

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.102.229 RIO DE JANEIRO

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECDO.(A/S)	: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: HARIMANN ANTONIO DIAS DE ARAUJO
RECDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECDO.(A/S)	: CORREGEDOR-GERAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO

Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

O Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro ajuizou Representação de Inconstitucionalidade em face da Lei Estadual 6.369, de 20 de dezembro de 2012, “especialmente quanto à Tabela 02 – Atos dos Juizados Especiais – Nota Integrante de nº 15 e do Provimento CGJ nº 80/2011, art. 11, número I, da Corregedoria Geral de Justiça” (fl. 1, Vol. 14), que dispõem sobre a incidência de custas processuais e taxas judiciárias, em ações cíveis e medidas protetivas, no âmbito dos Juizados Especiais da Violência Doméstica e Familiar contra a mulher.

Sustenta na exordial, em suma, que houve violação aos artigos 5º; 6º; e 9º, *caput*, e § 1º, da Constituição Estadual, bem como aos arts. 1º, II e III; 3º, I, III e IV; 5º, I, XLI e LXXVII, e §2º; e 226, §8º, da Constituição Federal, bem como da Convenção de Belém do Pará. Alega que ao exigir o

RE 1102229 / RJ

recolhimento de taxa judiciária e custas em medidas cautelares e ações de natureza cível em trâmite nos Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a lei impugnada contraria o princípio da dignidade da pessoa humana, o livre exercício da cidadania e a proibição de discriminação de gênero. Aduz que *a cobrança de custas em relação às medidas de proteção previstas na Lei Maria da Penha não se afigura adequada, porque se trata de situação em que a mulher encontra-se em situação de vulnerabilidade* (fl. 3, Vol. 14). Menciona que o atendimento a mulheres em situação de violência doméstica deve ser realizado independentemente de aferição de sua hipossuficiência econômica, *tendo em vista a vulnerabilidade decorrente da própria situação de violência e por força do disposto no artigo 28 da lei 11340/2006, que garante a toda mulher em situação de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços da Defensoria Pública, em sede policial ou judicial, mediante atendimento humanizado* (fl. 7, Vol. 14).

Ao final, requer seja “julgado procedente o pedido (...), declarando, com eficácia *ex tunc* e efeitos *erga omnes* a inconstitucionalidade da Lei nº 6369, de 20 de dezembro de 2012, do Estado do Rio de Janeiro, especialmente quanto à Tabela 02 – Atos dos Juizados Especiais – Nota Integrante de nº 15 e do Provimento CGJ nº 80/2011, art. 11, número I, da Corregedoria Geral de Justiça” (fl. 8, Vol. 14).

A Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro manifestou-se pela improcedência da ação, aos fundamentos de que (a) não houve demonstração de violação de dispositivos constitucionais; (b) a ação funda-se em Tratado Internacional com *status* de lei ordinária; (c) a pretensão ministerial fere o princípio constitucional da proporcionalidade, pois “ao defender a isenção de custas e taxa judiciária em relação às medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha (Lei Federal nº 11.340/06) independentemente da situação de hipossuficiência econômica da parte requerente, ocasiona prejuízos superiores aos benefícios, onerando todo o universo de jurisdicionados (inclusive as próprias vítimas de violência doméstica) com o maior congestionamento da Justiça e a consequente ampliação do risco de erro judiciário

RE 1102229 / RJ

decorrente da cognição deficiente” (fl. 2, Vol. 1).

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro julgou improcedente a ação em acórdão assim ementado (fls. 1-2, Vol. 2):

“REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE – TABELA 02 – ATOS DOS JUIZADOS ESPECIAIS – NOTA INTEGRANTE Nº 15, DA LEI Nº 6369/2012, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E PROVIMENTO CGJ Nº 80/2011, ARTIGO 11, NÚMERO I, DA CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA – TAXA JUDICIÁRIA E CUSTAS NAS MEDIDAS CAUTELARES E AÇÕES DE NATUREZA CÍVEL EM TRÂMITE NOS JUIZADOS ESPECIAIS DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER DEVIDAS EM DECORRÊNCIA DA OBRIGATORIEDADE DE REMUNERAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO PRESTADO, OBSERVADA A CONCESSÃO DA GRATUIDADE DE JUSTIÇA AOS NECESSITADOS – AUSÊNCIA DE OFENSA A DIREITOS INDIVIDUAIS – IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE”.

Opostos Embargos de Declaração, foram rejeitados (Vol. 6).

Irresignada, a parte interpõe o presente Recurso Extraordinário, com fundamento no artigo 102, III, “a” e “c”, da Constituição Federal, no qual alega que houve violação aos artigos 1º, II e III; 3º, I, III e IV; 5º, I, XXXV, XLI, LXXVII, §2º; e 226, §8º da Carta Magna, pois (a) “a inaplicabilidade da norma estadual decorre da circunstância de que a competência normativa geral para legislar sobre custas dos serviços forenses é da União desde que tenha exercido a competência legislativa sobre o assunto na esfera da competência legislativa concorrente, tal como aconteceu no art. 28 da Lei Nacional nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha..); (b) embora o Estado tenha competência suplementar para legislar sobre custas e serviços forenses, deve respeitar a norma geral editada pela União que prevê assistência judicial gratuita em sede policial

RE 1102229 / RJ

e judicial (artigo 28 da Lei 11.340/2006); (c) a cobrança de custas processuais e taxas judiciárias de mulheres vítimas de violência doméstica não se coaduna com as normas constitucionais, com a Lei Maria da Penha, nem com compromissos internacionais assumidos pelo Brasil; e (d) “A Lei Maria da Penha é clara ao garantir a toda mulher em situação de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços de Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita, em sede policial e judicial, mediante atendimento específico e humanizado (art. 28)” (fl. 19, Vol. 8).

É o relatório. Decido.

Reputam-se preenchidos todos os pressupostos constitucionais de admissibilidade. Dessa forma, passo à análise do mérito.

O Tribunal de origem negou provimento à representação de inconstitucionalidade sob o fundamento de que haveria ofensa ao princípio da isonomia se um determinado grupo de indivíduos deixasse de recolher valores que remuneram o serviço público prestado. Por oportuno, vejam-se trechos do voto condutor do acórdão recorrido (fls. 3-4, Vol. 2):

“A representação, contudo, não procede. E isto porque as custas judiciais servem à manutenção do serviço público da prestação jurisdicional, remunerado por meio de taxa, sendo da competência dos Estados o seu estabelecimento, a qual deve ser paga pelo usuário independentemente de sua concordância ou vontade, inexistindo razão para que um determinado grupo de indivíduos deixe de recolher os valores que remunerem esse serviço, sob pena de ofensa ao princípio da isonomia, sendo certo que, na hipótese, a lei estadual reconheceu apenas na ocorrência de hipossuficiência a desnecessidade de recolhimento de custas pela demandante que se utiliza do Juizado Especial da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, encontrando-se, portanto, em perfeita harmonia com o sistema constitucional vigente a cobrança das custas inserta na

legislação impugnada, considerando que a competência para instituir tributos importa a de conceder possíveis benefícios, não se vislumbrando, por oportuno, situação discriminatória, posto que a prestação jurisdicional não é dirigida a um homem ou a uma mulher, mas a um indivíduo integrante da sociedade.

Verifica-se, portanto, inexistir na legislação afrontada ofensa a preceito constitucional, garantida a gratuidade de justiça aos necessitados, não podendo prosperar a pretensão deduzida em Juízo”.

A seu turno, a Lei Maria da Penha dispõe em seu artigo 28 que:

“Art. 28. É garantido a toda mulher em situação de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços de Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita, nos termos da lei, em sede policial e judicial, mediante atendimento específico e humanizado.”

Os dispositivos impugnados, por sua vez, estabelecem que:

(a) Lei 6.369/2018 (Tabela 2, Nota 15): “Nos Juizados Especiais da Violência Doméstica e Familiar contra Mulher, a incidência de custas deverá observar, no tocante às ações de natureza cível, as regras previstas no art. 26 desta Lei, com valores e observações contidas nesta tabela. Em relação às eventuais ações de cunho cível para o estabelecimento de medidas protetivas em favor da mulher, o recolhimento de custas e de taxa judiciária deve observar os valores dispostos na tabela 01 desta lei, sendo recolhidas antecipadamente, ou, sendo a autora hipossuficiente, pelo réu condenado”.

(b) Provimento CGJ 80/2011: “Art. 11. Nos Juizados Especiais da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, o recolhimento de custas judiciais, emolumentos de registro/baixa e de taxa judiciária deve observar os seguintes parâmetros:

I – as medidas cautelares e eventuais ações de natureza

cível em trâmite nesta sede suscitam o recolhimento antecipado de custas e taxa judiciária, a ser realizado em GRERJ, com os valores definidos pelas Tabelas constantes da Portaria de Custas Judiciais, nos moldes dos dispositivos da Lei Estadual nº 3.350/1999 e do Decreto Lei Estadual 05/75. Caso o autor seja beneficiário da Gratuidade de Justiça, o ônus do recolhimento das custas e taxa judiciária recairá sobre o réu vencido, em consonância com artigo 11 da Lei Federal nº 1060/1950 e Enunciado nº 18 do Aviso TJ nº 72/2006.”

Inicialmente, cumpre analisar, se o Estado do Rio de Janeiro exorbitou de sua competência suplementar ao editar norma que determina o recolhimento de custas processuais e taxas judiciárias em ações cíveis e medidas protetivas de competência dos Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a despeito de a Lei Maria da Penha, norma geral editada pela União, prever a Assistência Judiciária Gratuita em âmbito judicial.

Quanto às regras de competência, tive a oportunidade de me manifestar nos autos da ADI 5.352, publicado em 3/12/2018:

“O federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula *Estado de Direito*, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (*Manual de direito constitucional*. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t. 1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão não está na maior ou menor

importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim, na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

‘a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal”. (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome *Publius*, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos

mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos *era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem*, por equilibrar o exercício do poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da *mais maravilhosa obra jamais concebida*, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers*, nº IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoria de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto, obviamente, nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos

momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas

mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (*Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional.

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22) a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (*A ordem constitucional americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana (*Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a

distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao interprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação*. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo*. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. *Rui Barbosa e a federação*. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

Relativamente à competência legislativa concorrente, é forçoso ressaltar que sua instituição cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da CF. Já aos Estados, no âmbito dessa distribuição vertical de competências legislativas, caberá o exercício da competência suplementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e a competência legislativa plena — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).

Assim, encontrando-se as custas dos serviços forenses elencados no

RE 1102229 / RJ

rol das matérias de competência legislativa concorrente (art. 24, IV, CF/1988), verifica-se que o Estado do Rio de Janeiro tem competência para suplementar norma geral editada pela União. Todavia, da análise acurada da legislação local em questão, forçoso acolher a tese recursal no sentido de que extrapolou a norma expressa no art. 28 da Lei Maria da Penha (*É garantido a toda mulher em situação de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços de Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita, nos termos da lei, em sede policial e judicial, mediante atendimento específico e humanizado*), norma de caráter geral e que deve ser observada pelos demais entes da federação ao legislarem sobre essa matéria.

Ademais, a Lei 11.340/2006 foi elaborada com o escopo de dar efetividade ao artigo 226 da Constituição Federal, cujo § 8º prevê que *“o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.*

Ora, se um dos mecanismos de proteção à mulher em estado de vulnerabilidade foi justamente isentá-la dos custos do processo judicial, não poderia o Estado-Membro, na contramão dos avanços protetivos, tolher esse direito.

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, DOU PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO para julgar procedente o pedido (fl. 8, Vol. 14).

Publique-se.

Brasília, 13 de dezembro de 2018.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

Documento assinado digitalmente