



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 181681/2017-AsJConst/SAJ/PGR

Ação direta de inconstitucionalidade 5.612/DF

Relator: Ministro **Edson Fachin**
Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
Interessada: Governador do Estado de São Paulo
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. ART. 4º, II, DA LEI 15.855/2015 DE SÃO PAULO. CUSTAS JUDICIAIS. UTILIZAÇÃO DO VALOR DA CAUSA OU DA CONDENAÇÃO COMO BASE DE CÁLCULO: POSSIBILIDADE. FIXAÇÃO DE CUSTAS PARA RECURSOS. EXORBITÂNCIA DE MAJORAÇÃO DO LIMITE MÁXIMO DA TAXA. NÃO CORRESPONDÊNCIA A INCREMENTO DE CUSTO DA ATIVIDADE JURISDICIONAL. RESTRIÇÃO INDEVIDA DE ACESSO AO PODER JUDICIÁRIO.

1. Valor da causa ou da condenação pode ser utilizado como base de cálculo de custas judiciais, desde que fixados limites mínimo e máximo de cobrança e mantida correlação com o custo da atividade estatal, obedecidas proporcionalidade e razoabilidade da exação. Precedentes.
2. Majoração exorbitante do limite máximo de custas judiciais sem correspondente contraprestação estatal restringe o acesso de muitos ao Poder Judiciário e revela-se incompatível com os postulados da proporcionalidade (proibição de excesso) e da razoabilidade (imoderação estatal).
3. Parecer por procedência do pedido.

1. RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), em face do art. 4º, II, da Lei 15.855, de 2 de julho de 2015, que dispõe sobre “taxa judiciária incidente sobre os serviços públicos de natureza forense”.

Este é o teor da norma:

Artigo 4º - Os dispositivos adiante mencionados da Lei nº 11.608, de 29 de dezembro de 2003, ficam assim alterados:

[...]

II - o inciso II do artigo 4º passa a vigorar com a seguinte redação:

“Artigo 4º -

.....

II - 4% ([...]) sobre o valor da causa, nos termos do artigo 511 do Código de Processo Civil, como preparo da apelação e do recurso adesivo, ou, nos processos de competência originária do Tribunal, como preparo dos embargos infringentes;” (NR);

Aponta a requerente violação aos arts. 5º, *caput*, XXXV e LV; 145, II; 150, IV, todos da Constituição da República. Afirma que a majoração do valor da taxa judiciária desproporcionalmente configura desvio de finalidade do tributo e confisco. Aduz ser irrazoável que o custo de processamento de recurso de apelação atinja o valor de R\$ 70.650,00. Argumenta que a fixação onerosa e desproporcional da taxa judiciária desnatura seu caráter, pois utiliza o tributo com intuito arrecadatório desvinculado do serviço prestado. Alega que o estabelecimento de custas recursais em 4% do valor da causa

limita o acesso à jurisdição e afronta o devido processo legal. Isso porque, somado esse valor às custas iniciais (1%) e de execução (1%), tem-se total de 6%, o que seria irrazoável. Ressalta que, embora lícita definição de custas de acordo com percentuais sobre o valor da causa, deve-se estabelecer teto proporcional à realidade do ente federado.

O relator, Ministro EDSON FACHIN, adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999. Requisitou informações prévias das autoridades requeridas e manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República (peça 12 do processo eletrônico).

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo defendeu a constitucionalidade da norma. Afastou alegação de violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e informou que a legislação está fundamentada em estudo técnico conduzido pelo Conselho Nacional de Justiça (peça 16).

O Governador do Estado de São Paulo manifestou-se por improcedência da ação direta. Alegou que a lei paulista atende aos requisitos constitucionais e parâmetros estabelecidos pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (peça 18).

O requerente postulou reconsideração da decisão que adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 20).

A Advocacia-Geral da União pronunciou-se por constitucionalidade do art. 4º, II, da Lei 15.855/2015 do Estado de São Paulo. Observou que o dispositivo respeita requisito de correspondência

entre o custo do serviço e o *quantum* cobrado do contribuinte (peça 22).

Solicitou ingresso como *amicus curiae* a Associação dos Advogados de São Paulo – AASP (peça 24).

É o relatório.

2. DISCUSSÃO

O Supremo Tribunal Federal, em numerosos julgados, assentou a possibilidade de utilização do valor da causa ou da condenação como base de cálculo de custas judiciais, desde que fixados limites mínimo e máximo de cobrança e mantida correlação com o custo da atividade, obedecidas a proporcionalidade e a razoabilidade, sob pena de restrição indevida ao direito fundamental de acesso ao Judiciário.¹

A Lei 11.608, de 29 de dezembro de 2003, ao fixar as custas judiciais devidas ao Estado de São Paulo, utilizou o valor da causa ou da condenação como base de cálculo da taxa e definiu limites mínimo e máximo da exação. Em particular, o art. 4º, II, dispõe sobre custas recursais, originalmente fixadas em 2% sobre o valor da causa. A Lei 15.855, de 2 de julho de 2015, aumentou para 4% a alíquota em questão, com o teto de R\$ 75.210,00 (três mil Unidades Fiscais do Estado de São Paulo), delimitado pelo art. 4º, § 1º, da Lei

1 RTJ, vol. 172, p. 778; vol. 171, p. 428; vol. 191, p. 863.

11.608/2003.² Aplica-se o máximo, então, às causas com valor igual ou superior a R\$ 1.888.250,00.

Considerando que as despesas recursais eram fixadas anteriormente em 2% sobre o valor da causa, o dispositivo impugnado dobrou os custos. Trata-se de medida excessiva e evidentemente desproporcional, pois não reflete o custo real que o estado terá com o serviço judiciário, porquanto este independe, em princípio, do valor da causa. A estipulação legal da alíquota transforma o estado em uma espécie de “sócio” do titular do direito, que precisa pagar àquele percentuais cumulativos do crédito a que faz jus e para cujo adimplemento precisou, contra a vontade, recorrer ao Judiciário.

A respeito da necessária correlação entre o custo da atividade do Estado e o *quantum* devido pelo contribuinte a título de taxa de serviço público, corretamente observa LEANDRO PAULSEN:

O montante cobrado a título de taxa, diferentemente do que acontece com os impostos, não pode variar senão em função do custo da atividade estatal. Conforme PAULO DE BARROS CARVALHO, “em qualquer das hipóteses previstas para a instituição de taxas – prestação de serviço público ou exercício do poder de polícia – o caráter sinalagmático deste tributo haverá de mostrar-se à evidência...”. [...] JOSÉ MAURÍCIO CONTI esclarece que a vedação se justifica “na medida em que impede a criação de taxas que, na verdade, seriam impostos disfarçados, ou seja, não corresponderiam a valores cobrados em

2 O valor atualizado da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo é R\$ 25,07. Consoante informação apresentada no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível: < goo.gl/ZqfUev > ou < <http://www.tjsp.jus.br/IndicesTaxasJudiciarias/DespesasProcessuais/TaxaJudiciaria> >. Acesso em 15 mar. 2017,

função do serviço prestado ou do exercício do poder de polícia”.³

Por se tratar de tributo vinculado, a base de cálculo de taxa deve relacionar-se em alguma medida com o maior ou menor trabalho que o poder público desempenhe em face do contribuinte. Seu valor não pode levar em conta qualidades estranhas ao exercício do poder de polícia, sem pertinência com o aspecto material da hipótese de incidência. Conforme ressaltou o Ministro DIAS TOFFOLI, no julgamento do recurso extraordinário 554.951/SP, as taxas “não se atêm a signos presuntivos de riqueza”, mas com “o custo do serviço específico e divisível que as motiva, ou com a atividade de polícia desenvolvida”.⁴

O valor das custas judiciais, por serem taxas de serviço público, deve guardar nexos diretos com o custo da atividade estatal deferida, *uti singuli*, ao contribuinte. Custas judiciais devem, pois, ser proporcionais à despesa da atividade estatal e ter limite máximo, sob pena de inviabilizar, em decorrência da quantia cobrada, o acesso de muitos ao Judiciário, em ofensa à garantia constitucional de inafastabilidade da jurisdição (Constituição, art. 5º, XXXV).⁵

O acesso à justiça, segundo MAURO Cappelletti, deve ser encarado como “o mais básico dos direitos humanos de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir e não apenas

3 PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário: completo*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 33-34.

4 STF. Primeira Turma. Recurso extraordinário 554.951/SP. Rel.: Min. DIAS TOFFOLI. 15/10/2013, maioria. *DJe* 227, 19 nov. 2013.

5 “Art. 5º [...] XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; [...]”.

proclamar os direitos de todos”.⁶ Complementa KRIELE que a independência do Judiciário “é mais importante que o catálogo de direitos fundamentais contidos na Constituição”, pois, “sem independência judicial, esse catálogo não passará de uma mera declaração de intenções”.⁷ Dificultar acesso de muitos a um Judiciário independente, por tributação excessiva da prestação jurisdicional, é o mesmo que negar direitos básicos do ser humano.

Evidencia onerosidade e desproporcionalidade do valor estabelecido pela lei paulista análise dos preços cobrados por interposição de recurso extraordinário e recurso especial: R\$ 181,34 e 148,12, respectivamente. Tal discrepância foi destacada pelo Ministro TEORI ZAVASCKI, em decisão monocrática na ADI 5.470/CE, que suspendeu a eficácia de norma cearense semelhante à impugnada nesta ação:

Pelos mesmos fundamentos, acolhe-se também o pleito de suspensão cautelar quanto aos percentuais cobrados sobre a interposição de recursos. Conforme referido na inicial, as custas pelo processamento de agravo de instrumento (1% sobre o valor da causa) e demais recursos cíveis em geral (4% sobre o valor da causa ou da condenação) podem alcançar mais de oitenta e sete mil reais, o que corresponde a quinhentas vezes o valor das custas cobradas no âmbito federal para o processamento de REsp (R\$ 181,34) ou de RE (R\$ 148,12), respectivamente perante o STJ ou o STF. Comparando-se com os valores anteriores das custas (R\$ 31,02 para a apelação e R\$ 57,63 para o agravo de instrumento), verifica-se um aumento

6 CAPPELLETTI, Mauro. *Acesso à justiça*. Trad.: ELLEN GRACIE NORTHFLEET. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002, p. 12.

7 KRIELE, Martin. *Introdução à Teoria do Estado: os fundamentos históricos da legitimidade do Estado Constitucional Democrático*. Trad. URBANO CARVELLI. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2009, p. 149-160.

potencial na ordem de 280.000% (duzentos e oitenta mil por cento).

Ademais, segundo o requerente, os processos judiciais, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, passaram a tramitar sob a forma eletrônica, o que, ao menos em tese, reduz os custos relacionados ao processamento dos recursos.

Assim, são aqui aplicáveis as mesmas ponderações relativas ao caráter contraprestacional das taxas e à proibição da utilização de tributos com efeito de confisco.⁸

É, portanto, inconstitucional, pela majoração desarrazoada do limite máximo das custas, o art. 4º, II, da Lei 15.855/2015 do Estado de São Paulo.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina o Procurador-Geral da República pela procedência do pedido da ação direta de inconstitucionalidade.

Brasília (DF), 1º de agosto de 2017.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República

RJMB/EP/CCC

⁸ STF ADI 5.470/CE. Rel.: Min. Teori Zavascki. 30/6/2015, monocrática. *DJe* 139, 1º jul. 2016.