

03/04/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.922 RIO DE JANEIRO

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Estadual que disciplina a homologação judicial de acordo alimentar firmado com a intervenção da Defensoria Pública (Lei 1.504/1989, do Estado do Rio de Janeiro). 3. O Estado do Rio de Janeiro disciplinou a homologação judicial de acordo alimentar nos casos específicos em que há participação da Defensoria Pública, não estabelecendo novo processo, mas a forma como este será executado. Lei sobre procedimento em matéria processual. 4. A prerrogativa de legislar sobre procedimentos possui o condão de transformar os Estados em verdadeiros “laboratórios legislativos”. Ao conceder-se aos entes federados o poder de regular o procedimento de uma matéria, baseando-se em peculiaridades próprias, está a possibilitar-se que novas e exitosas experiências sejam formuladas. Os Estados passam a ser partícipes importantes no desenvolvimento do direito nacional e a atuar ativamente na construção de possíveis experiências que poderão ser adotadas por outros entes ou em todo território federal. 5. Desjudicialização. A vertente extrajudicial da assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública permite a orientação (informação em direito), a realização de mediações, conciliações e arbitragem (resolução alternativa de litígios), entre outros serviços, evitando, muitas vezes, a propositura de ações judiciais. 6. Ação direta julgada julgada improcedente.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar improcedente

ADI 2922 / RJ

a Ação Direta, nos termos do voto do relator, ministro Gilmar Mendes.

Brasília, 03 de abril de 2014.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente

17/03/2011

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.922 RIO DE JANEIRO

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
REQDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
REQDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Cuidam os autos de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Procurador-Geral da República, em face da Lei Estadual 1.504, de 24 de agosto de 1989, do Estado do Rio de Janeiro, que regula a homologação judicial do acordo sobre a prestação de alimentos firmado com a intervenção da Defensoria Pública.

Eis o teor da norma impugnada:

“ Art. 1º - O acordo sobre a prestação de alimentos, entre pessoas ao amparo da Lei nº 1060, de 5 de fevereiro de 1950, firmado com a intervenção da Defensoria Pública, será apresentado ao Juízo competente para homologação, emprestando-lhe força executória.

Art. 2º - O Defensor Público terá a iniciativa de promover, junto ao Juízo competente a designação de dia e hora para a audiência dos interessados e eventual homologação do acordo.
§ 1º - O Juiz pode recusar a homologação se comprovar que o acordo não preserva suficientemente os interesses a que se refere ou se tiver fundada dúvida sobre a liberdade de consentimento de qualquer dos interessados no acordo.
§ 2º - As assinaturas na ata da audiência valendo pela ratificação formal do acordo, serão lançadas na presença do Juiz, para a sua homologação.

ADI 2.922 / RJ

§ 3º - Se um dos interessados não puder ou não souber assinar é lícito que outrem o faça/a seu rogo, na presença de 2 (duas) testemunhas, deixando no lugar da assinatura a impressão digital do polegar direito do interessado que pessoalmente, não assinar.

§ 4º - Na impossibilidade física de se deixar a impressão digital será cogitada ou de outro dedo do interessado, a circunstância será consignada por escrito, dispensando-se a coleta da impressão.

Art. 3º - Homologado o acordo será, se for o caso, dirigido ofício, a quem de direito, para o desconto em folha de pagamento do valor da pensão acordada.

Art. 4º - A pensão se fixará em valor corrigível monetariamente, nos termos do art. 22 e seu parágrafo da Lei nº 6515, de 26 de dezembro de 1977, e a sua modificação, revisão ou exoneração só se fará ação judicial própria.

Art. 5º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

O requerente alega, em síntese, que a norma impugnada estaria eivada de inconstitucionalidade formal, tendo em vista que o Poder Legislativo Estadual, ao editar a referida lei estadual, que dispõe sobre alimentos, teria usurpado a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e sobre direito processual civil (art. 22, I, da Constituição Federal).

Nesse sentido, assevera que a norma impugnada, por tratar de alimentos, pertence ao campo do direito civil, e a pretensão judicial de satisfazê-la, ao direito processual civil. Dessa maneira, o acordo constante na referida lei seria uma transação disciplinada pelo Código Civil e a homologação seria a sentença, regulamentada pelo Código de Processo Civil.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro ofereceu informações (fls. 29-34), nas quais se manifesta pela improcedência da ação, uma vez que a lei impugnada “*não se presta a legislar sobre direito civil ou processo civil*”.

ADI 2.922 / RJ

Nesse sentido, a requerida assevera que os dispositivos constitucionais aplicáveis ao caso seriam os incisos XI e XIII do art. 24 da Constituição Federal, segundo os quais é de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal a legislação sobre procedimentos administrativos e sobre assistência jurídica e defensoria pública.

Alega, ainda, que a norma ora em apreço é norma especial e não contém caráter geral, *“daí porque encontra-se subsumida na competência legislativa suplementar estadual, art. 24, § 2º da CF”*.

O Governador do Estado do Rio de Janeiro, nas informações prestadas às fls. 68/69, manifesta-se pela improcedência da ação. Nesse sentido, afirma que os dispositivos impugnados estariam dentro da competência legislativa atribuída aos Estados pelos arts. 24, XI; e 25 da Constituição Federal.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência da ação, ao argumento de que a lei impugnada possuiria dispositivos de caráter processual civil, uma vez que regularia atos jurisdicionais do Estado (fls. 62-66).

O parecer da Procuradoria-Geral da República (fls. 72-74) é pela procedência do pedido, visto que a norma atacada, assim como afirmado pela requerente, seria formalmente inconstitucional, violando o disposto no art. 22, I, da Constituição Federal.

É o relatório, do qual a Secretaria distribuirá cópia aos demais Ministros desta Corte.

17/03/2011

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.922 RIO DE JANEIRO

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): A controvérsia constitucional cinge-se a saber se a Lei nº 1.504/1989, do Estado do Rio de Janeiro, trata de matéria relativa a direito civil e a direito processual civil e, portanto, padece de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 22, inciso I, da Constituição Federal.

O Estado do Rio de Janeiro alega que, por meio da referida lei, estaria exercendo competência legislativa meramente suplementar, nos termos do art. 24, § 2º, da Constituição Federal.

Da leitura da norma impugnada, verifica-se que o referido diploma, ao tratar da homologação de acordo, realmente estabelece um modelo procedimental complementar à sistemática processual dos Códigos Civil e de Processo Civil.

Ainda que a legislação do Estado do Rio de Janeiro verse sobre homologação de acordo na prestação alimentícia, que inclui matérias que dizem respeito ao direito civil e processual civil, de competência privativa da União, não vislumbro vício formal e violação da estrutura de divisão de competências legislativas.

A apreciação da diferença entre meramente definir critérios procedimentais, e, portanto, estar subsumido à competência concorrente prevista no art. 24, XI e XII da Constituição Federal, e regular matéria de direito civil e processo civil, cuja competência é privativa da União, é tarefa que deve ser cuidadosamente realizada.

Processo é o instrumento pelo qual o Estado presta a jurisdição, ao passo que procedimento é a forma como o processo é desenvolvido e executado. O direito processual cuida da unidade, da série de atos pelos quais se dá a prestação jurisdicional. O procedimento, por sua vez, é a ordem como esses atos serão desenvolvidos, tem relação com sua dinâmica, incluindo-se aí o modo de postular, a estrutura da petição inicial, o modo como serão colhidas provas admitidas pela legislação

ADI 2.922 / RJ

processual.

Na estrutura federativa brasileira, coube à União estabelecer privativamente normas processuais, válidas uniformemente em toda a Federação. À própria União, Estados e Distrito Federal foi concedida a competência concorrente de, utilizando-se de certo grau de autonomia, criar regras procedimentais para melhor execução da legislação processual federal.

Os Entes federativos, portanto, têm a prerrogativa de definir a forma como a matéria processual será executada, de acordo com a maneira que julgar ser mais adequada para atender suas peculiaridades, consoante art. 24, §3, da Constituição Federal.

Assim, a Constituição Federal, ao incluir ao rol das competências concorrentes a edição de leis que versem sobre *procedimentos em matéria processual*, garantiu a preservação do poder de os Entes federativos editarem normas que atendam aos seus anseios e características locais, adequando o modo como se desenvolve o processo à sua realidade. Essa previsão está calcada em um princípio basilar do sistema federativo, que é o respeito ao pluralismo federal.

Ressalto, ainda, que a prerrogativa de legislar sobre procedimentos possui também o condão de transformar os Estados em verdadeiros *laboratórios legislativos*. Ao conceder-se aos Entes federados o poder de regular o procedimento de uma matéria, baseando-se em peculiaridades próprias, está a possibilitar-se que novas e exitosas experiências sejam formuladas. Os Estados passariam a ser partícipes importantes no desenvolvimento do direito nacional e a atuar ativamente na construção de possíveis experiências que poderão ser adotadas por outros Entes ou em todo território federal.

Com essas considerações, entendo que o Estado do Rio de Janeiro teve meramente o intuito de disciplinar a homologação judicial de acordo alimentar nos casos específicos em que há participação da Defensoria Pública, não estabelecendo novo processo, mas a forma como este será executado. Logo, minha análise é no sentido de que a Lei 1.504/1989 versa sobre procedimento.

ADI 2.922 / RJ

Também não merece prosperar a manifestação da Advocacia- Geral da União no sentido de que (fl. 65):

“(...) a lei impugnada cria diversas condições para a homologação judicial, além de transferir ao defensor público a competência para marcar audiência, que pertence ao juiz, segundo o Código de Processo Civil”. (grifei).

Da leitura da norma impugnada depreende-se que caberá ao defensor público atuar, junto ao Juízo competente, no sentido de promover que a homologação do acordo seja efetivada. Não caberia ao defensor a competência de marcar a audiência, mas agir com o intuito de que esta seja promovida, por meio de ato do Magistrado.

Relembro, por fim, que a assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública abrange não apenas a defesa em juízo, mas todas as formas de serviços jurídicos, judiciais e extrajudiciais.

A vertente extrajudicial da assistência jurídica permite a prestação de orientações (informação em direito), a realização de mediações, conciliações e arbitragem (resolução alternativa de litígios), entre outros serviços, evitando, muitas vezes, a propositura de ações judiciais.

Tudo isso vai ao encontro da desjudicialização e desburocratização da efetivação dos direitos, uma nova faceta do movimento pelo acesso à justiça (Cf. Programa de Governo para Democratização do Acesso à Justiça e Fortalecimento da Defensoria Pública, elaborado pela Associação Nacional dos Defensores Públicos).

Ante todo o exposto, concluo meu voto no sentido de improcedência desta ação, para que seja declarada a constitucionalidade da Lei 1.504/89, do Estado do Rio de Janeiro.

17/03/2011

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.922 RIO DE JANEIRO

DEBATE

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Vossa Excelência está considerando que é procedimento e não processo?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Exatamente, levando em conta, inclusive, que isto é um tipo de experimento institucional no sentido da desjudicialização, de dar um papel de conciliação maior à Defensoria Pública.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Ministro Gilmar, eu tenho dúvidas. Compartilho do ponto de vista de Vossa Excelência e também do que já foi veiculado hoje, pelo Ministro Marco Aurélio, no sentido de que devemos prestigiar ao máximo a iniciativa legislativa dos Estados em homenagem ao princípio federativo. Creio, também, que muitos dos dispositivos impugnados são claramente de natureza procedimental e não processual, mas alguns aspectos aqui me impressionam e se situam no campo fronteiro. No artigo 1º, por exemplo, a lei empresta força executória à decisão homologada, quer dizer, este é um aspecto que me preocupa um pouco: uma lei estadual emprestar força executória a uma decisão?

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: A vigente Constituição da República confere ao Estado-membro competência legislativa para dispor sobre "*procedimentos em matéria processual*" (CF, art. 24, XI).

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Isso é retórico, é uma reiteração.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Pois é. Vamos esclarecer isso, então está reiterando.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Mas após o juízo; após a homologação em juízo.

17/03/2011

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.922 RIO DE JANEIRO

VISTA

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, com o voto do Ministro Relator, Gilmar Mendes, confesso que também tenho algumas dúvidas, por exemplo, na convalidação de uma transação, que é matéria de Direito Civil. Aqui há uma incumbência imposta à Defensoria Pública, que tem lei complementar sobre as suas funções. Então, eu gostaria de pedir vista.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Vou aguardar a vista de Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Eu queria fazer uma ponderação.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Vossa Excelência me permite, só para complementar? Outro aspecto que me impressiona, mas evidentemente estou aberto a ponderações, alterações de pontos de vista: por exemplo, o artigo 4º diz que a pensão se fixará em valor corrigido, monetariamente, nos termos do artigo 22, etc. Ou esse dispositivo está simplesmente repetindo um dispositivo de uma lei federal e, portanto, é inócuo, ou então está inovando no ordenamento jurídico. Então me parece que existem alguns elementos, aqui, que podem eventualmente conflitar por competência federal da União, seja em matéria de Direito Civil, seja em matéria de Direito Processual Civil. Mas aguardo a vista do eminente Ministro Luiz Fux.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Na verdade, a gente que tem experiência com atividade legislativa sabe que quem elabora uma lei procede como quem conta uma história, então, é a dificuldade de eventualmente deixar um ou outro dispositivo. Por isso os regulamentos, de alguma forma, esmiúçam e às vezes repetem disposições da lei, o que nos leva a perguntar por quê. Aqui também percebe-se que o legislador estadual acabou repetindo normas, por

ADI 2922 / RJ

exemplo, essa da força executória; é óbvio que isso já está dito na legislação processual civil - dito, ou não, teria força executória - ou a outra regra é meramente de remição, a questão da correção monetária, porque ela está remetendo exatamente à lei que dispõe sobre o assunto.

Achei que esse caso era interessante, porque reforça o papel da Defensoria Pública numa área que é extremamente sensível, do ponto de vista social. Nós temos um grande problema com a falta, nós sabemos da seriedade que ocorre, que as ações demoram indefinidamente e elas deixam de ter, de certa forma, o caráter alimentício. Então há esse esforço que me pareceu digno de nota. Seria muito fácil seguir a linha da Defensoria e da Procuradoria e dizer se trata de lei processual ou civil.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Há um elemento que eu gostaria de trazer aos nobres colegas, e, antes disso, digo que estou plenamente de acordo com a posição do **Ministro Gilmar Mendes**.

O art. 1.699 do Código Civil diz:

"Se, fixados os alimentos, sobrevier mudança na situação financeira de quem os supre, ou na de quem os recebe, poderá o interessado reclamar ao juiz, conforme as circunstâncias, exoneração, redução ou majoração do encargo."

Não existe trânsito em julgado sobre essa homologação. Ela poderá ser revista. Alimentos não faz coisa julgada. Então, aqui, trata-se, realmente, de acesso facilitado à Justiça, numa composição de litígio por intermédio da defensoria. O que é plenamente justificável.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: O pedido de vista do Ministro LUIZ FUX permitirá maior reflexão de todos os Juízes desta Corte sobre o tema ora em exame.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Em termos jusfilosóficos, a lei é muito boa, ela otimiza esse acesso à Justiça. Mas, por exemplo, ela aqui estabelece que o juiz pode recusar a homologação do acordo com

ADI 2922 / RJ

requisitos próprios da lei. É uma matéria que precisa ser sopesada, porque - já imaginou - cada Estado tem um método.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Mas é uma lei estadual que determina algo ao juiz, se pode ou não fazer.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Esse é o dilema - volto a dizer - de quem faz lei. E aquela distinção - aí os Colegas processualistas saberão explicitar melhor do que eu -, nesta questão, sobre o que é processo e o que é procedimento. De novo aquele problema: como o Estado vai conseguir legislar sobre procedimento se, eventualmente, não tratar, ainda que considerando como dado, como posto, como um dado dogmático, o Direito Processual. Quer dizer, é esse o dilema. Tanto é que essa competência é pouco utilizada na prática, embora os processualistas tenham elogiado bastante essa tentativa, na prática, ela é pouco utilizada, porque essa confusão acaba aparecendo.

Mas vamos aguardar o pedido de vista do Ministro Luiz Fux.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.922

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Decisão: Após o voto do Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator), julgando improcedente a ação direta, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Luiz Fux. Ausentes, neste julgamento, a Senhora Ministra Ellen Gracie e os Senhores Ministros Ayres Britto e Joaquim Barbosa. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 17.03.2011.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira.

p/ Luiz Tomimatsu
Secretário

03/04/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.922 RIO DE JANEIRO

VOTO - VISTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE DISCIPLINA A HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL DE ACORDO SOBRE PRESTAÇÃO ALIMENTÍCIA. ALEGAÇÃO DE INVASÃO À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE DIREITO CIVIL E DIREITO PROCESSUAL CIVIL (CF, ART. 22, I). INOCORRÊNCIA. REGRAS INSERIDAS NO ÂMBITO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ACERCA DE PROCEDIMENTOS EM MATÉRIA PROCESSUAL (CF, ART. 24, XI, §§ 1º E 2º). DIPLOMA ESTADUAL QUE MINUDENCIA OS REQUISITOS FORMAIS PARA A PRÁTICA DE ATOS PROCESSUAIS, SEM AFRONTA ÀS DIRETRIZES GERAIS PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO FEDERAL. VALIDADE, À LUZ DO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO, DA MERA REPETIÇÃO EM LEI ESTADUAL DO TEOR DE REGRAS FEDERAIS QUE GUARDEM PERTINÊNCIA COM O TEMA DISCIPLINADO. FINALIDADE DIDÁTICA

ADI 2922 / RJ

DE CONSOLIDAÇÃO DO CONJUNTO
NORMATIVO INCIDENTE NA MATÉRIA.
FUNÇÃO SIMBÓLICA DA LEGISLAÇÃO
COMO REFORÇO DO PERFIL SOCIAL DA
DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL.
IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Na presente ação direta, pretende o Procurador-Geral da República a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 1.504/89, do Estado do Rio de Janeiro, que *“regula a homologação judicial do acordo sobre prestação de alimentos firmado com a intervenção da Defensoria Pública”*. O diploma se compõe de cinco artigos, cuja redação é a seguinte:

Art. 1º - O acordo sobre a prestação de alimentos, entre pessoas ao amparo da Lei nº 1060, de 5 de fevereiro de 1950, firmado com a intervenção da Defensoria Pública, será apresentado do Juízo competente para homologação, emprestando-lhe força executória.

Art. 2º - O Defensor Público terá a iniciativa de promover, junto ao Juízo competente a designação de dia e hora para a audiência dos interessados e eventual homologação do acordo.

§ 1º - O Juiz pode recusar a homologação se comprovar que o acordo não preserva suficientemente os interesses a que se refere ou se tiver fundada dúvida sobre a liberdade de consentimento de qualquer dos interessados no acordo.

§ 2º - As assinaturas na ata da audiência valendo pela ratificação formal do acordo, serão lançadas na presença do Juiz, para a sua homologação.

§ 3º - Se um dos interessados não puder ou não souber assinar é lícito que outrem o faça/a seu rogo, na presença de 2 (duas) testemunhas, deixando no lugar da assinatura a impressão digital do polegar direito do interessado que

ADI 2922 / RJ

pessoalmente, não assinar.

§ 4º - Na impossibilidade física de se deixar a impressão digital será cogitada ou de outro dedo do interessado, a circunstância será consignada por escrito, dispensando-se a coleta da impressão.

Art. 3º - Homologado o acordo será, se for o caso, dirigido ofício, a quem de direito, para o desconto em folha de pagamento do valor da pensão acordada.

Art. 4º - A pensão se fixará em valor corrigível monetariamente, nos termos do art. 22 e seu parágrafo da Lei nº 6515, de 26 de dezembro de 1977, e a sua modificação, revisão ou exoneração só se fará ação judicial própria.

Art. 5º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 24 de agosto de 1989.

W. MOREIRA FRANCO

Governador

O autor sustenta que a referida Lei invadiria a competência da União para dispor sobre direito civil e direito processual, já que o tema *“de alimentos pertence ao campo do Direito Civil, e a pretensão de satisfazê-lo, ao Direito Processual”*.

Às fls. 29 e seguintes foram prestadas informações pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, defendendo a constitucionalidade da Lei ao argumento de que sua edição teve por base os incisos XI e XIII do art. 24 da Constituição Federal, que definem a competência dos Estados para legislar sobre *“procedimentos em matéria processual”* e *“assistência jurídica e defensoria pública”*. Assim, segue o argumento, *“a Lei estadual ora atacada veio instituir medidas exclusivamente para facilitar e agilizar o estabelecimento de acordos judiciais relativos a*

ADI 2922 / RJ

prestação alimentícia”.

Em sua manifestação, o Advogado-Geral da União asseverou a inconstitucionalidade da Lei impugnada, por se imiscuir no campo do direito civil e do direito processual.

Na sequência, a então Governadora do Estado do Rio de Janeiro prestou informações defendendo a constitucionalidade da Lei. Ressaltou, em primeiro lugar, que seu conteúdo diria respeito a aspectos procedimentais e à auto-organização dos Estados-membros (art. 25 da CF), na medida em que a Defensoria Pública é órgão do Poder Executivo estadual. Afirmou, ainda, que os dispositivos impugnados apenas reiteram ou a orientação já dominante na doutrina e na jurisprudência sobre o tema, ou o teor, sobre a mesma matéria, das normas previstas na legislação federal.

O Procurador-Geral da República, em parecer, reiterou a inconstitucionalidade da Lei, na linha da argumentação exposta na inicial.

Iniciado o julgamento do feito, pelo Plenário desta Corte, na sessão de 17 de março de 2011, votou o Relator Min. Gilmar Mendes no sentido da improcedência do pedido. Frisou Sua Excelência que estaria ao alcance dos Estados-membros a edição de normas procedimentais visando à adaptação, às particularidades regionais, das normas processuais previstas na legislação federal, com base no art. 24, XI, da Constituição. Tal competência concorrente, segundo o Min. Relator, daria ensejo a que os entes federativos promovessem novas experiências sobre a forma como a matéria processual será executada, transformando os Estados-membros em *“verdadeiros laboratórios legislativos”*.

Formulei pedido de vista dos autos para melhor análise da matéria.

ADI 2922 / RJ

Entendo, em harmonia com o voto proferido pelo ilustre relator, que o pedido deve ser julgado integralmente improcedente.

É que, por um lado, a lei impugnada, em grande parte de seus dispositivos, *limita-se a meramente repetir, de forma didática, o teor de enunciados normativos previstos na legislação federal*, em domínios nos quais goza a União de competência normativa privativa. E nisso, ressalte-se, não há qualquer inconstitucionalidade a ser declarada. Com efeito, tanto como pode o Decreto do Chefe do Executivo (CF, Art. 84. *Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução*), como ato infralegal, repetir o que sobre o tema disponha a lei que lhe serve de fundamento, para assim sistematizar didaticamente o regime jurídico da matéria, consolidando-o, pode também a lei estadual se limitar a reproduzir o teor de regras federais que guardem pertinência temática com o objeto por ela regulado.

Por certo, não é possível afirmar, do ponto de vista teórico, que entre a lei estadual e a lei federal haja, invariavelmente, a mesma relação de hierarquia que existe entre a lei e o decreto regulamentar, de vez que tanto a lei estadual como a lei federal, como se sabe, buscam fundamento direto na Constituição, que reparte a competência legislativa entre os entes federativos. Nada obstante, também a lei estadual, de igual sorte ao que se passa com o decreto regulamentar, deve observar a lei federal naquilo em que só esta última tenha autorização constitucional para dispor, e precisamente por isso é que se justifica a alusão, *in casu*, à *finalidade didática* na repetição e consolidação de normas federais no diploma estadual.

E, evidentemente, caso sobrevenha lei federal dispondo de forma distinta da que embasara as normas da lei estadual, perderá esta última, automática e definitivamente, sua eficácia, prevalecendo apenas a força cogente da lei federal.

ADI 2922 / RJ

Assim, o art. 1º da Lei impugnada, ao afirmar que “o acordo sobre a prestação de alimentos, entre pessoas ao amparo da Lei nº 1060, de 5 de fevereiro de 1950, firmado com a intervenção da Defensoria Pública, será apresentado ao Juízo competente para homologação, emprestando-lhe força executória”, na realidade apenas sinaliza no mesmo sentido do que dispõem as leis federais de processo, em especial o art. 457-N, III, do CPC, que prevê a sentença homologatória de conciliação ou de transação como título executivo judicial.

Da mesma forma, o *caput* do art. 2º da Lei, que prevê que “o Defensor Público terá a iniciativa de promover, junto ao Juízo competente, a designação de dia e hora para a audiência dos interessados e eventual homologação do acordo”, tão-somente explicita a possibilidade de que os membros da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, como órgão essencial à justiça (CF, art. 134, *caput*), postulem em juízo, em defesa dos necessitados, a homologação do acordo de alimentos, evidentemente observando as normas processuais editadas pela União Federal. Como bem destacou o ilustre Min. Rel. Gilmar Mendes, não há como imaginar que tal norma tenha erigido o Defensor à condição de condutor da audiência, com poderes para designar dia e hora para a realizá-la; quem o fará, claro, será o magistrado.

Já o § 1º do art. 2º da Lei acaba por apenas reafirmar a incidência genérica dos vícios do consentimento no negócio jurídico consubstanciado no acordo, ao dispor que “o Juiz pode recusar a homologação se comprovar que o acordo não preserva suficientemente os interesses a que se refere ou se tiver fundada dúvida sobre a liberdade de consentimento de qualquer dos interessados no acordo”; para fazê-lo, porém, tem o magistrado necessariamente de observar as regras previstas nos arts. 138 e segs. do Código Civil de 2002.

De outro lado, os §§ 2º, 3º e 4º do art. 2º da Lei impugnada decorrem

ADI 2922 / RJ

da competência legislativa de que os Estado dispõem, segundo o art. 24, XI, da Constituição Federal, para legislar sobre procedimentos em matéria processual. Com efeito, embora seja sutil, do ponto de vista teórico, a distinção entre processo e procedimento, pode-se afirmar com relativa clareza que o *procedimento* diz respeito (i) àquele particular modo de encadeamento dos atos processuais e, ainda, (ii) aos requisitos formais de que devem se revestir cada um desses atos, considerados individualmente (CARNELUTTI, Francesco. *Sistema de derecho procesal civil, v. III – Actos del proceso*, Buenos Aires: UTEHA Argentina, 1944, p. 01-02; e GRECO, Leonardo, *Instituições de processo civil*, vol. I – introdução ao direito processual civil, Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2009, p. 416). Assim, nessas duas facetas de que se compõe o procedimento em matéria processual, cabe à lei federal instituir normas gerais com força cogente em todo o território nacional, reservando-se aos Estados-membros a competência para previsão de regras específicas (CF, art. 24, §§ 1º e 2º).

Destarte, o que fez o legislador do Estado do Rio de Janeiro, nos citados §§ 2º, 3º e 4º do art. 2º da Lei nº 1.504/89, foi minudenciar os requisitos formais para a validade da homologação do acordo em juízo, inicialmente estabelecendo uma regra geral (§ 2º - *As assinaturas na ata da audiência valendo pela ratificação formal do acordo, serão lançadas na presença do Juiz, para a sua homologação*) e, após, duas normas específicas para a hipótese de a impossibilidade de satisfação da regra geral (§ 3º - *Se um dos interessados não puder ou não souber assinar é lícito que outrem o faça/a seu rogo, na presença de 2 (duas) testemunhas, deixando no lugar da assinatura a impressão digital do polegar direito do interessado que pessoalmente, não assinar;* e § 4º - *Na impossibilidade física de se deixar a impressão digital será cogitada ou de outro dedo do interessado, a circunstância será consignada por escrito, dispensando-se a coleta da impressão*).

Quanto ao art. 3º do Diploma impugnado, segundo o qual *“homologado o acordo será, se for o caso, dirigido ofício, a quem de direito, para o desconto em folha de pagamento do valor da pensão acordada”*, trata-se de mera

ADI 2922 / RJ

explicitação de meio de execução da prestação alimentícia já previsto na legislação federal, nos termos do art. 5º, § 7º, e art. 17, primeira parte, da Lei Federal nº 5.478/68 (Art. 5º, (...) § 7º. *O juiz, ao marcar a audiência, oficiará ao empregador do réu, ou, se o mesmo for funcionário público, ao responsável por sua repartição, solicitando o envio, no máximo até a data marcada para a audiência, de informações sobre o salário ou os vencimentos do devedor, sob as penas previstas no art. 22 desta lei; e Art. 17. Quando não for possível a efetivação executiva da sentença ou do acordo mediante desconto em folha, poderão ser as prestações cobradas de alugueres de prédios ou de quaisquer outros rendimentos do devedor, que serão recebidos diretamente pelo alimentando ou por depositário nomeado pelo juiz).*

Por fim, tampouco padece de qualquer vício a norma insculpida no art. 4º da lei atacada, que prevê que *“a pensão se fixará em valor corrigível monetariamente, nos termos do art. 22 e seu parágrafo da Lei nº 6515, de 26 de dezembro de 1977, e a sua modificação, revisão ou exoneração só se fará ação judicial própria”*. Em primeiro lugar, ao tratar da correção monetária da prestação alimentícia, na realidade o citado dispositivo apenas reafirma a incidência do *caput* art. 22 da Lei Federal nº 6.515/77 (Art. 22 - *Salvo decisão judicial, as prestações alimentícias, de qualquer natureza, serão corrigidas monetariamente na forma dos índices de atualização das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN*), suficiente por si só para impor a correção, sendo que o mesmo tema recebeu tratamento genérico idêntico, nos dias atuais, no art. 1.710 do Código Civil de 2002 (Art. 1.710. *As prestações alimentícias, de qualquer natureza, serão atualizadas segundo índice oficial regularmente estabelecido*). Em segundo lugar, a parte final do dispositivo se limita a explicitar a hipótese de superveniência de motivos capazes de alterar os elementos objetivos da obrigação alimentícia, o que tem de ser trazido à cognição judicial segundo já prevêem o art. 15 da Lei nº 5.478/68 (Art. 15. *A decisão judicial sobre alimentos não transita em julgado e pode a qualquer tempo ser revista, em face da modificação da situação financeira dos interessados*) e o art. 1.699 do Código Civil de 2002 (Art. 1.699. *Se, fixados os alimentos, sobrevier mudança na situação financeira de*

ADI 2922 / RJ

quem os supre, ou na de quem os recebe, poderá o interessado reclamar ao juiz, conforme as circunstâncias, exoneração, redução ou majoração do encargo).

Em suma, o propósito da Lei em causa, além de instituir regras procedimentais específicas, consiste em reforçar simbolicamente o papel da Defensoria Pública no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, através da reafirmação, ainda que meramente didática, de função tão sensível do ponto de vista social como é a busca pela efetivação das prestações alimentícias em prol dos desamparados, e nisso não há qualquer inconstitucionalidade a ser declarada por esta Suprema Corte.

Ex positis, acompanho integralmente o ilustre Min. Relator Gilmar Mendes, julgando **improcedente** o pedido.

É como voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.922

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Decisão: Após o voto do Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator), julgando improcedente a ação direta, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Luiz Fux. Ausentes, neste julgamento, a Senhora Ministra Ellen Gracie e os Senhores Ministros Ayres Britto e Joaquim Barbosa. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 17.03.2011.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou improcedente a ação direta. Votou o Presidente. Ausentes, neste julgamento, os Ministros Joaquim Barbosa (Presidente) e Marco Aurélio. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, 03.04.2014.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Luiz Tomimatsu
Assessor-Chefe do Plenário