



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 4/2018 – SFCONST/PGR
Sistema Único nº 374.470/2018

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.688/PB

REQUERENTE: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

INTERESSADO: Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba
Governador do Estado da Paraíba

RELATOR: Ministro Edson Fachin

Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin,

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CUSTAS JUDICIAIS. TAXA JUDICIÁRIA. COBRANÇA CONCOMITANTE. POSSIBILIDADE. EXORBITÂNCIA DA MAJORAÇÃO DO TETO DA TAXA JUDICIÁRIA. NÃO CORRESPONDÊNCIA COM O INCREMENTO NO CUSTO DA ATIVIDADE JURISDICCIONAL. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.

1. É possível a cobrança concomitante de taxa judiciária e de custas judiciais. Enquanto a primeira serve como contraprestação à atuação de órgãos judiciários, como a Magistratura, as segundas voltam-se às despesas de movimentação dos atos judiciais. Precedente do STF.

2. A Lei estadual nº 8.071/2006 não alterou desproporcionalmente as custas judiciais, mas apenas atualizou valores praticados desde 1992 e aumentou o número de faixas de fixação das custas iniciais.

3. 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).

4. Parecer pela procedência parcial do pedido, apenas no tocante ao art. 3º da Lei nº 8.071/2006.

I

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB contra o Anexo Único e os arts. 3º e 4º da Lei estadual nº 8.071/2006, que alteram valores das custas judiciais

e taxas judiciárias devidas ao Estado da Paraíba, bem como do art. 1º da Lei estadual nº 6.682/1998, que institui a taxa judiciária.

O requerente aponta maltrato aos arts. 5º-XXXV-LV, 145-II-§1º e 150-IV da CR. Sustenta ter a Lei nº 8.071/2006 majorado excessiva e desproporcionalmente as taxas judiciárias, comprometendo o direito de acesso à Justiça. Confronta o limite máximo das custas iniciais na lei anterior (R\$ 23.205,00) com o adotado na lei impugnada (R\$ 41.769,00). Apresenta dados de estudo elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, que indicam que o Estado da Paraíba possui os maiores valores de custas no país para causas de R\$ 20.000,00, R\$ 50.000,00 e R\$ 100.000,00. Diz ofendidos os princípios da ampla defesa, da proporcionalidade, da razoabilidade e da capacidade contributiva. Alega que a cobrança da taxa judiciária possui o mesmo fato gerador das custas judiciais, configurando *bis in idem* e ofensa ao princípio do não confisco. Defende que, ainda que não se entenda pela inconstitucionalidade da taxa judiciária nesses termos, deve ser reconhecida a sua exorbitância na espécie, pois a Lei nº 8.071/2006 alterou o seu teto de 200 (duzentos) UFRs para 900 (novecentos) UFRs, representando um aumento de 350% (trezentos e cinquenta por cento). Afirma que os valores praticados no Estado da Paraíba, quanto a custas e taxa judiciária, não são compatíveis com os custos efetivos dos processos. Lembra ser vedada a utilização da taxa judiciária com fins meramente arrecadatórios. Entende devam ser mantidos os parâmetros estabelecidos na legislação anterior, qual seja, a Lei estadual nº 5.672/1992.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999.

O Governador apresentou manifestação pelo não conhecimento da ação direta, alegando que a matéria já teria sido enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2.078/PB. No mérito, defendeu a constitucionalidade das normas, por respeitarem diretrizes adotadas pelo STF e por não apresentarem valores exacerbados de custas.

A Assembleia Legislativa manifestou-se pela constitucionalidade das leis impugnadas, afirmando terem atendido todos os ditames constitucionais.

A Advocacia-Geral da União sustentou que, tendo a integralidade da Lei nº 6.682/1998 sido objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 2.078/PB, a ação direta não poderia ser conhecida no tocante ao seu art. 1º. No mérito, manifestou-se pela improcedência do pedido.

II

Na ADI 2.078/PB, o CFOAB impugnou o art. 2º da Lei nº 6.682/1998, questionando a utilização do valor da causa como base de cálculo da taxa judiciária. O pedido de inconstitucionalidade total da Lei nº 6.682/1998 teve por fundamento o instituto da dependência recíproca, já que, sem a definição da base de cálculo prevista no art. 2º, a lei não poderia produzir efeitos. Confira-se:

E porque a própria Lei 6.682 não pode produzir quaisquer efeitos sem a vigência do seu artigo 2º (de fato, é o artigo 2º que fixa a alíquota da taxa judiciária, **e é a taxa judiciária o único objeto da Lei 6.682**), por força de nulidade em virtude da chamada dependência recíproca, é de ser declarada a inconstitucionalidade integral da Lei 6682. (grifos no original)

O Supremo Tribunal Federal não analisou, portanto, naquela oportunidade, a constitucionalidade do art. 1º da Lei nº 6.682/1998 em si, mas apenas do seu art. 2º. Não há, portanto, a prejudicialidade apontada pelo Governador do Estado e pela Advocacia-Geral da União para o conhecimento total desta ação direta.

III

A diferença entre taxa judiciária e custas judiciais já foi esclarecida pelo Ministro Moreira Alves no julgamento da Representação nº 1.077 (DJ 28.9.1984). A inteligência do voto subsiste mesmo na atual ordem constitucional, não tendo havido alteração quanto à natureza jurídica da taxa judiciária e das custas judiciais. Ambas são tributos da espécie taxa, mas a primeira serve como contraprestação à atuação de órgãos judiciários, como a Magistratura, enquanto as segundas voltam-se às despesas de movimentação dos atos judiciais. Esse é o trecho mais esclarecer do voto a esse respeito:

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 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 espécie, o art. 1º¹ da Lei nº 6.682/1988 estabelece que a taxa judiciária tem como fato gerador a utilização dos serviços judiciais, que ocorre no ato da distribuição do feito. As custas judiciais, por sua vez, têm como fato gerador cada ato do processo. A disciplina não destoa, portanto, da orientação firmada há muito pelo Supremo Tribunal Federal.

Embora não negue a possibilidade da existência concomitante de taxa judiciária e de custas judiciais, a Corte não admite que o valor total a ser pago pelas partes seja excessivo, a ponto de superar os custos dos serviços ou de criar obstáculo ao acesso à justiça. A propósito:

E se considerarmos que, além da taxa judiciária, as partes ainda pagarão custas, custas que, por sua vez, foram também acrescidas, segue-se que os valores a serem cobrados parecem superar o custo real dos serviços, ou do proveito do contribuinte. (trecho do voto do Min. Carlos Velloso na ADI 1.772, DJ 8.9.2000)

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.

(...) IV. - Necessidade da existência de 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.

(trechos da ementa na ADI 1772 MC, , rel. o Ministro Carlos Velloso, DJ 8.9.2000)

Em numerosos julgados, ademais, o Supremo Tribunal assentou a possibilidade de utilização do valor da causa ou da condenação como base de cálculo das custas judiciais, desde que fixados limites mínimo e máximo de cobrança, com a manutenção de razoável correlação das custas judiciais com o custo da atividade. A propósito:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 7.603, DE 27.12.2001, DO ESTADO DE MATO GROSSO. CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS. ALEGA-

1 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.

ÇÃO 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.** Prededentes: ADI 2.040-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 25.02.2000 e ADI 2.078-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 18.05.2001.

(...)

(ADI 2655, rel. a Ministra Ellen Gracie, DJ 26.3.2004) (grifei)

No âmbito do Poder Judiciário, é notória a dificuldade de se precisar o gasto despendido na prestação do serviço ao jurisdicionado. Embora a equivalência entre o custo da atividade e o valor do tributo não seja estrita, isso não autoriza a desconsideração de sua natureza contraprestacional – que deflui do caráter específico e divisível das taxas –, sob pena de desnaturar as custas judiciais como taxa de serviço público e atribuir-lhes feição mais aproximada à dos impostos.

O valor das custas judiciais não pode levar em conta qualidades estranhas à atividade judiciária exercida, muito menos servir para fins de arrecadação. As custas devem ser proporcionais à despesa da atividade estatal e ter um limite máximo razoável, sob pena de inviabilizar, em decorrência da quantia cobrada, o acesso de muitos ao Judiciário, em ofensa à garantia constitucional de inafastabilidade da jurisdição.

A partir de certo patamar, a taxa judiciária perde a correspondência com a atividade específica e divisível do Poder Judiciário e passa a servir essencialmente como fonte de obtenção de recursos. Nessa circunstância, há desobediência ao comando do art. 98-§2º da CR, segundo o qual “*as custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça*”. A não correlação com o custo do serviço, que dá causa a uma onerosidade excessiva na cobrança das taxas, ofende, ainda, o disposto no art. 150-IV da CR, como já decidiu o STF:

[...] 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. [...].
(ADI 2.551 MC–QO/MG, rel. o Ministro CELSO DE MELLO, DJ 20.4.2006) (grifei)

Na espécie, é possível verificar que, salvo quanto às custas iniciais, a Lei nº 8.071/2006 não alterou significativamente as custas judiciais. A tabela a seguir demonstra que houve apenas uma atualização de determinados valores fixados pela Lei nº 5.672, de 1992²:

	Lei nº 5.672/1992	Lei nº 8.071/2006
JULGAMENTO NO CÍVEL EM GRAU DE RECURSO		
Agravo de instrumento	1 UFR	1,5 UFR
Agravo regimental	1 UFR	1,5 UFR
Apelação	2 UFR	5 UFR
Embargos de declaração	0,4 UFR	0
Embargos infringentes	1 UFR	1,5 UFR
Recursos previstos no art. 532, §§1º e 2º, do CPC	0,5 UFR	1 UFR
JULGAMENTO NO CÍVEL NOS FEITOS DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA		
Ação rescisória até 100 UFR	1,5 UFR	2 UFR
Ação rescisória até 300 UFR	3 UFR	3,5 UFR
Ação rescisória até 500 UFR	5 UFR	5,5 UFR
Ação rescisória acima de 500 UFR	7 UFR	7,5 UFR
Conflito de jurisdição	Isento	Isento
Habeas data	2 UFR	2,5 UFR
Mandado de injunção	2 UFR	2,5 UFR
Mandado de segurança	3 UFR	3,5 UFR
JULGAMENTO NO CÍVEL EM PROCESSO DE SUA COMPETÊNCIA		

2 Tendo em vista que os valores atualizados em 2006 estavam sendo cobrados desde 1992, mostra-se razoável a justificativa do projeto de lei que deu origem à Lei nº 8.071/2006:

Tal projeto, fruto de ampla discussão havida entre representantes deste Tribunal [de Justiça do Estado da Paraíba] e da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional da Paraíba, visa, fundamentalmente, trazer os valores cobrados a patamares mais consentâneos com a realidade econômica do Estado, sem que afete, de qualquer maneira, os níveis de excelência dos serviços prestados pelo Poder Judiciário. (pág. 2 da peça 22)

Ações penais privadas	2,5 UFR	3 UFR
Revisão criminal	2 UFR	2,5 UFR
PROCESSO OU RECURSO NÃO PREVISTO EM OUTRO ITEM		
	1,5 UFR	2 UFR
EXCEÇÃO DE SUSPEIÇÃO		
	1 UFR	1,5 UFR
ATOS DO PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE		
Assinatura de carta de sentença	0,5 UFR	1 UFR
Assinatura de qualquer ordem que expedir e termo não especificado	0,5 UFR	1 UFR
Assinatura de alvará	0,5 UFR	1 UFR
Despacho admitindo ou negado RE ou REsp	0,5 UFR	Não especificado
Distribuição	0,5 UFR	1 UFR

Para as “causas cujo valor não pode ser estimado”, não houve alteração de valores.

As modificações mais significativas deram-se no tocante ao limite máximo das custas iniciais. A Lei nº 8.071/2006 aumentou o número de faixas de fixação das custas iniciais, que antes terminava na faixa do “acima de 300 UFR”. Agora, a última faixa é “acima de 6.501 UFR”. Os percentuais, porém, continuam aproximados – e, em muitos casos, até menores. Confirmam-se o antes e o depois:

Lei nº 5.672/1992:

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:

- A) Feitos de valor até 20,00 UFR 01,00 UFR [5%]
- B) Até 50,00 UFR 03,00 UFR [14,2 a 6%]
- C) Até 70,00 UFR 05,00 UFR [9,8 a 7,1%]
- D) Até 100,00 UFR 06,00 UFR [8,4 a 6 %]
- E) Até 130,00 UFR 08,00 UFR [7,9 a 6,1%]
- F) Até 200,00 UFR 12,00 UFR [9,1 a 6%]
- G) Até 300,00 UFR 15,00 UFR [7,4 a 5%]
- H) Acima de 300,00 UFR, mais 2 UFR para valor correspondente a cada grupo de 20 UFR e assim, sucessivamente, até 500 UFR, valor máximo das custas

Lei nº 8.071/2006:

I. CUSTAS DOS FEITOS CUJO VALOR SEJA DECLARADO NA INICIAL OU PASSÍVEL DE APURAÇÃO ATÉ A SENTENÇA DE PRIMEIRA INSTÂNCIA, SERÃO CALCULADAS PROGRESSIVAMENTE

a) Feitos de valor até 40,00 UFR'S	2,0 UFR'S [5%]
b) de 40,0 até 70,00 UFR'S	3,0 UFR'S [7,5 a 4,2%]
c) de 71,0 até 100,0 UFR'S	5,0 UFR'S [7,0 a 5%]
d) de 101,0 até 200,0 UFR'S	10,0 UFR'S [9,9 a 5%]
e) de 201,0 até 400,0 UFR'S	20,0 UFR'S [9,9 a 5%]
f) de 401,0 até 600,0 UFR'S	30,0 UFR'S [7,4 a 5%]
g) de 601,0 até 800,0 UFR'S	40,0 UFR'S [6,6 a 5%]
h) de 801,0 até 1.000,00 UFR'S	50,0 UFR'S [6,2 a 5%]
i) de 1.001 até 1.250,0 UFR'S	62,5 UFR'S [6,2 a 5%]
j) de 1.251,0 até 1.500,0 UFR'S	75,0 UFR'S [5,9 a 5%]
k) de 1.501,0 até 1.750,0 UFR'S	87,5 UFR'S [5,8 a 5%]
l) de 1.751,0 até 2.000,0 UFR'S	100,0 UFR'S [5,7 a 5%]
m) de 2.001,0 até 2.500,0 UFR'S	125,0 UFR'S [6,2 a 5%]
n) de 2.501,0 até 3.000,0 UFR'S	150,0 UFR'S [5,9 a 5%]
o) de 3.001,0 até 3.500,0 UFR'S	175,0 UFR'S [5,8 a 5%]
p) de 3.501,00 até 4.000,0 UFR'S	200,0 UFR'S [5,7 a 5%]
q) de 4.001 até 4.500,0 UFR'S	225,0 UFR'S [5,6 a 5%]
r) de 4.501,0 até 5.000,0 UFR'S	250,0 UFR'S [5,5 a 5%]
s) de 5.001,0 até 6.500,0 UFR'S	325,0 UFR'S [6,4 a 5%]
t) Acima de 6.501 UFR'S 6,5% sobre o valor da causa com limite de novecentas (900) UFR's	

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%.

Não se verifica, portanto, tenha havido majoração excessiva ou desproporcional quanto às custas judiciais.

A mesma conclusão não se tem quanto ao aumento do teto da taxa judiciária.

Segundo o art. 2º da Lei nº 6.682/1998, a taxa judiciária é fixada para todos os feitos em 1,5%:

Art. 2º - A taxa judiciária será de um e meio por cento (1,5%), calculada:

I- sobre o valor da condenação das ações respectivas; e

II- sobre o valor atribuído à causa, nos demais casos.

~~§ 1º - Em nenhuma hipótese a taxa de que trata esta Lei poderá ultrapassar o valor correspondente a duzentos (200) UFR's, nem será inferior ao valor de uma (1) UFR.~~

§ 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. (redação dada pelo art. 3º da Lei nº 8.071/2006)

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).

Pelo exposto, a Procuradora-Geral da República opina pela procedência parcial do pedido, apenas no tocante ao art. 3º da Lei nº 8.071/2006.

Brasília, 19 de dezembro de 2018.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República

RP