

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
5.470 CEARÁ**

RELATOR	: MIN. TEORI ZAVASCKI
REQTE.(S)	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S)	: CLAUDIO PACHECO PRATES LAMACHIA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO: 1. Trazem os autos ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em face dos arts. 1º e 2º e do Anexo Único, item I da Tabela I, itens I e II e observação 3 do item IV da Tabela II e item VIII da Tabela III, da Lei 15.834/15 do Estado do Ceará.

Eis o teor da norma impugnada:

Art. 1º As despesas processuais dos processos judiciais, cobradas pelas atividades desenvolvidas pelos órgãos jurisdicionais do Poder Judiciário do Estado do Ceará, inclusive no exercício da Jurisdição Federal, obedecerão ao disposto nesta Lei.

Art. 2º Consideram-se despesas processuais o valor monetário correspondente aos atos processuais previstos na legislação processual, não gratuitos.

§ 1º As despesas processuais previstas nas tabelas anexas não excluem as despesas estabelecidas na legislação processual não disciplinadas por esta Lei.

§ 2º Para efeito de cobrança de despesas processuais no momento da distribuição, o limite mínimo corresponderá a 28,60 UFIRCEs, de acordo com a faixa inicial da Tabela I em anexo, e o limite máximo será de 23.599,88 UFIRCEs. Para os recursos, o limite mínimo será de 42,50 UFIRCEs e o limite máximo de 23.599,88 UFIRCEs.

ADI 5470 MC / CE

Em síntese, o requerente se insurge contra os novos valores de custas previstos (a) no item I da Tabela I (custas sobre o ajuizamento da ação), (b) nos itens I e II da Tabela II (custas sobre agravo de instrumento e recursos cíveis em geral); (c) na observação 3 do item IV da Tabela II (custas complementares sobre REsp e RE); e (d) no item VIII da Tabela III (custas sobre expedição de alvará).

Argumenta que os novos valores (a) consubstanciam aumentos desproporcionais e irrazoáveis, alcançando até 280.000% a mais (para a interposição de apelação, por exemplo); (b) violam o direito ao livre acesso à justiça e o princípio do não confisco, por estarem sujeitos a um limite excessivamente alto, de R\$ 87.181,97 isoladamente para o ajuizamento da ação e para cada recurso, podendo alcançar, caso se considere apenas o ajuizamento da ação, um recurso de agravo de instrumento, um recurso de apelação e uma expedição de alvará, o valor total de R\$ 261.564,38 (duzentos e sessenta e um mil, quinhentos e sessenta e quatro reais e trinta e oito centavos), a depender do valor da causa; (c) não respeitam o caráter contraprestacional das taxas, por estarem completamente dissociados do custo do serviço, configurando verdadeira transfiguração das custas judiciais em impostos com finalidade meramente fiscal e não outorgados pela Constituição aos Estados; (d) afrontam competência da União, especificamente no que diz respeito à instituição de custas complementares sobre a interposição de REsp e RE; (e) ofendem os princípios da isonomia e da capacidade contributiva (arts. 5º, *caput*, e 145, § 1º, da CF), uma vez que, dentro de cada faixa de cobrança, todos pagam o mesmo montante independentemente do valor da causa. Com base nessas alegações, aponta como violados os arts. 5º, *caput*, XXXV e LIV; 24, IV; 99, §§ 1º a 5º; 102, III; 105, III; 145, II; 150, IV; e 155, I a III, da Constituição. Por fim, requer a concessão da medida cautelar e, no mérito, a procedência do pedido.

O Governador do Estado do Ceará, por intermédio da Procuradoria-Geral do Estado, defendeu a constitucionalidade da lei. Em sua peça informativa, aduziu que (a) “durante longo período de tempo, as taxas

ADI 5470 MC / CE

judiciárias exigidas dos jurisdicionados em geral sofreram, apenas e tão somente, simples atualização monetária, sem qualquer acréscimo real”; (b) após quinze anos do regime anterior das custas, os gastos do Poder Judiciário cresceram; (c) tratando-se de fixação de novos valores, não de mera atualização monetária, não há que se levar em consideração apenas a comparação com a tabela anterior, mas realizar análise de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito; (d) “o valor mais significativo, correspondente a R\$ 87.181,97 (...) é cobrado em um pequeno percentual das demandas”; (e) “a desproporcionalidade somente pode ser invocada quando sua demonstração se der de forma cabal e incontestável”; (f) segundo o STF, basta que haja a estipulação de valor máximo para se afastar qualquer ofensa ao princípio do acesso ao Judiciário; (g) a expectativa de arrecadação com a referida Lei de Custas equivale a apenas 7% da receita prevista para o Poder Judiciário, o que infirma a alegação de utilização de taxa com natureza de imposto; (h) não há violação à isonomia, à capacidade contributiva nem à proibição de confisco. Requer o indeferimento da medida cautelar.

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará adotou a mesma linha do Governador, acrescentando que a lei foi analisada aprofundadamente pelo Legislativo, que contribuiu com emendas parlamentares. Afirma que houve exercício de juízo de proporcionalidade pelos três poderes competentes na esfera estadual, que consideraram a lei constitucional.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se no sentido do deferimento parcial da medida cautelar, em parecer assim ementado:

Poder Judiciário. Lei estadual que institui regime de despesas forenses. Inconstitucionalidade formal. Incompetência do Estado federado para instituir custas sobre os recursos extraordinário e especial, ainda que para o processamento destes perante a corte estadual. Precedentes. Inconstitucionalidade material. As custas judiciais configuram tributo que remunera a prestação jurisdicional exercida pelo Estado, revestindo-se do caráter de contraprestação, motivo pelo qual deve estar submetido a um limite correspondente ao

custo da atividade prestada diretamente ao contribuinte. O limite fixado não viola os princípios constitucionais invocados pelo requerente. Os parâmetros fixados pelo Estado do Ceará não destoam daqueles que vêm sendo considerados pelo Conselho Nacional de Justiça como razoáveis para o futuro estabelecimento de um regime único de cobrança de custas pelos tribunais estaduais. Manifestação pelo deferimento parcial da medida cautelar.

O Procurador-Geral da República opinou pela concessão parcial da medida cautelar:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CUSTAS JUDICIAIS. UTILIZAÇÃO DO VALOR DA CAUSA OU DA CONDENAÇÃO COMO BASE DE CÁLCULO: POSSIBILIDADE. FIXAÇÃO DE CUSTAS PARA RECURSOS DIRIGIDOS A TRIBUNAIS SUPERIORES: IMPOSSIBILIDADE. EXORBITÂNCIA DE MAJORAÇÃO DO LIMITE MÁXIMO DA TAXA. NÃO CORRESPONDÊNCIA A INCREMENTO DE CUSTO DA ATIVIDADE JURISDICIONAL. RESTRIÇÃO INDEVIDA DE ACESSO AO PODER JUDICIÁRIO.

1. É indevida a fixação, por lei estadual, de custas referentes a recursos dirigidos aos tribunais superiores, ainda que para processamento perante tribunal estadual. Precedentes.

2. Valor da causa ou da condenação pode ser utilizado como base de cálculo de custas judiciais, desde que fixados limites mínimo e máximo de cobrança e mantida correlação com o custo da atividade estatal, obedecidas proporcionalidade e razoabilidade da exação. Precedentes.

3. Majoração exorbitante do limite máximo de custas judiciais sem correspondente contraprestação estatal restringe o acesso de muitos ao Poder Judiciário e revela-se incompatível com os postulados da proporcionalidade (proibição de excesso) e da razoabilidade (imoderação estatal).

4. Parecer pela concessão parcial da medida cautelar.

É o relatório.

2. Especificamente quanto à apontada inconstitucionalidade da taxa cobrada por expedição de alvará judicial no montante de 2% sobre o valor liberado, o requerente fundamenta seu pleito na violação aos princípios do não confisco (art. 150, IV, da CF), da isonomia e da capacidade contributiva (arts. 5º, *caput*, e 145, § 1º, da CF), do devido processo legal, da razoabilidade e da proporcionalidade (art. 5º, LIV, da CF) e ao direito de acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CF), além de na ofensa à própria natureza jurídica das taxas (art. 145, II, da CF), pelo fato de o valor cobrado não guardar correlação com o custo do serviço, denotando o caráter meramente fiscal da taxa em questão.

Quanto à alegada natureza confiscatória, afirma que, além dos 6,54% sobre o valor da causa correspondente às custas processuais que já teriam sido adiantadas pelo jurisdicionado (2,54% no ajuizamento da ação e 4% em caso de eventual apelação), outros 2% serão cobrados pela mera expedição de alvará de levantamento, totalizando 8,54% de taxação antecipada sobre o valor do bem da vida postulado, podendo alcançar, em um único processo, o montante de R\$ 261.564,38 (duzentos e sessenta e um mil, quinhentos e sessenta e quatro reais e trinta e oito centavos).

Realmente, as custas judiciais, cuja natureza jurídica é de taxa, encontram fundamento de validade no art. 145, II, da Constituição, sendo cobradas em virtude da prestação efetiva de serviços públicos específicos e divisíveis. Assim como qualquer tributo da mesma espécie, o valor das custas judiciais deve necessariamente guardar correlação com o custo real do serviço sobre o qual incide. Tal entendimento foi sustentado, com percuriência, pelo Ministro Moreira Alves, no julgamento da Representação 1077:

“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.”

No caso, verifica-se que a referida cobrança, prevista no item VIII da Tabela III do Anexo Único da Lei Estadual 15.834/2015, incide sobre alvarás judiciais de valor superior a R\$ 11.082,51 (onze mil e oitenta e dois reais e cinquenta e um centavos), correspondente a 3000 UFIRCEs, cujo valor unitário atualizado é de R\$ 3,69417, conforme Instrução Normativa SEFAZ 49/2015 do Estado do Ceará. O montante inicial da exação, portanto, corresponde a R\$ 221,65 (duzentos e vinte e um reais e sessenta e cinco centavos). Já seu valor máximo poderá perfazer 5000 UFIRCEs, que correspondem a R\$ 18.470,85 (dezoito mil, quatrocentos e setenta reais e oitenta e cinco centavos).

Bem se percebe, assim, que nem o valor mínimo nem o valor máximo guardam correlação com o efetivo custo do serviço de expedição de alvará de levantamento de valores. Trata-se, como bem apontado na inicial, de simples documento, não dotado de qualquer complexidade, que, amparado em decisão judicial, indica o *quantum* a ser levantado e seu beneficiário. Verifica-se, portanto, plausibilidade na alegada violação ao art. 145, II, da Constituição, que delimita a natureza contraprestacional da taxa.

Nesse sentido, eis o que decidiu, em situação análoga, a Primeira Turma do STF:

“Recurso Extraordinário. Taxa de Licença para Localização, Funcionamento e Instalação (TLIF). Base de cálculo. Número de empregados. Dado insuficiente para aferir o efetivo Poder de Polícia. Artigo 6º da Lei nº 9.670/83. Inconstitucionalidade. Jurisprudência pacífica da Corte. 1. A taxa é um tributo contraprestacional (vinculado) usado na remuneração de uma atividade específica, seja serviço ou exercício do

poder de polícia e, por isso, não se atém a signos presuntivos de riqueza. As taxas comprometem-se tão somente com o custo do serviço específico e divisível que as motiva, ou com a atividade de polícia desenvolvida. 2. A base de cálculo proposta no art. 6º da Lei nº 9.670/83 atinente à taxa de polícia se desvincula do maior ou menor trabalho ou atividade que o Poder Público se vê obrigado a desempenhar em decorrência da força econômica do contribuinte. O que se leva em conta, pois, não é a efetiva atividade do Poder Público, mas, simplesmente, um dado objetivo, meramente estimativo ou presuntivo de um ônus à Administração Pública. 3. No tocante à base de cálculo questionada nos autos, é de se notar que, no RE 88.327/SP, Rel. Min. Décio Miranda (DJ 28/9/79), o Tribunal Pleno já havia assentado a ilegitimidade de taxas cobradas em razão do número de empregados. Essa jurisprudência vem sendo mantida de forma mansa e pacífica. 4. Recurso extraordinário não provido”. (RE 554951, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe 19-11-2013)

Na ADI 2551 MC-QO, Tribunal Pleno, também em sede de fiscalização normativa abstrata, consignou-se que *“se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República [princípio do não confisco]”*. Confira-se:

“(…) TAXA: CORRESPONDÊNCIA ENTRE O VALOR EXIGIDO E O CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL. - A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos

pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. - Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República. Jurisprudência. Doutrina. TRIBUTAÇÃO E OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. - O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo. - O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. - A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado. (ADI 2551 MC-QO, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ 20-04-2006)

Apenas a título comparativo, os valores cobrados em âmbito federal

ADI 5470 MC / CE

para o processamento de recursos extraordinários e especiais correspondem a R\$ 181,34 (cento e oitenta e um reais e trinta e quatro centavos) e R\$ 148,12 (cento e quarenta e oito reais e doze centavos), respectivamente, o que denota ainda mais que o valor cobrado no âmbito do Estado do Ceará pela expedição de mero alvará não guarda correlação com o custo de tal específico serviço, autorizando a suspensão cautelar da norma, na linha do precedente acima referido.

Ademais, é assente na jurisprudência desta Corte o entendimento segundo o qual

“... a identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte – considerando o montante de sua riqueza (renda e capital) – para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (...), condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público. Resulta configurado o caráter confiscatório de determinado tributo, sempre que o efeito cumulativo – resultante das múltiplas incidências tributárias estabelecidas pela mesma entidade estatal – afetar, substancialmente, de maneira irrazoável, o patrimônio e/ou os rendimentos do contribuinte. O Poder Público, especialmente em sede de tributação (as contribuições de seguridade social revestem -se de caráter tributário), não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha -se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade.” (ADC 8-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 4-4-2003)

No caso, além dos demais tributos cobrados pelo Estado do Ceará, exigem-se custas judiciais sobre mais de 30 (trinta) atos judiciais diferentes, constantes de quatro tabelas específicas do Anexo Único da lei estadual sob exame, a maioria deles podendo ser praticados no curso de uma única ação. Aliás, por incidentes processuais em geral, autuados em

ADI 5470 MC / CE

separado ou apensos aos autos principais, a lei questionada faz incidir custas no percentual de 40% dos valores cobrados para o ajuizamento da ação, valores esses que, nos termos do § 2º do art. 2º da Lei, podem chegar a R\$ 87.181,97 (oitenta e sete mil, cento e oitenta e um reais e noventa e sete centavos) (23.599,88 UFIRCE).

Analisando-se apenas as custas impugnadas nesta ação, e considerando unicamente (a) o ato de ajuizamento, (b) a interposição de um recurso de agravo de instrumento contra decisão interlocutória e (c) de um recurso de apelação, seguido (d) da expedição de alvará de levantamento, o valor das custas em uma causa no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) poderá alcançar a quantia de R\$ 9.540,00 (R\$ 2.540,00 sobre o ajuizamento; R\$ 1.000,00 para o processamento de um agravo de instrumento; R\$ 4.000,00 para o processamento de uma apelação e R\$ 2.000,00 pela expedição do alvará), correspondente a 9,54% do valor da causa.

Observe-se que essa quantia deverá ser adiantada pela parte, ou seja, será exigida antes mesmo da obtenção da disponibilidade financeira da prestação buscada na demanda.

É certo que a lei não afasta a obtenção do benefício da gratuidade, razão pela qual não há violação ao princípio do livre acesso à justiça. Todavia, é igualmente certo que o valor das custas poderá ser cobrado se a parte obtiver suficiente disponibilidade financeira nos cinco anos subsequentes ao trânsito em julgado (art. 98, § 3º, do CPC/15).

Por outro lado, ainda que se invoque o argumento de que as custas serão ao final pagas pela parte vencida, não se pode deixar de considerar desproporcional a carga tributária em questão.

Assim, goza de plausibilidade jurídica a tese suscitada na inicial de que as custas incidentes sobre a expedição de alvará, tal como previstas na Lei Estadual 15.834/2015, são inconstitucionais por violarem o princípio do não-confisco e desvirtuarem a finalidade das taxas, tendo em vista que não guardam proporcionalidade com o custo do serviço que se pretende custear.

ADI 5470 MC / CE

3. No que respeita às custas cobradas sobre o ajuizamento da ação (previstas no item I da Tabela I do referido anexo único), o requerente afirma que houve reajuste abusivo, muito superior ao índice de inflação, bem como, em certos casos, efeito confiscatório e desproporcional. Para propiciar melhor visualização do que se está a discutir, transcrevem-se tabelas apresentadas na inicial em que se comparam os valores anteriormente vigentes com os previstos na nova lei:

Valor da Causa	Custas anteriores (2015)
Até o valor de R\$ 50,00	R\$ 34,19
Até o valor de R\$ 100,00	R\$ 68,33
Até o valor de R\$ 400,00	R\$ 88,00
Até o valor de R\$ 800,00	R\$ 239,33
Até o valor de R\$ 1.700,00	R\$ 374,40
Até o valor de R\$ 4.200,00	R\$ 841,03
Até o valor de R\$ 8.500,00	R\$ 1.010,31
Até o valor de R\$ 25.000,00	R\$ 1.082,11
Até o valor de R\$ 42.000,00	R\$ 1.210,37
Causas acima de R\$ 42.000,00	R\$ 1.235,90

Valor da Causa	Custas atuais (2016)
Até o valor de R\$ 400,00	R\$ 105,53
De R\$ 400,01 a R\$ 800,00	R\$ 287,08
De R\$ 800,01 a R\$ 1.700,00	R\$ 449,44
De R\$ 1.700,01 a R\$ 4.200,00	R\$ 1.008,96
De R\$ 4.200,01 a R\$ 8.500,00	R\$ 1.211,98
De R\$ 8.500,01 a R\$ 25.000,00	R\$ 1.297,44
De R\$ 25.000,01 a R\$ 42.000,00	R\$ 1.452,35
De R\$ 42.000,01 a R\$ 84.000,00	R\$ 2.358,02
Causas acima de R\$ 84.000,01	De R\$ 2.133,60 a R\$ 87.181,97

Em termos percentuais, e levando-se em consideração a equivalência entre as faixas de valor da causa, chega-se ao seguinte cenário:

Custas 2015	Custas 2016	% de Aumento
-------------	-------------	--------------

ADI 5470 MC / CE

R\$ 34,19	R\$ 105,53	208,66%
R\$ 68,33	R\$ 105,53	54,44%
R\$ 88,00	R\$ 105,53	19,92%
R\$ 239,33	R\$ 287,08	19,95%
R\$ 374,40	R\$ 449,44	20,04%
R\$ 841,03	R\$ 1.008,96	19,97%
R\$ 1.010,31	R\$ 1.211,98	19,96%
R\$ 1.082,11	R\$ 1.297,44	19,90%
R\$ 1.210,37	R\$ 1.452,35	19,99%
R\$ 1.235,90	R\$ 2.358,02	90,79%
R\$ 1.235,90	De R\$ 2.133,60 a R\$ 87.181,97	De 72,26% a 6954,13%

À primeira vista, a nova tabela já causa perplexidade por prever o pagamento de custas superiores ao valor da causa, quando esse for inferior a R\$ 105,00, com aumento percentual de 208,66% ao se comparar com as custas cobradas sobre a extinta faixa de ações de até R\$ 50,00. Assim, em relação às ações de valor igual ou inferior a R\$ 105,00, há nítido efeito confiscatório, razão pela qual devem ser revigorados os patamares anteriores.

Por outro lado, em juízo de delibação sumário, não se verifica inconstitucionalidade em relação ao aumento das custas para causas de valor acima de R\$ 400,00 e abaixo de R\$ 42.000,01, nem em relação ao valor das custas para a nova faixa criada (causas entre R\$ 42.000,01 e R\$ 84.000,00), em que pese tenha se dado, no primeiro caso, em patamares próximos ao dobro da inflação ocorrida durante o ano e, no segundo, em percentual de aumento correspondente a 90,79%. Com efeito, além da exigência de ônus argumentativo qualificado para se invocar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade como parâmetros de controle – do qual não se desincumbiu o requerente e que tampouco se vislumbra campo para desenvolvimento –, o postulado da autocontenção também deve nortear a atuação desta Suprema Corte na fiscalização normativa abstrata.

Além disso, o que se deve analisar, nesta via, é se o novo patamar

ADI 5470 MC / CE

fixado é desproporcional ou não em relação ao serviço prestado e se há ou não configuração de confisco. A comparação com o valor anteriormente cobrado, por si só, não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da taxa, inclusive porque a anterior poderia se encontrar aquém do patamar razoável. É preciso considerar aqui que se cuida de lei de iniciativa do Tribunal de Justiça, devidamente aprovada pelo Legislativo estadual e sancionada pelo Poder Executivo, que majora o valor do tributo, dentro do espaço de discricionariedade política de ambos os Poderes.

Por outro lado, quanto à última classe (causas acima de R\$ 84.000,01), verifica-se plausibilidade quanto à tese da inconstitucionalidade da estipulação de percentual de 2,54% sobre o valor da causa (no somatório de todos os índices mencionados no item I da Tabela I do anexo único da lei). Isso se afirma, não pelo critério eleito como base de cálculo (o valor da causa), que conta com o respaldo de tranquila jurisprudência desta Corte (em que pese, conforme acima exposto, não servir como parâmetro de análise da capacidade contributiva das partes); mas, sim, devido ao fato de que essa mesma jurisprudência aponta como requisito de validade de tal sistemática de cobrança a existência de limite previamente definido, sob pena de desnaturar o caráter contraprestacional das taxas e de configurar violação aos princípios do não confisco, da proporcionalidade e, nos termos da Súmula 667, do livre acesso à jurisdição.

No caso, há limite estipulado, mas, pelo que se verifica do teor das próprias informações prestadas pelo Governador e pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, tal teto pode ser considerado meramente fictício, uma vez que apenas o alcançam percentual ínfimo de causas.

Observe-se a seguinte tabela trazida na manifestação subscrita pela Procuradoria-Geral do Estado do Ceará:

Valor da causa	Valor das custas
R\$ 75.000,00	R\$ 2.360,69
R\$ 100.000,00	R\$ 2.540,00
R\$ 200.000,00	R\$ 5.080,00

ADI 5470 MC / CE

R\$ 1.000.000,00	R\$ 25.400,00
R\$ 3.432.360,63	R\$ 87.181,96
R\$ 5.000.000,00	R\$ 87.181,96
R\$ 10.000.000,00	R\$ 87.181,96

Pelo que consta do quadro acima, apenas causas com valor superior a R\$ 3.432.360,63 (três milhões, quatrocentos e trinta e dois mil, trezentos e sessenta reais e sessenta e três centavos) estão sujeitas ao teto máximo das custas. E, segundo a mesma peça informativa, apenas 1,4% das causas em tramitação na Justiça estadual do Ceará possuem valor superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Ora, limite tão elevado que não chega a ser efetivamente aplicável não pode ser considerado um limite real.

A título ilustrativo, vale mencionar os tetos para taxas e custas judiciais previstas em leis estaduais declaradas constitucionais por esta Corte: (a) na ADI 2078/PB, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 13-4-2011, o teto das custas devidas pelo ajuizamento da ação era de R\$ 2.472,00, com percentual de 1,5% sobre o valor da causa ou da condenação (causas acima de R\$ 164.800,00); (b) na ADI 3124-MC/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 19-12-2007, o teto era de R\$ 4.403,37, para causas com valor superior a R\$ 1.010.533,20, o que equivale a 0,43% sobre o valor da causa; (c) na ADI 2655/MT, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 26-3-2004, as custas estavam limitadas a R\$ 20.000,00 para causas de valor superior a mil vezes o salário-mínimo, incidindo em percentual de 0,5%; (d) na ADI 3826, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 20-8-2010, a petição inicial refere-se ao limite de R\$ 18.112,13 de custas iniciais para uma ação de R\$ 1.000.000,00, o que corresponde a 1,8% do valor da causa.

Nos debates nesta última ação (ADI 3826), em que pese o tribunal tenha declarado a constitucionalidade da lei, o Min. Gilmar Mendes assim se manifestou:

“Tenho a impressão de que, diante da fixação da jurisprudência do Supremo quanto à necessidade de um teto, os Estados passaram, numa hábil teoria dos jogos, a aplicar esse referencial, fixando, portanto, um limite que tem variações que

podem ser preocupantes, como vimos a partir dos referenciais: uma mesma causa podendo ter taxas judiciais de trezentos reais ou de quinze mil reais conforme o Estado ou Distrito Federal ou Tocantins. O que coloca em xeque obviamente a ideia do custo do serviço público. Mas é claro que, para dimensionar, talvez precisássemos de outros instrumentos. E, um pouco, essa é a dificuldade. Daí o conforto que resulta da menção, que a própria jurisprudência do Supremo construiu, quanto à possibilidade de assistência judiciária, hoje reconhecida até às pessoas jurídicas.”

É evidente a diferença entre o caso em análise e os precedentes citados, tanto no que respeita ao percentual que incide sobre o valor da causa (que, aqui, alcança 2,54%), quanto em relação ao valor limite das custas, que podem corresponder a mais de oitenta e sete mil reais.

Embora a jurisprudência desta Corte admita a cobrança de taxas judiciárias com base em percentual sobre o valor da causa, isso não autoriza a desconsideração de sua natureza contraprestacional, ou seja, não se pode desvincular a taxa cobrada do custo do serviço. Ademais, quando se analisa custo do serviço, não se está a examinar necessariamente o total da despesa do Poder Judiciário, mas sim o custo dos serviços específicos e divisíveis prestados no âmbito desse Poder que auxiliam na realização da atividade jurisdicional.

É sob essa ótica que, em relação às causas de valor acima de R\$ 84.000,01, o percentual cobrado, aliado ao patamar estipulado como limite máximo das custas, confere plausibilidade jurídica da tese sustentada na inicial, razão pela qual se reputa cabível a suspensão cautelar também quanto ao ponto.

4. Pelos mesmos fundamentos, acolhe-se também o pleito de suspensão cautelar quanto aos percentuais cobrados sobre a interposição de recursos. Conforme referido na inicial, as custas pelo processamento de agravo de instrumento (1% sobre o valor da causa) e demais recursos cíveis em geral (4% sobre o valor da causa ou da condenação) podem

ADI 5470 MC / CE

alcançar mais de oitenta e sete mil reais, o que corresponde a quinhentas vezes o valor das custas cobradas no âmbito federal para o processamento de REsp (R\$ 181,34) ou de RE (R\$ 148,12), respectivamente perante o STJ ou o STF. Comparando-se com os valores anteriores das custas (R\$ 31,02 para a apelação e R\$ 57,63 para o agravo de instrumento), verifica-se um aumento potencial na ordem de 280.000% (duzentos e oitenta mil por cento).

Ademais, segundo o requerente, os processos judiciais, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, passaram a tramitar sob a forma eletrônica, o que, ao menos em tese, reduz os custos relacionados ao processamento dos recursos.

Assim, são aqui aplicáveis as mesmas ponderações relativas ao caráter contraprestacional das taxas e à proibição da utilização de tributos com efeito de confisco.

5. No que se refere às custas judiciais sobre o processamento de recursos destinados a tribunais superiores, há precedente específico desta Corte no sentido da inconstitucionalidade de sua instituição no âmbito estadual, ainda que se reconheça a necessidade de execução de atividades materiais pelo órgão *a quo* previamente à emissão do juízo prévio de admissibilidade recursal e ao encaminhamento dos autos ao STJ ou ao STF, conforme o caso. Mencione-se, nesse sentido, a ADI 2655/MT, na qual se proferiu acórdão assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 7.603, DE 27.12.2001, DO ESTADO DE MATO GROSSO. CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 5º, XXXV, LXXIV, 7º, IV, 22, I, 145, II E § 2º E 154, I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A jurisprudência desta Corte vem admitindo o cálculo das custas judiciais com base no valor da causa, desde que mantida razoável correlação com o custo da atividade prestada. Precedentes: ADI 948, Francisco Rezek, DJ 17.03.2000, ADI 1.926-MC, Sepúlveda Pertence, DJ 10.09.1999, ADI 1.651-MC,

ADI 5470 MC / CE

Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 11.09.98 e a ADI 1.889-MC, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 14.11.2002. Presentes um valor mínimo e um valor máximo a ser cobrado a título de custas judiciais, além de uma alíquota razoável (um por cento), não cabe reconhecer qualquer risco de inviabilidade da prestação jurisdicional ou de comprometimento ao princípio do acesso ao Judiciário. Prededentes: ADI 2.040-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 25.02.2000 e ADI 2.078-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 18.05.2001. 2. Somente o STF e o STJ possuem competência para estabelecer o valor das custas de interposição do recurso extraordinário e do recurso especial. Precedentes: ADI 1.530-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 17.04.98 e ADI 1.889, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 14.11.2002. 3. Invade a competência da União norma estadual que disciplina matéria referente ao valor que deva ser dado a uma causa, tema especificamente inserido no campo do Direito Processual. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente." (ADI 2655, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ 26-03-2004)

No voto condutor do aresto, a relatora manifestou-se do seguinte modo:

"4. Por outro lado, entendo indevida a fixação de custas referentes aos recursos dirigidos aos Tribunais Superiores, *ainda que para o processamento destes perante o Tribunal estadual*. Fixada a quantia do preparo e do porte de remessa e retorno pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, a cobrança de um acréscimo além destes valores invade a competência das Supremas Cortes em estabelecer um limite de despesas que as partes terão ao interpor o RE ou o RESP. Esta Corte, no julgamento da ADI 1.530-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 17.04.98 e da ADI 1.889, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 14.11.2002, assentou que a competência para definir o valor das custas de interposição de recurso extraordinário é do próprio Supremo Tribunal. Dessa forma, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do item nº 03 da Tabela 'A' e sua nota correspondente."

ADI 5470 MC / CE

Nessa linha, apenas a União possui competência para instituir custas sobre o processamento de recursos extraordinários e especiais, o que é objeto da Resolução STF 569/2016 e da Lei 11.636/2007.

Portanto, é patente, no ponto, a plausibilidade jurídica da tese veiculada na inicial quanto à inconstitucionalidade do diploma estadual por violação ao art. 145, *caput* e inciso II, da Constituição Federal, ao estabelecer a cobrança do valor de R\$ 105,65 (cento e cinco reais e sessenta e cinco centavos) em acréscimo às importâncias já definidas em âmbito federal para o recurso extraordinário e para o recurso especial, que, atualmente, correspondem a R\$ 181,34 (cento e oitenta e um reais e trinta e quatro centavos) e R\$ 148,12 (cento e quarenta e oito reais e doze centavos), respectivamente.

6. O *periculum in mora* decorre da própria exorbitância do valor exigido a título de custas jurisdicionais, o que, nos termos da Súmula 667 do STF, com as observações acima realizadas quanto ao limite máximo constante da lei impugnada, afronta igualmente o direito ao livre acesso ao Poder Judiciário. Ademais, em que pese a previsão da possibilidade de concessão de justiça gratuita, os contornos de seus requisitos são fluidos, não havendo uniformidade de tratamento entre juízos de primeiro grau e mesmo entre tribunais, razão pela qual não há certeza de sua obtenção. Assim, e diante da previsão contida nos arts. 101, § 2º, e 102 do novo Código de Processo Civil, que determina, à parte, “o recolhimento de todas as despesas de cujo adiantamento foi dispensada (...), sem prejuízo da aplicação das sanções previstas em lei”, certamente o valor das custas concorrerá para inibir indevidamente a busca de proteção jurisdicional. Ou seja, há efetivo risco de dano irreparável com a manutenção das custas nos patamares atualmente vigentes.

7. A proximidade das férias coletivas de julho, com a decorrente impossibilidade de célere submissão do caso à apreciação direta do Plenário, configura situação de urgência apta a, nos termos do art. 21, V,

ADI 5470 MC / CE

do RISTF, autorizar o relator a deferir medidas cautelares.

8. Ante o exposto, com amparo no art. 21, V, do RISTF, defiro o pedido de medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para suspender, até o julgamento definitivo da presente ação direta, a eficácia dos seguintes itens do Anexo Único da Lei estadual 15.834/2015: (a) item VIII da tabela III; (b) item I da Tabela I, especificamente quanto à supressão das duas primeiras faixas constantes da legislação anterior e às custas referentes às causas acima de R\$ 84.000,01, devendo estas serem pagas no mesmo montante da faixa imediatamente anterior; (c) itens I e II da Tabela II; e (d) observação 3 do item IV da Tabela II. Ficam revigorados, no que compatível com a presente decisão, os valores fixados na legislação de custas anterior, sem prejuízo de sua devida atualização monetária com base em índice oficial de inflação.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 30 de junho de 2016.

Ministro TEORI ZAVASCKI

Relator

Documento assinado digitalmente