômicos, políticos ou sociais.¹⁶

23. No presente caso, esse requisito salta aos olhos. Ele decorre (i) da **importância das teses em discussão**, que envolvem a violação a princípios fundantes do Estado de Direito e da República, tais como a soberania nacional, o pacto federativo e a tutela da jurisdição nacional, e (ii) da **grande repercussão econômica e social** dos atos praticados pelos Municípios ao submeterem a jurisdições estrangeiras lides com repercussões financeiras, sociais e econômicas substanciais.

24. Como dito, a questão está longe de se restringir a um único setor econômico: a discussão ora colocada compreende os próprios contornos da autonomia municipal, vis-à-vis a soberania nacional. E, mesmo se considerados apenas os atos concretos de que se tem notícia, de que são exemplo as ações ajuizadas por municípios no exterior para tratar de pretensões ressarcitórias relativas aos acidentes de Mariana e Brumadinho — que estão *sub judice* perante o Poder Judiciário brasileiro —, salta aos olhos o seu potencial de afetar um sem-número de pessoas, empresas, acordos e processos judiciais do país, em montantes bilionários e relativos

¹⁶ TAVARES, André Ramos. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental: aspectos essenciais do instituto na constituição e na lei*. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Orgs.) *Arguição de descumprimento de preceito fundamental*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 74.

a temas sensíveis – como a gestão de recursos minerários e hídricos e a extensão da responsabilidade de mineradoras por danos ambientais ocasionados pelos rompimentos das barragens.

25. Assim é que, em última análise, esta ação aproveita à sociedade como um todo. Trata-se de ilegítimo *modus operandi* dos Municípios brasileiros, que usurpa competências da União, se esquivando do Poder Judiciário nacional e enfraquece os controles públicos e sociais sobre a sua atuação, motivo pelo qual tal comportamento deve ser coibido de forma ampla e vinculante. Nisso reside a pertinência do manejo desta ADPF, tal como será desenvolvido a seguir.

II.4. Esta ADPF é o único meio com eficácia ampla, geral e imediata para reprimir a violação a preceitos fundamentais perpetrada pelas autoridades municipais.

26. Também está presente nesta ação o **caráter subsidiário** que é exigido para o cabimento da ADPF. Isso porque não há, dentre as ações constitucionais, instrumento jurídico que permita remediar a lesão a preceitos fundamentais perpetrada pelas autoridades municipais, protegendo não só a esfera jurídica das associadas representadas pela requerente, mas de todo e qualquer jurisdicionado que esteja ou venha a estar em situação equivalente de violação de direitos.¹⁷

27. Como se viu, esta ADPF busca questionar a interpretação inconstitucional que tem se difundido, extraída de atos concretos dos Municípios brasileiros, no sentido de que seria juridicamente possível àqueles entes subnacionais serem autores ou partes em processos judiciais perante jurisdições estrangeiras. E, como se sabe, tais atos – em conjunto ou

¹⁷ A análise da subsidiariedade da ADPF se dá em comparação a outras ações de controle concentrado, pois somente essas medidas são capazes de resolver controvérsia constitucional relevante e fixar tese vinculante para o Poder Judiciário e para a Administração Pública (STF, ADPF 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 07/12/2005, DJ 27/10/2006). Segundo o Min. Luís Roberto Barroso, “a simples possibilidade de propositura de ações de natureza subjetiva ou o cabimento de recursos processuais não é, de per se, impedimento à arguição, se aquelas medidas não forem idôneas a produzir solução imediata e abrangente, nas hipóteses em que o interesse público relevante ou a segurança jurídica assim o exigem.” (BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 371). No mesmo sentido: BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 562.; SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1.351.

isoladamente – são insuscetíveis de questionamento por meio das demais ações de caráter abstrato.

28. Segundo o Min. Celso de Mello, a propósito do requisito da subsidiariedade, para que se impeça o acesso à “*arguição de descumprimento de preceito fundamental – revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse ‘writ’ constitucional*”.¹⁸ Ora, *in casu*, não há outros instrumentos disponíveis com tal eficácia contra a lesividade atacada. Se a requerente propusesse qualquer outra medida judicial que não a ADPF contra os atos do Poder Público em questão, a **questão constitucional** ora posta permaneceria sem solução, sem se alcançar a mesma eficácia (*erga omnes*, com efeitos vinculantes para o Poder Judiciário e a **Administração Pública de todos os entes**), o que se mostra urgente diante da gravidade das violações atacadas.¹⁹

29. Em outras palavras: o que se busca é um pronunciamento vinculante sobre a questão constitucional relativa a se Municípios brasileiros podem, ou não, litigar no exterior. E isso só o STF pode fazer, por meio do controle concentrado de constitucionalidade.

30. Mais: ainda que fosse possível a hercúlea tarefa de buscar o controle pontual e casuístico dos atos municipais de que se tem notícia, isso serviria apenas para perpetuar a controvérsia e incrementar a insegurança jurídica enfrentada hoje pelas associadas do

¹⁸ STF, ADPF 237-AgR/SC, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 28/05/2014, DJ 30/10/2014. Vale também conferir: “o princípio da subsidiariedade – que rege a instauração do processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental – acha-se consagrado no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, que condiciona o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional à ausência de qualquer outro meio processual apto a sanar, de modo eficaz, a situação de lesividade indicada pelo autor. **É claro que a mera possibilidade de utilização de outros meios processuais não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir, revelar-se-á essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se aptos a sanar, de modo eficaz, a situação de lesividade**” (STF, ADPF 114-MC/PI, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 21/06/2007, DJ 27/06/2007; grifou-se).

¹⁹ No mesmo sentido: “(...) 2. Não sendo admitida a utilização de ação direta de inconstitucionalidade ou declaratória de constitucionalidade, isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. A simples existência de ações ou de outros recursos processuais para combater disposição de norma municipal não poderá servir de óbice à formulação da arguição de descumprimento. Ao contrário, a multiplicação de processos e decisões sobre um dado tema constitucional reclama a necessidade da utilização de um instrumento de feição concentrada, que permita a solução definitiva, imediata e abrangente da controvérsia” (ADPF 979 AgR/MT, Rel. Min. Edson Fachin, Red. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 22/05/2023, DJe 27/06/2023).

requerente e pela sociedade em geral. Por essa razão, também se justifica o cabimento da via do controle concentrado, como já apontado pelo Min. Gilmar Mendes em outras oportunidades:

“A possibilidade de incongruências hermenêuticas e confusões jurisprudenciais decorrentes dos pronunciamentos de múltiplos órgãos pode configurar uma ameaça a preceito fundamental (pelo menos, ao da segurança jurídica), o que também está a recomendar uma leitura compreensiva da exigência aposta à lei da arguição, de modo a admitir a propositura da ação especial toda vez que uma definição imediata da controvérsia mostrar-se necessária para afastar aplicações erráticas, tumultuárias ou incongruentes, que comprometam gravemente o princípio da segurança jurídica e a própria ideia de prestação judicial efetiva. Ademais, a ausência de definição da controvérsia -- ou a própria decisão prolatada pelas instâncias judiciais -- poderá ser a concretização da lesão a preceito fundamental. Em um sistema dotado de órgão de cúpula, que tem a missão de guarda da Constituição, a multiplicidade ou a diversidade de soluções pode constituir-se, por si só, em uma ameaça ao princípio constitucional da segurança jurídica e, por conseguinte, em uma autêntica lesão a preceito fundamental”. (ADPF nº 33 MC, voto do Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. em 29/10/2003, DJ de 06/08/2004, grifou-se).

31. **Realmente, a gravidade da situação exige a atuação ampla e definitiva por parte desta e. Corte**, não sendo viável cogitar-se da utilização das vias judiciais ordinárias (e.g., ações anulatórias e mandados de segurança). Nas palavras do Min. Luís Roberto Barroso, *“a demora inevitável no esgotamento de todas as outras vias comprometerá, naturalmente, os objetivos visados pela arguição, dentre os quais o de evitar a incerteza trazida por decisões contraditórias e de promover segurança jurídica”*.²⁰ E ainda:

“A questão central aqui parece estar na eficácia do ‘outro meio’ referido na lei, isto é, no tipo de solução que ele é capaz de produzir. **Considerando que a decisão na ADPF é dotada de caráter vinculante e contra todos, quando esses efeitos forem decisivos para o resultado que se deseja alcançar, dificilmente uma ação individual ou coletiva de natureza subjetiva poderá atingi-los.** É por esse fundamento que merece adesão a posição intermediária e melhor, que vem conquistando a doutrina e a jurisprudência, no sentido de que, tendo em vista a natureza objetiva da ADPF, o exame de sua subsidiariedade deve levar em consideração os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Isso porque, embora seja possível imaginar exceções pontuais, os efeitos da atuação judicial nas vias ordinárias limitam-se, como regra, às partes”.²¹

²⁰ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 369; grifou-se.

²¹ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pp. 369-370; grifou-se.

32. Foi exatamente esse o entendimento desta Corte no julgamento da ADPF nº 1004,²² que buscava o reconhecimento da inconstitucionalidade da interpretação administrativa extraída de atos do Estado de São Paulo que não reconheciam a legitimidade de determinados incentivos fiscais relativos ao ICMS concedido pelo Estado do Amazonas às indústrias instaladas ou que vierem a se instalar na Zona Franca de Manaus.

33. Ao fundamentar o cabimento daquela ação, o Min. Luiz Fux concluiu que “*o caso concreto se enquadra em verdadeira zona de certeza positiva para fins de cabimento da ADPF*”. Para esse fim, destacou, de um lado, a relevância da matéria constitucional, que “*permeia a extensão e significação do princípio federativo, tido por cláusula pétrea, ex vi do artigo 60, § 4º, I, da CRFB, bem como a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais, princípios gerais da atividade econômica e, no caso deste último, objetivo fundamental da República (...)*”. De outro, observou que “[a]nte a relevância da matéria controvertida e a circunstância de que a decisão proferida na presente arguição terá efeitos vinculantes e erga omnes, que não existirão em caso de impugnação em ações de índole subjetiva, resta satisfeito o requisito da subsidiariedade”.

34. Logo, o conhecimento desta arguição está em consonância com a jurisprudência consolidada desta e. Suprema Corte. Inclusive, nas palavras do Min. Alexandre de Moraes, “*se desde o primeiro momento se verificar a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental, será possível que um dos legitimados se dirija diretamente ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por meio de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*”.²³ Repise-se: somente por intermédio desta ADPF será possível dar

²² “(...) 1. A matéria constitucional suscitada permeia a extensão e significação do princípio federativo, tido por cláusula pétrea, ex vi do artigo 60, § 4º, I, da CRFB, bem como a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais, princípios gerais da atividade econômica e, no caso deste último, objetivo fundamental da República, que embasam o tratamento diferenciado conferido à Zona Franca de Manaus, sendo certo que a glosa por outros entes federativos de créditos tributários relativos a benefícios fiscais decorrentes do regime da Zona Franca de Manaus é tema que merece análise por este Supremo Tribunal Federal por meio de ADPF. 2. O requisito da subsidiariedade não deve ser entendido simplesmente como a ausência de outro meio impugnativo, mas antes no sentido da ausência de outro meio de igual eficácia. Ante a relevância da matéria controvertida e a circunstância de que a decisão proferida na presente arguição terá efeitos vinculantes e erga omnes, que não existirão em caso de impugnação em ações de índole subjetiva, resta satisfeito o requisito da subsidiariedade. Precedentes: ADPF 237-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 30/10/2014; ADPF 190, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 27/4/2017; ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 27/10/2006”. (STF, ADPF 1004/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 12/12/2023, DJe 05/03/2024).

²³ STF, ADPF 482-MC/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, decisão monocrática, j. 02/10/2017, DJ 04/10/2017.

uma **solução** às violações à Constituição cometidas pelos entes municipais, **bem como solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.**²⁴⁻²⁵

III – LEGITIMIDADE ATIVA DO IBRAM

35. Conforme o art. 103, IX, da CRFB, e o art. 2º, I, da Lei nº 9.882/1999, são legitimadas para a propositura da ADPF as entidades de classe de âmbito nacional. Esse é o caso do IBRAM, em linha com a jurisprudência desse e. STF.²⁶

36. Trata-se de **entidade de classe de âmbito nacional**, com foco na representação de categoria empresarial, que tem como objetivo e atribuição “*propugnar pela defesa dos interesses da indústria mineral, no Brasil e no exterior, pelo meio ambiente, pelos recursos hídricos e pela melhor interação com todas as partes interessadas na exploração de recursos minerais*” (art. 3º, “f”, Estatuto Social, Doc. 01).

37. A entidade congrega mais de 200 associados que integram uma mesma cadeia econômica²⁷ e que são responsáveis por 85% (oitenta e cinco por cento) da produção mineral

²⁴ “ADPF configura modalidade de **integração entre os modelos de perfil difuso e concentrado** no Supremo Tribunal Federal. (...) Princípio da subsidiariedade (art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/99): **inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata**” (STF, ADPF 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 07/12/2005, DJ 27/10/2006; grifou-se). No mesmo sentido: “**Conforme entendimento desta Corte sobre o tema, embora, em princípio, deva-se ter em mente, para efeito de aferição da subsidiariedade, os demais processos objetivos previstos no ordenamento jurídico, a exigência refere-se, precisamente, à inexistência de outro meio capaz de oferecer provimento judicial com eficácia ampla, irrestrita e imediata no caso concreto.**” (STF, ADPF 99/PE, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, j. 15/03/2007, DJ 22/03/2007; grifou-se).

²⁵ Cf. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 35ª ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 890; e BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 562.

²⁶ A jurisprudência do e. STF exige “*para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e confederações sindicais nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, a representatividade de categoria empresarial ou profissional*” (STF, ADPF 703 AgR/BA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 17/02/2021, DJe 25/02/2021).

²⁷ Com a evolução jurisprudencial deste Tribunal, passou-se a afirmar que “[n]ão é necessário que as associações representativas de categorias econômicas comprovem homogeneidade, sendo suficiente para a comprovação de sua legitimidade ativa o preenchimento dos requisitos de pertinência temática e abrangência nacional” (STF, ADI 6249 AgR/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 22/11/2022, DJe 01/12/2022). No entanto, ainda que assim não fosse, a composição do IBRAM haveria de ser considerada homogênea, para fins de acesso à jurisdição constitucional, também à luz de precedentes do STF. Pertinentes, nesse sentido, as observações do Min. Luís Roberto Barroso quando do julgamento da ADPF nº 324, ajuizada pela Associação Brasileira do Agronegócio (“ABAG”) para tratar da juridicidade da terceirização de atividades-fim: “*a ABAG é formada por pessoas jurídicas produtoras e/ou prestadoras de serviços que atuam em segmentos do agronegócio e/ou em sua cadeia econômica. De acordo com seu objeto social, compete a ela integrar todos os segmentos do agronegócio e “aumentar a*

do Brasil,²⁸ com atuação em 15 Estados da federação. Daí que a legitimidade do IBRAM para a propositura de ADPF deflui tanto de suas disposições estatutárias, quanto de sua abrangência territorial.

38. Diga-se, aliás, que esse e. STF entende que, para configurar a representatividade nacional com fins de propositura de ação de controle concentrado, é suficiente que as atividades da entidade proponente estejam presentes em porção representativa do território nacional – independentemente de onde se localizem formalmente as sedes dos associados. Isso porque exigir-se sede formal de associados em ao menos 9 estados da federação (o tradicional critério tomado a partir do art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.096/1995) constrangeria injustificadamente o acesso à jurisdição constitucional de entidades atuantes em setores “*que intrinsecamente não tenham distribuição geográfica uniforme*”. É o que se constata, por exemplo, do seguinte precedente, especialmente pertinente ao setor minerário:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA. ENTIDADE DE REPRESENTAÇÃO NACIONAL. 1. ADI ajuizada pelo Instituto Aço Brasil contra o art. 22 da Lei federal n. 13.043/2014, que institui Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (REINTEGRA). 2. Legitimidade ativa do Instituto Aço Brasil que congrega empresas associadas em diferentes unidades federativas com destinação de parcela significativa de suas produções às exportações. 3. **Inaplicabilidade, no caso, do critério adotado para a definição do caráter nacional dos partidos políticos (Lei nº 9.096, de 19.9.1995: art. 7º), haja vista a relevância nacional da atividade dos associados do Instituto Aço Brasil, não obstante a produção de aço ocorrer em poucas unidades da federação.** 4. Procedência do Agravo Interno para reconhecer a legitimidade ativa do Instituto Aço Brasil com regular prosseguimento da ação.” (STF, AgR em ADI nº 6.040, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, Plenário, j. em 15/12/2020, DJe 08/03/2021; grifou-se).²⁹

competitividade do sistema, tanto nacional quanto internacionalmente”. Na presente ação, a ABAG argumenta justamente que a interpretação conferida pela Justiça do Trabalho ao instituto da terceirização impacta negativamente sobre a competitividade das empresas nacionais que atuam no setor. Assim, não há dúvida de que tem legitimidade para propor a ação. (...). E ainda: “*deve-se abandonar um critério formalista de aferição de tal legitimidade e adotar um exame material, a fim de verificar se a associação reúne suficientes membros de uma categoria a ponto de que possa falar em nome desta*”.

²⁸ Disponível em: <https://ibram.org.br/quem-somos/>. Acesso em 10/06/2024.

²⁹ No mesmo sentido: “*Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Brasileira dos Extratores e Refinadores de Sal - ABERSAL contra a Lei Estadual nº 8.299, de 29 de janeiro de 2003, do Estado do Rio Grande do Norte, que “dispõe sobre formas de escoamento do sal marinho produzido no Rio Grande do Norte e dá outras providências”.* 2. **Legitimidade ativa.** 3. **Inaplicabilidade, no caso, do critério adotado para a definição do caráter nacional dos partidos políticos (Lei nº 9.096, de 19.9.1995: art. 7º), haja vista a relevância nacional da atividade dos associados da ABERSAL, não obstante a produção de sal ocorrer em poucas unidades da federação.** 4. Plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade. 5. Competência da União para legislar sobre

39. Em acréscimo, vale consignar que, em múltiplas ocasiões, esse e. STF já admitiu o IBRAM como *amicus curiae* em ações relacionadas ao setor minerário,³⁰ o que denota sua posição de destaque no setor minerário nacional. De mais a mais, o IBRAM já figura como requerente em ação de controle concentrado, cujo processamento foi determinado pelo relator.³¹ Por todos esses motivos, está evidenciada a sua natureza de entidade de classe de âmbito nacional.

40. Ademais, é inegável a existência de **pertinência temática** entre o objeto da presente ADPF e o campo de atuação do IBRAM.

41. **Sob um primeiro enfoque**, a interpretação inconstitucional objeto de controle nesta ação reverbera, de forma direta e imediata, sobre os interesses congregados pela requerente. Por força da interpretação inconstitucional ora impugnada, a discussão afeita à tutela ao meio ambiente e à gestão dos recursos hídricos e minerais brasileiros está atualmente submetida ao crivo de magistrados de jurisdições estrangeiras. Mais especificamente, diversos entes municipais têm se valido do entendimento impugnado nesta ação para ajuizar demandas em jurisdições estrangeiras – a exemplo daquelas que tramitam no Reino Unido, nos EUA, nos Países Baixos e na Alemanha – **nas quais se discutem matérias da mais alta relevância para o setor de mineração nacional**. O abandono da jurisdição nacional, em favor de órgãos de Poderes Judiciários estrangeiros, é lesivo às associadas do IBRAM.

42. Os efeitos desses atos administrativos inconstitucionais têm o potencial de afetar **todo o setor minerário nacional — que possui, inclusive, amplo tratamento e regulação a níveis constitucional, legal e infralegal**. Ao transladar para jurisdições estrangeiras questões

comércio (art. 22, VIII, da Constituição). Precedentes: ADI 280, Rel. Min. Rezek, DJ de 17.6.94; ADI(MC) 349, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 26.10.1990; e ADI 2656, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 1º.8.2003. 6. Conveniência da suspensão do dispositivo, haja vista a expressiva participação do Estado do Rio Grande Norte na produção nacional de sal marinho. 7. Concessão unilateral de incentivos fiscais. 8. Aparente ofensa à regra do art. 155, § 2º, XII, g. 9. Liminar deferida para suspender o art. 6º, caput e § 4º, o art. 7º e o art. 9º da lei estadual impugnada” (STF, ADI 2866 MC/RN, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 25/09/2003, DJ 17/10/2003; grifou-se).

³⁰ Cf. STF, ADI nº 3.355, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, despacho de e-doc STF nº 62, de 28/08/2015; STF, ADI nº 3.406, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, despacho de e-doc STF nº 107, de 09/04/2014; e STF, ADI nº 4.218, Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, despacho de e-doc STF nº 10, de 06/05/2009.

³¹ Na ADI 7598, ajuizada pelo IBRAM, o Min. Luiz Fux decidiu por adotar o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99, em decisão monocrática publicada em 22/02/2024.

judiciais de altíssima relevância setorial, os Municípios transferiram a juízes de outros Estados soberanos o poder decisório sobre questões sensíveis a toda a cadeia da mineração.

43. Isso fica claro a partir dos exemplos das lides ajuizadas por entes municipais que têm como objeto aspectos relacionados aos acidentes de Mariana e Brumadinho. Por meio dessas ações, ilustrativamente, diversos Municípios brasileiros pretendem que Estados-juízes estrangeiros realizem um diagnóstico dos acidentes e dos acontecimentos subsequentes e, a partir daí, determinem a medida ressarcitória adequada à mitigação dos danos causados por elas. Avaliam-se, nos litígios estrangeiros, elementos como a efetividade dos acordos e ações judiciais propostas no Brasil, a incidência de prescrição, decadência e o desempenho das partes e das instituições brasileiras nos esforços para a reparação dos danos. Um dos pontos de controvérsia de que se tem notícia, submetido à jurisdição estrangeira, trata de aferir a adequada exegese do Direito brasileiro sobre os contornos da responsabilidade ambiental a que mineradoras devem se sujeitar, relativamente aos Municípios afetados.

44. Não há dúvidas de que as discussões travadas nos processos judiciais que tramitam no exterior são de interesse de toda a cadeia de mineração no Brasil. Por evidente, debates dessa natureza deveriam se dar perante o Poder Judiciário nacional, com operadores do direito e magistrados brasileiros, assegurando-se a participação dos segmentos sociais e econômicos interessados, dos entes estatais dotados de *expertise* técnica e instituições de controle. O Poder Judiciário brasileiro dispõe de instrumentos e de capacidade para discussões desse relevo – de que são exemplo as ações coletivas em geral e os litígios estruturais, em específico – e a sua atuação é cercada de garantias como a publicidade e a fiscalização das intuições de controle dispostas na Constituição.

45. Também não há dúvidas de que os esforços de operacionalização da reparação dos danos dos dois acidentes, empreendidos pelas instituições brasileiras e pelo setor de mineração, são prejudicados com o esvaziamento da jurisdição brasileira. E esses mesmos interesses estão expressamente contemplados pelo Estatuto Social do IBRAM, que tem, entre seus objetivos, “*propugnar pela defesa dos interesses da indústria mineral, no Brasil e no Exterior, pelo meio ambiente, pelos recursos hídricos e pela melhor interação com todas as partes interessadas na exploração de recursos minerais*”.

46. Inegável, portanto, que a interpretação e modo de agir inconstitucionais dos Municípios afetam diretamente os interesses da indústria mineral brasileira. Daí a evidente correlação entre as prerrogativas ou fins institucionais da requerente e o pedido ora formulado, bem como o manifesto interesse jurídico de suas associadas em obter um pronunciamento definitivo sobre a matéria objeto desta ADPF.

47. Ainda, **sob um segundo enfoque**, é preciso dizer que o fato de a controvérsia objeto desta ação reverberar especialmente, *mas não apenas*, na esfera jurídica das associadas da requerente não afasta a sua legitimidade para a propositura desta ADPF. Como dito, esta ação tem como objetivo precípua ver preservados preceitos fundamentais da mais alta relevância na ordem constitucional brasileira, dentre os quais estão a higidez do pacto federativo e da soberania nacional. São temas cuja transversalidade e amplitude são evidentes, na medida em que interessam a toda a coletividade e que têm potencial, em tese, para afetar diretamente muitos outros agentes econômicos.

48. Sem dúvida, a atuação inconstitucional dos Municípios em litígios no exterior tem o potencial para gerar prejuízos que não se circunscrevem a essa ou àquela categoria econômica especificamente. A fragmentação da soberania nacional, a fragilização da jurisdição brasileira e o enfraquecimento dos controles incidentes sobre a atuação das municipalidades em juízo podem atingir, indistintamente, agentes dos mais variados ramos econômicos.

49. É o que tipicamente ocorre em **matérias transversais**, como direito do trabalho e direito tributário, que, em regra, não se limitam a uma categoria específica, mas atingem diversos ramos dos setores produtivos de forma indistinta. E é também o que ocorre com os atos do poder público impugnados nesta ação, que podem potencialmente veicular pretensões afetas às mais variadas categorias econômicas. Nesse sentido, caso seja emprestada ao art. 103, IX, da CRFB interpretação excessivamente restritiva, que admita que somente uma entidade representativa de todos os afetados pelo objeto da impugnação possa ingressar com ações como a presente, haveria, na prática, óbice intransponível a que qualquer entidade de classe ajuizasse ações de controle concentrado e abstrato relativas a questões referentes à inconstitucionalidade da atuação processual dos municípios brasileiros no exterior.³²

³² A rigor, segundo essa interpretação restritiva, com a qual não se concorda, só os legitimados universais teriam

50. Ora, exigir-se que uma entidade de classe congregue todas as categorias potencialmente afetadas pela interpretação administrativa objeto desta ADPF é o mesmo que negar vigência à legitimidade conferida pela Constituição para que entidades sindicais e de classe de âmbito nacional proponham ações de controle concentrado – em rota de colisão com o espírito da Carta, que buscou ampliar a participação da sociedade civil nos debates travados no âmbito da Jurisdição Constitucional.³³ Nada menos consentâneo com a Constituição do que tal leitura excessivamente restritiva, que, aliás, tampouco tem sido adotada pelo STF, como se colhe de diversos precedentes da Corte.³⁴

51. Em outras palavras: o tipo de atividade econômica exercido pelas associadas do IBRAM, neste momento, as expõe, em maior medida, às interpretações inconstitucionais combatidas nesta ADPF. Ora, se a entidade representativa do setor mais afetado não possuir legitimidade para a presente ação, a inconstitucionalidade dificilmente será reparada, a despeito da sua gravidade e do seu potencial de afetar outros segmentos da sociedade.

legitimidade para impugnar inconstitucionalidades com esse teor, o que restringiria, sobremaneira, a possibilidade de controle de constitucionalidade conferida pela Constituição à sociedade civil.

³³ Em importante decisão, o Min. Marco Aurélio apontou a necessidade de uma revisão da jurisprudência restritiva da Corte quanto à legitimidade das entidades de classe de âmbito nacional. Segundo ele, é “*hora de o Tribunal evoluir na interpretação do artigo 103, inciso IX, da Carta da República, vindo a concretizar o propósito nuclear do constituinte originário – a ampla participação social, no âmbito do Supremo, voltada à defesa e à realização dos direitos fundamentais*” (STF, ADI 5291/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, j. 06/05/2015, DJ 11/05/2015; grifou-se).

³⁴ Assim vem decidindo o STF, ao admitir, por exemplo, a propositura da **ADI nº 4.673** pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF, com o objetivo de afastar a incidência da contribuição previdenciária sobre verbas de comissão de corretagem; da **ADC nº 58**, novamente pela CONSIF, da **ADC nº 59**, pela Confederação Nacional da Tecnologia da Informação e Comunicação – CONTIC, da **ADI nº 5.867** e da **ADI nº 6.021**, ambas pela Associação nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA, todas voltadas à discussão dos encargos financeiros dos débitos e depósitos judiciais trabalhistas; da **ADI nº 4.406**, ajuizada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior – ANDIFES, para impugnar requisitos de afastamento de servidores para participação em programas de pós-graduação “*stricto sensu*” no país e no exterior; ou, ainda, da **ADI nº 5.422**, ajuizada pelo Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM com o objetivo de impugnar a constitucionalidade da incidência do imposto de renda sobre os valores recebidos em dinheiro a título de pensão alimentícia. Nessa linha, inclusive, o Ministro Luiz Fux já ressaltou ser necessário valorizar a participação da sociedade civil organizada nos processos de controle abstrato de constitucionalidade, adotando uma leitura não restritiva do inciso IX do art. 103 da CRFB, consoante ementa da **ADI nº 4.029**: “3. A *democracia participativa delineada pela Carta de 1988 se baseia na generalização e profusão das vias de participação dos cidadãos nos movimentos estatais, por isso que é de se conjurar uma exegese demasiadamente restritiva do conceito de “entidade de classe de âmbito nacional” previsto no art. 103, IX, da CRFB. 2. A participação da sociedade civil organizada nos processos de controle abstrato de constitucionalidade deve ser estimulada, como consectário de uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, na percepção doutrinária de Peter Häberle, mercê de o incremento do rol dos legitimados à fiscalização abstrata das leis indicar esse novel sentimento constitucional*” (STF, ADI 4029/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 08/3/2012, DJ 27/06/2012).

52. Diante do exposto, é inequívoca a legitimidade ativa do IBRAM para a propositura da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

MÉRITO

IV – A CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL

53. A questão constitucional submetida ao STF é a seguinte: **Municípios brasileiros podem ser parte em processos judiciais perante o Poder Judiciário de outros Estados soberanos?**

54. A resposta é negativa – mormente em relação a fatos ocorridos no Brasil e regidos pela legislação brasileira. Ao litigar em jurisdições estrangeiras, a Administração Pública desses entes menores viola preceitos fundamentais, como se passa a demonstrar.

IV.1. Ofensa à soberania nacional, ao pacto federativo e à organização do Estado brasileiro.

55. O primeiro bloco de violações a preceitos fundamentais se origina, direta ou indiretamente, da lesão à soberania da República Federativa do Brasil (arts. 1º, I, e 4º, I e V, da CRFB). A conduta dos Municípios ofende tanto a dimensão *externa* da soberania nacional, quanto a sua dimensão *interna*, e culmina em transgressões também ao pacto federativo e à organização do Estado brasileiro.

56. Sob a perspectiva *externa*, a soberania nacional tem estreita relação com a noção de independência nacional³⁵ do art. 4º, I, da CRFB.³⁶ É dizer: nas relações externas travadas pela República, o Brasil não se sujeita aos demais Estados soberanos; está em igualdade com eles (cf. art. 4º, V, da CRFB). Todavia, apenas o Estado total (e não quaisquer dos entes

³⁵ DIHN, Nguyen Quoc; DAILLER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 2ª Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2003, p. 434.

³⁶ “A independência nacional (art. 4.º, I, da CF) guarda relação direta com a própria noção de soberania, que, por sua vez, assume a função de fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro e simultaneamente opera como princípio fundamental (art. 1.º, I), de tal sorte que a independência há de ser compreendida nessa perspectiva como dimensão externa (internacional) da soberania)” (SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 12ª ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2023, e-book, p. 136).

federativos menores) é o titular exclusivo da soberania.³⁷ Assim, viola-se a soberania quando há usurpação, por Municípios, de atribuições inerentes à representação do Estado brasileiro no âmbito internacional, as quais são exclusivas da União. Nisso se inclui a sujeição da soberania nacional perante Estados estrangeiros por meio da renúncia à imunidade de jurisdição.

57. Já na perspectiva *interna*, a soberania representa a “*faculdade de o poder constituinte originário (o povo) estabelecer a organização de seu Estado segundo o seu próprio alvedrio (...)*”.³⁸ São elementos conformadores dessa soberania, *e.g.*, o monopólio estatal do poder de legislar, de administrar, de usar legitimamente a força e, no que interessa a esta ADPF, de prestar a jurisdição.³⁹ Quando a Constituição organizou internamente o Estado brasileiro, o concebeu como uma estrutura harmônica, pautada pela sujeição mútua dos três Poderes entre si.

58. Contudo, ao deslocarem suas lides para jurisdições estrangeiras, os Municípios ferem esse equilíbrio constitucional, por submeterem a Administração Pública brasileira ao controle jurisdicional de outros Estados soberanos. Isso não se confunde com a possibilidade de escolha (legítima e constitucional) por mecanismos alternativos de solução de controvérsias, como a arbitragem e a mediação. A situação é distinta: corresponde ao preterimento, pelos Municípios, da jurisdição brasileira, em favor do Poder Judiciário de outra nação.

59. É sobre esses dois pontos que se passa a discorrer.

IV.1.1. Ofensa à soberania externa da República Federativa do Brasil: extrapolação da autonomia municipal que viola o pacto federativo.

³⁷ “(...) diferentemente do que ocorre com outra forma composta de Estado, a Confederação, na qual também se verifica a convivência de ordens jurídicas, mas no sentido da reunião de diversos Estados nacionais soberanos que se articulam (inclusive por tempo indeterminado) em torno de determinados fins e por vezes mediante cessões parciais, em prol de outro ente, dos atributos da soberania (é por tal razão que a União Europeia costuma ser enquadrada nesse modelo), no âmbito do Estado Federal apenas a ordem nacional (a conjugação da União e dos Estados) é soberana, de tal sorte que as entidades parciais, no caso, os Estados-membros, não são soberanas embora gozem de um particular tipo de autonomia.” (SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 12ª ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2023, e-book, p. 432)

³⁸ FACHIN, Zulmar; SAMPAR, Rene. *Teoria do Estado* (Portuguese Edition). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023, p. 24. Edição do Kindle.

³⁹ “A apreciação jurisdicional de conflitos é exercício da soberania e deve ter como uma de suas finalidades alcançar a efetividade das normas jurídicas, sobretudo das normas constitucionais” (ARAÚJO, Valter Shuenquener de. *As Novas Dimensões do Princípio da Soberania*. Niterói: Impetus, 2016, p. 94).

60. A soberania nacional e a estrutura federativa do Estado inauguram a Constituição da República no seu art. 1º. A relação entre ambas é íntima. A **soberania**, princípio fundamental da República (art. 1º, I, CRFB), é o atributo da autoridade política única e exclusiva do Estado total brasileiro. É dizer: é a própria característica que confere o *status* de Estado à República Federativa do Brasil.

61. A República Federativa do Brasil, a seu turno, é materializada internamente por uma estrutura que confere **autonomia** a cada um dos entes federados (ou seja, às frações central, regional e local do Estado).⁴⁰ A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios figuram como ordens jurídicas parciais da ordem jurídica total,⁴¹ convivendo em repartição de competências que se manifesta no pacto federativo (cf. arts. 1º, *caput*, e 18, da CRFB). Esse arranjo, pela sua relevância e fundamentalidade na ordem constitucional, foi alçado à condição de cláusula pétrea pelo Poder Constituinte originário, por força do art. 60, §4º, I.

62. Daí ser possível dizer que a repartição de competências que compõe o pacto federativo está fundada na distinção constitucional entre os conceitos de *soberania* e *autonomia*:

“No plano interno, somente o povo é soberano (CF, art. 1º, parágrafo único). **Nas relações internacionais, a soberania não constitui atributo da União, mas da República Federativa do Brasil. Não se deve confundir soberania com autonomia.** No plano das relações internas, todos os entes da Federação, assim como a União, são autônomos, jamais soberanos. No federalismo, os entes parciais (Estados, Distrito Federal e Municípios) abdicam parcela de sua autonomia em favor do órgão central (União), de modo que na ordem jurídica internacional não se cogita de território estadual ou municipal, mas apenas de território nacional. **Somente a República Federativa do Brasil ostenta personalidade jurídica de direito internacional, cabendo à União a sua**

⁴⁰ “[A] soberania, no federalismo, é atributo do Estado Federal como um todo. Os Estados-membros dispõem de outra característica – a autonomia, que não se confunde com o conceito de soberania” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 729).

⁴¹ “Uma ordem jurídica descentralizada compõe-se (...) de normas cujas esferas territoriais de regência são diferentes. Algumas dessas normas podem vigorar para o território inteiro – de outro modo, não teria o território uma única ordem determinada – enquanto outras são válidas apenas em diversas partes dele. As normas válidas para o território inteiro chamam-se normas centrais; as em vigor para uma das partes do território, normas descentralizadas, normas locais. As normas locais válidas para a mesma parte do território total formam uma ordem jurídica parcial ou local, que constitui uma comunidade jurídica parcial ou local. (...) As normas centrais da ordem jurídica total ou nacional formam, por seu turno, uma ordem parcial, isto é, a ordem jurídica central, e constituem também uma comunidade parcial, a saber, a comunidade jurídica central. A ordem jurídica central, que constitui a comunidade jurídica central, forma com as ordens jurídicas locais a compor as comunidades jurídicas locais, a ordem jurídica total ou nacional, que integra a comunidade jurídica total, quer dizer, o Estado. A comunidade central e as locais são membros da comunidade total” (KELSEN, Hans. *Formas da organização estatal: centralização e descentralização*. In: *Revista de Direito Administrativo*, n. 4, 1946, pp. 48-72; p. 49).

representação judicial perante os estados estrangeiros e organismos internacionais (CF, art. 21, I)” (voto vencedor na ADI nº 6.218, Red. p/ acórdão Min. Rosa Weber, Plenário, j. 03/07/2023, Dje 21/08/2023; grifou-se).

63. É o que também explica a Professora Nadia de Araujo, em parecer que se propôs a responder sobre se “*o ajuizamento de ações no exterior por Municípios brasileiros viola a soberania do Estado brasileiro*” e que, a título colaborativo, acompanha esta inicial (Doc. 06). Como elucida a i. parecerista: “*a organização político-administrativa do Estado brasileiro compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. (...) A autonomia atribuída a cada um desses entes não se confunde com a soberania, atributo este indivisível e exclusivo do Estado brasileiro*” (Doc. 06, pp. 14-15).

64. Justamente por isso, o art. 21, I, da CRFB conferiu expressamente à União competência para “*manter relações com Estados estrangeiros e participar em organizações internacionais*”. Ou seja: a representação externa do Estado soberano, em suas mais diversas vertentes, é feita pelo ente central.⁴² Trata-se de competência ampla, que abarca qualquer instância de projeção internacional da soberania brasileira. Também quanto a esse ponto, confirmam-se as lições da Professora Nadia de Araujo:

“(…) quando um Estado adota o federalismo, ele se apresenta aos demais Estados soberanos sem expor suas divisões internas. “*A soberania não é mais divisível do que o ponto na geometria.*” Isso implica que, independentemente do grau de autonomia concedido a cada ente nos termos da respectiva Constituição, **há apenas um sujeito de Direito Internacional que detém personalidade jurídica internacional.** A capacidade de agir atribuída a esse sujeito, por força de sua personalidade jurídica, **é exercida pelo ente que, conforme o pacto federativo, possui competência para representar o Estado.**

20. **A competência para representar o Estado é costumeiramente atribuída ao ente central,** sendo raros os exemplos de Estados federativos em que se delega parcialmente esse papel a entes periféricos. Nessas circunstâncias, a capacidade jurídica para agir no plano internacional eventualmente atribuída a entes periféricos é subordinada àquela exercida pelo ente central, que via de regra se responsabiliza pelos atos empreendidos pelos demais entes federativos. **Vale ressaltar que o Brasil não segue esse modelo minoritário, pois a Constituição expressamente confere à União (e exclusivamente à União) a competência para representar o Estado**

⁴² “é tradicional conferir à União, como representante do Estado Federal soberano, a competência de manter relações com Estados estrangeiros da mesma estatura” (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Art. 21, I. In: Comentários à Constituição do Brasil. MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo; STRECK, Lenio (Org.). 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 1425).

brasileiro e, portanto, agir no plano internacional.” (Doc. 06, pp. 11-12; grifou-se).

65. Há muitos exemplos, extraídos da Constituição e do direito internacional público, que corroboram a afirmação. Dentre os mais notórios, mencionem-se: (i) a negociação de tratados e a vinculação a eles, investidos à União pelos arts. 49, I, e 84, VIII, da CRFB; (ii) os atos conexos ao direito de legação, tais quais a concessão de *agrément* a embaixadores e de *exequatur* a cônsules (art. 84, VII, da CRFB); (iii) o ato de entrega do extraditando, cuja competência é do Presidente da República.⁴³ No campo do direito dos tratados, veja-se a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1963 (internalizada pelo Decreto nº 7.030/2009), que atribui ao Chefe de Estado, Chefe de Governo e Ministro das Relações Exteriores a capacidade de representar o Estado soberano (art. 7.2.a).⁴⁴

66. A escolha constitucional é clara e decorre de razões jurídicas, políticas e pragmáticas. De um lado, a União é o ente estatal mais bem equipado, na perspectiva da sua maior capacidade e *expertise*, para conduzir a interlocução com outros Estados soberanos (citem-se, *e.g.*, o centenário Ministério das Relações Exteriores e órgãos especializados da Advocacia-Geral da União).⁴⁵ De outro, a condução da subjetividade internacional do Estado pelo ente central (*in casu*, União) é um pilar bem estabelecido do direito internacional.

67. Ao desempenhar essa competência, a União não atua como ente autônomo interno; mas como o próprio representante do Estado total. Por isso, especificamente nessas hipóteses, em mais um sinal distintivo entre autonomia e soberania, não incidem as restrições que seriam oponíveis à atuação ordinária do ente subnacional. O e. STF já teve oportunidade de consignar tal entendimento em múltiplas ocasiões.⁴⁶

⁴³ STF, RCL 11243/ITA, Rel. Min. Gilmar Mendes, Red. p/ acórdão Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 08/06/2011, DJe 05/10/2011; PET-AV na EXT nº 1.085, Rel. Min. Gilmar Mendes, Red. p/ acórdão Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 08/06/2011, DJe 05/10/2011.

⁴⁴ “Artigo 7. Plenos Poderes. (...) 2. Em virtude de suas funções e independentemente da apresentação de plenos poderes, são considerados representantes do seu Estado: a) os Chefes de Estado, os Chefes de Governo e os Ministros das Relações Exteriores, para a realização de todos os atos relativos à conclusão de um tratado.”.

⁴⁵ Como a Assessoria de Relações Internacionais e a Procuradoria Nacional da União de Assuntos Internacionais (arts. 2º, I, g) e 2º, II, e), 8., da Estrutura Regimental da Advocacia-Geral da União, prevista no anexo I ao Decreto nº 11.328/2023).

⁴⁶ “O Presidente da República não subscreve tratados como Chefe de Governo, mas como Chefe de Estado, o que descaracteriza a existência de uma isenção heterônoma, vedada pelo art. 151, inc. III, da Constituição. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido”. (STF, RE n 229096/RS, Red. p/ acórdão Min. Cármen Lúcia, j. 16/08/2007, DJe 11/04/2008; grifou-se).

68. Quando o art. 21, I, da CRFB cometeu a representação exterior da soberania brasileira ao ente federado central, dotando-o de competências extraordinárias à autonomia interna, o resultado foi a impossibilidade de que outros entes, como os Municípios, exercessem esse papel de forma autônoma. Nesse sentido, “[s]e a Constituição regula, de certa maneira, a competência dos agentes das funções estatais, o órgão de interpretação deve manter-se no marco das funções que lhe são atribuídas; esse órgão não deverá modificar a distribuição de funções pela forma e resultado dessa interpretação”.⁴⁷ Daí que viola o art. 21, I, da CRFB a interpretação de que seria juridicamente possível que Municípios sejam parte em demandas judiciais perante jurisdições estrangeiras. Esse tipo de estratégia extrapola – e muito – o escopo da autonomia municipal, cujos contornos estão disciplinados no art. 30 da CRFB.

69. O ajuizamento de ações no exterior – é dizer: a submissão da Administração Pública brasileira à jurisdição de outro Estado soberano – implica manejo de uma parcela de soberania cuja titularidade não é dos Municípios. Ainda que a ação judicial diga respeito a temas que, na perspectiva interna, sejam de interesse local, o seu deslocamento para jurisdição estrangeira reconduz toda e qualquer questão ao exercício da soberania externa e, conseqüentemente, à competência **exclusiva** da União para representar internacionalmente o Estado brasileiro.

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. ICMS. ACORDO GERAL DE TARIFAS E COMÉRCIO – GATT. RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO ESTADO PARA FIRMAR TRATADOS INTERNACIONAIS. ISENÇÃO HETERÔNOMA. NÃO-OCORRÊNCIA. (...) Entendeu a Corte que a limitação prevista no art. 151, III, da Constituição (isenção heterônoma) não se aplica às hipóteses em que a União atua como sujeito de direito na ordem internacional. Agravo regimental a que se nega provimento” (STF, AgR em AI nº 223.336, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, j. 21/10/2008, DJe 28/11/2008; grifou-se).

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO – GASODUTO BRASIL - -BOLÍVIA – ISENÇÃO DE TRIBUTO MUNICIPAL (ISS) CONCEDIDA PELA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL MEDIANTE ACORDO BILATERAL CELEBRADO COM A REPÚBLICA DA BOLÍVIA – A QUESTÃO DA ISENÇÃO DE TRIBUTOS ESTADUAIS E/OU MUNICIPAIS OUTORGADA PELO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO EM SEDE DE CONVENÇÃO OU TRATADO INTERNACIONAL - POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL – **DISTINÇÃO NECESSÁRIA QUE SE IMPÕE, PARA ESSE EFEITO, ENTRE O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO (EXPRESSÃO INSTITUCIONAL DA COMUNIDADE JURÍDICA TOTAL), QUE DETÉM “O MONOPÓLIO DA PERSONALIDADE INTERNACIONAL”, E A UNIÃO, PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO INTERNO (QUE SE QUALIFICA, NESSA CONDIÇÃO, COMO SIMPLES COMUNIDADE PARCIAL DE CARÁTER CENTRAL) - NÃO INCIDÊNCIA, EM TAL HIPÓTESE, DA VEDAÇÃO ESTABELECIDA NO ART. 151, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, CUJA APLICABILIDADE RESTRINGE-SE, TÃO SOMENTE, À UNIÃO, NA CONDIÇÃO DE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO INTERNO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - A cláusula de vedação inscrita no art. 151, inciso III, da Constituição - que proíbe a concessão de isenções tributárias heterônomas - é inoponível ao Estado Federal brasileiro (vale dizer, à República Federativa do Brasil), incidindo, unicamente, no plano das relações institucionais domésticas que se estabelecem entre as pessoas políticas de direito público interno. (...)**” (STF, RE nº 543.943 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 30/11/2010, DJe 14/02/2011).

⁴⁷ HESSE, Konrad. *Temas fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 115.

70. O ponto é que, em regra, é inviável que um Estado soberano exerça jurisdição sobre outro, seu igual, subordinando-o à sua potestade.⁴⁸ Afinal, a jurisdição é ato de emanção vertical da soberania: pressupõe a hierarquização entre o poder jurisdicional e o jurisdicionado. Isso é tanto mais verdade nas hipóteses em que o objeto de judicialização diz respeito a temas afetos à soberania e a questões de interesse nacional. Todavia, independentemente do conteúdo da lide, a sua mera submissão à jurisdição externa tem o potencial de fragilizar a soberania nacional. Como observa Carmen Tiburcio, “*independente da natureza do ato discutido, a submissão de um Estado à jurisdição de outro em si já é uma forma de relacionamento com um Estado estrangeiro e, mais que isso, uma forma de relacionamento subordinativo*”.⁴⁹

71. Por essa razão, diz-se que, das noções de soberania (art. 1º, I, da CRFB), igualdade entre os Estados (art. 4º, V, da CRFB) e independência nacional (art. 4º, I, da CRFB),⁵⁰ deflui **a imunidade de jurisdição do Estado perante juízes e tribunais estrangeiros**. Imunidade essa que abrange todas as frações do Estado, independentemente de qual seja seu feixe de competências interno.

72. A submissão à jurisdição de outros Estados soberanos implica, *per se*, a disposição de parcela da soberania nacional. Daí por que os atos administrativos impugnados representam, a um só tempo, extrapolação da autonomia municipal e violação à soberania

⁴⁸ “*Embora intimamente associada ao conceito de soberania, o princípio da imunidade jurisdicional (par in parem non habet jurisdictionem) baseia-se no pressuposto de que não há relação de subordinação entre Estados que se encontram em condições de igualdade formal. Contrário sensu, a submissão de um Estado à jurisdição seja de entidade jurisdicional supranacional, seja do Poder Judiciário de outro Estado soberano, requer, como requisito de validade, a expressão de seu consentimento*” (CHRISTÓFOLO, João Ernesto. *Princípios constitucionais de relações internacionais: significado, alcance a aplicação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 352).

⁴⁹ A passagem completa é ainda mais precisa: “*independente da natureza do ato discutido, a submissão de um Estado à jurisdição de outro em si já é uma forma de relacionamento com um Estado estrangeiro e, mais que isso, uma forma de relacionamento subordinativo, pois envolve necessariamente a renúncia à imunidade e, em consequência, a um aspecto da soberania. Isso porque, na relação triangular que se forma em todo processo judicial (Juiz – autor – réu), as partes subordinam-se à autoridade jurisdicional, de modo que o Estado-Parte estará subordinado ao Estado-Juiz. Por seu turno, o Estado estrangeiro que exerce jurisdição pratica um ato típico de sua soberania. Em suma: submeter-se à autoridade jurisdicional estrangeira é manter relação com Estado estrangeiro e, independentemente da questão de fundo objeto da disputa, já é, por si só, um ato que acarreta uma opção pela subordinação, pois importa renúncia à imunidade, prerrogativa inerente à soberania*” (TIBURCIO, Carmen. *Extensão e Limites da Jurisdição Brasileira*. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 321; grifamos).

⁵⁰ “*O princípio de independência nacional determina a defesa da soberania do Brasil em suas relações internacionais (...). Em perspectiva sistêmica, o princípio de independência nacional é a contraface do dispositivo que consagra a soberania nacional como fundamento do Estado brasileiro (art. 1º). A independência como princípio regente de relações internacionais representa o pressuposto constitucional da soberania do Brasil, enquanto sujeito de direito internacional, sobre o conjunto de bens, pessoas e relações juridicamente sujeitas à jurisdição nacional*” (CHRISTÓFOLO, João Ernesto. *Princípios constitucionais de relações internacionais: significado, alcance a aplicação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 131).

nacional. *Primeiro*, porque tão-só o ajuizamento de ação pelo Estado brasileiro – por qualquer de suas frações subnacionais – em jurisdição estrangeira acarreta submissão do Brasil à soberania alheia, o que é vedado pelo princípio da igualdade soberana, consubstanciado na imunidade jurisdicional.⁵¹ *Segundo*, porque a imunidade de jurisdição é atributo da soberania e sua renúncia, nas raras hipóteses em que admitida, também só pode ser externada pelo ente soberano – na voz da União Federal. De fato, é irrelevante qual agente, bem ou órgão público é o beneficiário *na prática* da imunidade de jurisdição: a titularidade do benefício é do Estado soberano.⁵²

73. Mais uma vez, é proveitoso valer-se da precisa opinião da Professora Nadia de Araujo:

“[A]inda que possível a renúncia, convém notar que a prerrogativa da imunidade decorre da soberania. Portanto, a decisão de afastá-la em um caso concreto deve ser tomada pelo seu titular que, exercendo soberania, dela pode dispor: o Estado. **Uma tal decisão deve, ainda, ser necessariamente manifestada pela pessoa jurídica de direito interno a qual tenha sido atribuída competência para representar o Estado no exterior. No caso do Brasil, essa pessoa é a União.**” (Doc. 06, p. 26; grifou-se)

74. Em síntese: um Município, por não ser o titular da soberania, jamais poderia tomar a iniciativa de se submeter à jurisdição estrangeira. Novamente, nas palavras de Carmen Tiburcio, “*como a imunidade de jurisdição decorre da soberania estatal, a renúncia só é possível de parte do titular da soberania. (...) municípios não podem comparecer em juízo no exterior, seja como autores ou réus, devendo ser representados pela República Federativa do Brasil*”.⁵³

75. Por último, cabe o alerta quanto aos riscos de manutenção da postura inconstitucional das municipalidades: no limite, ao ajuizarem ações em outros Estados

⁵¹ “[A] República Federativa do Brasil não poderá ser autora de demandas no exterior quando se tratar de atos sensíveis ligados à soberania (segundo a lei brasileira), salvo em situações excepcionais, quando não houver jurisdição da autoridade brasileira na matéria ou se a decisão proferida no Brasil não tiver condições de ser efetiva ou ainda em caso de extrema urgência” (TIBURCIO, Carmen. *Extensão e Limites da Jurisdição Brasileira*. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 330).

⁵² Ilustrativamente, a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (internalizada pelo Decreto nº 56.435/1965) dispõe amplas imunidades jurisdicionais ao agente diplomático, mas clarifica em seu art. 32 que quem pode renunciá-las é o Estado acreditante, não o indivíduo abrangido por ela.

⁵³ TIBURCIO, Carmen. *Extensão e Limites da Jurisdição Brasileira*. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 331.

soberanos ou participarem desses processos estrangeiros, os Municípios expõem a República Federativa do Brasil, como um todo, à possível responsabilização no plano internacional. Na eventualidade de que se constatem más condutas ou dedução de pleito reconvenicional, não interessa qual fração ou órgão estatal praticou o ato ilícito: no plano internacional, quem responde, em casos de ilicitude, é o ente soberano por inteiro.⁵⁴ Imagine-se, então, o potencial danoso de grupos incontáveis, indetermináveis e incontroláveis de Municípios atuando externamente, sob a inconstitucional interpretação de que poderiam fazê-lo.

76. Tudo colocado, é inegável que a autonomia municipal não engloba a atuação internacional. Essa função foi reservada à União por força do art. 21, I, da CRFB, que incumbiu ao ente central conduzir a soberania brasileira no plano internacional, com os ônus e prerrogativas que lhe são inerentes. Daí ser patente que a interpretação de que seria juridicamente possível que Municípios sejam autores ou parte em processos judiciais que tramitam perante jurisdições estrangeiras viola o pacto federativo (art. 1º, *caput*, 18, *caput*, 21, I, 30 e 84, VII, da CRFB) e a soberania nacional (arts. 1º, I, 4º, I e V e 21, I, da CRFB).

77. Por isso mesmo, a Professora Nadia de Araujo concluiu seu estudo afirmando que apenas e exclusivamente a União poderia ajuizar ações no exterior:

“(iii) A submissão de um Estado soberano ao poder jurisdicional estrangeiro implica um relacionamento direto com outro Estado soberano. À União foi atribuída a competência de representar o Estado brasileiro nas relações mantidas com os Estados estrangeiros. **Esta competência não é delegável a qualquer outro ente federativo. Só a União pode representar o Estado brasileiro perante autoridade jurisdicional estrangeira.** (...)”

(v) O ajuizamento de ações no exterior corresponde a uma forma de

⁵⁴ REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 168. Esse preceito foi acolhido pelo Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos da CDI (adotado pela Assembleia-Geral das Nações Unidas pela Resolução 56/83 de dezembro de 2001) que, embora não seja um instrumento formalmente vinculante, é amplamente referenciado pela doutrina e pela Corte Internacional de Justiça: *Article 4. Conduct of organs of a State 1. The conduct of any State organ shall be considered an act of that State under international law, whether the organ exercises legislative, executive, judicial or any other functions, whatever position it holds in the organization of the State, and whatever its character as an organ of the central Government or of a territorial unit of the State. 2. An organ includes any person or entity which has that status in accordance with the internal law of the State*” (grifou-se). Sua versão comentada explica ainda mais: “(5) *The principle of unity of the State entails that the acts or omissions of all its organs should be regarded as acts or omissions of the State for the purposes of international responsibility.* (...) (6) *Thus, the reference to a State organ in article 4 is intended in the most general sense. It is not limited to the organs of the central government, to officials at a high level or to persons with responsibility for the external relations of the State. It extends to organs of government of whatever kind of classification, exercising whatever functions, and at whatever level in the hierarchy, including those at provincial or even local level*” (Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, 2001, p. 40).

estabelecer relações com Estados estrangeiros, marcada pela submissão voluntária do Estado ao poder jurisdicional estrangeiro. **Este ato de disposição da prerrogativa da imunidade jurisdicional, que corresponde ao exercício do poder soberano, deve ser realizado por quem possui competência para representar o Estado no exterior. (...)**

(vi) Só a União pode ajuizar ações no exterior em nome do Estado brasileiro, renunciando perante o foro acionado à prerrogativa da imunidade jurisdicional” (Doc. 06, pp. 34-35; grifou-se).

78. Entendimento em sentido contrário abriria as portas para que Municípios praticassem tantos outros atos no palco internacional, em completo desprezo aos preceitos constitucionais enunciados nesta petição e desarranjo da representação internacional do Estado brasileiro.

79. Frise-se: não se pretende, com essa afirmação, diminuir o papel e relevância municipais no pacto federativo brasileiro, mas apenas reconduzir a atuação desses entes aos contornos constitucionais aplicáveis. E não se diga que a declaração de inconstitucionalidade da interpretação ora impugnada causaria prejuízos aos Municípios: estão mantidas abertas as portas da jurisdição brasileira.

IV.1.2. Ofensa à soberania interna da República Federativa do Brasil: esvaziamento inconstitucional da jurisdição brasileira.

80. As transgressões à soberania nacional combatidas nesta ação também afetam a soberania em sua dimensão interna, “*caracterizada pela capacidade de um Estado de produzir suas normas jurídicas, de executá-las e de apreciar sua validade. São esses poderes exercidos pelo Legislativo, Executivo e pelo Judiciário. É o poder do Estado de, sem interferência externa, exercer essas três funções*”.⁵⁵

81. A submissão mútua e os controles recíprocos entre os três Poderes não são aspectos opcionais da estrutura do Estado brasileiro; são elementos intrínsecos ao seu desenho constitucional.⁵⁶ Daí por que a escolha dos Municípios de se submeterem a jurisdições externas

⁵⁵ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. *As Novas Dimensões do Princípio da Soberania*. Niterói: Impetus, 2016, p. 53).

⁵⁶ “Ao estabelecer-se, com caráter vinculante, (...) a fixação das tarefas estatais, (...) tais fundamentos devem ficar subtraídos à luta constante dos grupos e tendências, criando-se um núcleo estável do que já não se discute, que

e estranhas à brasileira representa clara violação à soberania, por subverter a **organização do Estado brasileiro** e, sobretudo, as **competências atribuídas ao Poder Judiciário pátrio**.

82. **Em primeiro lugar**, não é dado ao Poder Público escolher *se, quando e como* se sujeitará à jurisdição nacional. A atividade jurisdicional brasileira sobre a Administração Pública também não pode ser livremente substituída por aquela de Estados estrangeiros. Em outras palavras: a Administração Pública brasileira não pode sonegar do Poder Judiciário nacional a competência para apreciação de lides que a Constituição lhe confiou.

83. O STF, no julgamento conjunto das ADI nº 5.492 e 5.737, teve a oportunidade de rechaçar situações de fragilização da jurisdição nacional. Na ocasião, o Min. Luís Roberto Barroso, redator do acórdão, considerou ser *“inconstitucional a regra de competência que permita que os entes subnacionais sejam demandados perante qualquer comarca do país, devendo a fixação do foro restringir-se aos seus respectivos limites territoriais”*. Na sua percepção – que se sagrou vencedora –, não é desejável que *“pretensões ligadas a fatos locais sejam decididos, de forma tendencialmente definitiva, por magistrado vinculados a outra unidade federativa”*. Assim, *“[e]m questões que interfiram significativamente na gestão pública, a discussão não pode ser simplesmente alijada do Judiciário local”*.⁵⁷

não é discutível e, por isso mesmo, não precisa de novo acordo e nova decisão. A Constituição pretende criar um núcleo estável daquilo que deve considerar-se decidido, estabilizado e distendido. (...) Por isso, a Constituição institui órgãos aos quais se confiam, segundo o seu caráter objetivo, tarefas estatais de âmbitos distintos, determinados e delimitados, assim como as atribuições de poder necessárias à adequada assunção dessas tarefas. A Constituição funda competências, criando, assim, no âmbito dos respectivos desideratos, poder estatal como for de direito. Procura regular a composição e conformação dos distintos órgãos de modo que corresponda à natureza das suas tarefas, garantindo, assim, a adequada assunção das respectivas tarefas. Coordena as diferentes funções entre si, tratando de conseguir, por essa forma, que elas se complementem mutuamente, que se garantam a cooperação, a responsabilidade e o controle, e se evite abuso de competências” (HESSE, Konrad. *Temas fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 89).

⁵⁷ Confirmam-se os trechos pertinentes do voto: *“Não se pode (...) desconsiderar a ideia de que a Justiça estadual é um componente da auto-organização do Estado-membro (CF/1988, art. 25, caput, e art. 125). A autonomia federativa resta violada ao se permitir que temas como a validade de atos normativos estaduais ou distritais, o provimento de cargos por concurso público, a relação dos respectivos entes subnacionais com seus servidores, ativos ou inativos, e outras pretensões ligadas a fatos locais sejam decididos, de forma tendencialmente definitiva, por magistrado vinculados a outra unidade federativa. 9. É importante frisar que tal raciocínio não questiona a independência dos magistrados ou a unidade do Poder Judiciário nacional. Todavia, **é preciso que as atribuições exercidas pelos órgãos judicantes estejam em conformidade com a forma federativa do Estado brasileiro. Em questões que interfiram significativamente na gestão pública, a discussão não pode ser simplesmente alijada do Judiciário local.** 10. Em segundo lugar, a previsão questionada também traz efeito prejudicial ao avanço dos precedentes e dificulta a formação de soluções uniformes para a solução de questões locais por meio de incidente de resolução de demanda repetitiva (IRDR). Isso porque, ainda que determinada controvérsia de interesse local fosse resolvida por essa via no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado federativo afetado, o precedente obrigatório e qualificado firmado no incidente poderia ser desconsiderado se ação sobre o mesmo tema fosse proposta perante a Justiça Estadual do domicílio do autor, conforme a sua conveniência. Aqui não se presume, de forma alguma, que haja má-fé do requerente, mas se constata uma possibilidade sistemicamente indesejada de escolha de foro para litigar, em detrimento da segurança*

84. O Ministro vislumbrou, igualmente, razões pragmáticas para esse entendimento. Considerou que *“é preciso que as atribuições exercidas pelos órgãos judicantes estejam em conformidade com a forma federativa do Estado brasileiro”*, pois isso também viabiliza a produção de soluções uniformes. Caso contrário, *“ainda que determinada controvérsia de interesse local fosse resolvida (...) no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado federativo afetado, o precedente obrigatório e qualificado firmado no incidente poderia ser desconsiderado se ação sobre o mesmo tema fosse proposta perante a Justiça Estadual do domicílio do autor, conforme a sua conveniência”*.

85. O mesmo raciocínio pode ser aplicado, por analogia, à hipótese desta ADPF. Aceitar-se a possibilidade de que cada um dos cinco mil, quinhentos e sessenta e cinco municípios do Brasil possa litigar perante os quase duzentos Estados soberanos esvaziaria a efetividade e a segurança que devem acompanhar o exercício da jurisdição nacional. Pensar diferente alijaria o Judiciário brasileiro da possibilidade de decidir questões fáticas e jurídicas que envolvem a própria Administração Pública municipal.

86. A competência para processar lides envolvendo Municípios, portanto, é do Poder Judiciário brasileiro, qualquer que seja sua especialização funcional em casos concretos (*e.g.*, Justiça Comum para litígios entre municípios e particulares, Justiça Federal para litígios entre municípios e organismos internacionais). E, nos termos do art. 5º, LIII, CRFB, *“ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”*.

87. **Em segundo lugar**, ao escolherem submeter as suas lides ao Poder Judiciário estrangeiro, os Municípios afastam do processo judicial a incidência de um bloco de garantias e de instituições de *status* constitucional.

88. Repita-se: a prestação jurisdicional é atividade inerente à autoridade soberana. Para esse fim, o Poder Judiciário brasileiro foi meticulosamente estruturado pela Constituição

jurídica e da eficiência da prestação jurisdicional, elementos que inspiram o fortalecimento do sistema de precedentes. (STF, ADI n 5737/DF, Red. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 25/04/2023, DJe 04/05/2023; grifou-se).

para ser dotado de independência e de uma série de salvaguardas e deveres para especializá-lo e isolá-lo de interferências políticas.⁵⁸

89. O texto constitucional também dispôs sobre as garantias fundamentais asseguradas pelo ordenamento brasileiro, dentre as quais se destacam a inafastabilidade de jurisdição (art. 5º, XXXV), o juiz natural (art. 5º, LIII), o devido processo legal (art. 5º, LIV e LV), a duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII) e a publicidade (art. 93, IX). Concebeu, igualmente, instituições que considerou *essenciais à justiça*, como o Ministério Público (art. 127), a Advocacia Pública (art. 131 e 132) e a Defensoria Pública (art. 134), cada qual vocacionada à tutela de interesses e direitos distintos, mas complementares entre si. Esse conjunto de garantias e de instituições – previsto na Constituição e densificado na legislação infraconstitucional – se volta às partes processuais, *mas também* a terceiros interessados e a toda a sociedade civil.

90. Quando um Município propõe uma ação em jurisdição estrangeira, contudo, o que se dá é um verdadeiro *bypass* dessas instituições. Ilustrativamente, ainda que o objeto da lide diga respeito à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, não haverá a citação do Ministério Público para atuar na condição de *custos juris*, em violação às atribuições constitucionais (art. 129 da CRFB) e legais do *Parquet*.⁵⁹ Também será esvaziada, se existente, a representação jurídica do Município, cuja atuação firme é essencial à justiça e ao controle da legalidade.

91. Ainda, ao litigar em juízo estrangeiro, o Município, potencialmente, renuncia à sua condição e tratamento enquanto Fazenda Pública, nos termos da legislação brasileira. Citem-se, *e.g.*: (i) a representação em juízo por órgão próprio (Advocacia-Geral da União e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no caso da União, e Procuradorias competentes, nos

⁵⁸ “A Constituição da República brasileira concedeu importantes garantias ao Poder Judiciário nacional, como meio de garantir-lhe a autonomia e independência para o imparcial exercício de sua jurisdição, inclusive em relação ao controle a ser exercido sobre a atividades administrativa do Estado. Nesse ponto, vale mencionar que a Constituição Federal prevê dentre os direitos a garantias fundamentais o princípio da inafastabilidade da apreciação jurisdicional (...)”. (FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: Estudo de casos e lições para o futuro*. 1 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 123).

⁵⁹ Nos termos da Constituição, o *Parquet* é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, a quem incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*). Esse papel é exercido tanto na qualidade de *custos juris*, quanto como autor de determinadas ações voltadas à tutela dos interesses difusos e coletivos, como no caso da ação civil pública.

casos dos demais entes federados; nos termos dos arts. 131 e 132 da CRFB); (ii) prazos mais amplos (arts. 188 e 277 do CPC); (iii) dispensa de pagamento de preparo de recursos e pagamento de despesas judiciais apenas se vencida (art. 27 do CPC); (iv) execução por precatórios e após trânsito em julgado (art. 100 e parágrafos da CRFB e art. 2º-B da Lei nº 9.494/1997); e (v) a remessa necessária (art. 496 do CPC). Isso sem contar os instrumentos processuais especialíssimos à disposição do Poder Público, tais quais a suspensão de segurança, de liminar e de sentença (cf. art. 15 da Lei nº 12.016/2009, Lei nº 8.437/1992 e art. 25 da Lei nº 8.038/1990).⁶⁰

92. Cada um desses instrumentos e aspectos da Justiça brasileira é fração de um todo coeso, cuja incidência ou observância não pode ser deixada ao alvedrio dos entes municipais na sua atuação em juízo. Ademais, não se pode ignorar que o ajuizamento de ações em jurisdição estrangeira por Municípios brasileiros, para além de significar renúncia a prerrogativas processuais da Fazenda Pública, ainda cria considerável risco de prejuízo ao erário, como no caso de insucesso e condenação a pagar honorários em moeda estrangeira para a parte contrária. Se nos conflitos que envolvem apenas agentes privados impera maior liberdade de escolha, o mesmo não pode ser dito a respeito da Administração Pública – limitada que é pelo princípio da legalidade ou da juridicidade administrativa.

93. Daí que não há espaço constitucional para que um Município desdenhe dos mecanismos jurisdicionais desenhados pelo Poder Constituinte e densificados pelo legislador especialmente para a salvaguarda do interesse público e dos direitos dos seus administrados, preterindo-os em favor de jurisdição estrangeira organizada segundo balizas estranhas ao projeto constitucional brasileiro.

94. Logicamente, isso não significa que inexistam sistemas jurisdicionais com institutos análogos àqueles previstos pela Constituição. Dentre os mais de cento e noventa Estados soberanos que hoje são membros da Organização das Nações Unidas, há muitos que possuem garantias consoantes ao Estado Democrático de Direito. Contudo, uma aferição casuística, além de altamente ineficiente, não soluciona a inconstitucionalidade ora indicada.

⁶⁰ Para uma análise das prerrogativas da Fazenda Pública em juízo no Brasil e no direito comparado, v. DA CUNHA, Leonardo Carneiro. *A Fazenda Pública em Juízo*. 9 ed., São Paulo: Dialética, 2011.

Não é o caso de avaliar determinados institutos processuais e/ou ordenamentos estrangeiros, e sim de resguardar as competências e o desenho constitucional atribuídos à jurisdição brasileira.

95. Agregue-se, **em terceiro lugar**, que a translação de discussões judiciais, envolvendo interesses da Administração Pública brasileira, para tribunais estrangeiros tem o potencial de prejudicar a própria atividade desempenhada por aquelas jurisdições e/ou o exercício adequado das garantias processuais pelas partes. Ao se transferir a apreciação de controvérsias potencialmente complexas, ocorridas no território nacional,⁶¹ para foros estrangeiros – distantes jurídica e geograficamente da realidade brasileira –, dificulta-se a participação de eventuais partes, ou de terceiros interessados, que sejam domiciliados no Brasil; aumentam-se potenciais custos na representação judicial dos envolvidos; frustra-se, potencialmente, a produção probatória adequada.

96. Cria-se, ainda, contexto frutífero para a adoção, pelos Municípios, de condutas oportunistas e arbitrárias. Um exemplo é a facilitação do *forum shopping* – i.e., da escolha de determinada jurisdição estrangeira pelo fato de ela ser supostamente mais favorável à pretensão municipal, quando comparada ao entendimento dos tribunais locais. Assim é que, por exemplo, constatada alguma vulnerabilidade na sua pretensão – ou, em outros termos, percebida a existência de um sistema de direitos robusto que assegure o contraditório e a legítima defesa à contraparte daquele ente federativo –, bastaria ao Município buscar algum elemento do caso que justificasse a submissão da lide a outra jurisdição, na qual as garantias conferidas ao particular fossem mais frágeis.

97. Finalmente, **em quarto lugar**, vale dizer que a situação ora descrita é distinta daquela em que a Administração Pública faz uso de meios alternativos de solução de controvérsias. A legislação brasileira admite a utilização de arbitragem na Administração Pública – reconhecendo a possibilidade de renúncia da jurisdição estatal para conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis na seara pública (art. 1º, §1º, da Lei nº 9.307/1996, incluído

⁶¹ A doutrina do *forum non conveniens* tem origem em sistemas de *common law* e preconiza que, ainda que uma demanda possa ser proposta em foros diferentes, ela deve ser processada preferencialmente na sede mais adequada, em que haja conexões fáticas e probatórias reais com a situação *sub judice*. Ao aferir a existência de outro foro mais adequado, o órgão judicial deve recusar sua própria competência. Tal aferição de adequação pode abranger um número elevado e variado de fatores, tais quais o local de residência das partes, localização das testemunhas mais importantes, acesso às provas, o interesse local quanto à lide e problemas de ordem prática, dentre outros (DEGRANDE, Pedro Alexandre. *A viabilidade de aplicação do forum non conveniens no Brasil*. Dissertação de mestrado. Franca: UNESP, 2023, pp. 64-65).

pela Lei nº 13.129/2015) – e a adoção da mediação como método de resolução de conflitos que envolvam a Administração Pública. Mas essa hipótese não se confunde em absoluto com o cenário em que um ente municipal brasileiro opta por recorrer ao Poder Judiciário de outros países para solucionar suas lides.

98. Nos casos em que um Município ajuíza ação no exterior, não há qualquer elemento de voluntariedade.⁶² Diferentemente do que ocorre em um compromisso arbitral ou na mediação, a escolha do ente subnacional de se submeter à jurisdição de outro Estado não recai apenas sobre os interessados que assim concordarem, nem depende de manifestação de vontade da parte demandada.

99. Corre-se o risco de criação de (e estímulo a) todo um conjunto de atos administrativos praticados no estrangeiro pelos Municípios insuscetíveis de fiscalização pelo Poder Judiciário nacional. E nem se diga que as violações ao ordenamento constitucional poderiam ser analisadas pelo Judiciário brasileiro quando de eventual homologação de decisão estrangeira: isso não é regra para todo e qualquer litígio de que Municípios participem no exterior. Apenas há homologação de sentença estrangeira quando é necessário conferir eficácia à decisão *no âmbito nacional* – por exemplo, para fins de execução. Em determinadas hipóteses, portanto, a atividade jurisdicional estrangeira pode vir a produzir lesões e ameaças de lesão impassíveis de correção pela jurisdição brasileira (em violação ao art. 5º, XXXV, da CRFB).

100. Tudo posto, é inegável que a interpretação e os atos do Poder Público municipal ora impugnados contrariam a disciplina constitucional acerca das competências e organização do Poder Judiciário brasileiro, violando os artigos 2º; 5º, incisos XXXV, LIII, LIV, LV, LX e LXXVIII; 93, inciso IX; 109, inciso II; e 127 da CRFB.

⁶² No julgamento do AgR em SE nº 5.206, ao conduzir a posição que chancelou a constitucionalidade da lei de arbitragem, o Min. Nelson Jobim ressaltou a natureza voluntária da arbitragem: “A Constituição proíbe que lei exclua da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV). Ela não proíbe que as partes pactuem formas extrajudiciais de solução de seus conflitos, atuais ou futuros. Não há nenhuma vedação constitucional a que partes, maiores e capazes, ajustem a submissão de conflitos, que possam decorrer de relações jurídicas decorrentes de contrato específico, ao sistema de arbitragem”.

IV.2. Violação às regras e aos princípios que norteiam a atuação da Administração Pública municipal.

101. Sob outro prisma, a interpretação materializada pelos atos administrativos citados nesta inicial também viola os princípios constitucionais conformadores da atuação da Administração Pública municipal.

102. Realmente, a Constituição de 1988 foi inovadora ao tratar a Administração Pública de forma sistemática.⁶³ Elencou princípios – como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – ao mesmo tempo em que previu diferentes instâncias de controle da atividade administrativa.⁶⁴ Esse bloco constitucional, que tem como um de seus objetivos precípuos a recondução de toda e qualquer atuação administrativa ao Estado Democrático de Direito, é violado pelo ajuizamento de ações judiciais no estrangeiro pelos Municípios brasileiros.

103. De início, há ofensa clara à **legalidade** (art. 37, *caput*, CRFB). Decerto, a constitucionalização do direito administrativo, associada ao reconhecimento da normatividade dos princípios constitucionais,⁶⁵ propiciou uma releitura da legalidade, tida atualmente por *princípio da juridicidade*.⁶⁶ Hoje, é indiscutível que a legalidade foi e continua sendo repaginada, para expressar a vinculação da Administração Pública a um bloco normativo mais amplo do que à mera lei formal – composto por regras, conceitos jurídicos indeterminados e princípios, em cujo ápice se encontra a Constituição.⁶⁷⁻⁶⁸

⁶³ MORAES, Alexandre de et. al. *Constituição Federal Comentada*. 1 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 985.

⁶⁴ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 18ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, pp. 426 e seguintes.

⁶⁵ BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)*. In: *Revista de Direito Administrativo*, n 240, 2005, pp. 12-13.

⁶⁶ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 79.

⁶⁷ “(...) evoluiu-se para se considerar a Administração Pública vinculada não apenas à lei, mas a todo um bloco de legalidade, que incorpora os valores, princípios e objetivos jurídicos maiores da sociedade, com diversas Constituições (por exemplo, a alemã e a espanhola) passando a submeter a Administração Pública expressamente à ‘lei e ao Direito’, o que também se infere implicitamente da nossa Constituição e expressamente da Lei do Processo Administrativo Federal (art. 2º, Parágrafo único, 1). A esta formulação dá-se o nome de Princípio da Juridicidade ou da legalidade em sentido amplo” (ARAGÃO, Alexandre Santos de. *A concepção pós-positivista do princípio da legalidade*. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 236, p. 51-64, abr. 2004, p. 63).

⁶⁸ BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, pp. 149.

104. Ao ajuizarem ações perante jurisdições estrangeiras, os Municípios atuam em evidente contrariedade a essa concepção da juridicidade administrativa. Não só pelo fato de inexistir norma autorizativa da atuação das municipalidades em juízo no exterior. É que há normas constitucionais e infraconstitucionais que corroboram a incompatibilidade dessa postura com o ordenamento jurídico nacional, diante da sua contrariedade, *e.g.*, com as competências da União de representação do Estado brasileiro no plano internacional. A atuação dos Municípios ora impugnada, como demonstrado, é francamente incompatível com a estrutura federativa brasileira e com a soberania nacional em todas as suas acepções.

105. Também o princípio da **publicidade** é fortemente comprometido quando os Municípios brasileiros atuam em juízo no exterior. Criam-se óbices à transparência e ao controle, o que, de sua vez, viabiliza e potencializa violações à moralidade e à impessoalidade administrativas.

106. A Constituição consagra, como direitos fundamentais indissociáveis do princípio Republicano e do Estado Democrático de Direito (art. 1º, CRFB), o acesso à informação (art. 5º, XIV, CRFB), a transparência das atividades estatais (art. 5º, XXXIII, CRFB) e a publicidade como princípios estruturantes da Administração Pública (art. 37, *caput* e §3º, II, CRFB). A regra dos atos processuais é a publicidade, admitindo-se o sigilo apenas em casos excepcionais, previstos em lei (art. 93, IX, CRFB).⁶⁹⁻⁷⁰ Nessa linha, segundo a

⁶⁹ A exegese constitucional é replicada, inclusive, na legislação ordinária, desde o Código de Processo Civil, que estabelece o princípio da publicidade dos atos judiciais e o sigilo como exceção (cf. arts. 8º, 11 e 189, CPC), além do direito de acesso aos autos de qualquer processo (art. 107, I), inclusive por meios digitais (arts. 194 e 198), para as partes e seus procuradores. De igual forma, a Lei de Acesso à Informação prevê a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção (art. 3º, I); a relevância da divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, conforme o princípio da publicidade ativa (art. 3º, II); o fomento ao desenvolvimento de uma cultura de transparência (art. 3º, IV); e reconhece, ao mesmo tempo e de forma expressa, a possibilidade de tratamento de informações pessoais (cf. art. 31). Em 2014, foi aprovado o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), que trouxe uma gama de princípios, garantias, direitos e deveres para usuários e provedores da internet no Brasil e destacou a importância de se promover o acesso à informação, ao conhecimento e à participação na condução dos assuntos públicos como preceitos fundamentais (art. 4º, II); bem como a “publicidade e disseminação de dados e informações públicos, de forma aberta e estruturada” como diretrizes de atuação de todos os entes federativos no desenvolvimento da internet no Brasil (art. 24, VI). mais recentemente, em 2021, foi aprovada a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021), que estabeleceu verdadeira política de dados abertos (open data), também com a observância da publicidade das bases de dados como preceito geral (art. 29, §1º, I) e a garantia de acesso irrestrito aos dados pela sociedade (art. 29, §1º, II).

⁷⁰ O CNJ editou a Resolução nº 215/2015, que dispõe sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011 – “LAI”) no âmbito do Poder Judiciário e estabelece a publicidade como preceito geral a ser observado (cf. art. 3º, I), bem como a adoção de uma política de transparência ativa, baseada na “*divulgação das informações de interesse geral produzidas ou custodiadas pelos órgãos do Poder Judiciário brasileiro (...) independentemente*

jurisprudência do STF, atos secretos, sigilosos e obscuros não são tolerados, exceto em situações absolutamente excepcionais.⁷¹

107. Em conformidade com essas disposições, quando a Administração Pública atua em juízo, no Brasil, o faz balizada por verdadeiras obrigações de transparência.⁷² Em regra, por meio de simples pesquisas nos repositórios e publicações oficiais, é possível aos órgãos de controle e à sociedade civil acompanharem e fiscalizarem as condutas do Poder Público em litígios de seu interesse perante a jurisdição nacional. Nessas informações, incluem-se o objeto das postulações da Administração Pública (e/ou das pretensões veiculadas contra ela por particulares), mas também o teor dos atos subsequentes, permitindo o conhecimento de dados sobre *como* e *com quem* o Poder Público litiga ou negocia; o quanto paga e recebe em decorrência de demandas judiciais; qual o nível de adequação técnica e de probidade da sua conduta em juízo; etc. Essa mesma publicidade viabiliza, inclusive, que a sociedade civil interessada participe diretamente do processo de convencimento do julgador, ingressando na lide no papel de *amicus curiae*.

108. Não é o que se passa quando os Municípios atuam em juízos estrangeiros. Nessa hipótese, a obtenção de informações, assim como a sua adequada interpretação e compreensão,

de requerimento, por meio de seus sítios eletrônicos" (cf. art. 5º). Dentre as razões para a edição da norma, consta "ser a publicidade um dos princípios fundamentais regentes da administração pública, compreendendo a transparência, a acessibilidade, a integralidade e a integridade das informações". Daí por que o acesso à informação pelo Poder Judiciário deve ser feito "mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão" (cf. art. 2º, com a redação dada pela Resolução CNJ nº 389/2021).

⁷¹ "A regra no Estado democrático de Direito inaugurado pela Constituição de 1988 é a publicidade dos atos estatais, sendo o sigilo absolutamente excepcional. Somente em regimes ditatoriais pode ser admitida a edição ordinária de atos secretos, imunes ao controle social. O regime democrático obriga a Administração Pública a conferir máxima transparência aos seus atos. Essa é também uma consequência direta de um conjunto de normas constitucionais, tais como o princípio republicano (art. 1º, CF/1988), o direito de acesso à informação detida por órgãos públicos (art. 5º, XXXIII, CF/1988) e o princípio da publicidade (art. 37, caput e § 3º, II, CF/1988). 3. A Constituição ressalva a publicidade em apenas duas hipóteses: (i) informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança do Estado e da sociedade (art. 5º, XXXIII, parte final); e (ii) proteção à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas (arts. 5º, X e 37, § 3, II, CF/1988). Como se vê, o sigilo só pode ser decretado em situações específicas, com forte ônus argumentativo a quem deu origem à restrição ao direito fundamental à informação, observado o princípio da proporcionalidade." (STF, ADI nº 5.371, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 02/03/2022, DJe 30/03/2022).

⁷² "Com a consagração do princípio da transparência, a presunção de abertura se fortalece, o Estado passa a ter o ônus de divulgar e tornar públicos e acessíveis não apenas os dados custodiados pela Administração – os quais somente podem ser negados caso caiam nas exceções previstas constitucionalmente, invertendo-se o ônus de justificar o indeferimento de um pedido de informações -, mas também os motivos que levaram a Administração a agir, demonstrando suas razões de decidir. Assim, o princípio da transparência abre espaço para a participação popular, a partir da disponibilização de dados úteis e de qualidade para a população, a fim de que esta, munida de informação fidedigna e útil, possa efetivamente participar e contribuir para as tomadas de decisão da Administração Pública." (ARRUDA, Carmen Silvia Lima de. *O Princípio da Transparência*. São Paulo: Quartier Latin, 2020, p. 68).

é fortemente prejudicada. Há sistemas jurisdicionais estrangeiros em que a publicidade não é a regra ou não está sujeita a *standards* tão rigorosos quanto aqueles exigidos do Poder Judiciário e da Administração Pública no Brasil. Diga-se o mesmo quanto aos deveres de motivação dos atos decisórios, seja de toda a atividade administrativa, seja das decisões judiciais.

109. Mesmo nas hipóteses em que se tem acesso ao conteúdo dos atos processuais praticados no exterior, a transparência não está assegurada. A compreensão desse conteúdo pode permanecer prejudicada ou ser apta a ensejar falsas expectativas e prognósticos. A começar pela abdicação do uso do idioma nacional nos atos processuais: o uso da língua portuguesa, inegavelmente, é essencial à transparência, cognoscibilidade e publicidade dos atos estatais, além de consectário da própria ideia de soberania nacional (cf. art. 13, *caput*, da CRFB).⁷³ É intuitiva a maior dificuldade no acompanhamento e compreensão de atos praticados em língua estrangeira – como aqueles decorrentes do exercício da jurisdição na Inglaterra, Estados Unidos, Países Baixos ou Alemanha, para citar localidades nas quais se tem notícia de processos judiciais com a participação de municipalidades brasileiras.

110. Também o manejo de jurisprudência, de ritos processuais e/ou de direito material estrangeiro nesses processos contribui para tornar obscura a atuação em juízo dos Municípios. Afinal, não se pode esperar que as instâncias controladoras brasileiras, de um lado, e a sociedade civil, de outro, detenham conhecimento suficiente sobre as práticas jurídicas adotadas em outros ordenamentos a ponto de aferir a efetividade e integridade dos atos realizados por municipalidades em juízo estrangeiro.

IV.3. A nulidade dos atos concretos que adotam a interpretação ora impugnada.

111. O quadro de inconstitucionalidades acima narrado é materializado e ilustrado por uma multiplicidade atos administrativos, exarados por distintos Municípios, o que demonstra a difusão e a prevalência da interpretação ora impugnada. Ainda que representem somente uma parcela amostral do cenário inconstitucional que se questiona por meio da presente ADPF, vale detalhar alguns atos representativos do padrão interpretativo ora descrito.

⁷³ “a imprescindibilidade do uso do idioma nacional nos atos processuais, além de corresponder a uma exigência que decorre de razões vinculadas à própria soberania nacional, constitui projeção concretizadora da norma inscrita no art. 13, *caput*, da Carta Federal, que proclama ser a língua portuguesa ‘o idioma oficial da República Federativa do Brasil’” (STF, QO em HC n 72391/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 08/03/1995, DJ 17/03/1995).

112. São exemplos concretos desse comportamento reiterado, originado de interpretação jurídica flagrantemente inconstitucional, os atos dos Municípios de **Aimorés/MG (Doc. 05-A); Aracruz/ES (Doc. 05-B); Baixo Guandu/ES (Doc. 05-C); Barra Longa/MG (Doc. 05-D); Brumadinho/MG (Doc. 05-E); Colatina/ES (Doc. 05-F); Conceição da Barra/ES (Doc. 05-G); Conselheiro Pena/MG (Doc. 05-H); Coronel Fabriciano/MG (Doc. 05-I); Engenheiro Caldas/MG (Doc. 05-J); Governador Valadares/MG (Doc. 05-K); Ipaba/MG (Doc. 05-L); Ipatinga/MG (Doc. 05-M); Mariana/MG (Doc. 05-N); Marilândia/ES (Doc. 05-O); Nova Viçosa/BA (Doc. 05-P); Ouro Preto/MG (Doc. 05-Q); Resplendor/MG (Doc. 05-R); Rio Doce/MG (Doc. 05-S); São Domingos do Prata/MG (Doc. 05-T); São José do Goiabal (Doc. 05-U); São Mateus/ES (Doc. 05-V), São Pedro dos Ferros/MG (Doc. 05-W); e Tumiritinga/MG (Doc. 05-X)**. Todos esses Municípios contrataram escritório de advocacia estrangeiro para ajuizar ação e os representar processualmente em foro estrangeiro, a fim de obterem indenizações pelos danos decorrentes dos acidentes de Mariana e/ou de Brumadinho.

113. Quanto ao incidente de Mariana, frise-se que a complexidade dos seus efeitos ensejou uma resposta estatal multifacetada, mediante, *e.g.*, a coordenação institucional para a realização de inúmeros acordos com órgãos públicos,⁷⁴ de que são exemplo o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (“TTAC”),⁷⁵ o Termo de Ajustamento Preliminar (“TAP”),⁷⁶ o Termo de Ajustamento de Conduta (“TAC”)⁷⁷ e o Termo de Compromisso

⁷⁴ Para um histórico completo do caso, confira-se linha do tempo disponibilizada pelo Ministério Público Federal em: <<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf/linha-do-tempo>>. Acesso em: 10/06/2024.

⁷⁵ Firmado em 2016, o TTAC previu a criação da Fundação Renova, entidade sem fins lucrativos criada para gerir os programas de remediação, reparação e indenização dos afetados pelo rompimento. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/TTAC-FINAL-ASSINADO-PARA-ENCAMINHAMENTO-E-USO-GERAL.pdf>>. Acesso em: 10/06/2024.

⁷⁶ Conforme Termo Aditivo firmado em 2017, o TAP assegurou, em toda a bacia do Rio Doce, o direito a assessorias técnicas independentes, escolhidas, em diversas territorialidades, pelas populações atingidas, em processos de escolha a serem conduzidos pelo Fundo Brasil de Direitos Humanos, responsável pela coordenação metodológica das assessorias técnicas independentes depois que venham a ser contratadas pelas empresas envolvidas no acidente do rompimento da barragem de Fundão. O Termo Aditivo também previu a contratação da Fundação Getúlio Vargas, para realização de diagnóstico abrangente dos danos socioeconômicos na bacia do Rio Doce. É assegurada também a realização de consulta prévia, livre e informada para a reparação dos danos sofridos por povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais atingidos pelo acidente. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/aditivoTAP.pdf>>. Acesso em: 10/06/2024.

⁷⁷ Datado de 2018, o TAC previu modificações na governança do processo de reparação dos danos decorrentes do acidente e também a criação de novas estruturas para garantir a efetiva participação dos atingidos nas decisões referentes à reparação dos danos causados pelo acidente do rompimento da barragem de Fundão. O acordo foi

(“TC”),⁷⁸ bem como demais acordos firmados em razão deles.⁷⁹ Houve também o ajuizamento de número expressivo de ações judiciais,⁸⁰ dentre as quais merecem destaque as Ações Civis Públicas nº 69758-61.2015.4.01.3400 e nº 23863-07.2016.4.01.3800, propostas pelo Ministério Público Federal em face das empresas Samarco Mineração S.A, Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda, e da União, Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, para que sejam obrigados a reparar integralmente os danos sociais, econômicos e ambientais causados pelo rompimento da barragem de Mariana.

114. O caso foi acompanhado de perto por diferentes atores do Poder Judiciário brasileiro, mobilizados no Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão,⁸¹ em iniciativa originada de Portaria Conjunta instituída pelo Conselho Nacional de Justiça (“CNJ”) e pelo Conselho Nacional do Ministério Público (“CNMP”).⁸² O Observatório atuou promovendo a integração dos magistrados responsáveis pelo caso nos diferentes tribunais (nomeadamente, TJMG, TJES, TRF1, TRF2 e TRT17), de forma a organizar as demandas dos atingidos e buscar tratamento adequado. Deu-se também transparência à atuação jurisdicional, por meio da criação de painel estatístico com dados de acompanhamento processual.⁸³

115. Contudo, em aparente desprezo às inúmeras ações judiciais em trâmite no Brasil e ao esforço conjunto das instituições brasileiras, em 2018, parte dos supramencionados

precedido da realização de um laudo de avaliação participativa na bacia do Rio Doce, que subsidiaram as tratativas das Instituições de Justiça que atuaram conjuntamente. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca>>. Acesso em: 10/06/2024.

⁷⁸ Assinado em 2018, o TC reconheceu que não haverá prescrição, na data de 5 de novembro de 2018, dos direitos e pretensões das vítimas do acidente na bacia do Rio Doce. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/termo-de-compromisso-prescricao>>. Acesso em: 10/06/2024.

⁷⁹ A título de exemplo, a 3ª Vice-Presidência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais homologou, em 24/07/2019, os primeiros 83 (oitenta e três) acordos pré-processuais entre os atingidos pelo Rompimento de Mariana e a Fundação Renova. O valor total das indenizações chega a R\$ 65 milhões. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/acordos-homologados-em-mariana-somam-r-65-milhoes.htm>>. Acesso em: 10/06/2024.

⁸⁰ Remanescem cerca de 45 mil ações judiciais em trâmite no Brasil relacionadas ao incidente (de um total de 90 mil propostas desde a sua ocorrência).

⁸¹ Cf. <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/direitos-humanos/observatorio-ocgr/>>. Acesso em: 10/06/2024.

⁸² Portaria Conjunta n. 1, de 31 de janeiro de 2019. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2810>>. Acesso em: 10/06/2024.

⁸³ Confira-se o Relatório “ODS 11 – Desastre da barragem de Fundão – Caso Mariana”, elaborado pelo CNJ em 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/ODS-11-Caso-Mariana-Barragens_17_06_21.pdf>. Acesso em: 10/06/2024.

Municípios contratou escritório de advocacia estrangeiro e, por meio deste, ingressou com ação indenizatória na Inglaterra.⁸⁴ O objeto da ação era de todo semelhante àquele das ações em trâmite no Brasil e dos acordos mencionados.⁸⁵

116. Do limitado acesso que se teve dos autos da ação indenizatória ajuizada no Reino Unido,⁸⁶ extrai-se que quarenta e seis Municípios⁸⁷ que (ao lado de outros autores) figuram

⁸⁴ Cf. <<https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2023/08/07/vale-vira-re-no-reino-unido-por-acidente-em-ariana-que-preve-indenizacao-de-r-230-bilhoes.ghtml>>. Acesso em: 10/06/2024.

⁸⁵ “São alegadas quatro causas de pedir.

(1) A mais simples é a responsabilidade estrita como poluidor indireto. A jurisprudência brasileira estabelece que o Artigo 3(IV) da Lei Ambiental impõe responsabilidade por danos ambientais causados por terceiros (neste caso, a Samarco): (a) se, em última instância, for proprietária do dano; ou (b) se, em última instância, o controlar; ou (c) em razão de falha na supervisão da atividade que deu origem ao dano; ou (d) em razão de financiamento da atividade de terceiros que deu origem ao dano ou (e) em razão de benefício da atividade de terceiros que deu origem ao dano. Os requerentes se baseiam em todas as quatro alternativas em relação a esses réus e à Samarco. No que diz respeito a (b), controle, o juiz concluiu que havia uma questão comum com a CPA 155bn porque o parágrafo 275 do MPOC alegou que o controle final por esses réus era “por meio do controle da [BHP Brazil]”; isso, concluiu ele, necessariamente envolvia o estabelecimento da responsabilidade da BHP Brazil como proprietária/controladora etc. da Samarco como um trampolim para uma conclusão baseada em controle de responsabilidade objetiva para os réus. Uma leitura atenta da alegação revela que isso é um erro. A conexão relevante entre o controle desses réus sobre a BHP Brazil (do qual são apresentados detalhes pormenorizados) e a relação desta última com a Samarco é que o contrato de *joint venture* permitia que a BHP Brazil nomeasse diretores da Samarco, e esses réus, por meio da estrutura de gestão unificada, exerceram esse direito legal ao nomear esses diretores, exercendo, assim, controle direto sobre a Samarco. O MPOC prossegue identificando formas específicas pelas quais o controle dos réus sobre a Samarco se manifestou e fornece exemplos de seu envolvimento na gestão da Samarco na prática. Ele não baseia seu caso no controle da Samarco pelos réus como simplesmente dependente do fato da nomeação de diretores pela ou por meio da BHP Brazil. Não é uma parte necessária da alegação de responsabilidade objetiva baseada em controle contra os réus que o direito legal da *joint venture* da BHP Brazil de nomear diretores da Samarco seria, como uma questão de lei brasileira, suficiente por si só para tornar a BHP Brazil uma controladora da Samarco para os fins da responsabilidade objetiva do poluidor indireto da BHP Brazil.

(2) Os requerentes também alegam responsabilidade baseada em culpa nos termos do artigo 186 do Código Civil. A essência da alegação é que os réus estavam cientes do risco de colapso da barragem e desconsideraram repetidamente os conselhos e avisos de diversas fontes.

(3) Os requerentes também se baseiam na responsabilidade por culpa nos termos do artigo 116 da Lei das Sociedades Anônimas. Isso impõe um dever de proteção a um acionista controlador, incluindo o dever de não permitir atividades que envolvam um risco significativo de danos substanciais à comunidade.

(4) Os requerentes também se basearam na responsabilidade resultante da incapacidade de pagamento da Samarco, essencialmente de acordo com o direito de “desconsideração da personalidade jurídica” nos termos do artigo 4 da Lei Ambiental.” (fls. 15/18 da versão traduzida do julgamento do CA-2021-000440 perante corte britânica; Doc. 04-A)

⁸⁶ *Case n.: CA-2021-000440, Court of Appeal (Civil Division) on appeal from the High Court of Justice – Business and property Courts in Liverpool (sitting in Manchester) – Mr. Justice Turner – 8 July 2022.* Disponível em: <<https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2022/07/Municipio-de-Mariana-v-BHP-judgment-080722.pdf>>. Acesso em: 10/06/2024.

⁸⁷ Os quarenta e seis Municípios são: Acaiaca/MG; Açucena/MG; Aimorés/MG; Alpercata/MG; Alvinópolis/MG; Barra Longa/MG; Belo Oriente/MG; Bom Jesus do Galho/MG; Bugre/MG; Conselheiro Pena/MG; Coronel Fabriciano/MG; Córrego Novo/MG; Dionísio/MG; Engenheiro Caldas/MG; Fernandes Tourinho/MG; Galiléia/MG; Governador Valadares/MG; Ipaba/MG; Ipatinga/MG; Itueta/MG; Mariana/MG; Matipó/MG; Naque/MG; Ouro Preto/MG; Periquito/MG; Pingo d’Água/MG; Raul Soares/MG; Resplendor/MG; Rio Doce/MG; Santa Cruz do Escalvado/MG; São Domingos do Prata/MG; São José do Goiabal/MG; São Pedro dos Ferros/MG; Sem-Peixe/MG; Sobralia/MG; Tumiritinga/MG; Aracruz/ES; Baixo Guandu/ES; Colatina/ES; Conceição da Barra/ES; Marilândia/ES; São Mateus/ES; Alcobaca/BA; Caravelas/BA; Nova Viçosa/BA; e Prado/BA.

como postulantes e buscam compensação financeira pelas perdas e danos oriundos do rompimento da barragem de Mariana. Embora em instância inferior o juízo estrangeiro tivesse decidido pela inadmissão da ação – porquanto ela representaria “*claro abuso processual*”⁸⁸ dos postulantes, consideradas as demandas em curso no Brasil –, o órgão revisor reformou esse entendimento e admitiu a ação sob a jurisdição britânica.

117. Para chegar a essa conclusão, o Poder Judiciário do Reino Unido analisou tanto o sistema judicial brasileiro como um todo, quanto os processos especificamente relacionados ao caso de Mariana. Nessa análise, considerou haver grande complexidade no Direito brasileiro.⁸⁹ Manifestou, também, dúvidas quanto à efetividade das ações judiciais que tramitam na jurisdição nacional.⁹⁰ À luz dessas e de outras considerações, concluiu que “*os remédios [judiciais] disponíveis no Brasil não são tão nitidamente adequados para que seja possível dizer que seria inútil e um desperdício prosseguir com as ações neste país [Reino Unido]*”.⁹¹

⁸⁸ “Ele concluiu que era difícil conceber qualquer maneira de exercer seu poder discricionário que não fosse anular os procedimentos: eles eram um claro abuso de processo, em particular a “decisão tática dos requerentes de apresentar simultaneamente pedidos de indenização intimamente relacionados nas competências brasileira e inglesa [era] uma iniciativa cujas consequências, se não fossem controladas, impingiriam aos tribunais ingleses o maior elefante branco da história das ações coletivas”. Também seria “manifestamente injusto” para os réus serem obrigados a se envolver em um litígio extremamente caro e prolongado, desprovido de qualquer promessa realista de vantagem substancial para os requerentes”. Ele não se sentiu atraído pela opção de uma suspensão até a resolução da CPA de 155 bilhões.” (fl. 130 da versão traduzida do julgamento do CA-2021-000440 perante corte britânica; Doc. 04-A).

⁸⁹ “Mesmo depois de oito dias de audiência na primeira instância e cinco dias de audiência na segunda instância, o tribunal inglês só conseguiu adquirir uma compreensão superficial dos meandros e do interior do cenário jurídico no Brasil.” (fl. 177 da versão traduzida do julgamento do CA-2021-000440 perante corte britânica; Doc. 04-A).

⁹⁰ “(...) não podemos determinar quais provas devem ser preferidas quando há conflitos, e isso é, de qualquer forma, um exercício incerto de previsão do futuro: não é inevitável, por exemplo, que o Juiz Mario esteja disponível como Juiz designado por quanto tempo os procedimentos posteriores demorarem; ele foi transferido para outro Tribunal Federal e a questão ficou nas mãos de outro juiz por um tempo, embora ele tenha sido posteriormente transferido para o 12º Tribunal Federal. Devemos prosseguir com base no fato de que a evidência mais otimista de quando a CPA será resolvida em primeira instância é de meados de 2024 a meados de 2026; mas que pode muito bem ser significativamente mais tarde, possivelmente por muitos anos; e que se, como deve ser uma possibilidade real, houver mais recursos em dois níveis até o STJ, isso provavelmente adicionará mais 5 anos antes que a CPA de 155 bilhões seja finalmente resolvida. Em outras palavras, há uma possibilidade real de que a resolução final da CPA de 155 bilhões, se for retomada, esteja a mais de uma década de distância.” (fls. 94/95 da versão traduzida do julgamento do CA-2021-000440 perante corte britânica; Doc. 04-A)

⁹¹ “Devemos deixar claro que reconhecemos plenamente os esforços que estão sendo feitos nos tribunais brasileiros para resolver a questão da indenização para aqueles que sofreram como resultado da catástrofe e, em particular, o compromisso do Juiz Mario. Não pretendemos, de forma alguma, desencorajar os requerentes a se envolverem com quaisquer oportunidades que existam para eles no Brasil: isso é algo sobre o qual eles devem tomar suas próprias decisões, com o benefício de consultoria jurídica, quando disponível. Nossa conclusão é simplesmente que os recursos disponíveis no Brasil não são tão obviamente adequados que se possa dizer que é inútil e um desperdício prosseguir com os processos neste país.” (fl. 196 da versão traduzida do julgamento do CA-2021-000440 perante corte britânica; Doc. 04-A)

118. Mais recentemente, nova ação foi proposta por sete Municípios brasileiros,⁹² sob o patrocínio do mesmo escritório estrangeiro, desta vez nos Países Baixos.⁹³ Nesse caso, as ré são as subsidiárias holandesas Samarco Iron Ore Europe BV e a Vale Holdings B. O pedido dirigido àquele juízo também é de indenização pelos prejuízos decorrentes do rompimento de Mariana (Doc. 04-C).

119. Cenário similar ocorreu no tocante ao rompimento da barragem de Brumadinho. Na jurisdição brasileira, celebraram-se acordos⁹⁴ e tramitaram mais de cinco mil processos judiciais.⁹⁵ Dentre os principais feitos, destacam-se o processo nº 5010709-36.2019.8.13.0024 e as Tutelas Antecedentes nº 0001835-46.2019.8.13.0090 e nº 0001827-69.2019.8.13.0090, todos perante a justiça estadual de Minas Gerais. Assim como no caso de Mariana, o Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão agiu na mobilização de diferentes atores envolvidos e afetados pelo acidente.⁹⁶

120. Mais uma vez, a despeito dos esforços das autoridades públicas e judiciais brasileiras, os Municípios de Brumadinho/MG e de Mário Campos/MG contrataram escritório estrangeiro, para ajuizamento de ação e representação dos entes subnacionais perante o judiciário estrangeiro (*in casu*, a Corte de Munique, na Alemanha).⁹⁷ Nesse feito, a ré é a certificadora alemã TÜV SÜD, encarregada de atestar a estabilidade da Barragem do Córrego do Feijão em Brumadinho. O pedido dos Municípios é de indenização pelos prejuízos causados em razão do acidente (Doc. 04-D).

⁹² Os sete Municípios são: Antonio Dias/MG; Gonzaga/MG; Iapu/MG; Ponte Nova/MG; Rio Casca/MG; Sooretama/ES; e Mucuri/BA.

⁹³ Para mais, cf.: <<https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/03/19/tragedia-de-mariana-gera-acao-judicial-na-holanda-com-pedido-de-r18-bilhoes-em-indenizacoes.ghtml>>. Acesso em: 10/06/2024.

⁹⁴ A título de exemplo, cita-se acordo homologado pelo Presidente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais entre a Vale e instituições públicas, que resultou no pagamento de R\$ 37,7 bilhões. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/presidente-do-tjmg-anuncia-acordo-historico-entre-a-vale-e-as-instituicoes-publicas-8A80BCE676728EAA01776D32461E7848.htm>>. Acesso em: 10/06/2024.

⁹⁵ Nesse sentido, confirmam-se dados disponibilizados pelo CNJ em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/ods-11-caso-brumadinho-210922.pdf>>. Acesso em: 10/06/2024.

⁹⁶ Para mais, confira Relatório “ODS 11 – Desastre da Mina Córrego do Feijão – Caso Brumadinho”, elaborado pelo CNJ em 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/ods-11-caso-brumadinho-210922.pdf>>. Acesso em: 10/06/2024.

⁹⁷ Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/justica/justica-inclui-300-novas-vitimas-em-processo-de-brumadinho/>>. Acesso em: 10/06/2024.

121. Mencione-se, por fim, a existência de ação judicial em trâmite perante a justiça dos Estados Unidos da América (Doc. 04-B).⁹⁸ Trata-se de *class action*,⁹⁹ na qual figuram dentre os autores os Municípios de Barão De Cocais/MG, Itabira/MG, Itabirito/MG, Mariana/MG, Nova Lima/MG, São Gonçalo do Rio Abaixo/MG e Ouro Preto/MG. Os entes subnacionais pleiteiam indenização às instituições financeiras – Merrill Lynch, Pierce, Fenner & Smith Inc., Barclays Capital Inc., Citibank Inc., Citigroup Global Markets Inc., JP Morgan e JP Morgan Securities LLC – que subsidiaram a construção de cerca de 21 barragens distribuídas pelos referidos Municípios. Para estimar o valor da sua pretensão (cujo *quantum* não foi informado e/ou disponibilizado nos documentos a que se teve acesso), os autores fazem referência a cálculos realizados por decisões judiciais brasileiras, além de requererem a fixação de dano moral, mediante aplicação, pelo tribunal estrangeiro, da legislação brasileira.

122. Os casos narrados corroboram o quanto foi dito acima: em todos eles, os Municípios arvoram-se nas competências da União – que, sozinha, titulariza a soberania nacional – e se esquivam do Poder Judiciário nacional.

123. A relevância da matéria discutida nos casos citados reforça a inviabilidade de que tais lides sejam manejadas no exterior por entes municipais. Discutem-se questões intimamente relacionadas a direitos coletivos em sentido amplo, como a tutela do meio ambiente e dos recursos naturais (minerais e hídricos) no Brasil. Não há como negar que a submissão de temas dessa natureza ao Poder Judiciário de outros Estados abala a soberania nacional, por constituir ato de disposição da imunidade de jurisdição da República Federativa do Brasil praticado por ente menor.

124. Por meio dessas ações, pretende-se que outros Poderes Judiciários realizem um diagnóstico dos acidentes e dos acontecimentos subsequentes. Não raro, a pretensão deduzida perante jurisdição estrangeira abrange a revisão judicial de atos administrativos produzidos pela Administração Pública brasileira, tais quais os de licenciamento ambiental de projetos minerários no Brasil. Avaliam-se, nos litígios estrangeiros, elementos como a efetividade dos

⁹⁸ Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-11/acao-mira-bancos-nos-eua-que-financiaram-barragens-de-risco-da-vale>>. Acesso em: 10/06/2024.

⁹⁹ Disponível em: <<https://milberg.com/wp-content/uploads/sites/2/2023/10/2023-09-14-Iron-Quadrangle-Muni-Complaint.pdf>>. Acesso em: 10/06/2024.

acordos e ações judiciais propostas no Brasil, o desempenho das partes e das instituições brasileiras nos esforços para a reparação dos danos e, a partir daí, determinem a medida ressarcitória.

125. Por evidente, debates dessa natureza deveriam se dar perante o Poder Judiciário nacional, com operadores do direito e magistrados brasileiros, assegurando-se a participação dos segmentos sociais e econômicos interessados e dos entes estatais dotados de *expertise* técnica. O Poder Judiciário brasileiro dispõe de instrumentos e de capacidade para discussões desse relevo – de que são exemplo as ações coletivas em geral e os litígios estruturais, em específico – e a sua atuação é cercada de todas as garantias necessárias.

126. A opção pela invocação de outras jurisdições denota desprestígio ao Poder Judiciário nacional, cuja capacidade para dirimir lides complexas parece ter sido colocada em xeque pelos Municípios autores. Mas não só: o efeito concreto desse cenário é a criação de um ambiente de insegurança jurídica extrema, que prejudica a prestação jurisdicional brasileira. Afinal, há múltiplas ações em trâmite perante ordenamentos jurídicos diversos, mas cujo escopo é sobreposto ou mesmo potencialmente conflitante com lides em curso sob a jurisdição nacional. Em várias dessas ações no exterior, entes municipais buscam provimento jurisdicional senão idêntico, ao menos bastante similar entre si, o que agrava riscos de decisões conflitantes. Há possibilidade de que jurisdições distintas confirmem soluções também distintas, ainda que diante dos mesmos fatos e pretensões jurídicas – o exato oposto do que se busca e espera do exercício da atividade jurisdicional.

127. Evidencia-se, enfim, o preterimento das instituições nacionais e da estrutura organizacional da Justiça brasileira. Em contraste com as ações civis públicas em curso no território nacional, ao litigarem no exterior, os Municípios atuam de forma isolada das demais estruturas do Estado brasileiro. Agem sem o acompanhamento das estruturas de controle ordinariamente presentes nas lides perante o Poder Judiciário brasileiro – *e.g.* a oportunidade de participação do *Parquet* e/ou de outros entes administrativos interessados e da representação em juízo por meio de advogados públicos, que exercem função essencial à Justiça –,¹⁰⁰ circunstância que também obsta a sua fiscalização adequada.

¹⁰⁰ STF, RE n 663696/MG, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 28/02/2019, DJe 22/08/2019.

128. O controle social e o acompanhamento dos processos pela imprensa é igualmente prejudicado nesses casos concretos. Apesar da existência de inegável interesse público e repercussão social dos temas em discussão nas demandas, os atos processuais são praticados na língua oficial das jurisdições estrangeiras. Já o seu teor é de difícil acesso e compreensão para os agentes brasileiros (públicos e privados) interessados.

129. Por esse motivo, os atos concretos elencados nesta ADPF merecem reprimenda, como tantos outros na mesma esteira – o que somente será possível por meio de decisão vinculante dessa Corte, com eficácia *erga omnes*, pela via do controle concentrado de constitucionalidade.

**V – IMPOSITIVA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR MONOCRÁTICA,
SEM A PRÉVIA OITIVA DAS AUTORIDADES COMPETENTES**

130. A Constituição prevê expressamente em seu art. 102, § 1º, a competência do STF para apreciação de ADPF, na forma da lei. Os arts. 5º e 6º da Lei nº 9.882/1999, a seu turno, admitem, expressamente, a concessão de medida cautelar no bojo de tais ações.

131. Frise-se, ainda, que o art. 5º, § 3º, da Lei n. 9.882/1999 autoriza a possibilidade de concessão de liminar consistente em qualquer “*medida que apresente relação com a matéria objeto da argüição de descumprimento de preceito fundamental*”. Cumpre ao e. STF, portanto, determinar a adoção de quaisquer medidas que sejam necessárias para a correção e reparação imediatas da inconstitucionalidade impugnada. É esta, aliás, a vocação da ADPF: “[o] *Judiciário deve ‘sanar a lesão a preceito fundamental’, mas a lei propositadamente não estabelece como isso deve ser feito, cabendo ao Supremo Tribunal Federal estabelecer a melhor forma de garantir a observância e o respeito ao preceito fundamental*”.¹⁰¹

132. Mais do que isso: é lícito ao Ministro Relator da ADPF, em casos excepcionais, conceder medida cautelar por meio de decisão monocrática, a ser posteriormente submetida ao

¹⁰¹ MELO, Teresa. *Novas Técnicas de Decisão do STF: entre inovação e democracia*. E-book. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 85.

escrutínio do Plenário. O fundamento que legitima tal atuação é o **poder geral de cautela**, quando presentes (i) a verossimilhança do direito alegado (*fumus boni iuris*) e (ii) e a urgência da medida, em razão de dano iminente (*periculum in mora*).

133. Na presente hipótese, o *fumus boni iuris* decorre de tudo o quanto já exposto: os Municípios brasileiros, insistindo no padrão inconstitucional demonstrado acima, atuam em ações judiciais que tramitam perante jurisdições de Estados estrangeiros. Ao submeterem-se à jurisdição estrangeira, os Municípios usurpam competência própria e inerente à União. Com isso, violam o pacto federativo, a soberania nacional e a igualdade soberana, por sujeitarem todo o Estado brasileiro à decisão emanada por Poder Judiciário de Estado estrangeiro. Violam, igualmente, a organização do Estado brasileiro e, em especial, as competências atribuídas ao Poder Judiciário pátrio. Ofendem, por fim, os princípios conformadores da Administração Pública brasileira, inerentes aos regimes republicano e democrático. Isso, sobretudo, em razão da violação à legalidade e à publicidade – esta última agravada pela verdadeira fuga do uso da língua portuguesa pelos entes municipais. Ao ajuizarem ações em tribunais estrangeiros, os Municípios obstam a participação, compreensão e o controle social e público sobre esses processos judiciais (e sobre a atuação da Administração Pública na lide).

134. É o que se verifica nas hipóteses concretas citadas nesta inicial, em que Municípios ajuizaram, no exterior, uma multiplicidade de ações judiciais, perante as mais variadas jurisdições – muitas delas buscando essencialmente o mesmo provimento jurisdicional, a despeito da existência de ações em trâmite no Brasil. Em todos os casos, a escolha pela jurisdição estrangeira significa o preterimento e desprezo à tutela jurisdicional brasileira, submetendo temas de relevância social e econômica e interesse público notórios ao Poder Judiciário de outros Estados soberanos, ao mesmo tempo em que dificultam a fiscalização pública e social sobre tais questões.

135. O *periculum in mora* também é evidente. Até o julgamento definitivo da presente ação constitucional, um sem-número de outros atos administrativos voltados ao ajuizamento de ações judiciais e/ou à atuação processual de Municípios no exterior poderão ser proferidas, perpetuando e agravando a lesão aos direitos fundamentais afetados. É dizer: sem a medida ora pleiteada, o risco é de (ainda maior) enfraquecimento da soberania nacional, do pacto federativo

e da jurisdição brasileira; de violação aos direitos e garantias fundamentais aos cidadãos e de fragilização das estruturas de controle sobre a Administração Pública municipal.

136. No que toca às ações em curso, a situação é ainda mais grave. Se não forem imediatamente suspensos os efeitos dos atos administrativos inconstitucionais elencados nessa ADPF, os Municípios permanecerão litigando no plano internacional a respeito de fatos ocorridos no Brasil e de questões jurídicas, econômicas e ambientais de relevância e interesse nacional. Temas já submetidos à discussão perante a jurisdição brasileira. *Tanto* o Poder Judiciário, *quanto* as demais instituições públicas envolvidas já despenderam enorme tempo e esforço na busca da adequada reparação dos danos gerados pelos acidentes ambientais de Brumadinho e Mariana. Agora, contudo, têm o seu trabalho desacreditado e potencialmente prejudicado pela tramitação de ações sobrepostas no exterior. Cabe destacar, sobretudo, a iminência do julgamento da ação que tramita no Reino Unido, agendado para outubro deste ano, a ilustrar o perigo na demora.¹⁰²

137. Além disso, não há dúvida alguma de que a atuação processual dos Municípios no exterior pode acarretar danos irreversíveis. Seguindo-se o trâmite dessas ações estrangeiras antes de decidida esta ADPF, haverá toda a sorte de prejuízos, de que são exemplo: a prática de atos processuais inconstitucionais, mas que permanecem operando efeitos, inclusive preclusivos, sobre as partes em litígio; o dispêndio de relevantes recursos públicos municipais em atos e contratações no exterior que são flagrantemente inconstitucionais; o pagamento de indenizações (sem a possibilidade de restituição), na hipótese de condenação dos réus, fundadas em atuação inconstitucional das municipalidades no plano internacional, a ensejar possível enriquecimento ilícito daqueles entes federativos; a prolação de decisões judiciais estrangeiras incompatíveis ou contraditórias com o tratamento da matéria pelo Poder Judiciário brasileiro; o estímulo a uma tendência crescente de novas e futuras demandas apresentadas por Municípios fora da jurisdição nacional, que necessita ser prontamente estancada; ou, até mesmo, a responsabilização da República Federativa do Brasil no plano internacional, caso algum dos Municípios venha a praticar ato ilícito perante outra jurisdição.

¹⁰² Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2024/01/31/justica-da-inglaterra-estende-prazo-de-julgamento-do-caso-mariana-de-11-para-14-semanas.ghtml>>. Acesso em: 10/06/2024.

138. Somem-se a esses os potenciais riscos econômico-financeiros aos Municípios que ajuizaram tais ações no exterior. Tais demandas foram propostas por meio de escritórios de advocacia estrangeiros, contratados por inexigibilidade de licitação.¹⁰³ E, em alguns casos, esses mesmos escritórios, posteriormente, celebraram aditivos contratuais com os Municípios, por meio dos quais previam relevantes pagamentos, às municipalidades, de suposto adiantamento de “(...) *parte do êxito da ação coletiva de reparação civil de danos*”.¹⁰⁴ Ou seja: partindo da presunção de êxito da pretensão ajuizada no exterior (que ainda é futura e incerta), os escritórios de advocacia comprometeram-se a repassar, desde logo, valores vultosos aos Municípios, a título de adiantamento pelas indenizações pleiteadas.

139. Deixando-se de lado por um momento os questionamentos que essas contratações suscitam quanto à sua legalidade, probidade, moralidade e impessoalidade, é certo que os compromissos financeiros assumidos pelos Municípios em favor dos escritórios de advocacia também violam a Constituição. De um lado, os valores dos adiantamentos não têm esteio em quaisquer balizamentos claros e transparentes, ao mesmo tempo em que agravam as obrigações financeiras dos Municípios em favor dos escritórios contratados – remunerados, em sua maioria, por percentuais sobre o êxito na pretensão ressarcitória. De outro, tais contratos ensejam potenciais dispêndios e recebimentos de recursos públicos em países estrangeiros. Pela disciplina constitucional, contudo, é a União quem centraliza o controle financeiro-orçamentário de dispêndios públicos no exterior. Destaca-se, em especial, o teor do **inciso V**

¹⁰³ A título de exemplo, veja-se trecho do Diário Oficial Eletrônico do município de Ipatinga/MG (n. 1.878, de 07.02.2019; Doc. 05-M): “CONTRATO Nº 01/2019 – MUNICÍPIO DE IPATINGA X EXCELLO LAW LIMITED; sociedade de responsabilidade limitada **registrada na Inglaterra e País de Gales** (número de registro 6284764); Fund. Legal: considerando o Processo nº. 008.076.2018/15986, **Inexigibilidade nº 019/2018**, resolvem de comum acordo celebrar o presente CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PATROCÍNIO JUDICIAL, regido pela Lei 8.666/93 e suas alterações posteriores; Objeto: o patrocínio judicial dos interesses do CONTRATANTE referentes a **propositura de ação de reparação civil de danos (class action)**, em face de BHP Billiton PLC em decorrência do rompimento da barragem de resíduos “Fundão” localizada no distrito de Bento Rodrigues em Mariana/MG ocorrida em 05 de novembro de 2015, no **Juízo competente no Reino Unido**; Dot. Orç.: . 339039; Prazo: a execução da decisão condenatória, ou da finalização por meio de arbitragem, mediação e conciliação (Part 36 Offers); Valor: a título de honorários, o percentual de 20% (vinte por cento) incidente sobre o valor bruto a ser percebido pela parte CONTRATANTE; Dt. Ass.: 11 de janeiro de 2019. Nardyello Rocha de Oliveira – Prefeito Municipal.” (g.n.)

¹⁰⁴ Novamente, como exemplo, veja-se trecho do Diário Oficial Eletrônico do município de Ipatinga/MG (n. 1.878, de 07.02.2019; Doc. 05-M): “TERMO DE ADITAMENTO Nº 01/2019 AO CONTRATO Nº 01/2019 – MUNICÍPIO DE IPATINGA X EXCELLO LAW LIMITED; sociedade de responsabilidade limitada registrada na Inglaterra e País de Gales (número de registro 6284764); Fund. Legal: considerando o Processo nº. 008.076.2018/15986, **Inexigibilidade nº 019/2018**, resolvem de comum acordo celebrar o presente CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PATROCÍNIO JUDICIAL, regido pela Lei 8.666/93 e suas alterações posteriores; Objeto: Pelo presente termo aditivo **o CONTRATADO compromete-se a adiantar ao MUNICÍPIO o valor pecuniário de R\$ 630.115,33, como parte do êxito da ação coletiva de reparação civil de danos**; Permanecem inalteradas as demais cláusulas e condições do contrato originário, que não foram alterados ou modificados pelo presente termo de aditamento.; Dt. Ass.: 17 de janeiro de 2019. Nardyello Rocha de Oliveira – Prefeito Municipal.” (g.n.)

do art. 52 da CRFB, segundo o qual cabe ao Senado autorizar operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados, do DF, dos Territórios e dos Municípios.

140. Assinale-se, ainda, que inexiste qualquer *periculum in mora* inverso. Primeiro e mais importante, as mesmas controvérsias levadas por Municípios à jurisdição estrangeira podem ser – e muitas efetivamente já o são – processadas pelo Poder Judiciário brasileiro, de modo que o acesso à justiça não será obstruído. Mais além, a suspensão pleiteada não impede que, na remota eventualidade de que a ação seja julgada improcedente, os Municípios retomem as tratativas e comportamento processual sob jurisdições estrangeiras.

141. Nesse contexto, o IBRAM pede a V.Exa. que conceda **monocraticamente** a medida cautelar ora pleiteada, *ad referendum* do Plenário, para determinar, **até o julgamento definitivo desta ação**: (i) a suspensão imediata de quaisquer tratativas dos Municípios brasileiros com escritórios de advocacia, que tenham por objeto ações em curso ou a serem ajuizadas perante jurisdições estrangeiras, interrompendo-se, igualmente, o fornecimento de informações e pagamentos no âmbito dos contratos celebrados com os referidos escritórios; e (ii) a obrigação de os Municípios indicados na lista anexa (Doc. 03) (ii.1.) requererem, perante aquelas jurisdições, a suspensão das ações em curso no exterior de que são parte, até o julgamento final da ação; bem como (ii.2.) se absterem de ajuizar novas ações e/ou de praticar novos atos no bojo de ações já ajuizadas em jurisdições estrangeiras.

VI – PEDIDO FINAL E EFEITOS DA DECISÃO

142. Por todo o exposto, o IBRAM pede e espera que V. Exa., forte no poder geral de cautela e, ainda, no art. 5º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, defira, monocraticamente, *ad referendum* do Plenário, a medida cautelar pleiteada.

143. A requerente pugna, ainda, pelo regular processamento da presente ação, com a intimação das autoridades pertinentes, no prazo legal, protestando, desde já, pela produção de todas as provas em Direito admitidas.

144. No mérito, pede que os pedidos formulados na presente ADPF sejam julgados procedentes *in totum*, para, com eficácia erga omnes e efeito vinculante, (i) declarar que os Municípios brasileiros não têm legitimidade para, em nome próprio, promover ações judiciais em outras jurisdições senão a brasileira; e (ii) declarar a inconstitucionalidade dos atos voltados ao ajuizamento de ações no exterior e cometidos no bojo dessas ações, praticados pelos entes municipais listados em anexo (Doc. 03), determinando, ainda, que tais Municípios se abstenham de ajuizar novas ações no exterior e que desistam daquelas em curso – tudo conforme documentos a que o IBRAM teve acesso, mas que poderão ser complementados pelos próprios Municípios indicados no anexo (tais como documentos relacionados às contratações municipais indicadas como exemplos nesta petição inicial).

145. Em cumprimento ao disposto no art. 272, § 2º, do Código de Processo Civil, a requerente informa que todas as intimações e publicações referentes a este processo deverão ser feitas, exclusivamente, sob pena de nulidade, em nome dos subscritores desta peça, no endereço constante do timbre.

146. Atribui-se à causa, para efeitos fiscais, o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Nestes termos,

Pede deferimento.

Brasília/DF, 10 de junho de 2024.

GUSTAVO BINENBOJM
OAB/DF N° 58.607

ANDRÉ CYRINO
OAB/DF N° 58.605

ALICE VORONOFF
OAB/DF N° 58.608

RAFAEL KOATZ
OAB/DF N° 46.142


EDUARDO DAMIÃO
OAB/DF N° 37.794


DIEGO HERRERA
OAB/DF N° 22.002


MARICÍ GIANNICO
OAB/DF N° 30.983


RICARDO JUNQUEIRA
OAB/DF N° 59.764

ROL DE DOCUMENTOS

- Doc. 01:** Atos constitutivos e demais documentos de representação.
- Doc. 02:** Procuração outorgada pelo IBRAM.
- Doc. 03:** Relação não-exaustiva de Municípios que exararam atos administrativos corporificando a interpretação jurídica inconstitucional impugnada.
- Doc. 04:** Documentos que demonstram o ajuizamento e/ou participação de municípios brasileiros em ações judiciais que tramitam perante jurisdições estrangeiras:
- Doc. 04-A:** **Case No. CA-2021-000440**, ação ajuizada perante o judiciário do **Reino Unido** e da qual são partes 46 municípios brasileiros: “*Claim Form*” e “*Schedule 4*”, que demonstram que são parte da ação 46 municípios brasileiros; Decisão judicial proferida no processo. Tradução juramentada de todos os documentos; notícia sobre o ajuizamento da ação veiculada no “O Globo”.
 - Doc. 04-B:** **Case 1:23-cv-08139** (City of Ouro Preto v. Merrill Lynch, Pierce, Fenner & Smith Inc, et al.), ação ajuizada perante o judiciário dos **Estados Unidos da América** pelo município de Ouro Preto: “*Class Action Complaint*” com tradução juramentada; notícia sobre o ajuizamento da ação veiculada na “Agência Brasil”.
 - Doc. 04-C:** **EXNBUI-2024-149**, ação ajuizada perante o judiciário dos **Países Baixos** por 8 municípios brasileiros: Pedido inicial da Carta Rogatória nº 20.296, pela qual a autoridade estrangeira pediu a citação de réu domiciliado no Brasil, acompanhada da petição inicial do processo estrangeiro no idioma original e traduzido ao português pelas próprias partes; notícias sobre o ajuizamento da ação veiculadas no “O Globo” e no sítio do Município de Mucuri/BA.
 - Doc. 04-D:** Notícia veiculada no “Portal 360” sobre o ajuizamento de ação perante o judiciário da **Alemanha** pelos municípios de Brumadinho/MG e Mário Campos/MG.
- Doc. 05:** Atos administrativos municipais oriundos da interpretação inconstitucional de que Municípios poderiam ser partes em jurisdição estrangeira:
- Doc. 05-A:** Aimorés
 - Doc. 05-B:** Aracruz
 - Doc. 05-C:** Baixo Guandu

- Doc. 05-D:** Barra Longa
 - Doc. 05-E:** Brumadinho
 - Doc. 05-F:** Colatina
 - Doc. 05-G:** Conceição da Barra
 - Doc. 05-H:** Conselheiro Pena
 - Doc. 05-I:** Coronel Fabriciano
 - Doc. 05-J:** Engenheiro Caldas
 - Doc. 05-K:** Governador Valadares
 - Doc. 05-L:** Ipaba
 - Doc. 05-M:** Ipatinga
 - Doc. 05-N:** Mariana
 - Doc. 05-O:** Marilândia
 - Doc. 05-P:** Nova Viçosa
 - Doc. 05-Q:** Ouro Preto
 - Doc. 05-R:** Resplendor
 - Doc. 05-S:** Rio Doce
 - Doc. 05-T:** São Domingos da Prata
 - Doc. 05-U:** São José do Goiabal
 - Doc. 05-V:** São Mateus
 - Doc. 05-W:** São Pedro dos Ferros
 - Doc. 05-X:** Tumiritinga
- Doc. 06:** Parecer da lavra da Professora Doutora Nadia de Araujo, Professora de Direito Internacional Privado da PUC-Rio, sobre o tema objeto da ADPF.