

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do item X do art. 1º e do art. 2º da Lei n. 20.500/2020 do Paraná, na qual se dispõe sobre a Tabela XI (Ato dos Tabeliães) da Lei paranaense n. 6.149/1970, e dos arts. 1º e 2º da Lei n. 20.504/2020 do Paraná, pelos quais alterado o valor de referência de custas extrajudiciais.

Tem-se nas normas questionadas:

Lei n. 20.500/2020

“ Art. 1º A Tabela XI (ATOS DOS TABELIÃES), constante do anexo da Lei nº 6.149, de 9 de setembro de 1970, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

X - Sendo objeto de Escritura de qualquer natureza, inclusive separações, divórcios, dissoluções e inventários, mais de uma unidade imobiliária ou bem suscetível de avaliação patrimonial, as custas serão cobradas pela forma abaixo:

a) pela unidade de maior valor, custas integrais;

b) cada uma das demais unidades ou bens suscetíveis de avaliação patrimonial, limitada a nove, 80% (oitenta por cento) das custas integrais;

c) versando a escritura sobre aquisição de apartamento e garagem em edifício condominial, e esta última tiver matrícula autônoma, a cobrança de emolumentos desta será de 50% (cinquenta por cento) do valor constante do item IV desta Tabela, por unidade, de acordo com a faixa de valores respectiva;

(...)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação” .

Lei n. 20.504/2020

“Art. 1º Equipara o Valor de Referência de Custas Extrajudiciais (VRCext) ao Valor de Referência de Custas Judiciais (VRCjud), previstos na Lei nº 6.149, de 9 de setembro de 1970, e modificações posteriores, a partir de 1º de janeiro de 2021.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação” .

O autor afirma violação ao devido processo legislativo e aos princípios a) da equivalência (inc. II do art. 145 da Constituição), b) da vedação ao confisco (inc. IV do art. 150 da Constituição), c) da capacidade contributiva (§1º do art. 145 da Constituição), d) da anterioridade nonagesimal (al. c do inc. III do art. 150 da Constituição).

2. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir-se o imperativo constitucional de conferir-se celeridade processual, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações.

No mesmo sentido confirmam-se, por exemplo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.163, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJ 1º.3.2013, e a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.661, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJ 5.10.2020.

Assim, proponho seja a apreciação do requerimento de medida cautelar em julgamento de mérito da presente ação.

Preliminar de conhecimento parcial da ação

3. A Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da União suscitaram idêntica preliminar de conhecimento parcial da ação, ao argumento de que o requerente teria deixado de apresentar argumentação específica quanto ao pedido cautelar de suspensão integral da Lei 20.500 /2020 .

A Advocacia-Geral da União sustentou que “ ao questionar a Lei estadual nº 20.500/2020, o requerente fundamentou sua impugnação apenas em relação aos artigos 1º, na parte em que alterou o item X da Tabela XI do anexo da Lei nº 6.149/1970, e 2º, que estabelece a data de vigência da norma.

Não obstante, na formulação do pedido de medida cautelar, requereu a suspensão da eficácia da integralidade da Lei nº 20.500/2020, cujo artigo 1º, contudo, possui diversos dispositivos não questionados na petição inicial”.

A Procuradoria-Geral da União assinalou que “ *no que tange à Lei 20.500/2020 do mesmo ente federativo, a ação direta há de ter conhecimento parcial, somente em relação aos arts. 1º, item X, e 2º”.*

4. O autor ajuizou a presente ação direta contra os “ *artigos 1º, item X da tabela, e 2º, da Lei Estadual 20.500, de 29 de Dezembro de 2020, que dispôs sobre a Tabela de custas XI, constante em anexo da Lei nº 6.149, de 9 de setembro de 1970, e artigos 1º e 2º, da Lei Estadual 20.504, de 29 de Dezembro de 2020, que alterou o valor de Referência de Custas Extrajudiciais (VRCext), ambas originárias do Estado do Paraná”.*

Requereu medida cautelar para “ *a suspensão integral da eficácia das Leis Estaduais nº 20.500/20 e nº 20.504/20 do Estado do Paraná, ou, caso não seja o entendimento, sejam suspensos apenas os artigos 1º, item X da tabela, da Lei 20.500/20, e 1º, da Lei 20.504/20, conforme fundamentação esposada”.*

Na espécie, o autor deixou de apresentar argumentação específica quanto ao pedido cautelar de suspensão integral da Lei n. 20.500/2020. Entretanto, considerando o presente julgamento definitivo de mérito da ação direta, tenho por superada o item realçado quando à argumentação dos requisitos para apreciação preliminar.

Portanto, prejudicada a análise da preliminar de conhecimento parcial da ação direta no que se refere ao requerimento de medida cautelar para suspensão integral da eficácia das Leis ns. 20.500/20 e 20.504/20.

No Mérito

Da alegada inconstitucionalidade formal

5. O autor aponta a desvirtuação, pelo Poder Legislativo, da proposta original feita pelo Tribunal de Justiça do Paraná para atualização da tabela de custas do foro extrajudicial estadual, destacando que “ *não é válido o*

processo legislativo que valora os serviços do foro extrajudicial caso o montante a ser repassado aos usuários seja fixado de modo aleatório, sem qualquer correspondência real com os custos dos serviços”. Isso porque “ a Constituição Federal estabelece em seu artigo 98, §2º, que as custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça”.

A Assembleia Legislativa do Paraná afirmou que as normas questionadas “ procederam-se sob o fiel cumprimento das normas regimentais, legais e constitucionais, sujeitando-se a todas as formalidades exigidas, desde suas respectivas proposituras, discussões, votações e aprovações, inexistindo quaisquer vícios em suas elaborações”.

6. *As normas questionadas originaram-se, inicialmente, dos trabalhos da “ Comissão Temporária de estudos relativos às custas do foro extrajudicial ”, criada pelo Decreto Judiciário n. 547/2019.*

Concluídos os trabalhos da comissão, o Tribunal de Justiça do Paraná propôs, entre outros, os Projetos de Lei n. 886/2019 e n. 891/2019, que originaram respectivamente as Leis n. 20.500/2020 e n. 20.504/2020, após alterações decorrentes de emendas apresentadas pelo Poder Legislativo paranaense .

De se realçar que a jurisprudência deste Supremo Tribunal é no sentido de ser constitucional a alteração, por emenda parlamentar, de projeto de lei relativo a tabelas de custas e emolumentos, desde que não imponha aumento da despesa pública e observada a pertinência temática. Confirmam-se, por exemplo, os seguintes julgados:

“ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO – CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE – ARTIGO 103, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Ante a imperatividade do preceito constitucional, o papel da Advocacia-Geral da União é a defesa da norma impugnada. PROCESSO OBJETIVO – COMPLEXO NORMATIVO – IMPUGNAÇÃO – TOTALIDADE – AUSÊNCIA – PREJUÍZO PARCIAL. Ante vínculo unitário a enlaçar, sob os ângulos do conteúdo e da abrangência, diplomas normativos diversos, a ausência de impugnação ao todo conduz ao prejuízo parcial do pedido. PROJETO DE LEI – INICIATIVA – EMENDA PARLAMENTAR – PERTINÊNCIA TEMÁTICA – AUMENTO DE

DESPESA – AUSÊNCIA. Surge constitucional emenda parlamentar, sem aumento de despesa pública, apresentada a projeto de lei a versar tabela de custas e emolumentos, observada a pertinência temática. TAXAS JUDICIÁRIAS E EMOLUMENTOS – BASE DE CÁLCULO – MONTE-MOR – VALOR DA CAUSA – BENS INVENTARIADOS – ATIVOS APURADO E CONTRATADO – VALOR DO TERRENO – LIAME – INEXISTÊNCIA – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. A escolha, como base de cálculo da taxa judiciária, do valor alusivo ao monte-mor, da causa, dos bens inventariados, dos ativos apurado e contratado e do terreno não satisfaz o liame entre o custo do serviço público prestado e as balizas do tributo”. (ADI n. 2040, relator o Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe, 29.5.2020).

“EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 13.611 /2002 do Estado do Paraná, a qual estabeleceu os valores das custas judiciais devidas no âmbito do Poder Judiciário estadual. Inconstitucionalidade formal: inexistência. Poder de emenda do Poder legislativo em matéria de iniciativa exclusiva do Tribunal de Justiça. Ausência de inconstitucionalidade material. Taxa judiciária. Vinculação ao valor da causa ou ao valor dos bens sob litígio. 1. Não ofendem a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário estadual ou sua reserva de iniciativa legislativa emendas parlamentares oferecidas a projetos de lei que versem sobre tabelas de custas e emolumentos. A função do Legislativo nos projetos cuja iniciativa de propositura seja exclusiva de algum órgão ou agente político não se resume a cancelar seu conteúdo original. O debate, as modificações e as rejeições decorrentes do processo legislativo defluem do caráter político da atividade. 2. A jurisprudência da Corte tem entendido, reiteradamente, que a Constituição Federal somente veda ao Poder Legislativo formalizar emendas a projetos de iniciativa exclusiva se delas resultarem aumento de despesa pública ou se forem totalmente impertinentes à matéria versada no projeto, o que não é o caso da presente ação direta. Precedentes: ADI nº 3.288/MG, Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 24/2/11; ADI nº 2350/GO, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 30/4/2004. 3. 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, em virtude 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. 4. A esse respeito, a jurisprudência da Corte firmou-se no sentido da legitimidade da cobrança das custas com parâmetro no valor da causa ou dos bens postos em litígio, desde que fixadas alíquotas mínimas e máximas

para elas. Precedentes: ADI nº 3.826/GO, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Eros Grau, DJe de 20/08/10; ADI nº 2.655/MT, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ de 26/03/04. 5. As tabelas constantes da legislação impugnada respeitam a diretriz consagrada no Supremo Tribunal Federal, impondo limites mínimo e máximo, como no caso em que fixam as custas devidas pelo ajuizamento de ação rescisória. Noutras passagens, há a fixação de um valor único para a prática de determinados atos que, por certo, não representa quantia exacerbada, que impeça o cidadão de se socorrer das vias jurisdicionais. 6. A Constituição Federal defere aos cidadãos desprovidos de condições de arcar com os custos de um processo judicial a gratuidade da prestação do serviço jurisdicional, tanto quanto o amparo das defensorias públicas, para a orientação e a defesa dos seus direitos, o que afasta as alegadas ofensas ao princípio do acesso à Justiça e aos fundamentos constitucionais da cidadania e da dignidade da pessoa humana. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente". (ADI 2696, Relator o Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 13.3.2017) .

Na espécie, não há comprovação de de que as emendas parlamentares que originaram as normas questionadas comprometeram a regularidade do processo legislativo.

7 . O Projeto de Lei n. 886/2019 objetivou a alteração da tabela XI (Ato dos Tabeliões) da Lei n. 6.149/1970. A norma posta na Lei n. 20.500/2020 difere daquela originariamente proposta especificamente quanto ao inc. X:

a) Inc. X da tabela XI; vigência da Lei n. 6.149/1970 (alterada pela Lei 19.350/2017):

" X. Tratando-se de um só adquirente ou devedor, pessoa física, numa única escritura que versar sobre diversas unidades de um mesmo loteamento ou edifício condominial, as custas serão cobradas pela forma abaixo: a) pelas três (3) primeiras unidades, custas integrais; b) cada uma das demais unidades, 80% (oitenta por cento) das custas integrais".

b) Alteração da norma originária do Projeto de Lei 886/2019:

"X. Sendo objeto de escritura mais de uma unidade imobiliária ou bem suscetível de avaliação patrimonial, as custas serão cobradas pela forma abaixo: a) pela unidade de maior valor, custas integrais; b) cada uma das demais unidades, limitada a 4 (quatro), 80% (oitenta por

cento) das custas integrais; c) versando a escritura sobre aquisição de apartamento e garagem de edifício condominial, e esta última tiver matrícula autônoma, a cobrança de emolumentos desta será de acordo com o item IV, “a”, por unidade”.

c) Alteração da Lei 20.500/2020 (após emendas parlamentares):

“ X - Sendo objeto de Escritura de qualquer natureza, inclusive separações, divórcios, dissoluções e inventários, mais de uma unidade imobiliária ou bem suscetível de avaliação patrimonial, as custas serão cobradas pela forma abaixo: a) pela unidade de maior valor, custas integrais; b) cada uma das demais unidades ou bens suscetíveis de avaliação patrimonial, limitada a nove, 80% (oitenta por cento) das custas integrais; c) versando a escritura sobre aquisição de apartamento e garagem em edifício condominial, e esta última tiver matrícula autônoma, a cobrança de emolumentos desta será de 50% (cinquenta por cento) do valor constante do item IV desta Tabela, por unidade, de acordo com a faixa de valores respectiva”.

Como apontado pela Procuradoria-Geral da República, as emendas parlamentares reduziram os valores dos emolumentos, em comparação ao sistema vigente da Lei n. 6.149/1970, beneficiando economicamente os usuários-cidadãos.

É de observar do quadro comparativo, baseado em cenário hipotético, no qual um usuário requiera escritura pública de compra e venda de imóveis no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) cada (e-doc 81):

1 imóvel 2 imóveis 5 imóveis 10 imóveis 15 unidades Paraná (Lei 20.500/2020 – atual regime de emolumentos) R\$

1.078,92

(100%) R\$ 1.942,06

R\$ 1.078,92 + R\$ 863,14

(100% + 80%) R\$ 4.531,48

R\$ 1.078,92 + R\$ 863,14 x 4

(100% + 80% x 4) R\$ 8.847,18

R\$ 1.078,92 + R\$ 863,14 x 9

(100% + 80% x 9) R\$ 8.847,18

R\$ 1.078,92 + R\$ 863,14 x 9

(100% + 80% x 9)Paraná (Regime anterior, adotando-se valores atuais) R\$ 1.078,92

(100%)R\$ 2.157,84

(R\$ 1.078,92 x 2 ou 100% x 2)R\$ 4.963,04

R\$ 1.078,92 x 3 + R\$ 863,14 x 2

(100% x 3 + 80% x 2)R\$ 9.278,74

R\$ 1.078,92 x 3 + R\$ 863,14 x 7

(100% x 3 + 80% x 7)R\$ 13.594,44

R\$ 1.078,92 x 3 + R\$ 863,14 x 12

(100% x 3 + 80% x 12)Minas GeraisR\$ 2.265,43R\$ 4.530,86R\$ 11.327,15R\$ 22.654,30R\$ 33.981,45São PauloR\$ 2.446,97R\$ 4.893,94R\$ 12.234,85R\$ 24.496,70R\$ 36.704,55

É de se ver que o valor dos emolumentos não apenas reduziu face à antiga sistemática paranaense, mas é consideravelmente inferior, por exemplo, ao que prevalece em Minas Gerais e em São Paulo.

8 . O Projeto de Lei n.º 891/2019 buscou corrigir monetariamente o Valor de Referência de Custas Extrajudiciais - VRCext pelo Índice de Preços do Consumidor – IPCA, de outubro de 2018 até novembro de 2019, o que resultaria no montante de R\$ 0,198 (cento e noventa e oito milésimos de real), equivalente ao reajuste de 2,59% (dois inteiros e cinquenta e nove centésimos por cento).

Com as alterações das emendas parlamentares, equiparou-se o Valor de Referência de Custas Extrajudiciais - VRCext ao Valor de Referência de Custas Judiciais – VRCjud, na quantia de R\$ 0,217 (duzentos e dezessete milésimos de real), o que acarretou um aumento geral de 12,43% no valor dos emolumentos (doze inteiros e quarenta e três centésimos por cento).

A mudança do parâmetro de correção monetária inicialmente escolhido foi justificada da seguinte forma pela Assembleia Legislativa do Paraná:

“ A Lei Estadual nº 6.149, de 09 de setembro de 1970, em sua origem, criou o índice de Valor de Referência de Custas (VRC) para

reposição da inflação, nas hipóteses ali previstas, abrangendo tanto as custas judiciais quanto as extrajudiciais. Por sua vez, a Lei Estadual nº 18.927, de 20 de dezembro de 2016, recompôs a taxa inflacionária tão somente quanto às custas judiciais. Posteriormente, esta Casa Legislativa, através da Lei Estadual nº 19.350, de 20 de dezembro de 2017, dividiu o Valor de Referência de Custas (VRC) em dois outros índices, o Valor de Referências de Custas Judiciais (VRCjud), a que se deu o reajuste total e o Valor de Referência de Custas Extrajudiciais (VRCext), onde se optou pela recomposição parcial da inflação. Assim, tendo em vista que se trata de mera recomposição inflacionária, a equiparação dos dois índices é o cumprimento da vontade do legislador primitivo, o qual editou a Lei Estadual nº 6.149, de 09 de Setembro de 1970”.

Assim, objetivou-se equiparar os valores das custas judiciais e extrajudiciais, retornando à equivalência antes existente.

9 . Também sem razão a argumentação do autor de que o processo legislativo originário das normas questionadas contrariam o § 2º do art. 98 da Constituição da República.

Este Supremo Tribunal, na ação direta de inconstitucionalidade n. 3.401, Relator o Ministro Gilmar Mendes (DJ 23.2.2007), assentou que os emolumentos extrajudiciais são sujeitos à aplicação do § 2º do art. 98 da Constituição da República, destinando-se, exclusivamente, ao custeio dos serviços afetos às suas atividades específicas. Tem-se no voto condutor:

“ Uma interpretação sistemática, levando em consideração a localização do art. 98, §2º, da Constituição Federal, no capítulo do Poder Judiciário, pode corroborar a tese de que não se deve aplicar o comando constitucional aí contido aos emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

Nessa linha de raciocínio o referido dispositivo seria destinado tão somente às custas e emolumentos judiciais e não poderia vincular os emolumentos decorrentes dos atos previstos no art. 236 da Constituição Federal.

Entretanto, seria difícil admitir, pela literalidade do texto constitucional que os emolumentos decorrentes de atos praticados pelos serviços notariais e de registro estão peremptoriamente fora do âmbito normativo do art. 98, §2º, da Constituição Federal. Muito pelo contrário, a leitura do referido dispositivo indica que nele estão

contempladas tanto as custas e emolumentos oriundos de atividade notarial e de registro (art 236, §2º, CF/88) quanto os emolumentos judiciais propriamente ditos". (Tribunal Pleno).

Da tramitação legislativa das normas questionadas se extrai que as alterações dos valores dos emolumentos não ocorreram de "modo aleatório", como sustenta o autor. Diferente disso, guardam correlação com os serviços extrajudiciais prestados, observando, inclusive, o histórico normativo das custas extrajudiciais no Paraná.

10. De se observar que as alterações decorrentes das emendas parlamentares não resultaram em desvio da essência dos Projetos de Lei como propostos pelo Tribunal de Justiça do Paraná.

A tramitação legislativa das normas impugnadas foi acompanhada pela " *Comissão Especial para discutir os Projetos de Lei de autoria do Tribunal de Justiça acerca das Custas, Taxas e Emolumentos dos Foros Extrajudiciais* ", o que corrobora com a pertinência temática das emendas apresentadas.

Inexistente, portanto, vício de inconstitucionalidade formal que tenha maculado o processo legislativo do qual resultaram as Leis paranaenses n. 20.500/2020 e n. 20.504/2020.

Da alegada inconstitucionalidade material

11. Quanto ao argumento de que as normas impugnadas ofendem os princípios da equivalência (art. 145, II, da Constituição), da vedação de confisco (art. 150, IV, da Constituição) e da capacidade contributiva (art. 145, §1º, da Constituição), este Supremo Tribunal tem julgado inúmeros processos, nos quais se versa sobre alterações nos valores de custas judiciais e emolumentos, ao argumento de descumprimento de princípios gerais do direito constitucional tributário.

Sobre a matéria, este Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência quanto à natureza tributária dos emolumentos e das custas judiciais. Confira-se, por exemplo, o seguinte julgado:

“ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS - NATUREZA TRIBUTÁRIA (TAXA) - DESTINAÇÃO PARCIAL DOS RECURSOS ORIUNDOS DA ARRECADAÇÃO DESSES VALORES A INSTITUIÇÕES PRIVADAS - INADMISSIBILIDADE - VINCULAÇÃO DESSES MESMOS RECURSOS AO CUSTEIO DE ATIVIDADES DIVERSAS DAQUELAS CUJO EXERCÍCIO JUSTIFICOU A INSTITUIÇÃO DAS ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS EM REFERÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DA TAXA - RELEVÂNCIA JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. NATUREZA JURÍDICA DAS CUSTAS JUDICIAIS E DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. Precedentes. Doutrina. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. - A atividade notarial e registral, ainda que executada no âmbito de serventias extrajudiciais não oficializadas, constitui, em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estatalidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público. A possibilidade constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser efetivada "em caráter privado, por delegação do poder público" (CF, art. 236), não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa. - As serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico-administrativas destinadas "a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos" (Lei n. 8.935/94, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos. Doutrina e Jurisprudência. - DESTINAÇÃO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS A FINALIDADES INCOMPATÍVEIS COM A SUA NATUREZA TRIBUTÁRIA. - Qualificando-se as custas judiciais e os emolumentos extrajudiciais como taxas (RTJ 141/430), nada pode justificar seja o produto de sua arrecadação afetado ao custeio de serviços públicos diversos daqueles a cuja remuneração tais valores se destinam especificamente (pois, nessa hipótese, a função constitucional da taxa - que é tributo vinculado - restaria

descaracterizada) ou, então, à satisfação das necessidades financeiras ou à realização dos objetivos sociais de entidades meramente privadas. É que, em tal situação, subverter-se-ia a própria finalidade institucional do tributo, sem se mencionar o fato de que esse privilegiado (e inaceitável) tratamento dispensado a simples instituições particulares (Associação de Magistrados e Caixa de Assistência dos Advogados) importaria em evidente transgressão estatal ao postulado constitucional da igualdade. Precedentes". (ADI-MC 1378 ES, Relator o Ministro Celso De Mello, DJ 30.5.1997).

No mesmo sentido: ADI 3.694, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 6.11.2006; ADI 2.653, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ 31.10.2003; ADI 1.444-MC, Relator o Ministro Sydney Sanches, DJ 29.8.1997.

Na doutrina, pertinente o apontamento de Sacha Calmon Navarro Coelho:

" As taxas, o fato gerador delas é vinculado não à destinação do produto arrecadado.

Entronca com o assunto ora versado a natureza jurídica das custas e dos emolumentos cartorários. Neste ponto, o legislador constituinte rendeu-se a secular perplexidade e acabou por transportar para o texto constitucional as ambiguidades que marcam o tema. Num ponto, porém, acertou. O Poder Público pode destinar o produto de certas taxas a outros fins que não ao da sua estrita aplicação no serviço público que as gerou, permissa venia das opiniões abalizadas em contrário. Vem à baila argumentar, na espécie ora tratada, com a participação das Caixas de Assistência dos Advogados no produto da arrecadação das custas judiciais. As Caixas, como se sabe, são órgãos assistenciais. À guisa de fio condutor, de tomar o caso da CAA de Minas Gerais, que saiu incólume dos testes jurisdicionais, ainda no regime da Constituição de 1967. Anote-se, ad cautelam, que não estamos predicando a distribuição do produto da arrecadação dos tributos, especialmente das taxas a la diable, para fins não vinculados ao interesse público. Certamente regras financeiras e orçamentárias regularão as despesas do Estado, o emprego delas, os fins possíveis. Estamos afirmando que o Direito Tributário e a Constituição não vedam a aplicação dos recursos obtidos através de taxas a fins outros, relevantes, diversos da sua aplicação no órgão ou serviço que cobrou ou ensejou a exação". (COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de direito tributário brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 863-864) .

Assim, se emolumentos são essencialmente taxas, subordinam-se aos princípios gerais do direito constitucional tributário, incluindo os princípios da equivalência, da vedação de confisco e da capacidade contributiva.

O exame das normas questionadas não ofendem aqueles princípios.

As alterações decorrentes da Lei n. 25.500/2020 não contrariam os direitos do contribuinte, o que se comprova, especificamente, no cotejo entre a situação pretérita e o que sobreveio com a sua vigência.

A Lei n. 25.504/2020 cuidou de equiparar o Valor de Referência das Custas Extrajudiciais - VRCext ao Valor de Referência das Custas Judiciais - VRJud. Com a medida se busca a recomposição inflacionária dos emolumentos, nos moldes aplicados às taxas judiciais.

Nesse aspecto, relevante o argumento da Procuradoria-Geral da República:

“Não ficou evidenciado, no caso sob exame, majoração aleatória nas custas extrajudiciais, mas, sim, recomposição parcial de valores, com fundamento na inflação real de todo o período. Nesse ponto, verifica-se dos autos que, considerando a variação inflacionária do IPCA de 1998 a janeiro de 2021, o modelo unitário deveria ser, para integral recomposição, de R\$ 0,29073 e não de R\$ 0,217. Com o intuito de amortizar a disparidade existente com o IPCA, a Lei 20.504/2020 equiparou os valores do VRCext e do VRCjud”.

Cabe ressaltar que este Supremo Tribunal adota o entendimento de não ser cabível ao órgão fiscalizador da constitucionalidade valorar se as normas questionadas alcançaram os fins almejados, ao argumento de exercer o controle da proporcionalidade e razoabilidade das leis sem embasamento específico nos dados do caso julgado. Nesse sentido, por exemplo:

“ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º, CAPUT E PARAGRAFO ÚNICO DA LEI N. 14.376, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2002, DO ESTADO DE GOIAS. REGIMENTO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS DA JUSTICA DO ESTADO DE GOIAS. VALOR DA CAUSA. CRITERIO DE COBRANCA.

ALEGACAO DE OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, INCISO XXXV; 145, INCISO II E § 2º; 154, INCISO I, E 236, § 2º, DA CONSTITUICAO DO BRASIL. NAO CARACTERIZACAO. CONTROLE DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DAS LEIS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. BANALIZACAO DO PRINCIPIO DA PROPORCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Esta Corte tem admitido o calculo das custas com base no valor do proveito pretendido pelo contribuinte desde que seja fixado um teto para o quantum devido a titulo de custas ou taxas judiciais. Precedentes. 2. O ato normativo atacado não indica o valor da causa ou do bem ou negocio objeto dos atos judiciais e extrajudiciais como base de cálculo da taxa --- esses valores consubstanciam apenas critérios para o calculo. As tabelas apresentam limites minimo e máximo. 3. Alegação de "excesso desproporcional e desarrazoado". 4. Controle da proporcionalidade e razoabilidade das leis pelo Supremo Tribunal Federal. 5. 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 minimo e máximo. 8. Como observou o Ministro MARCO AURELIO 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". A 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". (ADI 3826, Relator o Ministro Eros Grau, DJe 19.8.2010).

14. O autor ainda sustenta que as normas impugnadas ofenderiam o princípio da anterioridade nonagesimal.

Sobre o tema, explica, por exemplo, Paulo de Barros Carvalho:

“ A anterioridade (DE EXERCÍCIO), sobre a qual acabamos de discorrer, objetiva implementar o sobreprincípio da segurança jurídica, de modo que o contribuinte não seja surpreendido com exigência tributária inesperada. A experiência brasileira, entretanto, demonstrou a incapacidade de esse princípio, sozinho, resguardar os

administrados contra as providências fiscais tomadas ao final do exercício financeiro. Essa a razão pela qual o constituinte derivado, por meio da Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003, acrescentou a alínea c ao inciso III do art. 150 da Constituição, prescrevendo ser vedado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios “cobrar tributos antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b” . (Curso de direito tributário. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 172)

O entendimento deste Supremo Tribunal é no sentido de que a mera atualização monetária do tributo não significa sua majoração para fins de incidência da al. c do inc. III do art. 150 da Constituição da República:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 261/2006 DO ESTADO DO MATO GROSSO, QUE DISPÕE SOBRE PAGAMENTO DE CUSTAS JUDICIAIS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 61, § 1º, II, B, 145, II e § 2º, E 150, III, C, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. I - Como se trata de matéria tributária, a iniciativa somente é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, b, quando diz respeito aos Territórios Federais. Precedentes. II – No julgamento da ADI 3.826/GO, de relatoria do Ministro Eros Grau, esta Suprema Corte reafirmou a possibilidade de se admitir o cálculo das custas judiciais com base no valor da causa, ou do bem ou negócio objeto dos atos judiciais e extrajudiciais, desde que mantida razoável correlação com o custo da atividade e desde que presentes um valor mínimo e máximo a ser cobrado a título de custas judiciais. III - Impossibilidade de se aferir, em cada caso, o custo do serviço. IV - A lei permite que o juiz verifique a necessidade da concessão dos benefícios da justiça gratuita e conseqüentemente da isenção do pagamento de custas judiciais, o que afasta as alegações de óbice à prestação jurisdicional e ao acesso à Justiça. V- Não procede o argumento de que a referida lei desrespeitou o princípio da anterioridade, uma vez que não houve instituição ou aumento de custas judiciais. Por esse motivo, inaplicável o paradigma invocado pelo requerente na inicial. VI – Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI n. 3886 Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 6.11.2019).

15. Na espécie vertente, as normas impugnadas entraram em vigor na data da publicação, como consta no art. 2º da Lei n. 20.5000/2020 e art. 2º da Lei n. 20.504/2020.

Entretanto, considerando que as alterações decorrentes do inc. X do art. 1º da Lei n. 20.5000/2020 não acarretaram em majoração dos valores das custas extrajudiciais, afastada a observância a norma da al. c do inc. III do art. 150 da Constituição da República.

16. O mesmo não se pode concluir quanto à Lei n. 20.504/2020.

A opção do legislador paranaense de equiparação do Valor de Referência das Custas Extrajudiciais - VRCext ao Valor de Referência das Custas Judiciais – VRJud, diferente do constante no projeto de lei proposto pelo Tribunal de Justiça do Paraná, não cumpriu o papel de apenas recompor monetariamente o VRCext. Antes, buscou reequilibrar os Valores das Custas Extrajudiciais e Judiciais, em retorno à sistemática vigente sob a Lei Estadual n. 6.149/1970, que criou índice único de Valor de Referência de Custas.

É o argumento da Advocacia-Geral da União:

“ Dessa maneira, ainda que a intenção do legislador tenha sido a de reequilibrar os valores para a prestação dos serviços cartorários, a norma não veicula uma mera correção monetária, circunstância que admitiria sua aplicabilidade imediata, nos termos da jurisprudência dessa Suprema Corte. Na realidade, o ato normativo estadual majorou os valores das custas extrajudiciais, sem observar, contudo, a regra da anterioridade nonagesimal fixada pelo artigo 150, inciso III, alínea ‘ c ’, da Constituição Federal, que veda a cobrança de tributos antes de decorridos 90 (noventa) dias da publicação da lei que os instituiu ou aumentou”.

17. Deve ser realçado que o princípio da anterioridade nonagesimal é subsidiário ao princípio da anterioridade de exercício (al. b do inc. III do art. 150 da Constituição da República).

Anotou o Ministro Alexandre de Moraes, Relator na ADI n. 6.330 (DJe 6.7.2020), que “ a disciplina do princípio da anterioridade mitigada ou nonagesimal não exclui a incidência do princípio da anterioridade de exercício, determinando o art. 150, III, c, da Constituição Federal que ambos sejam aplicados conjuntamente, ou seja, em regra, os tributos somente poderão ser cobrados no próximo exercício financeiro de sua instituição ou majoração, e, no mínimo, após 90 (noventa) dias da data em que haja sido publicada a Lei, evitando-se, assim, desagradável surpresa ao contribuinte nos últimos dias do ano ” (Tribunal Pleno).

Na espécie, a Lei n. 20.504/2020 foi publicada em 30.12.2020, tendo de observar o princípio da anterioridade nonagesimal, o que não se deu.

Portanto, tem-se cenário de aproveitamento da técnica de decisão em controle de constitucionalidade conhecida por inconstitucionalidade parcial sem redução de texto com interpretação que permita o seu aproveitamento com o retorno ao veio da constitucionalidade.

A matéria da presente ação direta é análoga ao apresentado pela doutrina para ilustrar a utilização da técnica da inconstitucionalidade parcial sem redução de texto pelo Supremo Tribunal Federal:

“ Como exemplo, trazemos à baila clássica situação: suponhamos que surja uma lei que crie um novo tributo. Porém, esse tributo passa a ser cobrado no mesmo exercício financeiro em que foi criado. Dessa forma, é ajuizada ADI contra essa lei em virtude de ela ferir (contrariar) o art. 150, III, "b", da CR/88. Nesse caso, o STF pode aplicar a decisão de declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, pois pode apenas declarar que uma hipótese (um viés) de aplicação do texto é inconstitucional. Portanto, o texto continua o mesmo, mas uma hipótese de aplicação é afastada em virtude da pecha de inconstitucionalidade sobre ela. Assim, adentrando-se no próximo exercício financeiro, o tributo poderá ser cobrado normalmente” . (FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 1987).

Foi esse mesmo o entendimento desse Supremo Tribunal no julgamento da ADI 5.733, Relator o Ministro Alexandre de Moraes (DJe 3.10.2019), cuja ementa é a seguinte:

“ CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI 4.454/2017 DO ESTADO DO AMAZONAS. INSTITUIÇÃO DE ADICIONAL NAS ALÍQUOTAS DO ICMS, DESTINADO À CRIAÇÃO DE FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA (ART. 82 DO ADCT). PERDA PARCIAL DO OBJETO. COBRANÇA DO TRIBUTO DENTRO DO MESMO EXERCÍCIO FINANCEIRO NO QUAL FOI PUBLICADA A LEI QUE O INSTITUIU. CARACTERIZAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE TRIBUTÁRIA (ART. 150, III, B, DA CF).1. A revogação expressa de alguns dos dispositivos da norma impugnada enseja a perda parcial do objeto da ação.2. O Princípio da Anterioridade (art. 150, III, b, da CF), por configurar uma das maiores garantias tributárias do cidadão em face do Estado/Fisco, é consagrado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, IV, da CF (ADI 939, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, DJ de 18/03/1994). Além de constituir garantia individual, assegura a possibilidade de o contribuinte programar-se contra a ingerência estatal em sua propriedade, preservando-se, pois, a segurança jurídica.3. A instituição do adicional de alíquota de ICMS, facultada pelo art. 82, § 1º, do ADCT, não configura hipótese de relativização do referido princípio.4. Ação Direta julgada procedente, na parte em que conhecida, para declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 5º da Lei 4.454/2017 do Estado do Amazonas, restringindo-se a censura aos fatos geradores ocorridos entre a data de vigência da norma (1º de julho de 2017) e 31 de dezembro de 2017” (Tribunal Pleno).

15. Pelo exposto, voto a) pela conversão da apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito; b) julgo parcialmente procedente a presente ação direta, apenas para declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 2º da Lei 20.504/2020 do Paraná, a fim de reconhecer que a eficácia da majoração tributária ocasionada pelo seu art. 1º somente teve início válido após completados 90 (noventa) dias de sua publicação.