

Supremo Tribunal Federal

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 17.03.2000
EMENTÁRIO Nº 1 9 8 3 - 1

43

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 948-6 GOIÁS

Requerente: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
Requerido : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

EMENTA: 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 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.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, em julgar procedente, em parte, a ação para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 2º e 5º do art. 114 da Lei nº 11.651, de 26.12.91, do Estado de Goiás (Código Tributário Estadual).

Brasília, 09 de novembro de 1995.

SEPÚLVEDA PERTENCE - PRESIDENTE



FRANCISCO REZEK - RELATOR



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 948-6 GOIÁS

Requerente: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
Requerido : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

R E L A T Ó R I O

O SR. MINISTRO FRANCISCO REZEK: - Tomo por relatório o parecer do Subprocurador-Geral Arthur de Castilho Neto, em nome do Ministério Público Federal:

"O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuiza a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar contra os artigos 112, inciso II e inciso I, do parágrafo único, do mesmo artigo, do art. 113, inciso I, dos parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, do art. 114, do art. 116, inciso I, alínea 'a', 'b', 'c', 'd', 'e', 'f', 'g', 'h', 'i', 'j', 'l', 'm', 'n', 'o' e 'p', da Lei nº 11.651, de 26.12.91, que instituiu o Código Tributário do Estado de Goiás, todos referentes à cobrança de **Taxa Judiciária**, alegando, em síntese que:

a) entre os direitos e garantias fundamentais, a nova Constituição Federal destacou o direito do indivíduo a representação jurisdicional do Estado, direito esse que não poderá ser cerceado por qualquer razão de ordem econômica ou concernente à condição social do jurisdicionado;



b) a cobrança de Taxa Judiciária no regime constitucional em vigor constitui espécie aberrante do gênero tributário, caracterizando-se em sério estorvo a realização da justiça — um dos deveres primordiais assinalados a República Federativa do Brasil pelo art. 3º da CF;

c) no particular, além dos apontados vícios de caráter geral, há, ainda, o de que a base de cálculo, sobre a qual incide a taxa judiciária é a mesma sobre a qual incidem impostos, o que acarreta resultados tão onerosos que, na prática, se impede a obtenção da prestação jurisdicional (art. 114, §§1º e 2º do Código Tributário de Goiás);

d) o valor da taxa deve corresponder e ser relacionado com o custo da atividade estatal a que se relaciona, citando em seu proveito obra de Sacha Calmon Navarro, e o entendimento manifestado pela Suprema Corte nas Súmulas 595 e 551 - STF.

O Senhor Governador do Estado de Goiás prestou informações às fls. 70, aduzindo o seguinte:

I - esse tributo (o da taxa judiciária) já vem sendo cobrado pelo Estado de Goiás desde os primórdios de 1946, quando foi autorizado pela CF então em vigor, sendo que, daí por diante, todas as Constituições do país previram a cobrança de taxas

para remunerar serviços prestados ou postos à disposição do contribuinte;

II - nesse sentido a redação do inciso II do art. 145 da Constituição em vigor no qual a Constituição do Estado de Goiás se inspirou para a redação do inciso II do art. 101;

III - não é verdadeira a afirmação de que a base de cálculo do imposto de transmissão é a mesma da taxa, já que o imposto não incide sobre a **meação** sendo que seu fato gerador é o **óbito**, enquanto que a taxa pressupõe os serviços judiciais de que o contribuinte se utiliza;

IV - não se pode questionar a competência do Estado de Goiás para instituir e cobrar aquela taxa, autorizado que está pelo art. 80 do CTN.

Por sua vez, a Assembléia Legislativa Estadual informa que os dispositivos impugnados se fundamentam no inciso II do art. 145 da CF, sendo que a Suprema Corte, em precedentes que menciona, já reconheceu a legitimidade da cobrança da Taxa Judiciária pelos Estados.

O Pleno da Suprema Corte, na linha do voto condutor do eminente Ministro Relator, negou a liminar requerida, nos seguintes termos:



'Sendo certo que a taxa judiciária remunera a prestação jurisdicional proporcionada pelo Estado — tendo, pois, o caráter de contraprestação —, há de ter ela um limite coincidente com o custo da atividade dirigida ao contribuinte. Nesta trilha, deve haver compatibilidade entre o custo real do serviço do Estado e o valor a ser pago. Vejo aí aspecto de bom direito.

Contudo, não consigo divisar de logo o suposto atentado ao princípio da isonomia (**caput** do artigo 5º da CF). O Código Tributário do Estado de Goiás não faz, a meu ver, nas alíneas do inciso I do artigo 116, mais do que corroborar a antiga máxima de quinhonar desigualmente os desiguais, na medida em que se desigalam. Da mesma forma não vejo, à primeira abordagem, ofensa ao disposto no artigo 5º-XXXIV, a da Carta da República. O direito de petição previsto no texto constitucional não pode ser, ao que entendo, confundido com o direito do indivíduo à prestação jurisdicional. Assim, a inicial não traz argumento de consistência bastante para me convencer, no ponto, do aspecto de bom direito.

Observo, por fim, que os dispositivos atacados são de dezembro de 1991. Tenho, pois, dificuldade em aceitar a configuração do **periculum in mora**. Do confronto entre os

inconvenientes possíveis do deferimento e aqueles do indeferimento da cautelar articulada, estimo que maior dano resultaria da opção concessiva da liminar.'

A Advocacia-Geral da União reporta-se às informações prestadas pelos Requeridos e sublinha que a questão já foi tratada com maestria pelo eminente Ministro Moreira Alves na Rp. 1.077. Embora se tratasse de julgamento proferido sob a vigência da Carta anterior, a Constituição em vigor em nada alterou o quadro então examinado.

PARECER

Devo destacar, desde logo, um duplo objetivo nesta Ação Direta: o de afastar pura e simplesmente a **Taxa Judiciária** como inconstitucional (arts. 112, II e parágrafo único, inciso I; art. 113, I; §§ 1º, 3º e 4º do art. 114 e art. 116, I e alíneas) e para afastar a alíquota progressiva prevista nos §§ 2º e 5º do art. 114 e no Anexo II do Código Tributário Estadual.

Com relação à primeira pretensão e aos artigos que ela envolve, penso que não tem razão o Requerente. Com efeito, prevê a Constituição em vigor, no art. 145, II, a Taxa, definindo-a como tributo cobrado em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou



postos à sua disposição.

Essa definição veio com a Emenda 18/65 (art. 18), foi repetida na CF de 1967 (art. 19, II) e na EC n°1/69 (art. 18, II) e consta do art. 77 do Código Tributário Nacional.

Como bem acentuaram as informações prestadas pelos Requeridos e o pronunciamento da Advocacia-Geral da União, a Taxa Judiciária em si já foi admitida em reiterados pronunciamentos desta Suprema Corte. Tomo como base a Representação n° 1.077 (Pleno STF, RTJ 112/34, rel. Min. Moreira Alves). O eminente Ministro Relator ressalta, em seu voto, que até a Emenda Constitucional n° 18/65 a doutrina vacilava em classificar a **taxa judiciária** ora como imposto, ora como taxa. Cita, a propósito, Azambuja de Marsillac, Dionísio da Gama, Pontes de Miranda e Gabriel de Rezende.

Afirmava, porém, o insígne Ministro Relator que, depois da vigência da Emenda Constitucional n° 18/65, cujo critério de distinção foi seguido pela E/C n° 1/69, na vigência da qual o julgamento se deu (v. art. 8°, XVII, letra 'c', com a redação dada pela Emenda n° 1/77), **não podia haver dúvida de que a taxa judiciária era taxa remuneratória.**

Distinguiu, ainda, o insígne Ministro Relator, **taxa judiciária de custas**, reportando-se à

lição de Lent-Javernig (Zivilprozessrecht, 18ª edição, §95, pág.301, Munchen, 1977) para afetar a primeira ao direito tributário e **as custas** ao direito processual. No direito brasileiro, menciona Tornaghi e José Frederico Marques. Em momento algum abraçou a tese da constitucionalidade da instituição da taxa judiciária, como fator impeditivo de acesso ao Poder Judiciário, ressalvada apenas a inexistência de limite ou teto, matéria sobre a qual se tratará em seguida.

Aliás, em outros julgamentos o STF se pronunciou sobre o tema. Cito, apenas, como exemplo, a Representação nº 909-RJ (RTJ 76/329), onde se discutiu com ênfase a questão de o Estado do Rio de Janeiro legislar sobre matéria processual (procedimento de impugnação do valor da causa para efeito de pagamento de taxa judiciária) e a Representação 1.074-MT, DJ de 7.12.84, em que se definiu o tributo como taxa.

Por essas razões, no que diz respeito à existência da **Taxa Judiciária**, e quanto aos artigos que dela cuidam (art. 112, II e parágrafo único, inciso I; art. 113, I; §§ 1º, 3º e 4º do art. 114 e art. 116, I e alíneas do Código Tributário de Goiás, Lei 11.651, de 26.12.91), opino no sentido de que seja julgada improcedente a ação.

Todavia, com relação à alíquota progressiva, tenho algumas considerações a fazer.



Na Representação nº 1.077-RJ aqui citada, o eminente Ministro Moreira Alves (RTJ 112/34), ao examinar os arts. 118 e art. 124 da Lei 383/80, afirmou que, sendo a taxa judiciária um tributo que serve de contraprestação à atuação dos órgãos da justiça cujas despesas não sejam cobertas por custas e emolumentos, tem ela um limite que é o custo da atividade do Estado dirigido àquele contribuinte. Não estabelecendo a lei esse limite e não podendo o Poder Judiciário estabelecê-lo é de ser declarada a inconstitucionalidade do próprio mecanismo de aferição de valor.

Colho do citado voto:

'Sendo — como já se acentuou — a taxa judiciária, em face do atual sistema constitucional, taxa que serve de contraprestação à atuação de órgãos da Justiça cujas despesas não sejam cobertas por custas e emolumentos, tem ela — como toda taxa com o caráter de contraprestação — um limite, que é o custo da atividade do Estado dirigido àquele contribuinte. Esse limite, evidentemente, é relativo, dada a dificuldade de se saber, exatamente, o custo dos serviços a que corresponde tal contraprestação. O que é certo, porém, é que não pode taxa dessa natureza ultrapassar uma equivalência razoável entre o custo real dos



serviços e o montante que pode ser compelido o contribuinte a pagar, tendo em vista a base de cálculo estabelecida pela lei e o **quantum** da alíquota por esta fixado.

A esse respeito, acentua Ribeiro de Moraes (Doutrina e Prática das Taxas, pág. 204, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1976):

'Não resta a menor dúvida de que a causa jurídica da taxa é certa atividade estatal dirigida ao contribuinte. Assim, em princípio, o montante global exigido a título de taxa deve corresponder ao custo da atividade estatal. É este, e não outro, o espírito ou a razão da discriminação constitucional de perdas tributárias. Não pode, pois, Poder Público, com taxa, auferir receitas muito além da proporção necessária e suficiente para atender a sua atividade, pois estaria exorbitando no conceito do tributo específico, tal qual se encontra na Constituição'.

Por isso, taxas cujo montante se apura com base em valor do proveito do contribuinte (como é o caso do valor real do

pedido), sobre a qual incide alíquota invariável, tem necessariamente de ter um limite, sob pena de se tornar, com relação às causas acima de determinado valor, indiscutivelmente exorbitante em face do custo real da atuação do Estado em favor do contribuinte. Isso se agrava em se tratando de taxa judiciária, tendo em vista que boa parte das despesas do Estado já são cobertas pelas custas e emolumentos.

Não estabelecendo a lei esse limite, e não podendo o Poder Judiciário estabelecê-lo, é de ser declarada a inconstitucionalidade do próprio mecanismo de aferição do valor, no caso concreto, da taxa judiciária, certo como é que conduzirá, sem dúvida alguma, a valores reais muito superiores aos custos a que servem de contraprestação. A falta desse limite torna incompatível o próprio modo de calcular o valor concreto da taxa com a natureza remuneratória desta, transformando-a, na realidade, num verdadeiro imposto. Isso se evidencia até pelo fato de que, em nosso direito anterior, quando a taxa judiciária era caracterizada, sem eiva de inconstitucionalidade, como imposto — o **impacto de causa**, no dizer de Lopes da Costa e de Olympio de Castro Filho — tinha o seu

montante calculado, sem qualquer limitação, por uma alíquota fixa incidente sobre o valor da coisa demandada e das custas, como noticia Cândido Mendes de Almeida (ob.cit., pág. 42, primeira coluna, nota 2):

'A dízima da Chancelaria era um imposto lançado aos litigantes... Consistia na décima parte do valor da coisa demandada e custas, mas hoje está reduzida a 2% do valor demandado... que são logo pagos por quem tiver interesse no adiantamento da causa... se a dívida não exceder de 1:000\$000, averbando-se o imposto para ser afinal pago pelo vencido, excedendo aquela soma'.

Eram, como se vê, os mesmos 2% sobre o valor do pedido, com a vantagem, porém, de o adiantamento só se fazer até o limite ali fixado...

Assim dispõe o art. 124 do Decreto-lei nº 5/75, alterado pela Lei nº 383/80:

Art. 124 - Nos inventários causa mortis e arrolamentos, a taxa será de 1% (um por cento) sobre o montante líquido.

§1º - Nos processos em que sejam inventariados bens pertencentes a mais de um espólio, a taxa referente ao espólio principal será calculada de acordo com o disposto no corpo deste artigo, e a referente aos demais espólios será calculada à razão de 0,5% (cinco décimos por cento) sobre o montante líquido de cada um deles.

§2º - Quando, nos processos de inventário e arrolamento, forem alienados ou reavaliados bens móveis ou imóveis, resultando em acréscimo do monte líquido, sobre essa diferença de valor será devida Taxa Judiciária.

Também com relação a esse dispositivo, aplicam-se as considerações feitas, quando do exame do art. 118, sobre a inconstitucionalidade decorrente da falta de limite máximo quanto ao montante da taxa judiciária. Ademais, se do monte líquido constarem imóveis ou direitos reais a eles relativos, a base de cálculo da taxa judiciária será a mesma do imposto de transmissão **mortis causa**, o que basta para a declaração de inconstitucionalidade desse art. 124 e de seus parágrafos, uma vez que o Poder Judiciário não pode alterar o sentido da lei, fixando-lhe restrições, que, no caso

— a relativa a imóveis —, ficariam sem base de cálculo.'

No caso dos autos, além de não se fixar um limite para a taxa, prevê-se uma **alíquota progressiva** que, a meu ver, torna absolutamente desproporcional o que o usuário paga e o que ele recebe em serviços, transformando a taxa em **imposto** (art. 145, II e §§1º e 2º) e causando sérios embaraços, em certas hipóteses, ao normal acesso do contribuinte ao Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, CF).

Nesses termos, invocando o precedente, opino no sentido de que seja julgada procedente em parte a presente ação para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 2º e 5º do art. 114 da Lei 11.651, de 26 de dezembro de 1991, passando a vigorar até edição de novos dispositivos, os preceitos anteriormente vigentes a respeito." (fls. 129/136).

É o relatório, cujas cópias se farão presentes aos demais integrantes do Plenário, na forma regimental.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 948-6 GOIÁS

V O T O

O SR. MINISTRO FRANCISCO REZEK (RELATOR): -

A manifestação do Ministério Público Federal é correta em quanto pondera. Com efeito, sobre o tema da natureza jurídica da taxa judiciária, esta casa firmou jurisprudência no sentido de se tratar de tributo da espécie taxa [Representação 1.077, Rel. Ministro Moreira Alves (RTJ 112/34)]. Portanto, não aborrecerei o Plenário recapitulando aquilo que, sobre a matéria, já foi integralmente exposto pelo relator do precedente.

De outro lado, não me parece que o atual ordenamento constitucional tenha alterado o quadro. Cuida-se, pois, de taxa que diz respeito à prestação de serviços públicos, específicos e divisíveis, cuja base de cálculo é o valor da atividade estatal referida diretamente ao contribuinte (art. 145-II da Constituição Federal e art. 77 do Código Tributário Nacional).

Neste rumo, destaco o fundamento a que já dera relevo na apreciação do pedido liminar, como razão de juízo parcialmente favorável à arguição de inconstitucionalidade: o tema do limite do valor da taxa. Este há de ser proporcional ao custo da atividade do Estado a que se vincula. Sobre este aspecto, recolho do voto do Ministro Moreira Alves:

"(...)



Sendo a taxa judiciária, em face do atual sistema constitucional, taxa que serve de contraprestação à atuação de órgãos da Justiça cujas despesas não sejam cobertas por custas e emolumentos, tem ela... um limite, que é o custo da atividade do Estado dirigida àquele contribuinte. Esse limite, evidentemente, é relativo, dada a dificuldade de se saber, exatamente, o custo dos serviços a que corresponde tal contraprestação. O que é certo, porém, é que não pode taxa dessa natureza ultrapassar uma equivalência razoável entre o custo real dos serviços e o montante que pode ser compelido o contribuinte a pagar, tendo em vista a base de cálculo estabelecida pela lei e o quantum da alíquota por esta fixado." (RTJ 112/59).

A não ser assim, haveria a perspectiva de se inviabilizar, à vista do valor cobrado, o acesso de muitos à Justiça. Isso pode agredir a Carta da República, considerado o que dispõe o inciso XXXV do artigo 5º: "A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito."

Quero registrar, ainda, à vista do pedido inicial, que me parece impertinente a invocação do artigo 5º-XXXIV-a da Constituição, para se requerer, com outro fundamento, a inconstitucionalidade da taxa judiciária do Estado de Goiás. Tenho dificuldade em encontrar base idônea para essa pretensão. O tema não é estranho à prática constitucional brasileira. Não é esta a nossa primeira Carta que fala no direito de petição. As alterações havidas no texto de 88 não chegam a abalar o entendimento tanto da doutrina

quanto da jurisprudência: não há confundir direito de petição com direito de ação ou direito de postular em juízo.

Estas as circunstâncias, passo ao exame de cada um dos dispositivos impugnados da Lei 11.651, de 26.12.91, que institui o Código Tributário do Estado de Goiás.

O artigo 112-II e parágrafo único-II cria a taxa judiciária estadual e define seu fato gerador — o ajuizamento de feitos cíveis perante a Justiça Estadual. Assim como o Ministério Público, não vejo nada de hostil à Constituição em semelhante norma.

O artigo 113-I define o contribuinte — o autor de ação ou pessoa em favor de quem se praticarem os atos ou se prestarem os serviços previstos na Tabela Anexo II. Também aqui não encontro ofensa à Carta.

No artigo 114, argúi-se a inconstitucionalidade de seus parágrafos. O dispositivo está assim redigido:

"Art. 114 - O pagamento das taxas deverá ser efetuado segundo a forma, os critérios, as modalidades e os prazos estabelecidos em regulamento, que poderá, ainda, atribuir a determinadas repartições, órgãos ou funcionários, conforme convier aos interesses da Administração Tributária, a responsabilidade pela retenção do tributo devido.

§1º - A base de cálculo da Taxa Judiciária - TXJ, nas causas que se processarem em juízo, será o valor destas, fixado de acordo com as normas do Código de Processo Civil, ou do montemor dos inventários,

partilhas e sobrepartilhas.

§2º - O valor da Taxa Judiciária - TXJ, nas hipóteses deste artigo, será o resultante de aplicação das alíquotas progressivas fixadas na Tabela Anexo II.

§3º - Havendo alteração, para menor, do valor de causa, após a apresentação de petição inicial é assegurado ao contribuinte o direito à restituição do excedente de taxa efetivamente paga.

§4º - A importância mínima da Taxa Judiciária - TXJ devida será de 1 (uma) UFR; nas causas de valor inestimável, de separação judicial ou de divórcio, quando inexistirem bens, bem como nas causas de inventários negativos e nos demais feitos processados em juízo de valores iguais ou inferiores a 100 (cem) UFR.

§5º - O valor da Taxa Judiciária - TXJ, excetuadas as hipóteses do artigo anterior, será o resultante da aplicação do percentual fixado na Tabela Anexo II, calculado sobre a UFR vigente à data da ocorrência do fato gerador."

Quanto aos parágrafos 2º e 5º, estimo que a Constituição não abona a utilização de alíquotas progressivas sem a fixação de um teto. Tal como redigidos, esses dispositivos destoam do art. 145, inciso II da Carta.

Por fim, quanto ao artigo 116-I e

respectivas alíneas, não sei em quê o dispositivo seria inconstitucional. Cuida-se de isenção do pagamento da taxa judiciária. A arguição, no ponto, me pareceu infeliz. A Constituição não queda ultrajada à conta de isenção concedida pelo legislador estadual. Nem se diga da eventual ofensa à isonomia. O que o legislador pretendeu foi, sem dúvida, tratar desigualmente a desiguais na medida em que se desigalam. As alíneas do inciso em questão dizem respeito, entre outros, a processos promovidos por beneficiários da assistência judiciária gratuita e por entidades filantrópicas.

Julgo parcialmente procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 2º e 5º do artigo 114 do Código Tributário de Goiás, tal como propõe o Ministério Público Federal.



09/11/95

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N^o 948-6 GOIÁS

V O T O

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: - Sr. Presidente, em voto que proferi nesta Casa — ADIn 447-DF, RTJ 145/15 — dissertei a respeito da espécie tributária denominada taxa. Recordei, então, que a taxa, espécie de tributo vinculado, tendo em vista o critério jurídico do aspecto material do fato gerador, que Geraldo Ataliba denomina de hipótese de incidência ("Hipótese de Incidência Tributária", RT, 4^a ed., 1991, págs. 128 e ss.), ou é de polícia, decorrente do exercício do poder de polícia, ou é de serviço, resultante da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (C.F., art. 145, II).

A materialidade do fato gerador da taxa, ou de sua hipótese de incidência, é, "sempre e necessariamente um fato produzido pelo Estado, na esfera jurídica do próprio Estado, em referibilidade ao administrado" (Geraldo Ataliba, "Sistema Trib. na Constit. de 1988", Rev. de Dir. Trib., 51/140), ou "uma atuação estatal diretamente referida ao contribuinte", que "pode consistir ou num serviço público ou num ato de polícia". (Roque Carrazza, "Curso de Direito Constitucional Tributário", RT, 2^a ed., 1991, pág. 243).

As taxas de polícia, conforme foi dito, decorrem do exercício do poder de polícia, conceituado este no art. 78

mu

ADI 948-6 GO

do CTN. As de serviço, de um serviço público específico e divisível (C.F., art. 145, II). Os serviços públicos, na lição de Roque Carrazza, "se dividem em gerais e específicos", certo que os primeiros, os gerais, "são os prestados uti universi, isto é, indistintamente a todos os cidadãos", alcançando "a comunidade, como um todo considerada, beneficiando número indeterminado (ou, pelo menos, indeterminável) de pessoas". (Ob. cit., pág. 243). Esses serviços não constituem fato gerador de taxa, não podem, portanto, ser custeados por meio de taxa, mas pelos impostos. "Já os serviços específicos", acrescenta Carrazza, "são os prestados ut singuli. Referem-se a uma pessoa ou a um número determinado (ou, pelo menos, determinável de pessoas). São de utilização individual e mensurável. Gozam, portanto, de divisibilidade, é dizer, da possibilidade de avaliar-se a utilização efetiva ou potencial, individualmente considerada". (Ob. e loc. cit.).

O serviço "é específico quando possa ser separado em unidades autônomas de intervenção da autoridade, ou de sua utilidade, ou de necessidade pública, que o justificou: p.ex.: a existência do corpo de bombeiros para o risco potencial do fogo"; e "é divisível quando possa funcionar em condições tais que se apure a utilização individual pelo usuário: a expedição de certidões, a concessão de porte de armas, a aferição dos pesos e medidas, etc." (Aliomar Baleeiro, "Direito Tributário Brasileiro", Forense, 10ª ed., págs. 353/354).

O serviço público, portanto, que dá ensejo ao nascimento da taxa, há de ser um serviço específico e divisível. A sua utilização pelo contribuinte ou é efetiva ou é

potencial, vale dizer, ou o serviço público é prestado ao contribuinte ou é posto à disposição deste. O C.T.N. oferece explicações a respeito, tanto dos serviços usufruídos quanto dos usufruíveis, bem assim do que seja serviço específico e divisível. (CTN, art. 79).

Vamos ao caso sob julgamento.

O serviço da Justiça, o serviço prestado pelo Poder Judiciário, na sua atividade-fim, não constitui um serviço público específico e divisível. É dizer, o serviço prestado pelo Poder Judiciário é um serviço geral, que é prestado indistintamente a todas as pessoas. Os serviços prestados pelo Poder Judiciário, na sua atividade-fim, são custeados pelos impostos e não pela taxa. Concedo que, no Judiciário, há serviços que podem ser custeados pela taxa, serviços específicos e divisíveis. Não, entretanto, o serviço geral, ligado à atividade-fim do Judiciário, que é a prestação jurisdicional, ou a solução de conflitos entre as pessoas, fazendo valer a vontade concreta da lei.

No caso, cuidamos de serviço geral, ligado à atividade-fim do Judiciário: a prestação jurisdicional.

A taxa, pois, tal como se apresenta, parece-me inconstitucional.

De outro lado, a base de cálculo da taxa há de ser uma grandeza ligada à atividade estatal que lhe dá nascimento. Ela constitui, a base de cálculo, o atributo

dimensível do aspecto material da hipótese de incidência (Geraldo Ataliba, ob. cit.), ou "o padrão, critério ou referência para medir um fato tributário", ou o padrão que possibilita a quantificação da grandeza financeira do fato tributário (Aires Barreto, "Base de Cálculo, Alíquota e Princípios Constitucionais", RT, 1987, pág. 38).

A base de cálculo, repete-se, há de ser adequada ao fato gerador ou à hipótese de incidência. Por isso se diz que a base de cálculo caracteriza o tributo, se vinculado ou não vinculado, vale dizer, se taxas ou contribuições e impostos. É que, se a base de cálculo, ou base imponible, é a mensuração do fato tributário, será ela, nos tributos não vinculados (impostos), o valor da consistência da hipótese de incidência que será sempre um fato qualquer que não uma atuação estatal (Geraldo Ataliba); de outro lado, nos tributos vinculados, a base de cálculo consistirá na grandeza numérica ou econômica de uma atividade estatal (Aires Barreto, ob. cit., ps. 28/29). Alfredo Becker leciona que "a regra jurídica tributária que tiver escolhido para a base de cálculo do tributo um fato lícito qualquer (não consistente em serviço estatal ou coisa estatal), terá criado um imposto" e que "a regra jurídica tributária que tiver escolhido para a base de cálculo do tributo o serviço estatal ou coisa estatal, terá criado uma taxa". (Alfredo Augusto Becker, "Teoria Geral do Direito Tributário", Saraiva, 1972, pág. 345).

Daí a lição de Geraldo Ataliba, citada da tribuna pelo ilustre advogado, no sentido de que essa base de cálculo há de ser uma ordem de grandeza relacionada com a atividade

pública que dá nascimento ao tributo.

No caso sob julgamento, a base de cálculo é o valor da causa, que não é, ao que me parece e haverá de parecer a muitos outros, uma grandeza ligada à atividade estatal específica que dá nascimento à taxa.

Isto importa na ilegitimidade constitucional da taxa objeto da causa.

Sr. Presidente, com a vênua do Sr. Ministro Relator, julgo integralmente procedente a ação direta, para o fim de declarar inconstitucional a taxa judiciária do Estado de Goiás.

É como voto.

Moreira

09/11/1995

67
TRIBUNAL PLENOACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 948-6 GOIÁSV O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, fundando-se no magistério da doutrina (FRANCISCO CAMPOS, "Direito Constitucional", vol. I/253, 1956, Freitas Bastos; MIGUEL LINS e CÉLIO LOUREIRO, "Teoria e Prática do Direito Tributário", p. 377/378 e 409, 1961, Forense; ALIOMAR BALEEIRO, "Direito Tributário Brasileiro", p. 330/331, 10ª ed., 1993, Forense; A. THEODORO NASCIMENTO, "Preços, Taxas e Parafiscalidade", in "Tratado de Direito Tributário Brasileiro", vol. 7º/110, 1977, Forense; CASTRO NUNES, "Da Fazenda Pública em Juízo", p. 485/486, 2ª ed., 1960, Freitas Bastos; ARRUDA ALVIM, "Código de Processo Civil Comentado", vol. II/172, 1975, RT; VICENTE GRECO FILHO, "Direito Processual Civil Brasileiro", vol. 1º/108, item n. 18.3, 6ª ed., 1989, Saraiva; JOSÉ FREDERICO MARQUES, "Manual de Direito Processual Civil", vol. 3º/271 e 277, itens n. 715 e 720, 9ª ed., 1987, Saraiva; HAMILTON DIAS DE SOUZA e MARCO AURÉLIO GRECO, "A Natureza Jurídica das Custas Judiciais", p. 37/128, 1982, OAB/SP - Ed. Resenha Tributária; ROQUE ANTÔNIO CARRAZZA, "Curso de Direito Constitucional Tributário", p. 280, nota de rodapé n. 59,



5ª ed., 1993, Malheiros; SACHA CALMON NAVARRO COELHO, "Comentários à Constituição de 1988 - Sistema Tributário", p. 66, item n. 37, 4ª ed., 1992, Forense), firmou orientação - reiterada em diversos pronunciamentos plenários - no sentido de que as taxas judiciais, tanto quanto as custas e os emolumentos, 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 inscritos na Carta Política que proclamam, dentre outras, as garantias fundamentais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia, (d) da anterioridade e (e) da incoincidência da base de cálculo com aquela própria dos impostos (RTJ 67/327, Rel. Min. DJACI FALCÃO - RTJ 68/283-312, Rel. Min. DJACI FALCÃO - RTJ 112/34, Rel. Min. MOREIRA ALVES - RTJ 112/499, Rel. Min. DJACI FALCÃO - Rp 1.139-BA, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA - RTJ 132/867, Rel. Min. MOREIRA ALVES - RTJ 141/430, Rel. p/ o acórdão Min. MOREIRA ALVES).

A taxa judiciária, desse modo, qualificando-se como uma válida contraprestação à atuação dos órgãos do Poder Judiciário no



desempenho de sua **típica** função jurisdicional, submete-se, **necessariamente**, a um limite - e a um limite insuperável - que se define pelo custo da atividade estatal referida ao próprio contribuinte, sob pena de descaracterização da legitimidade jurídico-constitucional dessa modalidade de tributo.

Daí a advertência do Supremo Tribunal Federal consubstanciada no voto proferido pelo em. Ministro MOREIRA ALVES, Relator, ao ensejo do julgamento da **Rp n° 1.077-RJ (RTJ 112/34, 58-59)**, **verbis**:

*"Sendo - como já se acentuou - a taxa judiciária, em face do atual sistema constitucional, taxa que serve de contraprestação à atuação de órgãos da Justiça cujas despesas não sejam cobertas por custas e emolumentos, tem ela - como toda taxa com o caráter de contraprestação - um limite, que é o custo da atividade do Estado dirigido àquele contribuinte. Esse limite, evidentemente, é relativo, dada a dificuldade de se saber, exatamente, o custo dos serviços a que corresponde tal contraprestação. O que é certo, porém, é que não pode taxa dessa natureza ultrapassar uma equivalência razoável entre o custo real dos serviços e o montante a que pode ser compelido o contribuinte a pagar, tendo em vista a base de cálculo estabelecida pela lei e o **quantum** da alíquota por esta fixado."*

Foi por esse motivo - e tendo presente essa inafastável realidade jurídico-constitucional - que a douta Procuradoria-Geral da República acentuou, **com razão**, em seu parecer, que, "No caso dos



autos, além de não se fixar um limite para a taxa, prevê-se uma **alíquota progressiva** que (...) torna absolutamente desproporcional o que o usuário paga e o que ele recebe em serviços, transformando a taxa em **imposto** (art. 145, II e §§ 1º e 2º) e causando sérios embaraços, em certas hipóteses, ao normal acesso do contribuinte ao Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, CF)".

Desse modo, Sr. Presidente, e considerando as razões expostas, tenho que as normas inscritas no art. 114, §§ 2º e 5º, da Lei nº 11.651/91 do Estado de Goiás, **além de se desviarem** do regime constitucional aplicável aos tributos em geral, **comprometem**, ainda, na concreção do seu alcance, o princípio fundamental que, ao proclamar a inafastabilidade da jurisdição, **a todos** assegurou o acesso ao Poder Judiciário.

Assim, e com estas considerações, peço vênias para acompanhar o douto voto do eminente Relator.

É o meu voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'C' followed by a long horizontal stroke that ends in a small hook.

09/11/1995

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 948-6 GOIÁS

V O T O

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA: - Sr. Presidente. A questão está amplamente debatida. Tendo em conta que a orientação adotada no voto do eminente Ministro-Relator é a que o Tribunal consagrou no julgamento da Representação n° 1.077, sou levado também a acompanhar S.Exa..

Julgo, assim, procedente em parte a ação.

Néri

BOA/

09/11/95

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N^o 948-6 GOIÁS

V O T O

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES: - Sr. Presidente, estou de acordo com o eminente Ministro-Relator, que acolhe o precedente de que fui Relator.

Julgo a presente ação procedente em parte.



73

09/11/95

TRIBUNAL PLENO

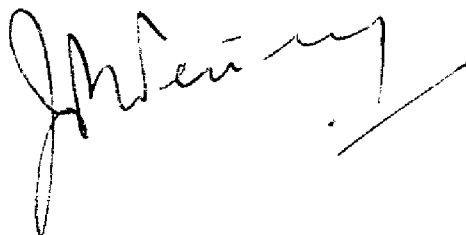
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 948-6 GOIÁSV O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (PRESIDENTE)

- Além dos dois parágrafos fulminados pelo voto do eminente Relator, efetivamente me impressionaram as observações críticas dos Srs. Ministros Ilmar Galvão e Carlos Velloso em relação à base de cálculo, o valor da causa, como expressão quantitativa do serviço judiciário prestado.

Convencido que estou, tratando-se de um serviço, de que a prestação jurisdicional em causas patrimoniais é suscetível de financiamento por taxas, a dificuldade é encontrar uma outra quantificação razoável. Por isso também fico nos limites do voto do eminente Relator, deixando em aberto, porém, conforme a alíquota que se vier a adotar, que esta base de cálculo - que, a meu ver, se situa no limite inferior da razoabilidade - pode tornar-se desarrazoada. Mas isso terá de ser examinado em conjunto com a alíquota. Para figurar uma hipótese absurda, é óbvio que uma alíquota de 20% sobre o valor da causa é desarrazoada por si só.

Com essas considerações, acompanho o eminente Relator, julgando a presente ação procedente em parte.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 948-6

PROCED. : GOIÁS

RELATOR : MIN. FRANCISCO REZEK

REQTE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

ADV. : ERASTO VILLA-VERDE DE CARVALHO

ADV. : JOSE ROBERTO BATOCHIO

ADV. : MARCELO MELLO MARTINS E OUTROS

REQDO. : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIAS

REQDO. : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

Decisão: O Tribunal julgou procedente, em parte, a ação para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 2º e 5º do art. 114 da Lei nº 11.651, de 26.12.91, do Estado de Goiás (Código Tributário estadual), vencido, em parte, o Ministro Carlos Velloso, que a julgava inteiramente procedente. Votou o Presidente. Falou pelo requerente o Dr. Erasto Villa Verde de Carvalho. Ausentes, ocasionalmente, os Ministros Marco Aurélio e Sydney Sanches. Plenário, 09.11.95.

Presidência do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Francisco Rezek e Maurício Corrêa.

Luiz Tomimatsu
Pl Secretário