

19/04/99

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.926-4 PERNAMBUCO

**RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE**

REQUERENTE: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

ADVOGADO: REGINALDO OSCAR DE CASTRO

REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO

REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

**EMENTA:** I. **Taxa Judiciária:** sua legitimidade constitucional, admitindo-se que tome por base de cálculo o valor da causa ou da condenação, o que não basta para subtrair-lhe a natureza de taxa e convertê-la em imposto: precedentes (ADIn 948-GO, 9.11.95, Rezek; ADIn MC 1.772-MG, 15.4.98, Velloso).

II. Legítimas em princípio, a taxa judiciária e as custas **ad valorem** afrontam, contudo, a garantia constitucional de acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV) se a alíquota excessiva ou a omissão de um limite absoluto as tornam desproporcionadas ao custo do serviço que remuneraram: precedentes (Rp 1.077-RJ, 28.3.84, Moreira, RTJ 112/34; Rp 1.074- , 15.8.84, Falcão, RTJ 112/499; ADIn 948-GO, 9.11.95, Rezek; ADIn MC 1.378-5, 30.11.95, Celso, DJ 30.5.97; ADIn MC 1.651-PB, Sanches, DJ 11.9.98; ADIn MC 1.772-MG, 15.4.98, Velloso).

III. ADIn: medida cautelar: não se defere, embora plausível a arguição, quando - dado o conseqüentes restabelecimento da eficácia da legislação anterior - agravaria a inconstitucionalidade denunciada: é o caso em que, se se suspende, por aparentemente desarrazoada, a limitação das custas judiciais a 5% do valor da causa, seria restabelecida a lei anterior que as tolerava até 20%.

IV. **Custas dos serviços forenses:** matéria de competência concorrente da União e dos Estados (CF 24, IV), donde restringir-se o âmbito da legislação federal ao estabelecimento de normas gerais, cuja omissão não inibe os Estados, enquanto perdure, de exercer competência plena a respeito (CF, art. 24, §§ 3º e 4º).

V. Custas judiciais são **taxas**, do que resulta - ao contrário do que sucede aos impostos (CF, art. 167, IV) - a alocação do produto de sua arrecadação ao Poder Judiciário, cuja atividade remunera; e nada impede a afetação dos recursos correspondentes a



*M. M. A.*

determinado tipo de despesas – no caso, as de capital, investimento e treinamento de pessoal da Justiça – cuja finalidade tem inequívoco liame instrumental com o serviço judiciário.

A C Ó R D Ã O

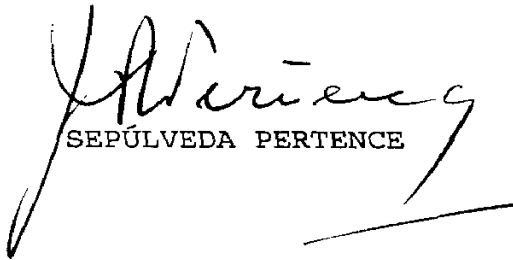
Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em **não conhecer** da ação direta, por ausência de interesse processual objetivo, no ponto em que se deduziu impugnação ao art. 20 da Lei n° 11.404, de 19-12-1996, do Estado de Pernambuco; e na parte de que **conheceu, deferir, em parte**, o pedido de medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação direta, a execução e a aplicabilidade, no art. 38, da Lei estadual n° 11.404/96, da alusão ao § 1° do art. 2°, da Lei n° 10.852, de 29-12-1992, do mesmo Estado, e **indeferir** a cautelar quanto ao mais.

Brasília, 19 de abril de 1999.

CELSO DE MELLO

-

PRESIDENTE



SEPÚLVEDA PERTENCE

-

RELATOR

19/04/99

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.926-4 PERNAMBUCO

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE  
REQUERENTE: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
ADVOGADO: REGINALDO OSCAR DE CASTRO  
REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO  
REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, dos "arts. 38 (na parte que revoga o § 1º do artigo 2º da Lei 10.852 de 29.12.92); 1º; 20, caput; 26, caput e seu § 4º; 27, caput e seu § 2º; e ainda as Tabelas A, B, C, D, F, G e H, todos (artigos e tabelas) da Lei estadual pernambucana 11.404, de 19 de dezembro de 1996...".

A petição, esmerada, é longa, espraiando-se por 58 páginas, na preocupação de especificar, com relação a cada tópico, as razões da arguição de inconstitucionalidade, ainda que à custa da repetição de argumentos comuns.

Creio possível, entretanto, classificar em três tipos básicos as linhas de raciocínio desenvolvidas, relacionando a cada uma delas as normas impugnadas a que dizem respeito.

I

O primeiro tipo de impugnação é o da dirigida contra o art. 1º da L. est. 11.404, cujas passagens nucleares transcrevo:



"Dispõe o artigo 1º da referida Lei:

"Art. 1º - As custas devidas nos processos judiciais e os emolumentos cobrados pelos Serviços Notarial e de Registro são fixados na proporção do valor da causa, segundo a natureza do feito ou de acordo com a espécie de recurso ou do ato praticado, conforme tabela fixada nos termos da legislação estadual em vigor."

Custas e emolumentos têm, tal e qual a taxa judiciária, natureza tributária. Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal."

Invoca-se nesse sentido a ADInMC 1444-Pr, 26.2.97, Sanches, (DJ 29.8.97) para prosseguir:

"A inconstitucionalidade que se sustenta no artigo 1º da Lei estadual pernambucana 11.404 decorre do uso do valor da causa como base de cálculo das custas e emolumentos, o que importa, na realidade, em disfarçar de taxa, verdadeiro imposto sobre o valor das lides.

Valor da causa não pode ser utilizado para o fim de dimensionamento de custas e emolumentos (...).

(...)

Implícita está na autorização constitucional outorgada pela Constituição aos entes da Federação para instituir taxa a vinculação necessária entre o fato gerador e a base de cálculo. Não faria sentido algum que a Lei Fundamental, no artigo 145, II, autorizasse a imposição de taxas apenas para duas categorias de fatos geradores (exercício do poder de polícia ou utilização efetiva ou potencial de serviços públicos), mas admitisse que a base de cálculo (que é a dimensão quantitativa do fato gerador) pudesse ser escolhida ao arbítrio do Legislador. A base de cálculo, por força da Constituição Federal (em especial do artigo 145, II), não pode, pena de inconstitucionalidade, distanciar-se do fato gerador."



E, depois de citar Sacha Calmon e asseverar que, por constituir imposto não previsto, a taxa judiciária discutida implica também a ofensa ao art. 154, I, da Constituição, prossegue a inicial:

"Acarreta também, acentue-se, violência ao artigo 145, § 2º da Constituição Federal, na medida em que se atribui a uma taxa base de cálculo que só poderia ser eleita por meio de imposto, uma vez que o valor da causa não mede nenhuma atividade estatal, seja a prestação de um serviço, seja o exercício do poder de polícia. **Verbis:**

"§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos."

O valor da causa não mede, a toda evidência, a atividade estatal passível de taxa. Não estão, de modo algum, relacionados, direta ou inversamente, o valor alto ou baixo que é dado a uma causa com a atividade estatal que será desenvolvida pelo Estado, por meio do Poder Judiciário ou por meio de órgãos a ele diretamente vinculados. Distribuição, citação, despachos, decisões interlocutórias, sentenças, julgamento de recursos, cumprimento de mandados em processos de conhecimento, em execuções, em cautelares, em procedimentos especiais, em procedimentos de jurisdição voluntária, não ocorrem em maior ou menor número segundo o valor da causa. Demandas de alto valor, muitas vezes, mormente naquelas contra a Fazenda Pública e de natureza tributária, são julgadas sem oitiva de testemunhas, sem perícia, sem audiências; em lides de natureza tributária, quase sempre de grande monta, a citação é fácil, a execução procede-se sem penhora e avaliação de bens, a causa é julgada antecipadamente. Não há, **data venia**, nenhuma relação entre o fato gerador da Taxa Judiciária (o serviço, a atividade estatal) e o valor da causa.

Na verdade, o que o artigo 1º da Lei pernambucana 11.404 fez foi eleger para base de cálculo circunstâncias inerentes ao demandante ou a seus bens, sem qualquer vinculação com o fato gerador. Tal procedimento, porém, é vedado."



Invoca em apoio da afirmação Hector Villegas (apud Ataliba, **Hipótese de Incidência Tributária**, 3ª ed., RT, p. 103) e Alfredo Becker (**Teoria Geral do Direito Tributário**, 2ª ed., Saraiva, p. 348) e conclui:

"Eiva-se ainda o preceito de outra inconstitucionalidade; a saber, de ofensa ao artigo 236, § 2º da Constituição Federal. **Verbis**:

"Art. 236 "Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro."

Sendo a Lei pernambucana 11.404 uma lei estadual, e não uma lei federal, não poderia estabelecer normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, como ocorre em seu artigo 1º, sendo por isso inconstitucional."

Por essas mesmas razões, argúi-se, em conseqüência, a inconstitucionalidade de todas as rubricas que tomam como base de cálculo de custas e emolumentos o valor da causa e outros - a exemplo do valor das cartas de adjudicação ou arrematação, de imóveis e valores mobiliários a avaliar - que nada tem a ver com o custo do serviço gerador da taxa, nas tabelas de custas "A" (**Atos do Tribunal de Justiça e dos Colégios Recursais**), "B" (**Das Custas judiciais em cartórios oficializados**), "C" (**Custas judiciais em cartórios oficializados**), e de emolumentos devidos a oficiais de notas (tabela "D"), registro de imóveis (tabela "E"), títulos e



documentos (tabela "F"), de protesto de letras e títulos (tabela "G") e de registro civil (tabela "H").

Veja-se, a título de exemplo, a argüição - depois adaptada às demais - que a petição endereça as rubricas da Tabela D (Dos Tabeliões de Notas):

"Na tabela "D", em vermelho, reluz inconstitucionalidade manifesta no uso do valor declarado em escrituras (item I) e em procurações ou substabelecimentos (item V, 3), para fins de se aferir o quanto deve ser pago como emolumentos. Patente, mais uma vez, o uso inadequado da base de cálculo escolhida, uma vez que é evidente que ela não afere a atividade estatal, não guardando qualquer relação com o fato gerador da obrigação tributária. Assevere-se o mesmo do item XII da referida Tabela, que, antevendo a possibilidade de algum ato cartorário encontrar-se fora das inumeráveis hipóteses de incidência da taxa, cria um fato gerador genérico, no qual elege como base de cálculo, para todo e qualquer outro ato que venha a ser praticado pelo serviço público, o valor declarado. Ora, tanto para os item I e V, 3; como para o item XII da Tabela, as atividades estatais eleitas como fatos geradores pela Lei não são dimensionadas, **data venia**, pelo valor do negócio jurídico subjacente instrumentalizados pela ação estatal. Escrituras, procurações e substabelecimentos são mais ou menos custosos segundo o número de cláusulas existentes, segundo a complexidade das disposições que contêm; nunca, porém, segundo o "valor declarado". A escolha do valor declarado para fins de base de cálculo da taxa incidente sobre lavratura de escrituras, procurações, substabelecimentos e outros atos cartorários, ofende, pelos motivos já salientados os artigos 145, II, e seu § 2º; e ainda 154, I, da Constituição Federal."

Em relação a todas as tabelas, "vislumbra o autor a necessidade de aplicação aqui da orientação jurisprudencial que preconiza a declaração de inconstitucionalidade total ante a



existência de dependência indissociável entre o que é inconstitucional e aquilo que pode não ser (os demais itens das Tabelas). A propósito:

"Tal como o Bundesverfassungsgericht, o Supremo Tribunal Federal também profere a declaração de nulidade total de uma lei se identifica uma relação de dependência ou de interdependência entre as partes constitucionais e inconstitucionais do dispositivo. Se a disposição principal da lei há de ser considerada inconstitucional, pronuncia o Supremo Tribunal Federal a inconstitucionalidade de toda a lei, salvo se algum dispositivo puder subsistir sem a parte considerada inconstitucional. Trata-se aqui de uma declaração de nulidade em virtude de dependência unilateral.


A indivisibilidade da lei pode resultar, igualmente, de uma forte integração entre as suas diferentes partes. Nesse caso, tem-se a declaração de nulidade em virtude da chamada dependência recíproca." (Jurisdição Constitucional, Gilmar Ferreira Mendes, Editora Saraiva, 1996, pág. 264)."

Postula, por isso, a inconstitucionalidade total das tabelas de custas e emolumentos.

Quanto às de emolumentos (tabelas "D" a "H"), volta-se ainda a afirmar a violação do art. 236, § 2º, da Constituição, a título de usurpação da competência da União para fixar normas gerais a respeito.

Os argumentos recordados serviram de base igualmente à impugnação do art. 27 da mesma lei estadual, assim deduzida:

"O art. 27 da Lei pernambucana 11.404 possui a seguinte redação:

6 



"Art. 27 O Valor da Taxa pela utilização dos Serviços Públicos Notariais ou de Registro (TSNR) de que trata a Lei 11.194 de 28.12.94, fica estabelecida nos seguintes percentuais sobre o valor do título:

VALOR	PERCENTUAL
I. Até R\$ 100.000,00	0,2%
II. Acima de R\$ 100.000,00 até R\$ 300.000,00	0,25%
III. Acima de R\$ 300.000,00	0,3%

(...)

§ 2º Nos atos notariais e registrais sobre títulos e documentos sem valor declarado em que os emolumentos forem estabelecidos em valores fixos, a Taxa pela Utilização dos Serviços Públicos Notariais ou de Registro (TSNR), corresponderá a 20% (vinte por cento) do valor desses emolumentos."

A inconstitucionalidade que se vislumbra nesse preceito decorre do conflito desse dispositivo com o que preconiza o artigo 236, § 2º, da Constituição Federal, já transcrito quando da impugnação do artigo 1º da Lei pernambucana 11.404.

Sendo a Lei pernambucana 11.404 uma lei estadual, e não uma lei federal, não poderia estabelecer normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, como ocorre em seu artigo 27, **caput** e seu § 2º, sendo por isso inconstitucional.

Há ainda inconstitucionalidade derivada do uso no **caput** do artigo 27 do valor do título como base de cálculo da taxa, o que implica dissociação entre o serviço e a base de cálculo, em afronta ao artigo 145, II, e a seu § 2º; ao artigo 154, I; ao artigo 236, § 2º; todos da Constituição Federal."



## II

A segunda linha dos questionamentos deduzidos tem por objeto o art. 38 - no ponto em que revogou o art. 2º, § 1º, da L. est. 10.852/92 - e art. 20, ambos da referida L. est. 11.404 e ficou assim articulada:

"A revogação do § 1º do artigo 2º da Lei pernambucana 10.852 perpetrada pelo artigo 38 da Lei ora impugnada importou a supressão do limite máximo da Taxa Judiciária cobrada no Estado de Pernambuco.

Até a edição do preceito ora apontado como inconstitucional, era a seguinte a redação do artigo 2º da Lei pernambucana 10.852:

"A Taxa Judiciária será devida pela utilização dos serviços relacionados neste artigo, sendo seu valor fixado da seguinte forma:

I - nos feitos contenciosos, inclusive especiais, 1,0% (hum por cento) do valor da causa;

II - nos feitos não contenciosos, cautelares e de jurisdição voluntária, a Taxa Judiciária será de 10 UFEPEs - Unidade Fiscal do Estado de Pernambuco na data do recolhimento.

§ 1º. O valor do recolhimento mínimo não será inferior a 02 (duas) UFEPEs, e o valor do recolhimento não será superior a 10.000 (dez mil) UFEPEs."

Com a supressão do limite máximo da Taxa Judiciária pelo artigo ora impugnado (artigo 38 da Lei pernambucana 11.404), realizado por meio da revogação expressa do § 1º do artigo 2º da lei pernambucana 10.852, surgiu inconstitucionalidade, tendo em vista a violência aos incisos XXXV e LV do artigo 5º; ao § 2º do artigo 145; e ao inciso IV do artigo 150, todos da Constituição Federal de 1988.

(...)



Estabelecer taxa com alíquota de 1% (como preceitua o inciso I do artigo 2º da lei pernambucana 10.852 supra transcrito), sem limite máximo, constitui ofensa ao direito de acesso à Justiça. Desnatura, em verdade, o próprio sentido do instituto da taxa, na medida em que deixa de remunerar o serviço estatal pelo dispêndio da atividade pública realizada, remunerando-o, para as demandas em que estão em debate grandes quantias, por valores muito superiores aos necessários ao serviço. Transmuda taxa em imposto, e imposto confiscatório, ante a desproporção entre o custo do serviço e o valor da taxa.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu acerca de hipótese idêntica."

Invoca-se a propósito a ADInMC 1651-Pb, de 15.4.98, relator o Ministro Sanches (DJ 11.9.98).

Os mesmos motivos de inconstitucionalidade, **mutatis mutandis**, são aventados contra o **caput** do art. 20 da Lei, do seguinte teor:

"Art. 20. Em nenhum feito judicial poderá o valor das custas judiciais ultrapassar a 5% (cinco por cento) do valor atribuído à causa ou à condenação, prevalecendo, para este feito, a importância de maior valor e respeitados os valores mínimos e máximos."

Ressurgem a seu respeito as alegações já vistas de dissociação entre a base de cálculo e o fato gerador da taxa e de ser demasiadamente elevado o limite de 5%, constituindo "verdadeiro obstáculo ao acesso à Justiça e genuíno confisco".

### III

Diz a derradeira arguição com a destinação imposta ao produto da arrecadação das exações objeto do diploma questionado.

Aduz aí a petição inicial.

"É inconstitucional ainda o art. 26, caput e seu § 4º, da Lei pernambucana 11.404. Atente-se:

"Art. 26 Excetuosos os valores dispostos no § 3º do artigo 4º desta Lei, os recursos arrecadados com recolhimento de custas serão convertidos em receitas do Poder Judiciário.

(...)

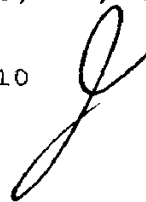
§ 4º Os recursos arrecadados e provenientes das taxas, custas judiciais e emolumentos, classificados em contas próprias, devem exclusivamente ser aplicados ou utilizados em despesas de capital e investimentos, bem como em treinamento de pessoal, conservação, reforma e aquisição de bens móveis e imóveis dos órgãos do Poder Judiciário, vedada a sua destinação a outras despesas correntes, inclusive gastos com pessoal."

A inconstitucionalidade decorre de infringência ao artigo 236, § 2º da Constituição Federal, uma vez que sendo norma estadual não poderia tratar de tema relativo a normas gerais cuja competência é da União.

Além disso, vislumbra-se violência, no § 4º do citado artigo, ao próprio artigo 145, II, da Constituição Federal, uma vez que está implícito nesse dispositivo que os recursos arrecadados com as taxas devem ser utilizados para remunerar o próprio serviço, sendo vedada sua utilização para finalidade diversa.

O parágrafo quarto do artigo 26 destina os recursos arrecadados com as taxas exclusivamente para pagamento de despesas de investimento e de capital, o que, **data venia**, afasta tais quantias do seu campo próprio de dispêndio, que é o pagamento das despesas de custeio do serviço.

Seja por ofensa ao artigo 236, § 2º, seja por violência ao artigo 145, II, é inconstitucional também o



artigo 26 e seu parágrafo quarto da Lei pernambucana 11.404."

## IV

Dedica-se finalmente o arrazoado à sustentação do pedido cautelar, nestes termos:

"A suspensão liminar dos preceitos legais impugnados se impõe. A cada dia os cidadãos que propõem demandas ou fazem uso dos cartórios do Estado de Pernambuco são feridos, pelas normas inconstitucionais ora atacadas, em seus direitos fundamentais de acesso à Justiça e de não pagar tributos que não são devidos, mormente para a prática de atos, muitos deles, corriqueiros da vida civil.

Restringir por meio de tributos o acesso do cidadão ao Judiciário, bem como turbar-lhe a acessibilidade a serviços exclusivos do Estado, pela eleição indevida de bases de cálculo de taxas, todas elas aviltantes, exigidas para a realização de atos necessários ao regular desenvolvimento da vida, é penalizar de modo insuportável parcela expressiva da população brasileira. É fomentar até mesmo a fuga do jurisdicionado e administrado dos canais constitucionais e legais próprios do adequado desenvolvimento da atividade civilizada.

Sendo certo, por outro lado, que a não concessão da liminar acarretará grande dificuldade material de se obter devolução daquilo que vem sendo pago e que continuará a ser pago até o final da presente demanda, acaso não concedida a liminar, patenteia-se, mais uma vez, a necessidade do provimento antecipatório, mormente quando se considera que o número de lesados diariamente pela norma impugnada, por ser muito elevado, determinará, eventualmente, o ajuizamento de centenas de milhares de ações para a repetição do que foi indevidamente cobrado, aumentando ainda mais o número de litígios em curso no Judiciário."

Para decidir da cautelar, trago o feito à Mesa do Plenário.



É o relatório.

A large, stylized handwritten signature, possibly of the letter 'J', is written in black ink.

## V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator): Não são novas no Tribunal as principais questões aventadas nesta ação direta.

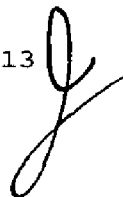
## I

A validade constitucional da instituição da taxa judiciária e a do seu cálculo sobre o valor da causa ou da condenação foram por último discutidas, mas afirmadas por ampla maioria, na ADIn 948-GO, 9.11.95, relator o em. Ministro Rezek (acórdão ainda não publicado...).

O voto vencido do em. Ministro Velloso - acompanhado pelo do em. Ministro Galvão - foi mais radical que a presente argüição, como resumida no item I do relatório: ao passo que nesta só se questiona a constitucionalidade da base de cálculo, no voto do Ministro Velloso, além desse, também se negava pudesse a prestação jurisdicional ser custeada mediante taxa.

Acentuou S. Exa. a respeito:

*"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".

E, a seguir, na linha do raciocínio agora repisada pela

OAB:

"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 mensurável 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).

(...)

Dai 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."

Não obstante, a maioria, como visto, trilhou o caminho oposto. Integrando-a, aduzi:

"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".

Note-se que, na ADIn MC 1.772, 15.4.98, de que foi relator, embora recordando o voto vencido da mencionada ADIn 948-GO, o Ministro Velloso ajusta-se à jurisprudência.

Na espécie, é certo, a ênfase maior recai na impugnação ao valor da causa, da condenação ou do título levado a registro como base de cálculo de custas ou emolumentos: creio, entretanto, ao menos neste juízo de deliberação, que a tais exações se aplica, *mutatis mutandis*, o entendimento assentado sobre a taxa judiciária.

No ponto, assim, é de ser indeferida a medida cautelar.

## II

Já no tocante à revogação pelo art. 38 da L. est. 11.404/96 do art. 2º, § 1º, da L. 10.852/92, a jurisprudência do Tribunal avaliza a arguição de inconstitucionalidade da lei pernambucana: há muito se consolidou na Casa a incompatibilidade com a garantia constitucional do acesso à jurisdição de taxa judiciária *ad valorem*, quando ilimitada.



O **leading case** é a Rp 1.077-RJ, 28.3.84, relator o em. Ministro Moreira Alves, em cujo exaustivo voto condutor - depois assentar a natureza de verdadeira taxa da **taxa judiciária** - se concluiu - RTJ 112/34, 58:

"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.

(...)

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".

Desde então não mais vacilou o Tribunal a respeito (v.g., Rp 1.074-MT, 15.8.84, Falcão, RTJ 112/499,503; ADIn 948-GO, 9.11.95, Rezek; ADIn MC 1.378, 30.11.95, Celso, DJ 30.5.97; ADIn MC 1.651-PB, 15.4.98, Sanches, DJ 11.9.98; ADIn MC 1.772, 15.4.98, Velloso).



Na ADIn MC 1.772, cit., a ementa do Ministro Veloso:

*"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".*

Impugna-se, sob os mesmos fundamentos, o art. 20 da referida lei, porque seria excessivo o limite de 5% nele imposto às custas judiciais.

Aqui, porém, o pedido cautelar é inatendível, porque, suposta a procedência da arguição, a suspensão da norma questionada agravaria o estado de inconstitucionalidade.

Com efeito. A suspensão cautelar do preceito objeto de ação direta acarreta o revigoramento da legislação antecedente: e desta o que se tem nos autos é a L. 10.867/93, cujo art. 22 tolerava que as custas judiciais se elevassem a até 20% do valor atribuída à causa ou à condenação...

Neste ponto, é de não conhecer da ação.

### III

À primeira vista, por fim, não parece de maior densidade o questionamento do art. 26 e seu § 4º da mesma L. 11.404.



No **caput**, se dispõe que os recursos arrecadados com o recolhimento de custas serão convertidos em receita do Poder Judiciário e, no § 4º, são elas destinadas a despesa de capital, investimento e treinamento de pessoal.

Cuidando-se de custas judiciais – e não de emolumentos por serviços notariais e de registro – não se chega a entender a invocação no ponto do art. 236, § 2º, da Constituição, que só a esses diz respeito.

A "**custas dos serviços forenses**" alude a Constituição, no art. 24, IV, para incluir a matéria no âmbito da competência concorrente da União e dos Estados.

Aí, porém – a exemplo de que também sucede no tema do art. 236, § 2º – a competência legislativa federal está restrita ao estabelecimento de normas gerais (art. 24, § 1º), cuja falta não inibe os Estados do exercício da competência plena a respeito, até que sobrevenha a lei nacional.

De outro lado, como as custas são taxas – ao contrário do que sucede com os impostos (CF, art. 167, IV) – é de sua natureza a alocação do produto de sua arrecadação ao Poder Judiciário, cuja atividade remunera; e nada impede a afetação dos recursos correspondentes a determinado tipo de despesas – no caso, as de capital, investimento e treinamento de pessoal da justiça – cuja finalidade tem inequívoco liame instrumental com o serviço judiciário.



IV

De tudo, defiro em parte a medida cautelar, para suspender, até a decisão definitiva da ação direta, a vigência, no art. 38, da L. 11.404/96, da alusão ao § 1º do art. 2º da L. 10.852/92, ambas do Estado de Pernambuco; indefiro, quanto ao mais, o pedido liminar: é o meu voto.

EBS/

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'J' with a long, sweeping tail that loops back to the left.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.926-4 - medida liminar  
PROCED. : PERNAMBUCO  
RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE  
REQTE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
ADV. : REGINALDO OSCAR DE CASTRO  
REQDO. : GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO  
REQDA. : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

**Decisão** : O Tribunal, por votação unânime, **não conheceu** da ação direta, por **ausência** de interesse processual objetivo, no ponto em que se deduziu impugnação ao art. 20 da Lei nº 11.404, de 19/12/1996, do Estado de Pernambuco. **Prosseguindo** no julgamento, e **na parte de que conheceu**, o Tribunal, também por votação unânime, **deferiu, em parte**, o pedido de medida cautelar, para **suspender**, até a decisão final da ação direta, a execução e a aplicabilidade, no art. 38, da Lei estadual nº 11.404/96, da alusão ao § 1º do art. 2º, da Lei nº 10.852, de 29/12/1992, do mesmo Estado, e **indeferiu** a cautelar quanto ao mais. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Ministros Marco Aurélio e Maurício Corrêa, e, neste julgamento, o Ministro Carlos Velloso. Plenário, 19.4.99.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Ilmar Galvão e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

(*Luiz Tomimatsu*)  
Luiz Tomimatsu  
Coordenador