

25/10/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.688 PARAÍBA

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S) : CLAUDIO PACHECO PRATES LAMACHIA
ADV.(A/S) : JOSE ALBERTO RIBEIRO SIMONETTI CABRAL
ADV.(A/S) : ANA PAULA DEL VIEIRA DUQUE
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA
PARAÍBA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade. Direito tributário. Taxas judiciárias e custas judiciais. Leis nºs 8.071/06 e 6.682/98 do Estado da Paraíba. Possibilidade da cobrança de ambos os tributos. Viabilidade da utilização do valor da causa como critério para definição do valor dessas exações. Aumentos proporcionais e razoáveis. Improcedência da ação.

1. Consoante a jurisprudência da Corte, taxas judiciárias e custas judiciais, embora pertençam à espécie tributária taxa, possuem características distintas, não havendo que se falar em **bis in idem** na cobrança de ambos os tributos. Nesse sentido: Rj nº 1.077/RJ, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Moreira Alves**, DJ de 28/9/84.

2. Fixados valores máximos e mínimos, é legítima utilização do valor da causa como critério para a estipulação dos valores das custas judiciais e das taxas judiciárias. Precedentes.

3. Os aumentos nos tributos em alusão provocados pelas leis questionadas foram proporcionais e razoáveis, não havendo que se falar

ADI 5688 / PB

em inconstitucionalidade.

4. Ação direta julgada improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário de 15 a 22/10/21, na conformidade da ata do julgamento e nos termos dos votos proferidos, por maioria de votos, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Rosa Weber e Gilmar Mendes, em julgar improcedente a ação direta. Redigirá o acórdão o Ministro Dias Toffoli.

Brasília, 25 de outubro de 2021.

Ministro Dias Toffoli

Redator do acórdão

13/02/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.688 PARAÍBA

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB**
ADV.(A/S) : **CLAUDIO PACHECO PRATES LAMACHIA**
ADV.(A/S) : **JOSE ALBERTO RIBEIRO SIMONETTI CABRAL**
ADV.(A/S) : **ANA PAULA DEL VIEIRA DUQUE**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em face dos arts. 3º e 4º da Lei Estadual nº 8.071/06 e do art 1º da Lei Estadual nº 6.682/98.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Lei nº 8.071/2006.

Art. 3º - O § 1º do artigo 2º da Lei 6.682, de 02 de dezembro de 1998, passa a vigor com a seguinte redação:

§ 1º Em nenhuma hipótese, a taxa de que trata esta lei poderá ultrapassar o valor correspondente a novecentas (900) UFR's nem será inferior ao valor de uma (1) UFR.

Art. 4º - Os itens especificados das tabelas anexas à Lei Estadual nº 5.672, de 17 de novembro de 1992, passam a vigor com a redação dada no Anexo Único desta Lei.

Lei nº 6.682/1998.

Art. 10 - Fica instituída a taxa judiciária, que tem como fato gerador a utilização dos serviços judiciais, compreendendo

ADI 5688 / PB

os processos de conhecimento de execução, cautelar e procedimentos especiais de jurisdição contenciosa ou voluntária.

Parágrafo único - Considera-se ocorrido o fato gerador no ato da distribuição do feito.

Sustenta-se, em síntese, a inconstitucionalidade da majoração dos valores cobrados a título de custas e taxas judiciais pelo Poder Judiciário paraibano.

Baseia-se o pleito nos princípios do acesso à justiça, da ampla defesa, de vedação ao efeito confiscatório dos tributos e de proibição de utilização de taxa para fins meramente fiscais.

Ressaltam-se os efeitos das majorações em 350% no que concerne às taxas judiciais, bem como em 80% nas custas judiciais – cujo teto estabelecido em 500 UFR's fixou-se em 900 (novecentas) UFR's, a partir da legislação impugnada.

Assevera-se, ainda, que os valores praticados pelo Judiciário paraibano estão além dos custos efetivos do processo e, portanto, dificultam o acesso à justiça, ao passo que constituem efeito confiscatório ou fins meramente de arrecadação, nos seguintes termos:

“(...) As custas judiciais possuem natureza jurídica de taxa de serviço, sendo necessário que o Estado, retributivamente, preste aos jurisdicionados o serviço (...) Nessa senda, exige-se uma contraprestação pelo serviço ofertado (...) Nesse passo, o artigo 145, II, da Constituição Federal, estabelece (...) as custas judiciárias se justificam pela utilização, efetiva ou potencial, por parte do jurisdicionado-contribuinte, daqueles serviços públicos específicos e divisíveis a ele prestados os postos à sua disposição.”

Enfim, pugna pela concessão de liminar em decisão monocrática *ad referendum* do Pleno e sem a intimação dos interessados, tendo em vista o preenchimento dos requisitos da plausibilidade jurídica das alegações e o perigo de dano irreparável ao jurisdicionado, caso a norma atacada permaneça em vigência.

ADI 5688 / PB

Em 11 de abril de 2017, adotei o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, haja vista a relevância da matéria e sua importância para a ordem social e segurança jurídica.

A Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba defendeu a constitucionalidade das normas hostilizadas da seguinte forma:

“É justo e consentâneo com a ordem constitucional que o particular dê causa ao movimento da máquina judiciária contribua para o pagamento das despesas para seu funcionamento através do pagamento de taxas e custas judiciárias”.

Além disso, o Governador do Estado da Paraíba suscitou a existência de coisa julgada com base no julgamento da ADI 2078 neste Supremo Tribunal Federal. Defendeu, ainda, a constitucionalidade da norma, pois as disposições impugnadas respeitam as diretrizes consagradas por esta Corte, além disso a previsão de gratuidade da prestação de serviço jurisdicional às pessoas financeiramente vulneráveis resguarda o acesso à justiça.

A Advogada-Geral da União manifestou-se, a partir de observações técnicas, em defesa do não conhecimento parcial da ação direta e pela improcedência do pedido.

A Procuradora-Geral da República opinou pela procedência parcial do pedido no tocante ao art. 3º, da Lei nº 8.071/06, sob os seguintes fundamentos:

“(…) A modificação do teto de 200 para 900 UFRs representou um aumento de 350% (trezentos e cinquenta por cento). A mudança fez com que, por exemplo, uma causa de 60.000 UFRs alcançasse, pela legislação anterior, o teto de 700 UFRs de custas e taxa judiciária somadas. Pela lei nova, essa mesma causa gerará 1.800 UFRs de custas e taxa judiciária somadas. A majoração exorbitante do teto da taxa judiciária, sem correspondente incremento no custo da contraprestação estatal e sem outra justificativa aparente, revela-se incompatível com os postulados da proporcionalidade (proibição de excesso) e da razoabilidade (imoderação estatal).”

ADI 5688 / PB

É o relatório.

13/02/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.688 PARAÍBA

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Inicialmente, impende definir o objeto da controvérsia suscitada em abstrato pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Discute-se, no particular, a instituição da taxa judiciária bem como a alteração de valores desta e das custas judiciais.

Neste escopo, divide-se o presente voto em três seções relativas à autonomia do Poder Judiciário e função das custas no financiamento do Sistema de Justiça, ao devido processo e seus corolários processuais, e aos limites constitucionais ao poder de taxar.

AUTONOMIA FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO E AS CUSTAS JUDICIAIS

Primeiramente, importa colacionar os arts. 99 e 168 da Constituição da República responsáveis por atribuir autonomia ao Poder judicante no ordenamento pátrio:

“Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete:

I - no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais;

II - no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais.

ADI 5688 / PB

(...)

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.”

Do dispositivo constitucional supracitado, infere-se que a estrutura administrativa responsável pela função jurisdicional não ostenta autonomia política, tendo em vista que não possui competência para legislar em sentido primário, porém apenas dispor sobre normas de regência interna. Por outro lado, consoante ao disposto no *caput* do dispositivo supracitado, possui capacidade de auto-organizar-se, ainda que não no grau máximo, na forma de administração pública subjetiva e objetiva com vistas a cumprir seu mister constitucional.

Enfim, o Judiciário também detém autonomia financeira que denota a suficiência de recursos públicos para a realização de suas atividades públicas, sem dependência ou ingerência de terceiros. A esse respeito, recorre-se ao escólio do professor de direito financeiro da USP José Maurício Conti:

“A Constituição é absolutamente clara ao dotar o Poder Judiciário no Brasil de autonomia financeira, em face do dispõem os arts. 99 e 168.

A autonomia financeira prevista na Constituição não é um conceito vazio, devendo-se interpretá-lo a fim de extrair o seu conteúdo e as implicações que essa garantia constitucional promove na realidade fática.

(...)

No Brasil, a autonomia financeira do Poder Judiciário exige compatibilidade entre as receitas que lhe são destinadas e as necessárias para cumprir adequadamente as atribuições que a Constituição lhe destina. Pressupõe, ainda, a capacidade para elaborar sua proposta orçamentária nos termos do art. 99 da CF,

ADI 5688 / PB

bem como a observância dos valores que lhe foram destinados no orçamento, sem possibilidade de redução durante sua execução. Os recursos que cabem ao Poder Judiciário devem ser entregues tempestivamente, na forma do art. 168 da CF, devendo ter liberdade para administrá-los, observadas as disposições constitucionais.

Considerando-se estarem os arts. 99 e 168 da CF em perfeita sintonia com o que dispõem seus arts. 2º e 60, §4º, III, ou seja, sendo a autonomia financeira um desdobramento do princípio da separação dos poderes, que é 'cláusula pétrea' da Constituição, toda e qualquer interpretação que se faça das demais normas constitucionais, bem como das normas não constitucionais que compõem o ordenamento jurídico nacional, deve ser voltada a assegurar a observância fiel da autonomia financeira do Poder Judiciário."¹

Nesse quadro, o Poder Constituinte também se preocupou com as custas e os emolumentos como receita pública cuja aplicação é direcionada ao Sistema de Justiça, por isso fundamental para a autonomia financeira dos órgãos responsáveis pela serviço público de distribuição de justiça, notadamente o Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Vejam-se os dispositivos constitucionais pertinentes:

"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

IV - custas dos serviços forenses;

(...)

Art. 98 (*omissis*)

§ 2º As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça."

A propósito do condomínio legislativo brasileiro, constata-se que o Pleno do STF já se pronunciou sobre a divisibilidade de competências

1 CONTI, José Maurício. *A Autonomia Financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP, 2006, p. 144-145.

ADI 5688 / PB

entre o ente central e os entes estaduais e distrital, como se depreende da ementa da ADI 1.624, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, DJ 13.06.2003:

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CUSTAS E EMOLUMENTOS. LEI ESTADUAL QUE CONCEDE ISENÇÃO: CONSTITUCIONALIDADE. Lei 12.461, de 7.4.97, do Estado de Minas Gerais. I.- Custas e emolumentos são espécies tributárias, classificando-se como taxas. Precedentes do STF. II.- À União, ao Estado-membro e ao Distrito Federal é conferida competência para legislar concorrentemente sobre custas dos serviços forenses, restringindo-se a competência da União, no âmbito dessa legislação concorrente, ao estabelecimento de normas gerais, certo que, inexistindo tais normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (C.F., art. 24, IV, §§ 1º e 3º). III.- Constitucionalidade da Lei 12.461/97, do Estado de Minas Gerais, que isenta entidades beneficentes de assistência social do pagamento de emolumentos. IV.- Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.”

Por outro lado, em relação à natureza jurídica dessas despesas judiciárias, as custas dos serviços forenses se dividem em taxa judiciária e custas em sentido estrito.

A esse respeito, veja-se a ementa do RE 594.116, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 05.04.2016:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. TAXA JUDICIÁRIA. PREPARO RECURSAL. PORTE DE REMESSA E RETORNO. ISENÇÃO. INSS. JUSTIÇA ESTADUAL. 1. A despesa com porte de remessa e retorno não se enquadra no conceito de taxa judiciária, uma vez que as custas dos serviços forenses se dividem em taxa judiciária e custas em sentido estrito. Precedente: AI-ED 309.883, de relatoria do Ministro Moreira Alves, Primeira Turma, DJ

ADI 5688 / PB

14.06.2002.”

Sendo assim, a espécie de custa judicial tratada na lei impugnada é tributo da espécie taxa, de modo que deve guardar referibilidade com a prestação do serviço público e divisível referente à Administração da Justiça.

Confiram-se, a propósito, os seguintes precedentes:

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CUSTAS E EMOLUMENTOS: NATUREZA JURÍDICA: TAXA. DESTINAÇÃO DE PARTE DO PRODUTO DE SUA ARRECADAÇÃO A ENTIDADE DE CLASSE: CAIXA DE ASSISTÊNCIA DOS ADVOGADOS: INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 5.672, de 1992, do Estado da Paraíba. I. - As custas, a taxa judiciária e os emolumentos constituem espécie tributária, são taxas, segundo a jurisprudência iterativa do Supremo Tribunal Federal. Precedentes do STF. II. - A Constituição, art. 167, IV, não se refere a tributos, mas a impostos. Sua inaplicabilidade às taxas. III. - Impossibilidade da destinação do produto da arrecadação, ou de parte deste, a instituições privadas, entidades de classe e Caixa de Assistência dos Advogados. Permiti-lo, importaria ofensa ao princípio da igualdade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada precedente.”
(ADI 1145, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ 08.11.2002)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TAXA JUDICIÁRIA. NATUREZA JURÍDICA: TRIBUTO DA ESPÉCIE TAXA. PRECEDENTE DO STF. VALOR PROPORCIONAL AO CUSTO DA ATIVIDADE DO ESTADO. Sobre o tema da natureza jurídica dessa exação, o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de se tratar de tributo da espécie taxa (Representação 1.077). Ela resulta da prestação de serviço público específico e divisível, cuja base de

ADI 5688 / PB

cálculo é o valor da atividade estatal deferida diretamente ao contribuinte. A taxa judiciária deve, pois, ser proporcional ao custo da atividade do Estado a que se vincula. E há de ter um limite, sob pena de inviabilizar, à vista do valor cobrado, o acesso de muitos à Justiça. Ação direta julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 2º e 5º do artigo 114 do Código Tributário de Goiás.” (ADI 948, Rel. Min. FRANCISCO REZEK, Tribunal Pleno, DJ 17.03.2000)

“TAXA JUDICIÁRIA. TAXA JUDICIÁRIA É TRIBUTO DA ESPÉCIE TAXA. ESSA NATUREZA JURÍDICA NÃO FOI ALTERADA COM A EDIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 7/77. SE A TAXA JUDICIÁRIA, POR EXCESSIVA, CRIAR OBSTÁCULO CAPAZ DE IMPOSSIBILITAR A MUITOS A OBTENÇÃO DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL, É ELA INCONSTITUCIONAL, POR OFENSA AO DISPOSTO NA PARTE INICIAL DO § 4º DO ARTIGO 153 DA CONSTITUIÇÃO. REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE EM PARTE, PARA DECLARAR-SE A INCONSTITUCIONALIDADE DAS EXPRESSÕES "DOS PROCURADORES DO ESTADO NOS CASOS PREVISTOS NESTE CAPÍTULO, BEM COMO SOBRE TODOS OS ATOS EXTRA-JUDICIAIS PRATICADOS POR TABELIAES, OFICIAIS DE REGISTROS PÚBLICOS, DE DISTRIBUIÇÃO E DE PROTESTOS DE TÍTULOS, DAS SERVENTIAS OFICIALIZADAS OU NÃO" E "OU PELOS SERVENTUARIOS, CONFORME PREVISTO NESTE ARTIGO" DO CAPUT DO ARTIGO 112; DOS §§ 1º, 2º E 3º DESSE MESMO ARTIGO 112; DO INCISO VIII DO ARTIGO 114; DO ARTIGO 118 E DE SEUS PARAGRAFOS; DO ARTIGO 123; DO ARTIGO 124; DO ARTIGO 125 E DE SEUS PARAGRAFOS; DO ARTIGO 129; DOS INCISOS I E III, E DAS EXPRESSÕES "OU CONFESSADA EM PEDIDO JÁ EXISTENTE" DO INCISO II, TODOS DO ARTIGO 130; DO ARTIGO 133; DO ARTIGO 134, CAPUT E INCISOS; TODOS ELES NA REDAÇÃO DADA PELA LEI 383,

ADI 5688 / PB

DE 4 DE DEZEMBRO DE 1980, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, A QUAL ALTEROU A QUE VINHA DO DECRETO-LEI 403, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1978 E DA LEI 289, DE 5 DE DEZEMBRO DE 1979, QUE JÁ HAVIAM MODIFICADO O DECRETO-LEI 5, DE 15 DE MARÇO DE 1975, DO MESMO ESTADO; E É INCONSTITUCIONAL, POR FIM, O ARTIGO 3º DA PRÓPRIA LEI 383, DE 4 DE DEZEMBRO DE 1980, ACIMA REFERIDA.”

(Rp 1077, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, DJ 28.09.1984)

Em síntese, as custas judiciais representam débito tributário em razão da prestação jurisdicional, devendo essa relação guardar proporcionalidade. Ademais, elas compõem receita pública de dedicação exclusiva ao custeio do aparelho do sistema de Justiça, de onde se extrai a relevância fiscal desse tributo para a autonomia financeira do Judiciário.

**ACESSO À JUSTIÇA, DEVIDO PROCESSO LEGAL E AS CUSTAS
JUDICIAIS**

Conforme já relatado, haure-se da exordial irresignação quanto aos aumentos das alíquotas paraibanas a título de custas judiciais e taxas judiciárias.

Em apertada síntese, a legislação hostilizada ofenderia a ampla defesa, porquanto o acesso à jurisdição não se limita ao ajuizamento de ação. Assim, o teto máximo de alíquota impediria economicamente o acesso aos recursos inerentes à ampla defesa. Ademais, o simples caráter confiscatório do tributo torna dificultoso o acesso à justiça.

Ao tomar como ponto de partida o acesso à Justiça, Mauro Cappelletti e Bryant Garth articulam que o termo comporta duas finalidades básicas em um sistema jurídico: a prestação jurisdicional deve ser igualmente acessível a todos, bem como produzir resultados justos em sentidos individual e global.²

2 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie

ADI 5688 / PB

No mais, há obstáculos ao movimento de acesso à Justiça, passíveis de sistematização por Mauro Cappelletti nos seguintes termos:

“Os problemas principais do movimento reformador tem sido os seguintes:

a) o obstáculo *econômico*, pelo qual muitas pessoas não estão em condições de ter acesso às cortes de justiça por causa de sua pobreza, aonde seus direitos correm o risco de serem puramente aparentes;

b) o obstáculo *organizador*, através do qual certos direitos ou interesses ‘coletivos’ ou ‘difusos’ não são tutelados de maneira eficaz se não se operar uma radical transformação de regras e instituições tradicionais de direito processual, transformações essas que possam ter uma coordenação, uma organização” daqueles direitos ou interesses;

c) finalmente, obstáculo propriamente *processual*, através do qual certos tipos tradicionais de procedimento são inadequados aos seus deveres de tutela.”³

Na Constituição da República de 1988, o acesso à Justiça possui assento e traduz-se em direito fundamental o qual preconiza tanto a acessibilidade igualitária à ordem jurídica, quanto a produção de resultados materialmente justos.

De acordo com o escólio do professor Luiz Guilherme Marinoni, o acesso à justiça é sintetizado como “[o] direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, além de dar ao cidadão o direito à técnica processual adequada à tutela do direito material, igualmente confere a todos o direito de pedir ao Poder Judiciário a tutela dos seus direitos.”⁴

Por outro lado, o devido processo legal encontra guarida no art. 5º, LIV, do Texto Constitucional, tendo a liberdade e o patrimônio como bens

Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

3 CAPPELLETTI, Mauro. O acesso à justiça e a função do jurista em nossa época. *Revista de Processo*, v. 61, p. 144-260, jan./mar. 1991, p. 148.

4 MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria Geral do Processo*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

ADI 5688 / PB

jurídicos garantidos. Possui, portanto, função dúplice o auxílio ao correto exercício da jurisdição e a segurança do exercício de faculdades e poderes processuais por parte de sujeitos de direito.

Demais disso, no desenvolvimento jurisprudencial, houve bifurcação desse princípio em duas dimensões, a processual e substancial. A primeira vincula-se à noção de ordem jurídica justa e respectivo acesso, ao passo que a segunda compreende a razoabilidade das leis.

Visto isso, nesta seção, resta perquirir se a majoração de alíquota das custas judiciais representa ofensa direta à ordem constitucional de caráter processual, isto é, se o incremento econômico do custo para litigar representa óbice substancial ao compromisso de tutela jurisdicional efetiva.

A partir da realidade processual brasileira, como se constata, por exemplo, de sucessivos relatórios “Justiça em números” do Conselho Nacional de Justiça, verifica-se que a problemática de gestão do Poder Judiciário cinge-se ao estoque processual e seus corolários, como o congestionamento, a produtividade e as técnicas de resolução de litígios de massa.

Nesse sentido, a dinâmica de prestação jurisdicional brasileira difere bastante de experiências comparadas, *v.g.* as europeias ocidentais, nas quais o Estado-Juiz sofreu nos últimos anos significativos cortes orçamentários em decorrência da crise econômica, ao passo que demandar em juízo encontra como barreira de acesso o alto custo para litigar.

Em comparativo com a realidade inglesa relacionada ao *case management*, o professor de direito processual civil da UnB Henrique Araújo Costa explicita essas diferenças:

“A conclusão é de que vivemos problemas diferentes da Inglaterra. Em nenhum momento no relatório brasileiro o problema dos custos aparece como uma barreira ao acesso à justiça. O principal problema relatado é mesmo o acúmulo de processo. E tudo indica que esses processos sejam causas repetitivas e de pouca complexidade. Ao menos isso é

ADI 5688 / PB

assumido pelo movimento reformador como uma verdade, razão pela qual propõe um modelo de solução de lide de massa.

Daí que o *case management* inglês não seja uma solução sob medida para o caso brasileiro. Afinal, os ingleses reconhecem que ele foi concebido para facilitar o tratamento de demandas complexas e reduzir custos em seu processamento. Dos dados colhidos, o Brasil demonstra ter um problema diferente e por isso requer uma solução diferente. Sabendo disso, o CPC projetado propõe formas de solucionar as demandas por amostragem das questões repetitivas.

(...)

Assim, a economia processual na Inglaterra passou a ser vista de duas formas: uma pública e uma privada. Isso se deve também a um aspecto não exposto no quadro, que é o dever de o juiz inglês escolher o caminho procedimental mais barato e adequado, tendo em conta basicamente a complexidade e o valor da causa (...) Assim, há uma conexão direta entre quanto o processo custará para as partes e para o Estado; e a decisão tomada pelo juiz de qual dever ser o procedimento a ser seguido.

A lei brasileira não deixa clara tal preocupação com o custo do aparato judicial. Esse talvez seja visto aqui como um problema do Legislativo; ou talvez falte mesmo consciência ao brasileiro sobre esse assunto. Ademais, nossas iniciativas normativas contemporâneas tiraram um pouco a pressão sobre o custo do processo visto sob a perspectiva individual, na medida em que ampliaram o acesso ao Judiciário de uma forma barata para as causas de menor complexidade.”⁵

Portanto, não se enxerga na legislação impugnada exemplo de obstáculo econômico ao acesso igualitário à ordem jurídica justa, principalmente porque se trata de contrariedade à alteração da alíquota

5 COSTA, Henrique Araújo. Os Poderes do juiz na Inglaterra e no Brasil: estudo comparado sobre os *case management powers*. 384 f. Tese em Direito das Relações Sociais – Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 355-356, grifos nossos.

ADI 5688 / PB

máxima das custas judiciais, que pressupõe litígio cujo bem da vida seja avaliado em vários milhões de reais pela parte a quem interessa, longe de ser o padrão na Justiça brasileira.

Igualmente, houve observância da Súmula 667 do STF segundo a qual *“viola a garantia constitucional de acesso à jurisdição a taxa judiciária calculada sem limite sobre o valor da causa.”* Nesse contexto, a jurisprudência do STF admite que a base de cálculo de taxas forenses sejam baseadas no valor da causa, desde que mantida correlação com o custo da atividade prestada, assim como haja piso e teto de alíquotas.

Confira-se a ementa da ADI 3.826, de relatoria do Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 20.08.2010:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI N. 14.376, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2002, DO ESTADO DE GOIÁS. REGIMENTO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS DA JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. VALOR DA CAUSA. CRITÉRIO DE COBRANÇA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, INCISO XXXV; 145, INCISO II E § 2º; 154, INCISO I, E 236, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. CONTROLE DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DAS LEIS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. BANALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Esta Corte tem admitido o cálculo das custas com base no valor do proveito pretendido pelo contribuinte desde que seja fixado um teto para o quantum devido a título de custas ou taxas judiciais. Precedentes. 2. O ato normativo atacado não indica o valor da causa ou do bem ou negócio objeto dos atos judiciais e extrajudiciais como base de cálculo da taxa --- esses valores consubstanciam apenas critérios para o cálculo. As tabelas apresentam limites mínimo e máximo. 3. Alegação de ‘excesso desproporcional e desarrazoado’. 4. Controle da proporcionalidade e razoabilidade das leis pelo Supremo Tribunal Federal. 5.

ADI 5688 / PB

Limites funcionais da jurisdição constitucional. Não cabe ao órgão fiscalizador da inconstitucionalidade valorar se a lei cumpre bem ou mal os fins por ela estabelecidos. 6. A fundamentação da decisão judicial não pode assentar em 'vícios' produzidos no âmbito da liberdade de conformação ou no exercício do poder discricionário do Poder Constituinte. 7. É admissível o cálculo das custas judiciais com base no valor da causa, desde que mantida correlação com o custo da atividade prestada, desde que haja a definição de valores mínimo e máximo. 8. Como observou o Ministro MARCO AURÉLIO na ementa do RE n. 140.265, cogitando do ofício judicante e da postura do juiz, '[a]o examinar a lide, o magistrado deve idealizar a solução mais justa, considerada a respectiva formação humanística. Somente após deve recorrer à dogmática para, encontrado o indispensável apoio, formalizá-la'. À falta desse 'indispensável apoio' a solução que o juiz idealizar como a mais justa não pode ser formalizada. 9. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente."

Por essas razões, firmo convicção no sentido de que não há violação direta à ordem constitucional processual, em razão da majoração de alíquota das custas judiciais.

LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE TAXAR

A dimensão tributária da controvérsia suscitada parece-me a mais complexa nesta ação, tendo em vista a dificuldade em avaliar, em sede de jurisdição constitucional, a razoabilidade de ato devidamente editado pelo Poder Legislativo, assim como os eventuais efeitos confiscatórios de taxa de serviço público prestado pelo Poder Judiciário de Estado-membro.

A esse propósito, busca-se no particular o balizamento para com a proporcionalidade enquanto regra⁶ de modo a evitar a banalização deste

6 ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Trad, Virgílio Afonso da Silva. Malheiros, 2008.

ADI 5688 / PB

princípio, como bem asseverou o Ministro Eros Grau em seu voto na ADI nº 3.826-GO.

No caso, argumenta o Autor no sentido de que os dispositivos em questão elevaram sobremaneira os valores cobrados a título de custas judiciais e taxas judiciárias. Afirma, ainda, que os valores praticados pelo Estado da Paraíba destoam dos Judiciários das demais unidades federativas.

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, recolho de escólio doutrinário do desembargador federal Leandro Paulsen:

“O montante cobrado a título de taxa, diferentemente do que acontece com os impostos, só pode variar 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 constante do art. 145, § 2o, da CF 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 função do serviço prestado ou do exercício do poder de polícia”⁷.

Tendo em vista o complexo normativo hostilizado globalmente considerado, a tentativa de Estado federado consistente em onerar demasiadamente o contribuinte em prol da manutenção da Justiça sem o devido repasse dos custos aos litigantes, leva necessariamente a um problema de seleção adversa, pois os serviços públicos de prestação jurisdicional tornam-se indiretamente proporcionais à sua utilidade social. Confere-se, portanto, caráter confiscatório e afronta-se o compromisso de cooperação entre o Estado-Juiz e os litigantes.

⁷ PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário: completo. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 33-34.

ADI 5688 / PB

Sendo assim, firmo convicção em sentido parcialmente favorável ao alegado pelo Requerente, pois convirjo à análise efetuada pela Procuradora-Geral da República em relação à fase recursal ou à competência originária do Tribunal de Justiça local, nos seguintes termos:

“A modificação do teto de 200 para 900 UFRs representou um aumento de 350% (trezentos e cinquenta por cento). A mudança fez com que, por exemplo, uma causa de 60.000 UFRs alcançasse, pela legislação anterior, o teto de 700 UFRs de custas e taxa judiciária somadas. Pela lei nova, essa mesma causa gerará 1.800 UFRs de custas e taxa judiciária somadas. A majoração exorbitante do teto da taxa judiciária, sem correspondente incremento no custo da contraprestação estatal e sem outra justificativa aparente, revela-se incompatível com os postulados da proporcionalidade (proibição de excesso) e da razoabilidade (imoderação estatal).”

Por esse motivo, é inconstitucional a seguinte norma inscrita na Lei 8.071/06 editada pelo Estado da Paraíba:

Art. 3º - O § 1º do artigo 2º da Lei 6.682, de 02 de dezembro de 1998, passa a vigor com a seguinte redação:

“§ 1º Em nenhuma hipótese, a taxa de que trata esta lei poderá ultrapassar o valor correspondente a novecentas (900) UFR's nem será inferior ao valor de uma (1) UFR”

Sendo assim, compreendo que o Poder legiferante do Estado em tela incorreu em abuso quando promoveu aumento desarrazoado do teto das taxas judiciárias de 200 para 900 UFRs. Assim, ofendeu os princípios do devido processo legal e da razoabilidade nesse ponto.

E, acolhendo o voto do e. Min. Gilmar Mendes, essa inconstitucionalidade alcança em parte o art. 4º, a fim de excluir a alínea “t” da tabela B do anexo a que se refere e, por arrastamento, o art. 2º da Lei 8.071/2006.

ADI 5688 / PB

Repristina-se o limite máximo de 500 UFRs, estabelecido pelo art. 1º da Lei 6.688/98 para as custas judiciais, e de 200 UFRs, estabelecido para as taxas pelo art. 2º, §1º, da Lei n. 6.682/98, com a redação anterior à norma ora declarada inconstitucional.

Acolho, ainda, a proposta de modulação do e. Ministro Gilmar Mendes.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, conheço da ação direta de inconstitucionalidade e dou-lhe parcial procedência, a fim de declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 8.071/2006 do Estado da Paraíba e, no tocante ao art. 4º, a inconstitucionalidade da alínea “t” da Tabela “B” do anexo a que se refere e, por arrastamento, do art. 2º da mesma lei estadual.

Como proposto pelo e. Ministro Gilmar Mendes no transcorrer da sessão de julgamento, acolho a posição de sua Excelência e, presentes os requisitos do art. 27 da Lei 9.868/99, voto pela modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, com efeitos *ex nunc*, mantendo a possibilidade dessa declaração retroagir apenas para eventuais discussões judiciais em curso ajuizadas até a data de conclusão do julgamento.

É como voto.

13/02/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.688 PARAÍBA

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Eu vou fazer juntada de voto, mas, no ponto específico do aumento em 350%, vou pedir vênia a Vossa Excelência, Ministro **Fachin**, por entender que não há desproporcionalidade, diante dos valores consignados.

É só para consignar meu voto.

13/02/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.688 PARAÍBA**VOTO****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), tendo como objeto os arts. 3º e 4º e o anexo único da Lei nº 8.071, de 24 de julho de 2006, bem como o art. 1º da Lei nº 6.682, de 2 de dezembro de 1998, ambas do Estado da Paraíba.

Eis o teor dos dispositivos questionados:

LEI N 8.071, DE 24 DE JULHO DE 2006:

“Art 3º - O § 1º do artigo 2º da Lei 6.682, de 02 de dezembro de 1998, passa a vigor com a seguinte redação:

‘§ 1º Em nenhuma hipótese, a taxa de que trata esta lei poderá ultrapassar o valor correspondente a novecentas (900) UFR’s nem será inferior ao valor de uma (1) UFR’

Art 4º - Os itens especificados das tabelas anexas à Lei Estadual nº 5.672, de 17 de novembro de 1992, passam a vigor com a redação dada no Anexo Único desta Lei.

ANEXO ÚNICO**TABELA ‘A’****- ATOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA –****I- JULGAMENTO NO CÍVEL EM GRAU DE RECURSO:**

<i>Agravo de Instrumento</i>	<i>1,5 UFR</i>
<i>Agravo Regimental</i>	<i>1,5 UFR</i>
<i>Apelação</i>	<i>5 UFR</i>
<i>Embargos de Declaração</i>	<i>Isento</i>
<i>Embargos Infringentes</i>	<i>1,5 UFR</i>
<i>Recursos previsto no art. 532, parágrafos</i>	<i>1 UFR</i>

ADI 5688 / PB

1º e 2º do CPC	
----------------	--

II- JULGAMENTO NO CÍVEL NOS EFEITOS COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA	
<i>a) Ação rescisória (sobre o valor da causa)</i>	
-até 100,00 UFR	2 UFR
-até 300,00 UFR	3,5 UFR
-até 500,00 UFR	5,5 UFR
-acima de 500,00 UFR	7,5 UFR
Conflito de Jurisdição	ISENTO
Habeas Data	2,5 UFR
Mandado de Injunção	2,5 UFR
Mandado de Segurança	3,5 UFR

III- JULGAMENTO NO CRIME EM PROCESSO DE SUA COMPETÊNCIA	
<i>a) Ações penais privadas</i>	3 UFR
<i>b) Revisão Criminal</i>	2,5 UFR

IV- PROCESSO OU RECURSO NÃO PREVISTO EM OUTRO ITEM	2 UFR
---	-------

EXCEÇÃO DE SUSPEIÇÃO	1 UFR
-----------------------------	-------

VI - ATOS DO PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE:	
<i>a) Assinatura:</i>	
1- Carta de Sentença	1 UFR
2- De qualquer ordem que expedir e terno não especificado	1 UFR
3- De Alvará	1 UFR
<i>b) Distribuição</i>	1 UFR

TABELA 'B'

ADI 5688 / PB

I. CUSTAS DOS FEITOS CUJO VALOR SEJA DECLARADO NA INICIAL OU PASSÍVEL DE APURAÇÃO ATÉ A SENTENÇA DE PRIMEIRA INSTÂNCIA, CALCULADAS PROGRESSIVAMENTE	
a) Feitos de valor até 40,00 UFR'S.	2 UFR'S
b) de 40,0 até 70,0 UFR'S.	3 UFR'S
c) de 71,0 até 100,0 UFR'S	5 UFR'S
d) de 101,0 até 200,0 UFR'S	10UFR'S
e) de 201,0 até 400,0 UFR'S	20 UFR'S
f) de 401,0 até 600,0 UFR'S	30 UFR'S
g) de 601,0 até 800, UFR'S	40 UFR'S
h) de 801,0 até 1.000,0 UFR'S	50 UFR'S
i) de 1.001 até 1.250,0 UFR'S	62,5UFR'S
j) de 1.251,0 até 1.500,0 UFR'S	75 UFR'S
k) de 1.501,0 até 1.750,0 UFR'S	87,5UFR'S
l) de 1.751,0 até 2.000,0 UFR'S	100UFR'S
m) de 2.001,0 até 2.500,0 UFR'S	125UFR'S
n) de 2.501,0 até 3.000,0 UFR'S	150UFR'S
o) de 3.001,0 até 3.500,0 UFR'S	175UFR'S
p) de 3.501,0 até 4.000,0 UFR'S	200UFR'S
q) de 4.001,0 até 4.500,0 UFR'S	225UFR'S
r) de 4.501,0 até 5.000,0 UFR'S	250UFR'S
s) de 5.001,0 até 6.500,0 UFR'S	325UFR'S
t) Acima de 6.501,0 UFR'S 6,5% sobre o valor da causa com limite de novecentas (900) UFR's	

LEI Nº 6.682, DE 02 DE DEZEMBRO DE 1998:

“Art. 1º - Fica instituída a taxa judiciária, que tem como fato gerador a utilização dos serviços judiciais, compreendendo os processos de conhecimento de execução, cautelar e procedimentos especiais de jurisdição contenciosa ou voluntária.

Parágrafo único - Considera-se ocorrido o fato gerador no ato da distribuição do feito”.

ADI 5688 / PB

Sustentou o requerente que as normas questionadas violaram os princípios do acesso à justiça, da proporcionalidade, da razoabilidade, da capacidade contributiva, da vedação da utilização da taxa para fins meramente fiscais e do não confisco tributário.

Disse ter havido excessiva majoração dos valores cobrados a título de custas judiciais e de taxas judiciárias.

Alegou que o exercício do direito de ação, no estado da Paraíba, está condicionado ao pagamento dessas exações. Afirmou que as taxas judiciárias foram recriadas pelo art. 1º da Lei nº 6.682/98, tendo elas como fato gerador a utilização dos mesmos serviços judiciais que dão causa à cobrança das custas.

Destacou que cada UFR corresponde a R\$ 46,41 e que, com a Lei nº 8.071/06, o teto das taxas judiciárias, o qual era de 200 UFR, passou para 900 UFR, “o que representa o valor de R\$ 41.769,00”. Aduziu que, “ao protocolar uma ação inicial é possível que sejam recolhidos a título de custas e taxas a quantia exorbitante de R\$ 83.538,00”.

A respeito do pedido de medida cautelar, asseverou que o **periculum in mora** “mostra-se presente face à evidência da violação do princípio do acesso à justiça” e que “a morosidade do julgamento desta ação pode implicar em perecimento de direitos”. Disse que o **fumus boni iuris** está configurado “em face aos aspectos jurídico-constitucionais suscitados anteriormente”.

O Governador do Estado da Paraíba, nas informações por si prestadas, alegou, preliminarmente, não ser possível se conhecer da ação direta, em razão do decidido na ADI nº 2.078/PB. No mérito, consignou serem constitucionais as normas hostilizadas. Nesse contexto, disse que não houve criação de nova espécie de imposto e que a Corte entende ser válida a utilização do valor da causa como base de cálculo de custas judiciais, “desde que fixadas alíquotas mínimas e máximas”. Destacou que o texto constitucional assegura a gratuidade da prestação de serviços jurisdicionais aos cidadãos desprovidos de condições de arcar com os custos de um processo judicial.

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba

ADI 5688 / PB

afirmou terem sido observadas todas as formalidades constitucionais e regimentais no curso dos processos legislativos que deram origem aos atos normativos questionados. Apontou que a quantificação do valor cobrado a título das taxas e das custas em questionamento atendeu aos ditames constitucionais. Indicou que, no anexo único em referência, há casos em que é cobrado valor fixo e há casos em que é cobrado valor proporcional ao valor da causa. Ressaltou haver a estipulação de valor máximo para as exações.

A Advogada-Geral da União se manifestou pelo conhecimento parcial da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido.

O parecer da Procuradora-Geral da República foi pela procedência parcial do pedido, apenas no tocante ao art. 3º da Lei nº 8.071/06.

É o relatório.

Desde já, adianto que, divergindo do Relator, Ministro **Edson Fachin**, julgo improcedente a ação direta.

Inicialmente, destaco estar assentada, na Corte, desde longa data, a caracterização das custas judiciais e das taxas judiciárias como pertencentes à espécie tributária taxa e, por conseguinte, sua sujeição ao regime constitucional dessa matéria. Nessa direção: ADI nº 1.444/PR, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Sydney Sanches**, DJ de 11/4/03; ADI nº 3.694/AP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Sepúlveda Pertence**, DJ de 6/11/06.

Também ressalto ter a Corte o entendimento de que taxa judiciária e custas judiciais, embora pertençam à espécie tributária taxa, possuem características distintas, não havendo que se falar em **bis in idem** na cobrança de ambos os tributos. A respeito do assunto, vale conferir trecho do voto do Ministro **Moreira Alves** no julgamento da Rp nº 1.077/RJ, DJ de 20/9/84:

“Portanto, não só com base na tradição da técnica do direito brasileiro, mas também da legislação federal a ela pertinente, verifica-se que a taxa judiciária é taxa que se adstringe aos serviços forenses – ‘é um tributo pago pelo autor para ter direito à atividade dos órgãos judiciários’ –, ao passo

ADI 5688 / PB

que as custas e emolumentos (denominados, as mais das vezes, com relação às retribuições pelos atos extrajudiciais, como emolumentos apenas) dizem respeito às despesas de movimentação dos atos judiciais ou extrajudiciais e ao salário ou remuneração dos serventuários cartorários – excluídos, portanto, o Juiz (este, inclusive, por força da vedação do artigo 114, II, da Constituição) e o Ministério Público – que os realizam.

A taxa judiciária, inclusive pelo sistema constitucional vigente – em que ela, custas e emolumentos são exclusivamente remuneratórios de serviços prestados pelo Estado – só se justifica como contraprestação à atuação de órgãos da Justiça (assim, o Juiz e o Ministério Público, quando não é parte) cujas despesas não são cobertas por custas e emolumentos”.

Na mesma direção: ADI nº 5661/PI, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra **Rosa Weber**, DJe de 5/10/20.

No que diz respeito à quantificação das custas judiciais e das taxas judiciárias, igualmente não vislumbro inconstitucionalidade nas normas questionadas.

Como consignei em outra oportunidade (ADI nº 2696/PR), a Carta Magna, no art. 145, II, determina, implicitamente, que a base de cálculo das taxas cobradas pela prestação de serviço público específico e divisível deve guardar consonância com o gasto oriundo da atividade estatal. Ou seja, reflete o aspecto material de tributo que, vinculado à prestação de dado serviço, tem por finalidade específica custear o ônus impingido ao Estado. Com efeito, tanto quanto possível, o valor cobrado a título de taxa deve equivaler ao custo do serviço prestado. **Porém, há situações em que, por excessiva dificuldade de mensuração do fato gerador, o estabelecimento exato do quantum debeatur fica prejudicado. É o caso das custas judiciais e das taxas judiciárias, em razão da diversidade de fatores que poderiam influir no cálculo da prestação do serviço jurisdicional, tais como o tempo e a complexidade do processo, bem assim o tipo de atos nele praticados.**

A esse respeito, a jurisprudência da Corte firmou-se no sentido da

ADI 5688 / PB

legitimidade da cobrança das custas judiciais e das taxas judiciárias tendo por parâmetro o valor da causa, desde que fixados valores mínimos e máximos:

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 14.938/2003 DO ESTADO DE MINAS GERAIS. CUSTAS JUDICIAIS ATRELADAS AO VALOR DA CAUSA. POSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5º, CAPUT, XXXV e LIV; 24, IV; 99, §§ 1º a 5º; 102, III; 105, III; 145, II; 150, IV; e 155, I, a, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO OCORRÊNCIA. 1. A jurisprudência pacífica firmada no âmbito deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL aponta a validade da utilização do valor da causa como critério hábil para definição do valor das taxas judiciárias, desde que sejam estabelecidos valores mínimos e máximos (Súmula 667 do SUPREMO; ADI 2.078, Min. GILMAR MENDES, DJe de 12/4/2011; ADI 3.826, Min. EROS GRAU, DJe de 19/8/2010; ADI 2.655, Min. ELLEN GRACIE, DJ de 26/3/2004; ADI 2.040-MC, Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 25/02/2000; ADI 2.696, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 13/03/2017; ADIs 5.720 e 5.470, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, DJe de 27 e 29/11/2019; ADI 5.612, Rel. Min. EDSON FACHIN, julgado em 29/5/2020, pendente a publicação de acórdão; ADI 1.926, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 1º/6/2020; e ADI 6.330, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgada em 16/6/2020, pendente a publicação de acórdão. 2. No caso, os valores previstos na Lei impugnada não impedem o acesso à justiça, pois fixados em patamar razoável e proporcional. 3. Ação Direta julgada improcedente” (ADI nº 3.124/MG, Tribunal Pleno, Redator do acórdão o Ministro **Alexandre de Moraes**, DJe de 22/9/20).

Não há dúvida de que as normas questionadas na presente ação direta estão em harmonia com essa orientação da Corte.

Quanto aos aumentos provocados pelos dispositivos impugnados, não se verifica qualquer inconstitucionalidade.

ADI 5688 / PB

Como aduziu a Procuradora-Geral da República, a Lei nº 8.071/06 apenas **atualizou os valores praticados desde 1992** e aumentou o número de faixas de fixação das custas iniciais, sendo certo que, quanto aos valores fixados na Tabela A, não houve alterações significativas em relação aos valores anteriormente estabelecidos.

A respeito da Tabela B, I, letras de a a s, transcrita anteriormente, vale destacar que, conforme os cálculos realizados pelo **parquet**, os novos valores de custas iniciais variam entre 4,2% a 9,9% do valor declarado na inicial ou passível de apuração até a sentença, o que demonstra a existência de razoabilidade e proporcionalidade.

Especificamente quanto ao aumento do teto das custas judiciais, de 500 para de 900 UFR, aduziu Sua Excelência igualmente não ter havido excesso nem desproporção, tendo presentes as novas faixas de tributação:

“O aumento do teto, de 500 para 900 UFRs, não foi excessivo nem desproporcional. Para atingir o teto de 500 UFRs pela legislação anterior, a causa teria que ser de 4.850 UFRs. Nessa hipótese, as custas eram de 10,3%. Pela nova lei, as causas de 4.850 UFRs pagarão o correspondente a 250 UFRs (5,1%). Ao fixar o percentual máximo de 6,5% para as causas acima de 6.501 UFRs, a Lei nº 8.071/2006 corrigiu a desproporção que era cobrada nas causas acima de 4.850 UFRs, que variavam até 10,3%”.

Também não vislumbro inconstitucionalidade no aumento do teto das taxas judiciárias, que era de 200 UFR e passou para 900 UFR.

Tenho, para mim, que, assim como o teto de 900 UFR é válido para as custas judiciais, também o é para as taxas judiciárias.

Recentemente, na ADI nº 5.612/DF, a Corte considerou constitucional lei do Estado de São Paulo (Lei nº 15.855/15) que havia majorado de 2% para 4% do valor da causa o montante cobrado a título de preparo de apelação ou de recurso adesivo, ou, nos processos de competência originária do TJSP, de preparo de embargos infringentes, fixando como

ADI 5688 / PB

teto a quantia de 3.000 UFESP,¹ o que correspondia, **em 2016**, a R\$ 70.650,00.

Naquela ocasião, o Relator, Ministro **Edson Fachin**, entendeu haver compatibilidade entre tal disciplina e os parâmetros para cobrança de custas e despesas processuais indicados pelo CNJ no Procedimento de Comissão nº 0000788-24.2012.2.00.0000.

Anote-se que o Relator desse procedimento, Conselheiro Jefferson Luís Kravchychyn, apresentou, em outubro de 2012, anteprojeto da Lei Geral das Custas Judiciais, cujo art. 5º estabelecia o seguinte:

“Art. 5º. Salvo as exceções estabelecidas nesta Lei, na legislação federal, do Distrito Federal, dos Territórios, e nas leis estaduais específicas, as custas judiciais incidirão sobre o valor da causa em três fases distintas do processo:

I – no momento da distribuição;

II – como preparo da apelação, do agravo, do recurso adesivo e dos embargos infringentes, e nos processos da competência originária do tribunal;

III – ao ser proposta a execução.

§ 1º. Nas fases previstas nos incisos I e III do caput deste artigo o percentual sobre o valor da causa não poderá exceder a 2% (dois por cento), em cada uma dessas fases e, na prevista no inciso II, o percentual sobre o valor da causa não poderá exceder a 4% (quatro por cento).

§ 2º. Para efeito de cobrança das custas judiciais a soma dos percentuais a que se refere o parágrafo anterior não poderá ultrapassar o percentual de 6% (seis por cento), obedecidos, ainda, os limites mínimo, correspondente a 112,00 (cento e doze reais), e máximo, de 62.200,00 (sessenta e dois mil e duzentos reais), valores esses que serão reajustados no dia primeiro de janeiro de cada exercício, tendo por base o INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor, do IBGE, nos últimos doze meses do exercício anterior”².

1 Vide o valor da UFESP em: <<https://portal.fazenda.sp.gov.br/Paginas/Indices.aspx>>. Acesso em 17 maio 2021.

2 Disponível

em:

ADI 5688 / PB

Tomando por base a UFR-PB de **dezembro de 2012**, que correspondia a R\$ 34,40, consoante o site da Secretaria de Estado da Fazenda do Estado da Paraíba³, o teto de 900 UFR seria de R\$ 30.960,00. Trata-se de quantia bem abaixo do valor máximo a que se refere o art. 5º, § 2º, do anteprojeto em questão.

Considerando o valor da UFR-PB de **dezembro de 2016** (R\$ 46,01), o teto de 900 UFR seria de R\$ 41.409, montante esse bastante inferior àquele limite referido na ADI nº 5.612/DF.

Desse modo, também não vislumbro inconstitucionalidade no art. 3º da Lei nº 8.071/06 da Paraíba.

Ante o exposto, pedindo, mais uma vez, vênua ao ilustre Relator, julgo improcedente a ação direta.

É como voto.

<<https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLogi nHTML.seam?ca=5816e27af2332f70916f9332898fe6b33e88e263ed6bfce5ad83988a9f66e3cb399eaa3f8bce0a81fb16cfd5afc01a8c39b484d172d84d8e&idProcessoDoc=2381211>>. Acesso em: 14 maio 2021.

3 Disponível em: <<https://www.sefaz.pb.gov.br/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>>. Acesso em: 14 maio 2021.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.688

PROCED. : PARAÍBA

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

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

ADV.(A/S) : CLAUDIO PACHECO PRATES LAMACHIA (22356/RS)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), que julgava parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta no tocante ao art. 3º da Lei 8.071/2006 do Estado da Paraíba, e do voto do Ministro Dias Toffoli (Presidente), que julgava improcedente o pedido, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 13.02.2020.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, por motivo de licença médica, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

02/06/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.688 PARAÍBA

VOTO - VISTA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (VOTO-VISTA): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada, em 5.4.2017, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em face dos arts. 3º, 4º e anexo único, da Lei 8.071/2006 do Estado da Paraíba, que alteram valores das custas judiciais devidas ao Estado; e art. 1º da Lei 6.682/1998, que instituiu a taxa judiciária do mesmo Estado.

Argumenta a requerente que as normas apontadas, ao realizarem aumento que varia de 7% a 150% do valor outrora cobrado das taxas judiciárias, transgridem os arts. 5º, incisos XXXV (acesso à Justiça) e LV (ampla defesa), além do art. 145, § 1º (capacidade contributiva), c/c inciso II (vedação de utilização de taxas para fins meramente fiscais) e art. 150, IV (proibição ao confisco), todos da CF, sem olvidar os postulados da proporcionalidade e razoabilidade.

Defende que, enquanto o valor máximo a ser pago a esse título passou de R\$ 23.205,00 a R\$ 41.769,00, representando aumento de 80%, estando as custas judiciais paraibanas entre as mais altas de todo o país.

Ao apontar, ainda, a existência de “*bis in idem*”, sob o raciocínio de que as taxas judiciárias possuem como fato gerador a utilização dos mesmos serviços das custas, aduz que:

“No caso em apreço, verifica-se que ao criar a taxa judiciária (art. 1º da Lei 6682/1998) de forma que ela incidisse sobre um mesmo fato gerador (serviço judiciário), o legislador eivou de inconstitucionalidade a Lei paraibana n. 6.682/1998, onerando excessivamente o contribuinte. Trata-se de determinação que viola o princípio do não confisco.

Isso porque, somando-se a incidência da taxa judiciária e das custas alcança-se um valor exorbitante a ser recolhido. Configura-se, portanto, um montante que não corresponde a

ADI 5688 / PB

contrapartida prestada, motivo pelo qual a previsão legal que cria a taxa deve ser declarada inconstitucional.

(...)

Com a nova lei as taxas judiciárias passaram a ter um teto de 900 (novecentas) UFR's, o que representa o valor de R\$ 41.769,00 (quarenta e um mil, setecentos e sessenta e nove reais) e **significa um aumento de 350% (trezentos e cinquenta por cento)** (...)" (grifo nosso)

O relator aplicou o rito do art. 12 da Lei 9.868/99.

A Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba defendeu a constitucionalidade das normas hostilizadas, entendendo ser *"justo e consentâneo com a ordem constitucional que o particular dê causa ao movimento da máquina judiciária contribua para o pagamento das despesas para seu funcionamento através do pagamento de taxas e custas judiciárias"*.

Por sua vez, o Governador do Estado da Paraíba, advogando a constitucionalidade da norma, arguiu a existência de coisa julgada diante do aresto na ADI 2.078 desta Corte, ao argumentar que *"as disposições impugnadas respeitam as diretrizes consagradas por esta Corte, além disso a previsão de gratuidade da prestação de serviço jurisdicional às pessoas financeiramente vulneráveis resguarda o acesso à justiça"*.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento parcial da ação direta e pela improcedência do pedido.

A Procuradora-Geral da República, em seu parecer, manifestou-se pela procedência, em parte, do pedido no tocante ao art. 3º da Lei nº 8.071/06, sob os seguintes fundamentos:

*"(...) A modificação do teto de 200 para 900 UFRs representou um aumento de 350% (trezentos e cinquenta por cento). A mudança fez com que, por exemplo, uma causa de 60.000 UFRs alcançasse, pela legislação anterior, o teto de 700 UFRs de custas e taxa judiciária somadas. Pela lei nova, essa mesma causa gerará 1.800 UFRs de custas e taxa judiciária somadas. **A majoração exorbitante do teto da taxa judiciária, sem correspondente incremento no custo da contraprestação***

ADI 5688 / PB

estatal e sem outra justificativa aparente, revela-se incompatível com os postulados da proporcionalidade (proibição de excesso) e da razoabilidade (imoderação estatal)". (grifo nosso)

O relator apresentou voto no sentido de conhecer da ação direta de inconstitucionalidade para, no mérito, julgá-la procedente, em parte, declarando a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Estadual n. 8.071/2006. Após o voto do Ministro Dias Toffoli, que julgava improcedente o pedido, pedi vistas dos autos para melhor exame da matéria.

Com a devida vênia, adianto que acompanho em boa medida o voto do relator, Min. Edson Fachin, mas compreendo que há outras inconstitucionalidades que devem ser declaradas, conforme passo a expor.

1) Dispositivos questionados e normas constitucionais invocadas

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Lei nº 6.682/1998:

"Art. 1º. Fica instituída a taxa judiciária, que tem como fato gerador a utilização dos serviços judiciais, compreendendo os processos de conhecimento de execução, cautelar e procedimentos especiais de jurisdição contenciosa ou voluntária.

Parágrafo único. Considera-se ocorrido o fato gerador no ato da distribuição do feito".

Lei nº 8.071/2006:

"Art. 3º. O § 1º do artigo 2º da Lei 6.682, de 02 de dezembro de 1998, passa a vigor com a seguinte redação:

‘§ 1º. Em nenhuma hipótese, a taxa de que trata esta lei poderá ultrapassar o valor correspondente a **novecentas (900) UFR's** nem será inferior ao valor de uma

ADI 5688 / PB

(1) UFR'.

Art. 4º. Os itens especificados das tabelas anexas à Lei Estadual nº 5.672, de 17 de novembro de 1992, passam a vigor com a redação dada no Anexo Único desta Lei.

(...)

Tabela "B"

I. Custas dos feitos cujo valor seja declarado na inicial ou passível de apuração até a sentença de primeira instância, calculadas progressivamente

a) Feitos de valor até 40,00 UFR'S.....2,0 UFR'S

(...)

s) de 5.0001,0 até 6.500,0 UFR'S250 UFR'S

t) Acima de 6.501,0 UFR'S **6,5%** sobre o valor da causa com limite de novecentas (900) UFR's". (grifo nosso)

Entendendo necessário registrar a redação anterior das normas alteradas:

Lei Estadual n. 6.682, de 2 de dezembro de 1998:

"Art. 2º. Omissis.

§ 1º. Em nenhuma hipótese, a taxa de que trata esta lei poderá ultrapassar o valor correspondente a **duzentas (200) UFR's nem será inferior ao valor de uma (1) UFR**". (grifo nosso)

Alínea 'H' do item I da Tabela 'B' do anexo, ambos da Lei 8.071/2006, que alterou a mesma alínea 'H' do item I da Tabela 'B' do anexo da Lei Estadual n. 5.672, de 17 de novembro de 1992:

"I – As custas dos feitos cujo valor seja declarado na inicial ou passível de apuração até a sentença de primeira instância, serão calculadas progressivamente, de acordo com a seguinte tabela:

(...)

H) Acima de 300 UFRs.....20 UFR".

ADI 5688 / PB

(grifo nosso)

Calha mencionar que outra norma estadual (declarada constitucional por esta Corte na ADI 2.078) já havia aumentado o valor máximo das custas judiciais de 20 UFRs para 500 UFRs, tal como se observa do art. 1º da Lei Estadual n. 6.688/98:

“Art. 1º. A alínea h, do inciso I, da Tabela ‘B’, anexo da Lei 5.672, de 17 de novembro de 1992, passa a vigor com a seguinte redação:

.....
h) acima de 300 (trezentas) UFRs (Unidade Fiscal de Referência), mais 2(duas) UFRs e, assim, sucessivamente, até 500 UFRs, valor máximo das custas”. (sic)

Ou seja, as normas ora questionadas nesta ADI, além de criarem a taxa judiciária (com teto inicial de 200 UFRs) – mantendo a cobrança também das custas judiciais –, incrementaram do teto de 200 UFRs para 900 UFRs, além de aumentarem o teto máximo daquelas custas de 500 UFRs (art. 1º da Lei Estadual n 6.688/98 – não questionada nesta demanda) – para 900 UFRs (art. 2º da Lei Estadual n 8.071/2006).

Por sua vez, transcrevam-se as normas constitucionais apontadas como violadas:

“Art. 5º. Omissis.

(...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes

(...)

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

ADI 5688 / PB

(...)

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

(...)

§ 1º. Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

(...)

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

IV - utilizar tributo com efeito de confisco”.

A discussão dos autos perpassa saber se é possível a cobrança de taxa judiciária e de custas judiciais de forma cumulativa para ajuizamento de demandas judiciais (“*ne bis in idem*”), **além de saber se é possível aumentar a alíquota de 1,5% para 5% até 6,5% e, no caso do teto de pagamento daqueles tributos, incremento de 200 para 900 UFRs e 500 UFRs para 900 UFRs, respectivamente, além da própria atualização da UFR (Unidade Fiscal de Referência), sem qualquer justificativa que guarde correlação com o serviço efetivamente prestado.**

2) Natureza jurídicas das custas e das taxas judiciárias frente à jurisprudência da Corte

Dispõem os arts. 24, IV, e 98, § 2º, da CF, respectivamente:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito

ADI 5688 / PB

Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

IV - custas dos serviços forenses;

(...)

Art. 98. (*omissis*)

(...)

§ 2º. As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça”.

Por certo que o Poder Judiciário goza de autonomia financeira. Entretanto, tal autonomia não autoriza aos Tribunais senão a prerrogativa de elaborar suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

Além de ser competência concorrente da União e dos Estados (e do Distrito Federal) legislar sobre custas dos serviços forenses, há que se diferenciar a taxa judiciária advinda da prestação de serviço público específico e divisível dos emolumentos (custas processuais em sentido estrito), estes últimos que guardam correlação com a prestação de serviço de particulares em colaboração ao Poder Judiciário.

É importante lembrar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já se firmou no sentido de que custas e emolumentos têm a natureza jurídica de taxa (ADI 1378 MC, Min. Celso de Mello, Pleno, DJ 30.5.1997), estando, portanto, o produto de sua arrecadação afetado ao custeio de serviços públicos relacionados especificamente com as atividades dos serviços que remuneram.

Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **TAXA JUDICIÁRIA. NATUREZA JURÍDICA: TRIBUTO DA ESPÉCIE TAXA.** PRECEDENTE DO STF. VALOR PROPORCIONAL AO CUSTO DA ATIVIDADE DO ESTADO. Sobre o tema da natureza jurídica dessa exação, o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de se tratar de tributo da espécie taxa (Representação 1.077). **Ela resulta da**

ADI 5688 / PB

prestação de serviço público específico e divisível, cuja base de cálculo é o valor da atividade estatal deferida diretamente ao contribuinte. A taxa judiciária deve, pois, ser proporcional ao custo da atividade do Estado a que se vincula. E há de ter um limite, sob pena de inviabilizar, à vista do valor cobrado, o acesso de muitos à Justiça. Ação direta julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 2º e 5º do artigo 114 do Código Tributário de Goiás”. (ADI 948, Rel. Min. Francisco Rezek, Tribunal Pleno, DJ 17.3.2000, grifo nosso)

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. **TAXA JUDICIÁRIA e CUSTAS: NATUREZA JURÍDICA. TAXA JUDICIÁRIA E CUSTAS: ESTADO DE MINAS GERAIS.** Lei Mineira nº 6.763, de 1975, art. 104, §§ 1º e 2º, com a redação do art. 1º da Lei Mineira nº 12.729, de 30.12.97. Tabela ‘J’ referida no art. 104 da Lei Mineira nº 6.763/75, com a alteração da Lei Mineira nº 12.729/97. Tabelas de custas anexas à Lei Mineira nº 12.732, de 1997, que altera a Lei Mineira nº 12.427, de 1996. **I. - Taxa judiciária e custas: são espécies tributárias, classificando-se como taxas, resultando da prestação de serviço público específico e divisível e que têm como base de cálculo o valor da atividade estatal referida diretamente ao contribuinte, pelo que deve ser proporcional ao custo da atividade do Estado a que está vinculada, devendo ter um limite, sob pena de inviabilizar o acesso de muitos à Justiça.** Rep. 1.077-RJ, Moreira Alves, RTJ 112/34; ADIn 1.378-ES, Celso de Mello, ‘DJ’ de 30.05.97; ADIn 948- GO, Rezek, Plen., 09.11.95. II. - Taxa judiciária do Estado de Minas Gerais: Lei Mineira nº 6.763, de 26.12.75, art. 104, § 1º e 2º, com a redação do art. 1º da Lei Mineira nº 12.729, de 30.12.97, e Tabela ‘J’ referida no citado art. 104: arguição de inconstitucionalidade com pedido de suspensão cautelar. III. - Custas: Tabelas anexas à Lei Mineira 12.732, de 1997, que altera a Lei Mineira nº 12.427, de 27.12.96, que dispõe sobre as custas devidas ao Estado no âmbito da Justiça Estadual: arguição de inconstitucionalidade: itens I e II, Tabelas ‘A’ e ‘B’ e ‘C’ e ‘D’. **IV. - Necessidade da existência de**

ADI 5688 / PB

limite que estabeleça a equivalência entre o valor da taxa e o custo real dos serviços, ou do proveito do contribuinte. Valores excessivos: possibilidade de inviabilização do acesso de muitos à Justiça, com ofensa ao princípio da inafastabilidade do controle judicial de lesão ou ameaça a direito: C.F., art. 5º, XXXV. V. - Cautelar deferida". (ADI 1772 MC, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 8.9.2000, grifo nosso)

Vê-se, pois, que esta Corte assentou que a taxa judiciária e as custas processuais são tributos inseridos na modalidade de taxa pela prestação de serviço público específico e divisível, que está prevista no art. 145, II, c/c § 2º, da CF.

Dessa forma, a cobrança deve ser diretamente proporcional ao custo da atividade colocada à disposição ou prestada pelo Estado, devendo ter limite razoável, sob pena de inviabilizar o acesso à Justiça.

Em outras palavras, a alíquota, a base de cálculo, bem ainda o limite máximo de cobrança devem necessariamente guardar correlação direta com a atividade estatal.

Não é outro o entendimento desta Corte, na lavra do voto do antigo decano, Min. Celso de Mello:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - TAXA DE EXPEDIENTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS - DPVAT - INCIDÊNCIA DA REFERIDA TAXA DE EXPEDIENTE SOBRE AS SOCIEDADES SEGURADORAS - ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES SINDICAIS QUE FIZERAM INSTAURAR O PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - INOCORRÊNCIA - PERTINÊNCIA TEMÁTICA CONFIGURADA - ALEGADA UTILIZAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS - NÃO-CARACTERIZAÇÃO - RECONHECIMENTO, PELO RELATOR DA CAUSA, DE QUE SE REVESTE DE DENSIDADE JURÍDICA A PRETENSÃO DE

ADI 5688 / PB

INCONSTITUCIONALIDADE DEDUZIDA PELOS LITISCONSORTES ATIVOS - INOBSERVÂNCIA, NA ESPÉCIE, DA RELAÇÃO DE RAZOÁVEL EQUIVALÊNCIA QUE NECESSARIAMENTE DEVE HAVER ENTRE O VALOR DA TAXA E O CUSTO DO SERVIÇO PRESTADO OU POSTO À DISPOSIÇÃO DO CONTRIBUINTE - OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA NÃO-CONFISCATORIEDADE (CF, ART. 150, IV) E DA PROPORCIONALIDADE (CF, ART. 5º, LIV) - ENTENDIMENTO DO RELATOR DE QUE, NÃO OBSTANTE CONFIGURADO O REQUISITO PERTINENTE À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA, NÃO SE REVELA PRESENTE, NO CASO, O PRESSUPOSTO DO 'PERICULUM IN MORA' - DECISÃO DO PLENÁRIO, NO ENTANTO, QUE RECONHECEU CONFIGURADA, NA ESPÉCIE, A SITUAÇÃO CARACTERIZADORA DO 'PERICULUM IN MORA', O QUE O LEVOU A NÃO REFERENDAR, POR TAL RAZÃO, A DECISÃO DO RELATOR - CONSEQUENTE DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS: SITUAÇÃO INOCORRENTE NA ESPÉCIE. CONSEQÜENTE IDONEIDADE JURÍDICA DO MEIO PROCESSUAL UTILIZADO. (...)

-A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA NÃO-CONFISCATORIEDADE. - O ordenamento constitucional brasileiro, ao definir o estatuto dos contribuintes, instituiu, em favor dos sujeitos passivos que sofrem a ação fiscal dos entes estatais, expressiva garantia de ordem jurídica que limita, de modo significativo, o poder de tributar de que o Estado se acha investido. Dentre as garantias constitucionais que protegem o contribuinte, destaca-se, em face de seu caráter eminente, aquela que proíbe a utilização do tributo - de qualquer tributo - com efeito confiscatório (CF, art. 150, IV). - A Constituição da República, ao consagrar o postulado da não-confiscatoriedade, vedou qualquer medida, que, adotada pelo Estado, possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal

ADI 5688 / PB

do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, em função da insuportabilidade da carga tributária, o exercício a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita, ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, p. ex.). - Conceito de tributação confiscatória: jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal (ADI 2.010-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.) e o magistério da doutrina. A questão da insuportabilidade da carga tributária. **TAXA: CORRESPONDÊNCIA ENTRE O VALOR EXIGIDO E O CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL. - A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei.** - Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República. Jurisprudência. Doutrina. **TRIBUTAÇÃO E OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.** - O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo. - O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse

ADI 5688 / PB

contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. - A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado”. (ADI 2.551 MC-QO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 20.4.2006, grifo nosso)

Parte da discussão travada nestes autos foi aventada também na ADI 2.078 de minha relatoria, tendo assentado à época que:

“Ao analisar o teor dos dispositivos impugnados, não creio existir efeito confiscatório nos valores fixados pelo Estado da Paraíba. Eis que, como ressaltado pela Procuradoria-Geral da República no parecer de fls. 178-183, as Leis Estaduais 6.688/98 e 6.682/98: **(i)** estipulam margens mínima e máxima das custas, dos emolumentos e da taxa judiciária e **(ii)** realizam uma disciplina progressiva das alíquotas - somente sendo devido o pagamento de valores elevados para causas que envolvam considerável vulto econômico.

(...)

As leis impugnadas foram editadas pelo Estado da Paraíba em resposta à decisão proferida por esta Corte em medida liminar na ADI 1.651, de modo a estipular valores máximos para a taxa judiciária, como não ocorria nas anteriores Leis Estaduais 5.242/1990 e 6.227/1996.

Ante a existência, nos dispositivos impugnados, de limitação expressa para os valores máximos a serem pagos a título de custas e taxa judiciária, assim como a parametrização equivalente dos valores, creio não haver qualquer violação ao

ADI 5688 / PB

princípio da proporcionalidade. Satisfeita, assim, a razoabilidade da alíquota, nos termos da ADI 2.040, Rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ 25.2.2000.

Ademais, ressalto que a Jurisprudência desta Corte posiciona-se pela legitimidade da utilização do valor da causa ou da condenação para fins de cálculo da taxa judiciária, desde que mantida condizente com o serviço prestado (cf. AI-AgR 564.642, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, DJ 21.8.2009 e ADI 3.826, Rel. Min. Eros Grau, Pleno, DJ 20.8.2010).

In casu, não vislumbro óbice na fixação da taxa judiciária no percentual de 1,5%. Inclusive, é de se notar que o valor estipulado pelo Estado da Paraíba pouco destoa de hipótese já julgada por esta Corte, ao declarar constitucional taxa judiciária fixada pelo Estado de Mato Grosso em alíquota de 1%. Transcrevo a ementa da ADI 2.655, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 26.3.2004:

‘AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 7.603, DE 27.12.2001, DO ESTADO DE MATO GROSSO. CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 5º, XXXV, LXXIV, 7º, IV, 22, I, 145, II E § 2º E 154, I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1.A **jurisprudência desta Corte vem admitindo o cálculo das custas judiciais com base no valor da causa, desde que mantida razoável correlação com o custo da atividade prestada. Precedentes: ADI 948, Francisco Rezek, DJ 17.03.2000, ADI 1.926-MC, Sepúlveda Pertence, DJ 10.09.1999, ADI 1.651-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 11.09.98 e a ADI 1.889-MC, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 14.11.2002. Presentes um valor mínimo e um valor máximo a ser cobrado a título de custas judiciais, além de uma alíquota razoável (um por cento), não cabe reconhecer qualquer risco de inviabilidade da prestação jurisdicional ou de comprometimento ao princípio do acesso ao Judiciário. Precedentes: ADI 2.040-MC, Rel.**

ADI 5688 / PB

Min. Maurício Corrêa, DJ 25.02.2000 e ADI 2.078-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 18.05.2001. 2.

Somente o STF e o STJ possuem competência para estabelecer o valor das custas de interposição do recurso extraordinário e do recurso especial. Precedentes: ADI 1.530-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 17.04.98 e ADI 1.889, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 14.11.2002. 3. Invade a competência da União norma estadual que disciplina matéria referente ao valor que deva ser dado a uma causa, tema especificamente inserido no campo do Direito Processual. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente'. (Destaquei)

Assim, verifico que não há, no presente caso, ofensa aos princípios do livre acesso ao Poder Judiciário, da vedação ao confisco, da proibição do *bis in idem*, da proporcionalidade e da razoabilidade, como foi sustentado pelo requerente". (grifo nosso)

Eis a ementa do acórdão:

"Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Valor da taxa judiciária e das custas judiciais estaduais. Utilização do valor da causa como base de cálculo. Possibilidade. Precedentes. 3. Estipulação de valores máximos a serem despendidos pelas partes. Razoabilidade. 4. Inexistência de ofensa aos princípios do livre acesso ao Poder Judiciário, da vedação ao confisco, da proibição do *bis in idem* e da proporcionalidade. Precedentes. 5. Ação julgada improcedente". (ADI 2078, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 13.4.2011)

Reputo importante transcrever meu voto naquele julgamento, para assentar que estávamos diante de alíquota de 1,5%, sendo legítima a utilização do valor da causa ou da condenação para fins de cálculo da taxa judiciária, **desde que mantida a correlação condizente com o serviço prestado**, sem olvidar que havia limitação expressa para os valores

ADI 5688 / PB

máximos a serem pagos a título da taxa judiciária, assim como a parametrização equivalente dos valores, razão pela qual conclui, àquela época e diante daquele cenário fático-jurídico, não haver qualquer violação ao princípio da proporcionalidade, mormente por haver a razoabilidade da alíquota, nos termos da ADI 2.040 MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ 25.2.2000, a saber:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TABELA DE CUSTAS DOS ATOS JUDICIAIS DO ESTADO DO PARANÁ. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL: INEXISTÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. BASES DE CÁLCULO DAS TAXAS JUDICIÁRIAS E EMOLUMENTOS: VALOR DA CAUSA E MONTE-MOR. VINCULAÇÃO DAS CUSTAS E EMOLUMENTOS À CARTEIRA DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO. 1. Não ofendem o princípio da independência e autonomia dos Poderes (CF, artigos 2º e 99) emendas parlamentares oferecidas a projetos de lei que versem sobre tabelas de custas e emolumentos. **2. A jurisprudência da Corte é tranquila no sentido de que é constitucional a cobrança da taxa judiciária que toma por base de cálculo o valor da causa ou da condenação, observando-se o princípio da razoabilidade (ADI nº 1.926-PE, Pertence, DJ de 10.09.99; AGRAG nº 170.271-SP, Ilmar Galvão, DJ de 01.12.95).** 3. A escolha do valor do monte-mor como base de cálculo da taxa judiciária encontra óbice no artigo 145, § 2º, da Constituição Federal, visto que o monte-mor que contenha bens imóveis é também base de cálculo do imposto de transmissão causa mortis e inter vivos (CTN, artigo 33). Precedentes. 4. A vinculação das taxas judiciárias e dos emolumentos a entidades privadas ou mesmo a serviços públicos diversos daqueles a que tais recursos se destinam subverte a finalidade institucional do tributo”. (ADI 2.040 MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 25.2.2000, grifo nosso)

Para estabelecer a diferenciação entre as taxas judiciárias e as custas

ADI 5688 / PB

judiciais, cito importante precedente desta Corte no julgamento da Medida Cautelar na ADI 1.926, cuja ementa descreve:

“I. Taxa Judiciária: sua legitimidade constitucional, admitindo-se que tome por base de cálculo o valor da causa ou da condenação, o que não basta para subtrair-lhe a natureza de taxa e convertê-la em imposto: precedentes (ADIn 948-GO, 9.11.95, Rezek; ADIn MC 1.772-MG, 15.4.98, Velloso). II. Legítimas em princípio a taxa judiciária e as custas ad valorem afrontam, contudo, a garantia constitucional de acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV) se a alíquota excessiva ou a omissão de um limite absoluto as tornam desproporcionadas ao custo do serviço que remuneraram: precedentes (Rp 1.077-RJ, 28.3.84, Moreira, RTJ 112/34; Rp 1.074- , 15.8.84, Falcão, RTJ 112/499; ADIn 948-GO, 9.11.95, Rezek; ADIn MC 1.378-5, 30.11.95, Celso, DJ 30.5.97; ADIn MC 1.651-PB, Sanches, DJ 11.9.98; ADIn MC 1.772-MG, 15.4.98, Velloso). III. **ADIn: medida cautelar: não se defere, embora plausível a arguição, quando - dado o consequente restabelecimento da eficácia da legislação anterior - agravaria a inconstitucionalidade denunciada: é o caso em que, se se suspende, por aparentemente desarrazoada, a limitação das custas judiciais a 5% do valor da causa, seria restabelecida a lei anterior que as tolerava até 20%.** IV. Custas dos serviços forenses: matéria de competência concorrente da União e dos Estados (CF 24, IV), donde restringir-se o âmbito da legislação federal ao estabelecimento de normas gerais, cuja omissão não inibe os Estados, enquanto perdure, de exercer competência plena a respeito (CF, art. 24, §§ 3º e 4º). V. Custas judiciais são taxas, do que resulta - ao contrário do que sucede aos impostos (CF, art. 167, IV) - a alocação do produto de sua arrecadação ao Poder Judiciário, cuja atividade remunera; e nada impede a afetação dos recursos correspondentes a determinado tipo de despesas - no caso, as de capital, investimento e treinamento de pessoal da Justiça - cuja finalidade tem inequívoco liame instrumental com o serviço judiciário”. (ADI 1926 MC, Rel. Min. Sepúlveda

ADI 5688 / PB

Pertence, Tribunal Pleno, DJ 10.9.1999, grifo nosso)

É importante atentar que a alíquota de 5% somente foi mantida porque o efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade levaria ao retorno da alíquota anterior de 20%, razão pela qual a cautelar foi indeferida.

Acerca da coexistência das taxas judiciárias e das custas, inexistindo, conseqüentemente, violação ao postulado do “*ne bis in idem*” (bitributação), calha transcrever as seguintes ementas:

“Embargos de declaração conhecidos como agravo regimental. - Esta Corte já firmou o entendimento de que não cabem embargos de declaração contra decisão monocrática, devendo eles ser conhecidos como agravo regimental. - **Como resulta do artigo 24, IV, da atual Constituição, os serviços forenses continuam custeados pelas custas, que nela é expressão empregada em sentido amplo, para alcançar tanto a taxa judiciária (que é o tributo a ser cobrado para cada processo, em conformidade, as mais das vezes, com a natureza da causa ou com o seu valor, conforme estabelecido pelo legislador) quanto as custas em sentido estrito (as despesas com os atos praticados no curso do procedimento)**, ao contrário do que sucedia com o artigo 8º, XVII, ‘c’, da Constituição anterior na redação dada pela Emenda nº 7/77 que a empregava em sentido restrito, distinguindo-as da taxa judiciária. - Conseqüentemente, o preparo para a interposição de recurso que se enquadra no conceito de custas, inclusive em sentido estrito, é devido, como determina o artigo 511 do C.P.C., em conformidade com a legislação pertinente, sem qualquer afronta ao artigo 5º, XXXIV, ‘a’, da Constituição. Embargos de declaração conhecidos como agravo regimental , a que se nega provimento”. (AI 309.883 ED, Rel. Min. Moreira Alves, Primeira Turma, DJ 14.6.2002, grifo nosso)

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. DIREITO PROCESSUAL

ADI 5688 / PB

CIVIL. TAXA JUDICIÁRIA. PREPARO RECURSAL. PORTE DE REMESSA E RETORNO. ISENÇÃO. INSS. JUSTIÇA ESTADUAL. 1. A despesa com porte de remessa e retorno não se enquadra no conceito de taxa judiciária, **uma vez que as custas dos serviços forenses se dividem em taxa judiciária e custas em sentido estrito. Precedente: AI-ED 309.883, de relatoria do Ministro Moreira Alves, Primeira Turma, DJ 14.06.2002.** 2. O porte de remessa e retorno é típica despesa de um serviço postal, prestado por empresa pública monopolística e, assim, remunerado mediante tarifas ou preço público. Precedente: AI-QO 351.360, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 07.06.2002. 3. O art. 511 do Código de Processo Civil dispensa o recolhimento dessa despesa processual por parte do INSS, pois se trata de norma válida editada pela União, a quem compete dispor sobre as receitas públicas oriundas da prestação do serviço público postal. 4. A lei estadual, ora impugnada, apenas reproduziu o entendimento esposado no próprio CPC de que as despesas com o porte de remessa e retorno não se incluem no gênero taxa judiciária, de modo que não há vício de inconstitucionalidade no particular. 5. Verifica-se que o art. 2º, parágrafo único, II, *in fine*, da Lei paulista 11.608/2003, é inconstitucional, uma vez que o Conselho Superior da Magistratura, como órgão de nível estadual, não possui competência para tratar das despesas com o porte de remessa e retorno. Declaração incidental de inconstitucionalidade da expressão '*cujo valor será estabelecido por ato do Conselho Superior da Magistratura*'. 6. Recurso extraordinário a que se dá provimento, para cassar o acórdão recorrido e determinar o processamento da apelação no Tribunal de origem". (RE 594.116, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 5.4.2016, grifo nosso)

Diante desse cenário, ao que parece da jurisprudência desta Corte, inexistente bitributação na coexistência da cobrança de taxa judiciária e das custas judiciais.

Contudo, persiste a necessidade de saber se o aumento das alíquotas

ADI 5688 / PB

e dos tetos de cobrança da taxa e das custas são proporcionais e se dificultam o acesso à justiça.

3) Proporcionalidade

Considero que o vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso de Poder Legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno.

Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei aos fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade (*Verhältnismässigkeitsprinzip*), isto é, de se proceder à censura sobre a adequação (*Geeignetheit*) e a necessidade (*Erforderlichkeit*) do ato legislativo.

O excesso de poder como manifestação de inconstitucionalidade configura afirmação da censura judicial no âmbito da discricionariedade legislativa ou, como assente na doutrina alemã, na esfera de liberdade de conformação do legislador (*gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit*).

A inconstitucionalidade por excesso de poder legislativo introduz delicada questão relativa aos limites funcionais da jurisdição constitucional. Não se trata, propriamente, de sindicat *os motivi interiori della volizione legislativa*.

Também, não se cuida de investigar, exclusivamente, a finalidade da lei, invadindo seara reservada ao Poder Legislativo, tendo em vista que isso envolveria o próprio mérito do ato legislativo.

Na Alemanha, a Corte Constitucional assentou, em uma de suas primeiras decisões (23.10.1951), que sua competência cingia-se à apreciação da legitimidade de uma norma, sendo-lhe defeso cogitar de sua conveniência (*Zweckmäßigkeit*).

Todavia, *“a questão sobre a liberdade discricionária outorgada ao legislador, bem como sobre os limites dessa liberdade, é uma questão jurídica suscetível de aferição judicial”*.

O conceito de discricionariedade no âmbito da legislação traduz, a um só tempo, ideia de liberdade e de limitação. Reconhece-se ao

ADI 5688 / PB

legislador o *poder de conformação* dentro de limites estabelecidos pela Constituição. E, dentro desses limites, diferentes condutas podem ser consideradas legítimas.

Por outro lado, o poder de legislar contempla, igualmente, o dever de legislar, no sentido de assegurar uma proteção suficiente dos direitos fundamentais (*Untermassverbot*).

A jurisprudência da Corte Constitucional alemã parece aceitar que o fundamento do princípio da proporcionalidade reside tanto no âmbito dos direitos fundamentais quanto no contexto do estado de direito. Todavia, afigura-se inegável que, não raras vezes, a aplicação do princípio da proporcionalidade decorre de uma compreensão ampla e geral da ordem jurídica como um todo.

O princípio da proporcionalidade é invocado, igualmente, quando poderes, órgãos, instituições ou qualquer outro partícipe da vida constitucional ou dos processos constitucionais colocam-se em situações de conflito. Daí, a aplicação do referido princípio nas situações de conflito de competência entre União e estado ou entre maioria e minoria parlamentar ou, ainda, entre o parlamento e um dado parlamentar.

No que se refere aos elementos do princípio da proporcionalidade, naquela obra citada, também identifiquei:

“A doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso (*Verhältnismässigkeitsprinzip; Übermassverbot*), que se revela mediante contraditoriedade, incongruência e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao princípio da proporcionalidade ou ao princípio da proibição de excesso qualidade de norma constitucional não escrita.

A utilização do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso no direito constitucional envolve, como observado, a apreciação da necessidade (*Erforderlichkeit*) e adequação (*Geeignetheit*) da providência legislativa

Assim, em decisão proferida em março de 1971, o

ADI 5688 / PB

Bundesverfassungsgericht assentou que o princípio do Estado de Direito proíbe leis restritivas inadequadas à consecução de seus fins, acrescentando que *'uma providência legislativa não deve ser já considerada inconstitucional por basear -se em um erro de prognóstico'* – *BverfGE*, 25:1(12)

O Tribunal Constitucional explicitou, posteriormente, que *'os meios utilizados pelo legislador devem ser adequados e necessários à consecução dos fins visados. O meio é adequado se, com a sua utilização, o evento pretendido pode ser alcançado; é necessário se o legislador não dispõe de outro meio eficaz, menos restritivo aos direitos fundamentais'*.

A aferição da constitucionalidade da lei em face do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso contempla os próprios limites do poder de conformação outorgado ao legislador. É o que se constata em decisão do *Bundesverfassungsgericht* na qual, após discutir aspectos relativos à eficácia e adequação de medidas econômicas consagradas em ato legislativo, concluiu-se que o legislador não havia ultrapassado os limites da discricionariedade que lhe fora outorgada.

O Tribunal reconhece que o estabelecimento de objetivos e a definição dos meios adequados pressupõem uma decisão de índole política, econômica, social, ou político-jurídica. Esse juízo inerente à atividade política parece ter determinado uma postura cautelosa do Tribunal no exame relativo à adequação das medidas legislativas. A inconstitucionalidade de uma providência legal por objetiva desconformidade ou inadequação aos fins somente pode ser constatada em casos raros e especiais.

Embora reflita a delicadeza da aplicação desse princípio no juízo de constitucionalidade, tal orientação não parece traduzir uma atitude demissionária quanto ao controle da adequação das medidas legislativas aos fins constitucionalmente perseguidos.

Uma lei será inconstitucional, por infringente ao princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, diz a Corte

ADI 5688 / PB

Constitucional alemã, *'se se puder constatar, inequivocamente, a existência de outras medidas menos lesivas'*.

No Direito português, o princípio da proporcionalidade em sentido amplo foi erigido à dignidade de princípio constitucional consagrando-se, no art. 18º, 2, do texto magno, que *'a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar -se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos'*.

O princípio da proibição de excesso, tal como concebido pelo legislador português, afirma Canotilho, *'constitui um limite constitucional à liberdade de conformação do legislador'*.

Portanto, a doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada, mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o *princípio da proporcionalidade*. Essa orientação, que permitiu converter o princípio da reserva legal (*Gesetzesvorbehalt*) no *princípio da reserva legal proporcional* (*Vorbehalt des verhältnismässigen Gesetzes*), pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a *adequação* desses meios para consecução dos objetivos pretendidos (*Geeignetheit*) e a *necessidade* de sua utilização (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*).

O subprincípio da *adequação* (*Geeignetheit*) exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos. A Corte Constitucional examina se o meio é *'simplesmente inadequado'* (*schlechthin ungeeignet*), *'objetivamente inadequado'* (*objektiv ungeeignet*), *'manifestamente inadequado ou desnecessário'* (*offenbar ungeeignet oder unnötig*), *'fundamentalmente inadequado'* (*grundsätzlich ungeeignet*), ou *'se com sua utilização o resultado pretendido pode ser estimulado'* (*ob mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann*).

O subprincípio da *necessidade* (*Notwendigkeit oder*

ADI 5688 / PB

Erforderlichkeit) significa que nenhum meio menos gravoso ao indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos.

Em outros termos, o meio não será necessário se o objetivo almejado puder ser alcançado com a adoção de medida que se revele a um só tempo adequada e menos onerosa. Ressalte-se que, na prática, adequação e necessidade não têm o mesmo *peso* ou relevância no juízo de ponderação. Assim, apenas o que é *adequado* pode ser *necessário*, mas o que é *necessário* não pode ser *inadequado*.

Pieroth e Schlink ressaltam que a prova da *necessidade* tem maior relevância do que o teste da adequação. Positivo o teste da necessidade, não há de ser negativo o teste da adequação. Por outro lado, se o teste quanto à necessidade revelar-se negativo, o resultado positivo do teste de adequação não mais poderá afetar o resultado definitivo ou final. De qualquer forma, um juízo definitivo sobre a proporcionalidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação e do possível equilíbrio entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (*proporcionalidade em sentido estrito*). É possível que a própria ordem constitucional forneça um indicador sobre os critérios de avaliação ou de ponderação que devem ser adotados. Pieroth e Schlink advertem, porém, que nem sempre a doutrina e a jurisprudência se contentam com essas indicações fornecidas pela Lei Fundamental, incorrendo no risco ou na tentação de substituir a decisão legislativa pela avaliação subjetiva do juiz.

Tendo em vista esses riscos, procura-se solver a questão com base nos outros elementos do princípio da proporcionalidade, enfatizando-se, especialmente, o significado do subprincípio da necessidade. A proporcionalidade em sentido estrito assumiria, assim, o papel de um *controle de sintonia fina* (*Stimmigkeitskontrolle*), indicando a justeza da solução encontrada ou a necessidade de sua revisão". (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*, 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p.

ADI 5688 / PB

223/226)

Sem maiores delongas, considero desproporcional o aumento do teto de pagamento da taxa e das custas, de 200 para 900 UFRs e de 500 UFRs para 900 UFRs, respectivamente, sem qualquer justificativa que guarde correlação com o serviço efetivamente prestado.

Não há dúvida de que o aumento do valor máximo das **custas judiciais** (com alíquotas que variam de 5 a 6,5%) **saiu de 500 UFR (cerca de R\$ 23.205,00), atingindo 900 UFR (R\$ 41.769,00**, ambos valores da época do ajuizamento da ADI), **quantia atualizada para R\$ 49.446,00**, até o mês de maio de 2021 (R\$ 54,94 para cada UFR), constatações que representam incremento de 80%, **o qual não guarda proporcionalidade com a necessidade de as taxas preservarem correlação com o serviço prestado ou posto à disposição.**

Igualmente para a **taxa judiciária** (que possui alíquota, em regra, de 1,5% do valor da causa), **o limite máximo passou de 200 UFR (equivalente a R\$ 9.282,00 na data do ajuizamento em 4.2017) para 900 UFR (R\$ 41.769,00, no mesmo marco temporal), cujo valor atualizado hoje atinge R\$ 49.446,00, representando aumento impressionante de mais de 350%.**

Em outras palavras, não me parece que haja proporcionalidade na existência de **duas formas de incremento na arrecadação tributária: uma pela atualização mensal da própria UFR(Unidade Fiscal de Referência) e outra pelo aumento desarrazoado do teto de cada exação (custas e taxa judiciária), sem olvidar a possibilidade de incidência cumulativa (taxa e custas judiciais).**

No caso dos autos, além de as custas e a taxa judiciária totalizarem praticamente R\$ 100.000,00 (cem mil reais), basta verificar o aumento da UFR-PB desde o ajuizamento desta ADI (4.2017) até o presente mês de maio de 2021.

Naquele primeiro marco, o valor de cada UFR, no Estado da Paraíba, equivalia à R\$ 46,56; na presente data, o montante já alcança R\$ 54,94, **o que representa, por si só, aumento de 18%.** (Disponível em: <https://www.sefaz.pb.gov.br/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>. Acesso em

ADI 5688 / PB

19.5.2021)

Possibilitar que, além dessa atualização no valor da UFR-PB – a qual, isoladamente, considero-a proporcional –, também possa ocorrer cumulativamente o incremento desmensurado do teto, é permitir uma tributação escorchantes, a meu ver, a qual considero inconstitucional, por manifesta desproporcionalidade com o custo do serviço.

No mesmo sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - TAXA DE EXPEDIENTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS - DPVAT - INCIDÊNCIA DA REFERIDA TAXA DE EXPEDIENTE SOBRE AS SOCIEDADES SEGURADORAS - ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES SINDICAIS QUE FIZERAM INSTAURAR O PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - INOCORRÊNCIA - PERTINÊNCIA TEMÁTICA CONFIGURADA - ALEGADA UTILIZAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS - NÃO-CARACTERIZAÇÃO - RECONHECIMENTO, PELO RELATOR DA CAUSA, DE QUE SE REVESTE DE DENSIDADE JURÍDICA A PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DEDUZIDA PELOS LITISCONSORTES ATIVOS - INOBSERVÂNCIA, NA ESPÉCIE, DA RELAÇÃO DE RAZOÁVEL EQUIVALÊNCIA QUE NECESSARIAMENTE DEVE HAVER ENTRE O VALOR DA TAXA E O CUSTO DO SERVIÇO PRESTADO OU POSTO À DISPOSIÇÃO DO CONTRIBUINTE - OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA NÃO-CONFISCATORIEDADE (CF, ART. 150, IV) E DA **PROPORCIONALIDADE (CF, ART. 5º, LIV)** - ENTENDIMENTO DO RELATOR DE QUE, NÃO OBSTANTE CONFIGURADO O REQUISITO PERTINENTE À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA, NÃO SE REVELA PRESENTE, NO CASO, O PRESSUPOSTO DO ‘PERICULUM IN MORA’ - DECISÃO DO PLENÁRIO, NO ENTANTO, QUE RECONHECEU CONFIGURADA, NA ESPÉCIE, A SITUAÇÃO

ADI 5688 / PB

CARACTERIZADORA DO 'PERICULUM IN MORA', O QUE O LEVOU A NÃO REFERENDAR, POR TAL RAZÃO, A DECISÃO DO RELATOR - CONSEQUENTE DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS: SITUAÇÃO INOCORRENTE NA ESPÉCIE. CONSEQÜENTE IDONEIDADE JURÍDICA DO MEIO PROCESSUAL UTILIZADO.

(...) -A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA NÃO-CONFISCATORIEDADE. - O ordenamento constitucional brasileiro, ao definir o estatuto dos contribuintes, instituiu, em favor dos sujeitos passivos que sofrem a ação fiscal dos entes estatais, expressiva garantia de ordem jurídica que limita, de modo significativo, o poder de tributar de que o Estado se acha investido. Dentre as garantias constitucionais que protegem o contribuinte, destaca-se, em face de seu caráter eminente, aquela que proíbe a utilização do tributo - de qualquer tributo - com efeito confiscatório (CF, art. 150, IV). - A Constituição da República, ao consagrar o postulado da não-confiscatoriedade, vedou qualquer medida, que, adotada pelo Estado, possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, em função da insuportabilidade da carga tributária, o exercício a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita, ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, p. ex.). - Conceito de tributação confiscatória: jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal (ADI 2.010-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.) e o magistério da doutrina. A questão da insuportabilidade da carga tributária. TAXA: CORRESPONDÊNCIA ENTRE O VALOR EXIGIDO E O CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL. - A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte,

ADI 5688 / PB

considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. - Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República. Jurisprudência. Doutrina. **TRIBUTAÇÃO E OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. - O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo. - O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. - A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado**". (ADI 2.551 MC-QO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 20.4.2006, grifo nosso)

ADI 5688 / PB

Nesse ponto, cito estudo do Conselho Nacional de Justiça sobre o “*Perfil da fixação de custas judiciais no Brasil e análise comparativa da experiência internacional*”, na parte que interessa:

“Tal cotejo entre os valores de custas e indicadores socioeconômicos relevantes como os de IDH, PIB *per capita* e percentual de pobres, revela situações paradoxais e preocupantes. **Unidades da federação relativamente mais ricas em comparação com as demais praticam valores de custas mais baixos. Estados relativamente mais pobres, ao contrário, impõem custas e taxas judiciais mais altas.** O mesmo ocorre no âmbito das regiões geográficas do Brasil: a região Sul, que possui o IDH mais elevado do Brasil (0,829), é a que adota valores mais baixos para as custas judiciais no país (vide Gráfico 7). **Em contrapartida, a região Nordeste, que possui IDH o mais baixo do Brasil (0,720), é a região que pratica valores médios mais altos para as custas.**

Por fim, mostra-se interessante fazer uma comparação, em termos percentuais, do valor das custas com o salário mínimo. Apesar de não ser propriamente um indicador socioeconômico, o salário mínimo é um referencial importante, na medida em que possui um valor nacional e de certa forma representa um parâmetro de renda importante em termos de acesso à justiça.

Conforme se pode observar na Tabela 2 (página seguinte), nas causas de R\$ 2.000,00, observa-se que no Ceará o jurisdicionado pode se deparar com custas que representam 120% do salário mínimo, ao passo que em Rondônia, o valor cobrado representa apenas 6% do salário mínimo. **Para causas de valores mais elevados, R\$ 20.000,00, 50.000,00 e 100.000,00, observa-se que na Paraíba, os percentuais representam, respectivamente, 233%, 509% e 1.018% sobre o salário mínimo. Valores similares são encontrados no Piauí (208%, 466% e 912%, respectivamente).**” (eDOC 6, p. 23, grifo nosso)

Tal estudo também foi objeto de consideração na ADI 5.612, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 28.7.2020, na qual o Plenário entendeu que

ADI 5688 / PB

não haveria desproporcionalidade no aumento da alíquota de 2% para 4% das custas judiciais do Estado de São Paulo (maior renda *per capita*).

Não é a toa que, apesar de ser um dos Estados mais pobres em relação ao PIB *per capita*, os valores cobrados a título de custas judiciais está entre os mais caros de todo o país (na faixa equivalente às causas cujos valores ultrapassem R\$ 20.000,00), segundo o mesmo levantamento produzido pelo Conselho Nacional de Justiça (eDOC 6).

Ao se referir à **média** nacional, colhe-se o seguinte:

“Por outro lado, Paraíba e Piauí adotam os valores mais elevados, que destoam inclusive dos valores médios praticados em vários outros estados. Distrito Federal, Santa Catarina, São Paulo e Rio Grande do Norte (destacados em verde) praticam valores médios abaixo de R\$ 500,00. **No Piauí e na Paraíba (destacados em vermelho) as custas médias são bastante discrepantes em relação aos demais estados (acima de R\$ 2.000,00). O Maranhão aparece na terceira posição entre as custas mais altas, com custas médias em torno de R\$ 1.300,00”**. (eDOC 6, p. 18, grifo nosso)

Tal cenário revela uma completa inversão do postulado da capacidade econômica do contribuinte previsto no art. 145 da CF, na medida em que as maiores cobranças, na média nacional, das custas e taxas judiciárias oneram população, sabidamente, de menor capacidade contributiva, indo na contramão dos objetivos fundamentais da nossa República de promoção da redução das desigualdades sociais e regionais, tal como prevê o art. 3º da CF:

“Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

(...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais e regionais**”. (grifo nosso)

ADI 5688 / PB

Certamente esta Corte não pode chancelar essa desnaturação da lógica constitucional, permitindo a cobrança tributária maior a quem possui menor capacidade econômica, situa o que só faz aumentar as desigualdades sociais e regionais.

Por tais razões, os limites máximos, fixados pela Lei 8.071/2006, superam completamente a proporcionalidade aguardada em rela o   correla o do serviço público efetivamente prestado, devendo ser declarados inconstitucionais.

4) Direito de propriedade como limite do limite (Schranken – Schranke) e correla o com a veda o ao confisco

A garantia institucional da propriedade atua ou funciona como um limite   própria possibilidade de limita o ou conforma o do direito de propriedade. Como assinalado pela Corte Constitucional alemã, a garantia institucional assegura um núcleo básico de normas (*Grundbestand von Normen*) que confere significado ao instituto jurídico denominado “propriedade”.

Daí, a necessidade de que se assegure a utilidade privada ao titular e a possibilidade de disposi o.

Sobre essa questão, válidos os esquemas elaborados por Pieroth e Schlink, representados nos seguintes Anexos, extraídos de obra doutrinária supramencionada de minha autoria, *in verbis*:

“Anexo I

Análise das restri es/conforma es do Direito de Propriedade (Desenvolvido e adaptado com base no catálogo de quest.es concebido por Pieroth e Schlink: *Grundrechte – Staatsrecht II*, 21. ed., Heidelberg, 2005)

Para verificar a eventual afronta de uma lei ao direito de propriedade

- I. Submetem -se as posi es patrimoniais afetadas pela lei
 1. ao conceito e
 2. amplitude do âmbito de prote o do direito de

ADI 5688 / PB

propriedade?

II. A lei restringe ou limita as liberdades decorrentes do direito de propriedade?

1. a lei restringe as faculdades inerentes ao direito de propriedade mediante normas gerais e abstratas de caráter conformativo-restritivo?

2. a lei suprime, parcial ou totalmente, posições jurídicas individuais e concretas vinculadas ao direito de propriedade ou autoriza a Administração que o faça?

III. A intervenção justifica -se do prisma constitucional?

1. A lei foi promulgada com observância das regras de competência e do processo legislativo?

2. No caso de leis que definem conteúdo ou impõem limites ao direito de propriedade:

a) cuida-se de uma decisão tomada pelo próprio legislador ou pode haver delegação indevida no que concerne a aspectos substanciais da decisão normativa?

b) é a lei *adequada e necessária* para obtenção de fins legítimos?

c) pode/deve a intervenção ou restrição ao direito de propriedade ou a outro valor patrimonial ser adequadamente atenuada/compensada mediante indenização ou cláusula de transição?

3. A lei respeitou a garantia institucional da propriedade?"
(MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*, 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 363/364).

É cediço que há o dever fundamental de pagar tributos, entretanto os meios escolhidos pelo poder público devem estar jungidos à necessidade da medida, a adequação e a proporcionalidade em sentido estrito de evitar a exuberância da exação para fins de acesso judicial, as quais não se encontram presentes na apreciação da legislação ora questionada.

O Estado brasileiro baseia-se em receitas tributárias. Um texto constitucional como o nosso, pródigo na concessão de direitos sociais e na promessa de prestações estatais, deve oferecer ao Estado instrumentos

ADI 5688 / PB

suficientes para que possa fazer frente às inevitáveis despesas que a efetivação dos direitos sociais requer. O tributo é esse instrumento.

Considera-se, portanto, a existência de um dever fundamental de pagar impostos, tal como proposto por Nabais (NABAIS José Casalta, *O dever fundamental de pagar impostos*, Coimbra: Almedina, 1998).

No caso da Constituição Federal de 1988, tal dever viria expresso no § 1º do art. 145 da Constituição, em que se lê:

“§ 1º. Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”.

Sob esse marco constitucional, parece possível partir da colmatação da lacuna inicial relativa à explicitação de um óbvio dever fundamental de pagar impostos à superação da lacuna ainda mais grave consistente em haver-se obscurecido o imperativo de equidade e isonomia na distribuição dos ônus da tributação.

Esse último ponto é decisivo e elimina, por completo, a descrição individualista da oposição supostamente aporética entre cidadão e Estado. Cuida-se da circunstância de que o imperativo normativo e mesmo factual de financiamento do estado fiscalmente responsável pela via central da tributação instaura entre os agentes privados um conflito ineliminável: a disputa acerca do modelo institucional de distribuição dos custos de financiamento das políticas públicas. Há inegável conflito entre cidadãos e agentes privados no sentido de transferir aos demais concidadãos o ônus da tributação, furtando-se, tanto quanto possível, a tal encargo.

Ao disciplinar de maneira isonômica, segundo a capacidade econômica do contribuinte, a distribuição dos ônus tributários e operar por meio da fiscalização tributária para conferir efetividade a esse

ADI 5688 / PB

objetivo, o estado está verdadeiramente a prestar aos cidadãos a função de árbitro de um conflito ineliminável entre agentes privados.

Dito isso, entendo que o postulado da vedação ao confisco (art. 150, IV, da CF) mereça nova releitura frente ao Direito de propriedade como limite do limite (Schranken – Schranke), mormente naquelas situações em que haja um arvoreamento da exação estatal sobre o patrimônio do contribuinte de tamanha monta, isoladamente, que configure tributação escorchant e vexatória.

Para tanto, basta somarmos o valor máximo da taxa e das custas judiciais que incidem sobre a mesma base de cálculo (valor da causa) para percebermos que os tetos somados chegam a 1800 UFRs, o que equivale a R\$ 98.892,00 (valores atualizados até o mês de maio/2021).

Com as devidas vênias, *in casu*, essa capacidade econômica já é verificada pela progressividade das alíquotas e respectivas faixas de cobrança, **além da própria atualização do valor da UFR do Estado da Paraíba, a qual é realizada de forma mensal**, na forma do art. 3º da Lei 5.672/1992, a saber:

“Art. 3º. A Secretaria das Finanças fixará, mensalmente, mediante portaria publicada no Diário Oficial do Estado e republicada no Diário de Justiça, o valor da UFR-PB”.

Aumentar, no caso das custas judiciais, o teto de 500 UFR (art. 1º da Lei Estadual 6.688/98) para 900 UFR (art. 2º da Lei 8.071/2006) e para as taxas judiciárias de 200 UFR (art. 2º, § 1º, da Lei 6.682/1998) para 900 UFR (art. 3º da Lei n. 8.071/2006), aliado à atualização mensal da própria UFR-PB, equivale a atuação estatal que viola o direito à propriedade, tal como vedação ao confisco, calhando reiterar que a Unidade Fiscal de Referência (UFR) é atualizada mensalmente pelo Poder Executivo Estadual.

Para mim, tenho como inconstitucional o art. 2º, bem ainda a alínea “t” da Tabela “B” do anexo, ambos da Lei 8.071/2006, a qual estabelece o alargamento de teto das taxas judiciárias de 200 UFR para 900 UFR e das custas judiciais de 500 UFR para 900 UFR, sem qualquer medida justificadora para ambas.

ADI 5688 / PB

Ao fim, como medida de segurança jurídica registro que, diante do efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade, retorna-se, para as custas judiciais, o limite máximo de 500 UFRs (estabelecido pelo art. 1º da Lei Estadual n. 6.688/98), ao passo que, para a taxa judiciária, o patamar de 200 UFRs (fixado pelo art. 2º, § 1º, da Lei 6.682/1998).

5) Voto

Pelo exposto, voto por declarar a inconstitucionalidade do art. 3º e apenas em parte, no que se refere ao art. 4º, para excluir a alínea “t” da Tabela “B” do anexo, ambos da Lei 8.071/2006 e, por arrastamento, do art. 2º da mesma lei estadual.

Para evitar qualquer discussão envolvendo repetição de indébito e antevendo alegações de *deficit* fiscal nesse contexto de mais de meia década de crise econômico-financeira, presentes os requisitos do art. 27 da Lei 9.868/99, proponho a modulação dos efeitos do presente julgamento para declarar a inconstitucionalidade, com efeitos *ex nunc*, mantendo a possibilidade dessa declaração retroagir apenas para eventuais discussões judiciais em curso ajuizadas até a presente data.

É como voto.

02/06/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.688 PARAÍBA

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Ministro Gilmar Mendes, Vossa Excelência vai mais além, mas também declara parcialmente procedente em relação ao art. 3º?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Declaro a inconstitucionalidade do art. 3º.

02/06/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.688 PARAÍBA

REAJUSTE DE VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Senhor Presidente e eminentes Pares, após ouvir o voto do eminente Ministro Gilmar Mendes, estou convencido de que comungamos das mesmas premissas e a conclusão mais dilatada que Sua Excelência traz também é coerente com as premissas que elenquei. Estou aderindo às conclusões que o eminente Ministro Gilmar Mendes traz à colação.

Com isso, elimina-se qualquer dúvida sobre a apreciação da inconstitucionalidade quanto a esse desproporcional aumento que houve no Estado da Paraíba.

Portanto, saudando o eminente Ministro-Vistor, estou reajustando o voto para acolher as conclusões de Sua Excelência.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.688

PROCED. : PARAÍBA

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

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

ADV.(A/S) : CLAUDIO PACHECO PRATES LAMACHIA (22356/RS)

ADV.(A/S) : JOSE ALBERTO RIBEIRO SIMONETTI CABRAL (3725/AM, 45240/DF)

ADV.(A/S) : ANA PAULA DEL VIEIRA DUQUE (51469/DF)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), que julgava parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta no tocante ao art. 3º da Lei 8.071/2006 do Estado da Paraíba, e do voto do Ministro Dias Toffoli (Presidente), que julgava improcedente o pedido, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 13.02.2020.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, que declarava a inconstitucionalidade do art. 3º e apenas em parte, no que se refere ao art. 4º, para excluir a alínea "t" da Tabela "B" do anexo, ambos da Lei 8.071/2006, e, por arrastamento, do art. 2º da mesma lei estadual, propondo a modulação dos efeitos do presente julgamento para declarar a inconstitucionalidade, com efeitos *ex nunc*, mantendo a possibilidade dessa declaração retroagir apenas para eventuais discussões judiciais em curso ajuizadas até a presente data, o julgamento foi suspenso. Nesta assentada, o Ministro Edson Fachin (Relator) reajustou seu voto para acolher o voto do Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, o Ministro Nunes Marques. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 02.06.2021 (Sessão realizada por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Nunes Marques.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, e Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Humberto Jacques de Medeiros.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

25/10/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.688 PARAÍBA

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REDATOR DO ACÓRDÃO	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S)	: CLAUDIO PACHECO PRATES LAMACHIA
ADV.(A/S)	: JOSE ALBERTO RIBEIRO SIMONETTI CABRAL
ADV.(A/S)	: ANA PAULA DEL VIEIRA DUQUE
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 8.071/2006 DO ESTADO DA PARAÍBA. CUSTAS JUDICIAIS. VINCULAÇÃO AO VALOR DA CAUSA E ELEVAÇÃO DO TETO DE PAGAMENTO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 145, II, E 15, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO OCORRÊNCIA. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL admite a utilização do valor da causa como critério para a definição do valor das taxas judiciárias, desde que estabelecidos valores mínimos e máximos, o que foi observado pelo legislador estadual, com o arbitramento de valores que não impedem o acesso à justiça, pois fixados em patamar razoável e proporcional.

2. Ação Direta julgada improcedente.

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Em complemento ao

ADI 5688 / PB

relatório lançado pelo Ministro EDSON FACHIN, anoto que o caso trata de Ação Direta de Inconstitucionalidade em que o Conselho Federal da OAB questiona a validade da Lei 8.071/2006 do Estado da Paraíba, que tratou da cobrança de custas judiciais e emolumentos no âmbito daquele Estado.

Alega-se violação aos princípios da capacidade contributiva, do acesso à justiça, da proporcionalidade, da razoabilidade, da vedação da utilização da taxa para fins meramente fiscais (art. 145, II, da CF) e da proibição de tributos com efeito confiscatório (art. 150, IV, da CF).

O Ministro FACHIN profere, na presente sessão virtual, voto pelo qual julga parcialmente procedente a ação para declarar a invalidade do art. 3º da lei questionada, que elevou o teto de custas de 200 para 900 UFRs, do art. 4º, no tocante à Tabela “B”, alínea “t”, e do art. 2º, por arrastamento. O Ministro Relator também propõe a modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade, atribuindo-lhe eficácia prospectiva, *“mantendo a possibilidade dessa declaração retroagir apenas para eventuais discussões judiciais em curso ajuizadas até a data de conclusão do julgamento”*.

Sua Excelência censurou esse novo limite máximo de custas com fundamento em violação aos princípios do devido processo, da razoabilidade e da proporcionalidade. Esse dispositivo estaria permitindo um aumento de 350% no valor das custas em determinadas situações.

Transcrevo a proposta de ementa do Relator:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. CUSTAS JUDICIAIS. TAXA DE SERVIÇO PÚBLICO ADJUDICATÓRIO - PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA. ALÍQUOTA MÁXIMA. REFERIBILIDADE ENTRE O VALOR DO TRIBUTO E O CUSTO DO SERVIÇO. ACESSO À JUSTIÇA. DEVIDO PROCESSO LEGAL. PROPORCIONALIDADE. RAZOABILIDADE. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE TRIBUTAR. EFEITOS CONFISCATÓRIOS DO TRIBUTO. FINALIDADE

ADI 5688 / PB

ARRECADATÓRIA DAS TAXAS.

1. A custa forense possui como fato gerador a prestação de serviço público adjudicatório, sendo que seu regime jurídico corresponde ao da taxa tributária. Ademais, compõe receita pública de dedicação exclusiva ao custeio do aparelho do sistema de Justiça, de onde se extrai a relevância fiscal desse tributo para a autonomia financeira do Judiciário.

2. O acesso à Justiça possui assento constitucional e traduz-se em direito fundamental o qual preconiza a acessibilidade igualitária à ordem jurídica e a produção de resultados materialmente justos. Assim, a lei impugnada não constitui obstáculo econômico ao franqueamento igualitário à tutela jurisdicional, principalmente porque se trata de contrariedade à alteração da alíquota máxima, que pressupõe litígio cujo bem da vida seja de vultoso valor.

3. A jurisprudência do STF admite que a base de cálculo de taxas forenses sejam baseadas no valor da causa, desde que mantida correlação com o custo da atividade prestada, assim como haja piso e teto de alíquotas. Logo, não há violação direta à ordem constitucional processual, em razão da majoração de alíquota máxima em dois pontos percentuais. Precedentes. Súmula 667 do STF.

4. Os serviços públicos adjudicatórios são bens comuns que a comunidade política brasileira decidiu tornar acessíveis a todos, independente da disposição de pagamento. Contudo, a tentativa de responsabilizar unicamente o ente federativo pela manutenção da Justiça e, por efeito, toda a população, mediante impostos, sem o devido repasse dos custos aos particulares, levaria necessariamente a um problema de seleção adversa entre os litigantes, com inadequada utilização do aparato judicial pelos usuários recorrentes do serviço. Portanto, não incorre em inconstitucionalidade a legislação estadual que acresce a alíquota máxima das custas judiciais àqueles litigantes com causas de maior vulto econômico e provavelmente complexidade técnica.

5. A vedação aos efeitos confiscatórios figura como

ADI 5688 / PB

autêntico direito fundamental dos contribuintes, ao garantir que esses não sofrerão carga tributária insuportável em suas atividades, de modo a desestimular a produtividade da empresa ou a interferir significativamente nas esferas pessoal e familiar de pessoa natural. É, ainda, pacífico de que se trata de conceito jurídico indeterminado cujo significado deve ser construído no caso concreto pelo intérprete constitucional.

6. Lei estadual paraibana incorre em abuso ou imoderação, ao modificar o teto de 200 para 900 UFRs, de modo que ofende os princípios do devido processo legal, da proporcionalidade e da razoabilidade nesse ponto.

7. Ação direta de inconstitucionalidade a que se dá parcial procedência, a fim de declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 8.071/2006 do Estado da Paraíba e, no tocante ao art. 4º, a inconstitucionalidade da alínea t da Tabela B do anexo a que se refere e, por arrastamento, do art. 2º da mesma lei estadual, com efeitos *ex nunc*, mantendo a possibilidade dessa declaração retroagir apenas para eventuais discussões judiciais em curso ajuizadas até a data de conclusão do julgamento.

É o relatório.

Peço vênia ao eminente Ministro Relator para DIVERGIR de Sua Excelência.

Conforme consignei no julgamento da ADI 5470 (de minha relatoria, Tribunal Pleno, julgado em 20/9/2019, DJe de 2/12/2019), a jurisprudência pacífica firmada no âmbito deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL aponta a validade da utilização do valor da causa como critério hábil para definição do valor das taxas judiciárias, desde que sejam estabelecidos valores mínimos e máximos, cumprindo indagar se tais valores: (a) guardam correlação com o serviço prestado, (b) mostram-se razoáveis e proporcionais, (c) não impedem o acesso ao Judiciário; e (d) não possuem caráter confiscatório.

Segundo o próprio Requerente, as 900 UFRs corresponderiam, no momento do ajuizamento da ação, a R\$ 41.769,00. Atualmente, com o

ADI 5688 / PB

valor atualizado da UFR, seria R\$ 50.274,00. O valor anterior do teto de custas judiciais seria de R\$ 27.470,00 (500 UFRs).

Quanto ao valor máximo da taxa judiciária especificamente, o aumento foi mais expressivo – 350%, mencionados pelo Min. FACHIN - de 200 UFRs para 900 UFRs.

O valor atual da Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba é R\$ 55,86. As 1.800 UFRs acima cogitadas (soma das custas com a taxa judiciária) chegariam ao importe máximo de R\$ 100.548,00, pela incidência do percentual de 6,5% sobre causas com valor superior a 6.501 UFRs (R\$ 363.145,86).

Os valores praticados pela legislação impugnada, portanto, não se mostram discrepantes daqueles verificados em outros Estados da Federação, nem se aproximam dos casos excepcionais em que a CORTE censurou leis que promoveram uma majoração abrupta e desproporcional – como na ADI 5720 (Rel. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/9/2019, DJe de 3/10/2019), entre outros precedentes julgados recentemente pelo Plenário.

Em vista do exposto, DIVIRJO do Ministro Relator para julgar IMPROCEDENTE a presente Ação Direta.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.688

PROCED. : PARAÍBA

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. DIAS TOFFOLI

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

ADV.(A/S) : CLAUDIO PACHECO PRATES LAMACHIA (22356/RS)

ADV.(A/S) : JOSE ALBERTO RIBEIRO SIMONETTI CABRAL (3725/AM, 45240/DF)

ADV.(A/S) : ANA PAULA DEL VIEIRA DUQUE (51469/DF)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), que julgava parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta no tocante ao art. 3º da Lei 8.071/2006 do Estado da Paraíba, e do voto do Ministro Dias Toffoli (Presidente), que julgava improcedente o pedido, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 13.02.2020.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, que declarava a inconstitucionalidade do art. 3º e apenas em parte, no que se refere ao art. 4º, para excluir a alínea "t" da Tabela "B" do anexo, ambos da Lei 8.071/2006, e, por arrastamento, do art. 2º da mesma lei estadual, propondo a modulação dos efeitos do presente julgamento para declarar a inconstitucionalidade, com efeitos *ex nunc*, mantendo a possibilidade dessa declaração retroagir apenas para eventuais discussões judiciais em curso ajuizadas até a presente data, o julgamento foi suspenso. Nesta assentada, o Ministro Edson Fachin (Relator) reajustou seu voto para acolher o voto do Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, o Ministro Nunes Marques. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 02.06.2021 (Sessão realizada por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente a ação direta, nos termos dos votos proferidos, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Rosa Weber e Gilmar Mendes. Redigirá o acórdão o Ministro Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 15.10.2021 a 22.10.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário