

20/05/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.699 PERNAMBUCO**

**RELATOR** : **MIN. CELSO DE MELLO**  
**REQTE.(S)** : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS  
ADVOGADOS DO BRASIL  
**ADV.(A/S)** : MAURÍCIO GENTIL MONTEIRO  
**ADV.(A/S)** : RAFAEL BARBOSA DE CASTILHO  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE  
PERNAMBUCO

**E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –  
LEGISLAÇÃO ESTADUAL QUE INSTITUI EXIGÊNCIA DE DEPÓSITO  
RECURSAL NO VALOR DE 100% DA CONDENAÇÃO COMO  
PRESSUPOSTO DE INTERPOSIÇÃO DE QUALQUER RECURSO NO  
ÂMBITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS DO ESTADO DE  
PERNAMBUCO – REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL:  
TÍPICA MATÉRIA DE DIREITO PROCESSUAL – TEMA SUBMETIDO  
AO REGIME DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22,  
INCISO I) – USURPAÇÃO, PELO ESTADO-MEMBRO, DA  
COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL PARA LEGISLAR  
SOBRE DIREITO PROCESSUAL – OFENSA AO ART. 22, I, DA  
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – INCONSTITUCIONALIDADE  
FORMAL DECLARADA – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.**

– Os Estados-membros e o Distrito Federal **não dispõem** de competência **para legislar sobre direito processual, eis que, nesse tema, que compreende** a disciplina dos recursos em geral, **somente** a União Federal – **considerado** o sistema de poderes enumerados e de repartição constitucional de competências legislativas – **possui** atribuição para legitimamente estabelecer, **em caráter de absoluta privatividade (CF art. 22, n. I), a regulação normativa a propósito de referida matéria, inclusive no que concerne à definição dos pressupostos de admissibilidade pertinentes** aos recursos **interponíveis** no âmbito dos Juizados Especiais. **Precedentes.**

**ADI 2699 / PE**

– **Consequente inconstitucionalidade formal** (ou orgânica) de legislação estadual **que haja instituído depósito prévio como requisito de admissibilidade de recurso voluntário no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis. Precedente: ADI 4.161/AL**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA.

**ACÓRDÃO**

**Vistos, relatados e discutidos** estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Plenária**, sob a Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, **por unanimidade** de votos, **em julgar procedente** a ação direta, **para declarar** a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 12 da Lei nº 11.404, de 19 de dezembro de 1996, do Estado de Pernambuco, **nos termos** do voto do Relator, firmada a seguinte tese: “*A previsão em lei estadual de depósito prévio para interposição de recursos nos Juizados Especiais Cíveis viola a competência legislativa privativa da União para tratar de direito processual (art. 22, I, da Constituição)*”. Ausente, neste julgamento, o Ministro Marco Aurélio.

Brasília, 20 de maio de 2015.

**CELSO DE MELLO – RELATOR**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.699 PERNAMBUCO**

**RELATOR** : **MIN. CELSO DE MELLO**  
**REQTE.(S)** : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS**  
**ADVOGADOS DO BRASIL**  
**ADV.(A/S)** : **MAURÍCIO GENTIL MONTEIRO**  
**ADV.(A/S)** : **RAFAEL BARBOSA DE CASTILHO**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE**  
**PERNAMBUCO**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade que, **proposta** pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, **tem por finalidade questionar a validade jurídico-constitucional dos artigos 4º e 12 da Lei nº 11.404, de 19 de dezembro de 1996, editada pelo Estado de Pernambuco.**

**A Lei estadual em questão foi editada** com o objetivo de “consolidar as normas relativas às Taxas, Custas e aos Emolumentos, no âmbito do Poder Judiciário”, **havendo instituído, nos dispositivos questionados, a exigência de depósito recursal no valor de 100% (cem por cento) da condenação para efeito de interposição de qualquer recurso no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis do Estado de Pernambuco.**

Os mencionados dispositivos legais **possuem** o seguinte conteúdo normativo (fls. 15/16):

**“Art. 4º – A interposição de qualquer recurso nos Juizados Especiais dependerá da efetivação de depósito recursal, custas e taxas, conforme determinado no capítulo II desta Lei.**

.....  
**Art. 12 – O valor do depósito recursal cível será sempre 100% (cem por cento) do valor da condenação, efetuado no prazo da Lei, acrescido da despesa cobrada para reduzir a escrito o conteúdo da**

**ADI 2699 / PE**

*fitas magnéticas referentes à audiência de 1º grau, excetuado o previsto no art. 13 e seu parágrafo único.” (grifei)*

**O autor** da presente ação direta **assim fundamentou**, em seus aspectos essenciais, **a pretensão de inconstitucionalidade** que deduziu em face dos textos normativos ora impugnados nesta sede de controle abstrato (fls. 03/07):

*“Os artigos supra transcritos são inconstitucionais por ofenderem a competência federal para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da C.F.), bem como por atentarem contra as garantias do direito de defesa e devido processo legal (art. 5º, incisos LIV e LV da C.F.).*

*Depósito recursal (no valor de 100% da condenação) configura-se como requisito de recorribilidade. Trata-se de instituto de feição processual, chamado também de garantia de instância, que tem por escopo desestimular a interposição de recursos, assim como garantir em certos casos futura execução. Na Enciclopédia Saraiva de Direito, depósito para recurso é assim conceituado:*

*‘Diz-se do depósito efetuado para garantia de instância. O recolhimento deve anteceder à propositura do recurso, como pressuposto. É exigido em algumas legislações, como a trabalhista e a tributária, vinculando-se à sua realização a dedução do recurso.’ (pág. 430, Vol. 23)*

*Custas processuais, por outro lado, são taxas. Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal consagrado, dentre outros, no julgamento da ADIMC – 1444. ‘Verbis’:*

**DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CUSTAS E EMOLUMENTOS: SERVENTIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 7/95 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ: ATO NORMATIVO. MEDIDA CAUTELAR.**

**ADI 2699 / PE**

1. A Ação Direta de Inconstitucionalidade, como proposta, pode ser examinada, ainda que impugnando apenas a última Resolução do Tribunal de Justiça do Paraná, que é a de nº 07/95, pois o ataque se faz em face da Constituição Federal de 1988.

2. A Resolução regula as custas e emolumentos nas serventias judiciais e extrajudiciais, que são tributos, mais precisamente taxas, e que só podem ser regulados por Lei formal, excetuada, apenas, a correção monetária dos valores, que não é o de que aqui se trata.

3. A relevância jurídica dos fundamentos da ação (plausibilidade jurídica) ('fumus boni iuris') está evidenciada, sobretudo diante dos precedentes do S.T.F., que só admitem Lei a respeito da matéria, não outra espécie de ato normativo.

4. Presente, também, o requisito do 'periculum in mora', pois, durante o curso do processo, os que têm de pagar custas e emolumentos, nas serventias judiciais e extrajudiciais do Paraná, terão de fazê-lo no montante fixado na Resolução impugnada, quando só estariam sujeitos ao previsto em Lei.

5. Medida cautelar deferida, para suspensão, 'ex nunc', da eficácia da Resolução impugnada, até o julgamento final da ação.

6. Plenário. Decisão unânime.

**Pois bem.** Como assevera Sacha Calmon, em palestra publicada na Revista de Direito Tributário, nº 47, página 186:

*'A base de cálculo das taxas tem que medir necessariamente a atuação do Estado, e não se reportar a um fato estranho à sua hipótese de incidência.'*

**Ainda Sacha Calmon, 'in' 'O Controle da Constitucionalidade das Leis e do Poder de Tributar na Constituição de 1988', Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1992, páginas 266 a 269:**

*'Sendo a taxa um tributo cujas hipóteses de incidência (fatos geradores) configuram atuações do estado relativamente à*

**ADI 2699 / PE**

*pessoa do obrigado, a sua base de cálculo somente pode mensurar tais atuações. Entre a base de cálculo e o fato gerador dos tributos existe uma relação de inerência quase carnal (inhaeret et ossa) uma relação de pertinência, de harmonia. Do contrário, estaria instalada a confusão e o arbítrio com a prevalência do nomen juris, i. e., da simples denominação formal sobre a antologia jurídica e conceitual dos tributos, base científica do Direito Tributário.'*

*Depósito para recorrer no valor de 100% da condenação, por não estar a remunerar o serviço judicial, por não tomar por base a atividade estatal, por não ter qualquer objetivo fiscal, não se caracteriza, a toda evidência, como custas (às quais podem ser objeto de legislação estadual – art. 24, IV da C.F.). Trata-se de requisito processual de admissibilidade de recurso.*

*Detendo, pois, natureza de direito processual, não pode ser instituído (o depósito) por meio de legislação estadual, uma vez que compete exclusivamente à União legislar sobre processo, nos termos do que estabelece o artigo 22, I, da Lei Fundamental. Sua instituição por lei estadual é a toda evidência inconstitucional.*

*Não se identifica o depósito recursal, aduzar-se ainda, como mero tema de procedimento (de detalhamento de institutos processuais) que pode ser objeto de disposição estadual (art. 24, XI, da C.F.). As normas estaduais meramente procedimentais, por serem complementares à legislação federal, não podem inaugurar um tema. O depósito instituído, contudo, inovando e sem qualquer conteúdo de complementação à legislação federal, agregou àqueles requisitos de admissibilidade previstos na lei federal um outro nela não previsto. Foi muito além de reger procedimento.*

*Porque invadiu o depósito estabelecido nos artigos 4º e 12 da Lei pernambucana 11.404 a competência federal para legislar, há de ser declarado inconstitucional; ambos os preceitos legais devem ser, por ofensa ao artigo 22, I, da Constituição, expurgados do ordenamento jurídico pátrio.*

**ADI 2699 / PE**

*Não fosse essa inconstitucionalidade, aduza-se, a instituição de depósito em valor corresponde a 100% da condenação configura atentado aos preceitos constitucionais que garantem o direito de defesa e o devido processo legal. O valor exigido é desarrazoado, desproporcional, maculando o princípio da razoabilidade. Há ofensa ainda por parte do 12 da lei fustigada ao artigo 5º, incisos LIV e LV da Lei Fundamental.” (grifei)*

O Senhor Governador do Estado de Pernambuco, **ao prestar as informações** que lhe foram solicitadas, **limitou-se a sustentar a inexistência** dos requisitos legais para a concessão da medida liminar pleiteada (fls. 171/173).

A **Assembleia Legislativa** do Estado de Pernambuco, *por sua vez, ao manifestar-se* nestes autos, **destacou** a validade constitucional dos dispositivos ora questionados, **apoiando-se**, para tanto, nos seguintes fundamentos (fls. 39/40):

*“A iniciativa do Estado em estabelecer que a interposição de recurso nos Juizados Especiais dependerá da realização de depósito recursal surgiu em decorrência da mais estrita observância das normas processuais relativas à competência.*

*Certo temos que o inc. I, do art. 22 da Constituição Federal imputa à União a competência privativa de legislar sobre direito processual. Todavia, não podemos nos afastar que relativamente ao procedimento as regras de competência legislativa são determinadas pelos §§ 1º a 4º, do art. 24. Desse modo, a competência da União ficará limitada a estabelecer normas gerais em matéria processual, não excluída a suplementar dos Estados, que poderão exercer competência legislativa plena na hipótese de inexistência de normas gerais.*

*No caso dos recursos no âmbito dos Juizados Especiais a legislação Federal prevê apenas a necessidade de preparo sem, no entanto, estabelecer por que forma se dará esse preparo e, principalmente, sua exata quantificação. A única norma inserida no*

**ADI 2699 / PE**

*corpo da Lei nº 9.099/95 que dá ideia do montante do preparo é a contida no texto do parágrafo único do art. 54:*

*‘Art. 54. O acesso ao Juizado Especial independará, em primeiro grau de jurisdição, do pagamento de custas, taxas ou despesas.*

*Parágrafo único. O preparo do recurso, na forma do § 1º do art. 42 desta Lei, compreenderá todas as despesas processuais, inclusive aquelas dispensadas em primeiro grau de jurisdição, ressalvada a hipótese de assistência judiciária gratuita.’*

*Claro está que tal preceito dá apenas meros contornos do montante devido à título de preparo (todas as despesas processuais). No vácuo dessa previsão, é evidente que cumpre ao Estado exercer sua competência legislativa concorrente e, legislando sobre procedimento, definir a quantificação das despesas processuais.*

*No caso em questão, o Estado de Pernambuco escolheu o critério do valor da causa como sendo o que representaria aquilo que a lei nacional previu como ‘despesas processuais’.*

*Daí deflui fácil a conclusão de que as disposições dos art. 4º e 12 da Lei Estadual na 11.404/96 são produtos do legítimo exercício da competência legislativa do Estado de Pernambuco, motivo pelo qual não cabem ser questionados sob alegação de atentado à regra inscrita no inc. I, do art. 22, da Constituição Federal.*

*Por outro lado, é de se atentar que as normas questionadas estão vigentes já quase seis anos, tempo em que foi possível constatar o sucesso da opção adota pelo Estado de Pernambuco, principalmente quanto à celeridade da tramitação das ações movidas perante os Juizados Especiais criados pelo Poder Judiciário.*

*A agilização desses feitos decorre não apenas a intimidação ao anejo indiscriminado de recursos meramente protelatórios, como também faz co que, depois de processado o recurso, o curso da ação seja sobremaneira expedido, vez que se simplificam as medidas tendentes à satisfação material da pretensão acolhida em juízo.”*  
**(grifei)**



**ADI 2699 / PE**

O **eminente** Advogado-Geral da União **opinou pela constitucionalidade** das regras legais ora impugnadas (fls. 177/183).

O **eminente** Procurador-Geral da República **pronunciou-se pela procedência parcial** desta ação direta, **em parecer** do qual destaco os seguintes trechos (fls. 186/188):

*“5. Os dispositivos estaduais ora impugnados, ao disporem sobre a efetivação de depósito recursal, custas e taxas, ao contrário do que entende o Requerente, não disciplinaram matéria afeta a processo, mas sim, tema referente ao procedimento a ser adotado por ocasião da interposição de qualquer recurso nos Juizados Especiais do Estado de Pernambuco. Dessa feita, não há que se falar em ofensa ao disposto no inciso I, do art. 22, da Constituição Federal, por não ter a norma pernambucana disciplinado matéria de competência privativa da União.*

*6. Por outro lado, no que se refere à alegada ofensa ao disposto nos incisos LIV (‘ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal’) e LV (‘aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes’), ambos do art. 5º, da Constituição Federal, vale tecer algumas considerações.*

*7. A lei pernambucana em comento, em seus artigos 14 e 15, prevê, respectivamente, que:*

*‘julgado procedente o recurso, o depósito efetuado, e os acréscimos decorrentes da conta de poupança, excetuada a despesa da inscrição da fita magnética, serão levantados em favor do recorrente, sem qualquer despesas’,*

*‘julgado improcedente o recurso, será revertido em favor do recorrido o valor depositado, juntamente com os acréscimos da conta vinculada, exceto da taxa de transcrição de fita magnética (TAM), para cumprimento do disposto na sentença de 1ª instância’.*

**ADI 2699 / PE**

8. Ora, apesar de existir a previsão legal de que o depósito será revertido a quem de direito, da leitura dos dispositivos acima mencionados pode-se observar que a exigência de mencionado depósito está a obstar a possibilidade de interposição de recurso pela parte sucumbente, ante ao montante a ser por ela despendido. Com efeito, exigir da parte irresignada um depósito recursal no valor total da condenação, é antecipar os efeitos de uma decisão judicial sem o devido respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

9. Na esteira desse entendimento, forçoso concluir que o art. 12, da Lei estadual nº 11.404/96, ao exigir um depósito recursal no valor da própria condenação, para que se possa interpor qualquer recurso nos Juizados Especiais do Estado de Pernambuco, viola brutalmente o disposto no inciso LV, do art. 5º, da Carta Magna – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

10. Ante o exposto, e pelas razões aduzidas, opina o Ministério Público Federal, em atenção ao r. despacho de fls. 175, pelo deferimento da medida cautelar quanto ao art. 12, e, por economia processual, manifesta-se desde já pela procedência parcial da presente ação direta, para que seja declarada a inconstitucionalidade do mesmo artigo, da Lei estadual nº 11.404, de 19 de dezembro de 1996, do Estado de Pernambuco.” (grifei)

**Este é o relatório**, de cujo texto a Secretaria remeterá cópia a todos os Senhores Ministros deste Egrégio Tribunal (Lei nº 9.868/99, art. 9º, “caput”; RISTF, art. 172).

20/05/2015

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.699 PERNAMBUCO

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): **Altamente relevante** a matéria ora submetida ao exame desta Suprema Corte, **eis que se discute, neste processo, um dos postulados estruturantes** da organização institucional do Estado brasileiro, **qual seja, o princípio da Federação.**

A **resolução** da presente controvérsia constitucional, *por isso mesmo, supõe a definição e a identificação* da pessoa estatal **investida** de competência **para legislar sobre direito processual.**

**Todos sabemos** que a Constituição da República **proclama, na complexa estrutura política** que dá configuração **ao modelo federal** de Estado, **a coexistência** de comunidades jurídicas **responsáveis pela pluralização de ordens normativas próprias, que se distribuem segundo critérios de discriminação material de competências** fixadas pelo texto constitucional.

O **relacionamento normativo** entre essas instâncias de poder – União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – **encontra fundamento** na Constituição da República, **que representa, no contexto político-institucional do Estado brasileiro, a expressão formal do pacto federal, consoante ressaltam, em autorizado magistério, eminentes doutrinadores** (PINTO FERREIRA, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 1/374, 1989, Saraiva; MICHEL TEMER, “Elementos de Direito Constitucional”, p. 55/59, 5ª ed., 1989, RT; CELSO RIBEIRO BASTOS/IVES GANDRA MARTINS, “Comentários à Constituição do Brasil”, vol. 1/216-221, 1988, Saraiva; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. I/131, item n. 38, 1989, Forense Universitária;

**ADI 2699 / PE**

RAUL MACHADO HORTA, “Direito Constitucional”, p. 309/328, 5ª ed., atualizada por Juliana Campos Horta, 2010, Del Rey, v.g.).

O estatuto constitucional da República, *no qual reside a matriz do pacto federal*, **estabelece** entre a União e as pessoas políticas locais **uma delicada relação de equilíbrio**, consolidada num sistema de discriminação de competências estatais, **de que resultam** – considerada a complexidade estrutural do modelo federativo – **ordens jurídicas parciais e coordenadas** entre si, **subordinadas à comunidade total**, *que se identifica com o próprio Estado Federal* (cf. HANS KELSEN, comentado por O. A. BANDEIRA DE MELLO, “Natureza Jurídica do Estado Federal”, “apud” GERALDO ATALIBA, “Estudos e Pareceres de Direito Tributário”, vol. 3/24-25, 1980, RT).

Na realidade, **há uma relação de coalescência**, na Federação, **entre uma ordem jurídica total (que emana** do próprio Estado Federal, **enquanto comunidade jurídica total, que se expressa, formalmente, nas leis nacionais) e uma pluralidade** de ordens jurídicas parciais, **que resultam** da União Federal (*leis federais*), dos Estados-membros (*leis estaduais*), do Distrito Federal (*leis distritais*) e dos Municípios (*leis municipais*).

Nesse contexto, **as comunidades jurídicas parciais** são responsáveis pela instauração de ordens normativas *igualmente parciais*, **sendo algumas de natureza central, imputáveis**, nessa hipótese, **à União** (enquanto pessoa política de caráter central), **e outras** de natureza regional (Estados-membros/DF) **ou** de caráter local (Municípios), **enquanto comunidades periféricas revestidas de autonomia institucional**.

**Essa partilha de competências**, Senhor Presidente, **reflete** uma das mais expressivas características do Estado Federal, **cujo ordenamento constitucional** disciplina, **harmoniosamente**, *competências privativas e competências concorrentes*, **preservando**, **assim**, **a autonomia** das unidades **que lhe compõem** a estrutura jurídico-institucional, **investidas**, *para efeito*

**ADI 2699 / PE**

do concreto exercício das atribuições normativas, **de poderes enumerados** – que resultam, *explícita ou implicitamente*, da própria Lei Fundamental – **ou, então, de poderes residuais ou remanescentes**.

**O exame** do Estado Federal brasileiro **permite** que nele se reconheça a possibilidade **de a União Federal, no sistema de repartição constitucional de competências estatais, exercer, legitimamente**, as atribuições **enumeradas** que lhe foram conferidas, **em caráter privativo**, pela Carta Política, **sem** que a prática dessa competência institucional **implique** transgressão à prerrogativa básica da autonomia político-jurídica constitucionalmente **reconhecida** aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios.

**De outro lado**, e como tem sido historicamente recorrente na evolução constitucional de nossa organização federativa, **são atribuídas** aos Estados-membros as competências **que não tenham sido** expressamente outorgadas **ou** que não resultem, **implicitamente**, do sistema de poderes enumerados estabelecido pela Constituição da República *em favor das demais pessoas estatais*.

**Daí a observação** da doutrina (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 1/204, 1990, Saraiva) **no sentido** de que, *considerada a técnica de repartição de competências institucionais adotada pelo sistema constitucional brasileiro, “À União cabem apenas os poderes que, explícita ou implicitamente, a Constituição lhe reservou; aos Estados, tudo o mais. Diga-se melhor. Aos Estados cabem todos os demais poderes, exceto aqueles que a Constituição Federal confere, explícita ou implicitamente, aos Municípios. Desse modo, a verdadeira significação do preceito em exame está em afirmar que tudo o que remanesce, extraída a competência da União e a dos Municípios, é da competência dos Estados. União e Municípios, portanto, não têm mais do que os poderes que lhes são, explícita ou implicitamente, atribuídos. Em termos reais, a competência estadual é, em face da competência da União, como fazem fé os arts. 21 e 22 acima examinados, das mais reduzidas, seja em*

**ADI 2699 / PE**

*extensão, seja em importância. Aparece nisso um sinal seguro e insofismável da centralização de que sofre o federalismo brasileiro" (grifei).*

*A cláusula inscrita no art. 25, § 1º, da Constituição da República – que consagra, na perspectiva do federalismo brasileiro, a doutrina dos poderes residuais, reflexo de uma tendência histórica que se registra a partir da Décima Emenda à Constituição dos Estados Unidos da América – representa, nesse contexto, um dos "cornerstones", verdadeira pedra angular sobre a qual se estrutura, em nosso país, o edifício do Estado Federal.*

*Em outras palavras, a reserva constitucional de poderes residuais em favor dos Estados-membros tem um significado preciso, assim exposto, em clássica monografia, por OSWALDO TRIGUEIRO ("Direito Constitucional Estadual" p. 84/85, item n. 48, 1980, Forense):*

*"(...) Em princípio, pois, os poderes dos Estados se estendem a tudo o que não lhes é proibido por norma constitucional federal, ou não haja sido atribuído privativamente à União, quer por preceito explícito, quer por estar implicitamente contido nos poderes expressos.*

*Decerto, o princípio é importante e até considerado essencial à conceituação do regime federal. Mas, no Brasil atual, ele dá aos Estados um resíduo de competência a bem dizer ilusório. Por um lado, os Estados não podem invocar poderes de que houvessem sido titulares antes de sua incorporação à União. Por outro, o campo do direito federal tem sido ampliado em tais proporções, de uma Constituição para outra, que a competência remanescente se tornou insignificante. A expansão do poder federal deixou o campo residual tão esvaziado que dificilmente se poderá apontar tema legislativo sobre o qual os Estados possam editar regras jurídicas autônomas." (grifei)*

**Entendo, Senhor Presidente, considerados os fundamentos deduzidos pelo autor desta ação direta, que o tema veiculado na**

**ADI 2699 / PE**

legislação editada pelo Estado de Pernambuco **compreende-se, inteiramente, na esfera** de competência normativa que a Constituição da República **reservou, em caráter privativo,** à União Federal, **em razão** de tratar-se de típica *matéria de direito processual*.

*Na realidade,* os Estados-membros e o Distrito Federal **não dispõem** de competência **para legislar sobre direito processual, eis que, nesse tema, que compreende** a disciplina dos recursos em geral, **somente** a União Federal – **considerado** o sistema de poderes enumerados e de repartição constitucional de competências legislativas – **possui** atribuição para legitimamente estabelecer, *em caráter de absoluta privatividade* (CF, art. 22, n. I), a **regulação normativa a propósito de referida matéria, inclusive no que concerne à definição dos pressupostos de admissibilidade pertinentes** aos recursos **interponíveis** no âmbito dos Juizados Especiais.

É por isso que o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, **em recente julgamento** a propósito de controvérsia *essencialmente idêntica* à ora versada nestes autos, *reconheceu pertencer à União Federal – e a esta, apenas – a competência* para legislar **sobre direito processual**, cuja abrangência conceitual **estende-se** à regulação normativa *dos recursos em geral e respectivos pressupostos de interposição e de admissibilidade*:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.816/2007 DE ALAGOAS, INSTITUINDO DEPÓSITO PRÉVIO DE 100% DO VALOR DA CONDENAÇÃO PARA A INTERPOSIÇÃO DE RECURSO NOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL: COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA PROCESSUAL. ART. 22, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.”**

**(ADI 4.161/AL, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Pleno – grifei)**

**ADI 2699 / PE**

Vê-se, daí, que, **tratando-se** de matéria **subsumível** à noção de direito processual, **há**, em face da privatividade da competência normativa outorgada à União Federal, **clara interdição constitucional** ao poder do Estado-membro para legislar sobre esse tema, **como tem reiteradamente advertido** a jurisprudência desta Corte Suprema (**ADI 2.257/SP**, Rel. Min. EROS GRAU – **ADI 2.855/MT**, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – **ADI 2.970/DE**, Rel. Min. ELLEN GRACIE – **ADI 3.041/RS**, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, v.g.):

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO JUDICIÁRIO N. 006/99 DO TJ/BA. FISCALIZAÇÃO DO VALOR DA CAUSA NO ATO DA DISTRIBUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.**

**1. O quanto respeite ao valor da causa consubstancia matéria de direito processual, adstrita à lei federal, nos termos do disposto no artigo 22, inciso I, da Constituição do Brasil.**

**2. Pedido de inconstitucionalidade julgado procedente.”**  
**(ADI 2.052/BA, Rel. Min. EROS GRAU – grifei)**

**“COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – PROCEDIMENTO E PROCESSO – CRIAÇÃO DE RECURSO – JUIZADOS ESPECIAIS. Descabe confundir a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre procedimentos em matéria processual – artigo 24, inciso XI – com a privativa para legislar sobre direito processual, prevista no artigo 22, inciso I, ambos da Constituição Federal. Os Estados não têm competência para a criação de recurso, como é o de embargos de divergência contra decisão de turma recursal.”**

**(AI 253.518-AgR/SC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – grifei)**

**No caso ora em exame**, o Estado de Pernambuco **inovou** em matéria processual, **ao criar**, como pressuposto adicional de recorribilidade, **requisito obrigatório** – exigência de depósito recursal **equivalente**



**ADI 2699 / PE**

a 100% do valor da condenação – **para efeito** de interposição *do recurso inominado a que alude* o art. 42, “caput”, da Lei nº 9.099/95, **que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais**.

Na realidade, **longe de estabelecer** qualquer disciplina **peculiar** ao preparo do recurso em questão, o Estado de Pernambuco **criou** requisito de admissibilidade recursal **inexistente** na legislação nacional editada pela União Federal, **assim transgredindo**, mediante usurpação, a **competência normativa** que foi outorgada, *em caráter privativo*, ao poder central (CF art. 22, n. I).

**Sendo assim**, e em face das razões expostas, **julgo procedente** a presente ação direta, **para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 12** da Lei nº 11.404, de 19 dezembro de 1996, do Estado de Pernambuco.

**É o meu voto.**

20/05/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.699 PERNAMBUCO**

**V O T O**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Senhor Presidente, acompanho integralmente o voto do Ministro Celso de Mello. Eu, apenas, para acompanhar o padrão que tenho seguido, e com a licença do Ministro Celso de Mello, mas acho que é fiel com precisão ao que Sua Excelência votou, a minha tese de julgamento é a seguinte: A previsão em lei estadual de depósito prévio para interposição de recursos nos Juizados Especiais Cíveis viola a competência legislativa privativa da União para tratar de Direito Processual (art. 22, I, da Constituição).

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator):** Perfeito!

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Aí fica em uma proposição. Tenho feito esse esforço, Ministro Celso, com o apoio do Presidente. Nesse caso, é muito simples e o voto de Vossa Excelência é inequívoco, mas, às vezes, como os nossos votos são agregativos, há uma certa dúvida de qual foi a tese que prevaleceu. Embora esse não fosse o caso, eu fiz questão de enunciar a tese, Presidente, porque aí mantemos um padrão.

\*\*\*\*\*



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.699**

PROCED. : PERNAMBUCO

**RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO**

REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

ADV.(A/S) : MAURÍCIO GENTIL MONTEIRO

ADV.(A/S) : RAFAEL BARBOSA DE CASTILHO

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

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

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 12 da Lei nº 11.404, de 19 de dezembro de 1996, do Estado de Pernambuco, firmada a seguinte tese: "A previsão em lei estadual de depósito prévio para interposição de recursos nos Juizados Especiais Cíveis viola a competência legislativa privativa da União para tratar de direito processual (art. 22, I, da Constituição)". Ausente, neste julgamento, o Ministro Marco Aurélio. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 20.05.2015.

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

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

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte  
Assessora-Chefe do Plenário