

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.689 RORAIMA

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
REQTE.(S) : **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO FEDERAL**
ADV.(A/S) : **MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **EGON RAFAEL DOS SANTOS OLIVEIRA**
ADV.(A/S) : **MANUELA ELIAS BATISTA**
ADV.(A/S) : **BRUNA SANTOS COSTA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA**
ADV.(A/S) : **PAULO LUIS DE MOURA HOLANDA**
ADV.(A/S) : **SERGIO MATEUS**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADORA DO ESTADO DE RORAIMA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA**

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB).

De início, a impugnação dirigiu-se contra os seguintes dispositivos da Lei n. 1.157, de 29 de dezembro de 2016, de Roraima que instituiu normas para a cobrança de custas judiciais e emolumentos extrajudiciais no Estado: (i) art. 10, I, II e III, e §§ 1º a 6º; (ii) art. 11, III; (iii) art. 13, *caput* e § 1º; (iv) Anexo 1, Tabelas “A” e “B”; (v) Anexo 2, Tabela “C”.

Mais tarde, mediante aditamento, o objeto da ação passou a abranger a integralidade da Lei estadual n. 1.600, de 19 de dezembro de 2023, superveniente à norma até então impugnada.

1. Preliminares

O Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República

ADI 5689 / RR

suscitaram preliminares alusivas à ausência de impugnação específica e à deficiência de fundamentação dos pedidos.

No entendimento do CFOAB, as custas judiciais instituídas pelos dispositivos impugnados, considerando, sobretudo, a Lei estadual n. 1.900/2023, são “manifestamente excessivas e desproporcionais”.

Os valores tidos como exorbitantes supostamente contrariam normas e princípios constitucionais, entre os quais o postulado do acesso à justiça (CF, art. 5º, XXXV), um dos pilares do Estado democrático de direito.

Alguns fundamentos jurídicos desenvolvidos na peça autoral atacam uma ou outra das disposições legais fustigadas. Entretanto, a fundamentação baseada no valor das custas judiciais, tidas por tão altas a ponto de dificultar o amplo acesso ao Poder Judiciário, presta-se a questionar a constitucionalidade de todos os dispositivos que instituem e apreçam essas taxas.

Por consequência, não verifico as deficiências imputadas pelo Advogado-Geral da União e pelo Procurador-Geral da República à inicial e à peça de aditamento.

Conheço, pois, da ação direta. Passo à análise do mérito.

2. Mérito

A Lei n. 1.157/2016 do Estado de Roraima teve os arts. 1º a 19 expressamente revogados, nos termos do art. 20 da Lei n. 1.900/2023:

Art. 20. Revogam-se as disposições em contrário, em especial os artigos 1º a 19 da Lei n. 1.157, de 29 de dezembro de

ADI 5689 / RR

2016.

Do mesmo modo, os Anexos 1 a 2 foram substituídos pelo Anexo Único, como preceitua o art. 19 da legislação superveniente:

Art. 19. Os Anexos 1 e 2 da Lei n. 1.157, de 29 de dezembro de 2016, passam a vigorar, respectivamente, com os quantitativos e valores que integram o Anexo Único da presente Lei complementar.

Portanto, os dispositivos originariamente impugnados terminaram revogados, sem nenhuma exceção (Lei roraimense n. 1.157/2016; art. 10, I, II e III, e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º; art. 11, III; art. 13, *caput* e § 1º; Anexo 1, Tabelas “A” e “B”; Anexo 2, Tabela “C”).

Nesse contexto, a questão trazida à discussão deverá ser examinada, primeiramente, tomando-se como base a Lei n. 1.900/2023. Na hipótese de declarações de inconstitucionalidade com efeitos potencialmente reprivatizatórios, surgirá a necessidade de pronunciamento também acerca dos dispositivos que se pretenda revigorar, ainda mais porque impugnados no momento da deflagração deste processo de controle concentrado.

O debate jurídico diz respeito à constitucionalidade de algumas disposições normativas que instituem e fixam valores de custas judiciais, denominadas no diploma legal “taxas de serviços judiciários”.

Para melhor explicitar a questão, transcrevo o Anexo Único – Taxa de Serviços Judiciários – da Lei n. 1.900/2023:

ADI 5689 / RR**ANEXO ÚNICO – TAXA DE SERVIÇOS JUDICIÁRIOS**

Ação	Taxa Judiciária	Pessoa Física		Pessoa Jurídica	
		Valor Mínimo	Valor Máximo	Valor Mínimo	Valor Máximo
Ações cíveis de conhecimento	2%	5 URP	500 URP	10 URP	1.000 URP
Recursos cíveis	2%	5 URP	500 URP	10 URP	10.000 URP
Processo de execução	2%	5 URP	500 URP	10 URP	6.000 URP
Recursos do juizado especial cível e da Fazenda Pública	2%	5 URP	15 URP	10 URP	10.000 URP
Ações cíveis de valor inestimável	5 URP				
Ações penais em geral	5 URP				
Recursos criminais	10 URP				
Recursos criminais do juizado especial criminal	10 URP				
Carta precatória e carta de ordem	4 URP				
Carta rogatória e carta arbitral	10 URP				
Admissibilidade de recursos aos tribunais superiores	10 URP				

ADI 5689 / RR

As ações cíveis e os processos de execução, por exemplo, têm taxa judiciária de 2% sobre o valor da causa ou da condenação, com limites mínimo e máximo de R\$ 258,74 e R\$ 25.874,50, respectivamente, nos termos do art. 9º, *caput* e parágrafo único, da Lei roraimense n. 1.900/2023:

Art. 9º O valor da Taxa de Serviços Judiciários será expresso por meio de múltiplos e submúltiplos do padrão denominado Unidade de Referência de Pagamentos – URP, que inicialmente equivalerá a 10% (dez por cento) do valor de uma UFERR (Unidade Fiscal Estadual de Referência de Roraima) definida para o exercício de 2023.

Parágrafo único. O valor da URP – Unidade de Referência de Pagamentos prevista no *caput* será atualizado anualmente, antes do encerramento de cada exercício, apenas pelo IPCA, tendo como referência os últimos doze meses.

No ano de 2025, a Secretaria de Fazenda do Estado de Roraima divulgou em seu portal na internet que a UFERR equivalia a R\$ 517,49. A partir dessa base podem ser calculados os valores mínimo e máximo das custas judiciais a serem pagas por pessoas físicas litigantes: R\$ 258,74 (5 x 10% x R\$ 517,49) e R\$ 25.875,50 (500 x 10% x R\$ 517,49).

Pois bem. Consoante precedentes desta Suprema Corte, a fixação de custas judiciais com base no valor da causa, desde que em percentagem módica e com estipulação de limites máximos, não ocasiona ofensa à Constituição Federal.

A título de ilustração, rememoro o julgamento da ADI 5.751, da relatoria do ministro Luís Roberto Barroso. O acórdão ficou assim resumido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

ADI 5689 / RR

DIREITO TRIBUTÁRIO. TAXAS JUDICIÁRIAS E CUSTAS JUDICIAIS. COBRANÇA CONCOMITANTE. VALOR DA CAUSA COMO BASE DE CÁLCULO. VALORES FIXADOS. RAZOABILIDADE. PRECEDENTES. PEDIDO DE ADITAMENTO ACEITO. IMPROCEDÊNCIA.

1. Não impede o conhecimento da ação direta a revogação da norma impugnada por outra de conteúdo similar. Precedentes.

2. Os valores cobrados coincidem com outros apreciados e referendados em outras ações e não se verifica excesso no aumento proposto por qualquer das leis.

3. Taxas judiciárias e custas judiciais são espécies do gênero custas, podendo ser cobrados simultaneamente e não havendo a caracterização de *bis in idem*. Precedentes.

4. Admite-se o cálculo das custas com base no valor da causa desde que fixados valores máximos razoáveis, de acordo com a jurisprudência e com a Súmula 667 do STF.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

6. Fixação da seguinte tese de julgamento: “(i) A incidência de custas e taxas judiciais não viola, por si só, os princípios da capacidade contributiva e da proporcionalidade; (ii) o valor da causa pode servir de base de cálculo das taxas judiciais desde que a legislação fixe limites máximos e respeite a razoabilidade.”

Quanto às custas referentes à fase de cumprimento de sentença, entendo ser necessário apresentar mais alguns esclarecimentos.

A Lei n. 14.939, de 29 de dezembro de 2003, do Estado de Minas Gerais cuidou de distinguir expressamente as custas da ação de conhecimento daquelas relativas à fase de execução. Confira-se:

Art. 3º As custas fixadas para o processo de conhecimento

ADI 5689 / RR

não compreendem as da execução.

Do portal do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios extrai-se a seguinte informação:

Os pagamentos relacionados ao CUMPRIMENTO DE SENTENÇA iniciado nos próprios autos da ação de conhecimento, à RECONVENÇÃO e ao INCIDENTE DE DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA podem ser feitos pelos PAGCUSTAS ou pelo sistema antigo (SISTJWEB).¹

A meu ver, no que concerne à fase de cumprimento de sentença, a cobrança feita pelo Tribunal de Justiça de Roraima é tão compatível com a Constituição Federal quanto a feita pelos Tribunais de Justiça de Minas Gerais e do Distrito Federal e Territórios.

Explico.

As custas judiciais têm natureza jurídica de taxa – taxa de remuneração de serviços públicos, para ser mais exato. Sendo assim, a cobrança encontra fundamento na correspondente prestação de serviços, nada tendo a ver com a fase processual, se de conhecimento ou de cumprimento de sentença.

No instante em que o Estado-Juiz, após ser acionado, descobre e revela o direito envolvido em um conflito de interesses, durante a fase de conhecimento, ocorre uma primeira prestação de serviços judiciais.

A partir daí, na hipótese de a parte sucumbente não atender, de

¹ Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/servicos/custas-judiciais>. Acesso em: 11 abr. 2025.

ADI 5689 / RR

forma espontânea, ao comando sentencial, o Poder Judiciário poderá ser acionado novamente, então para entregar o bem da vida à parte que teve o direito subjetivo reconhecido na fase cognitiva. Portanto, o cumprimento de sentença configura uma segunda prestação de serviços judiciais.

Desse modo, é razoável haver cobrança de custas judiciais em ambas as etapas, pois em cada uma delas há prestação de serviços distinguíveis.

Também se discute nesta ação a validade do Anexo da legislação estadual em tela no que toca à previsão de taxas alusivas à “Admissibilidade de recursos aos tribunais superiores”, no valor correspondente a 10 URPs, ou seja, R\$ 517,59 atuais.

Ora, na esteira da jurisprudência do Supremo, não compete aos tribunais de justiça intentar a cobrança de verba para custear o processamento dos recursos constitucionais endereçados a esta Corte e ao Superior Tribunal de Justiça.

A propósito, transcrevo excerto extraído do parecer apresentado pelo Ministério Público:

No mérito, o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido da inconstitucionalidade da norma estadual instituidora de custas referentes a recursos dirigidos aos tribunais superiores, ainda que para o processamento destes perante a corte estadual. Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS
EXTRAJUDICIAIS. NATUREZA TRIBUTÁRIA DE TAXA.
AUSÊNCIA DE FIXAÇÃO DE LIMITE MÁXIMO DA
BASE DE CÁLCULO. INCONSTITUCIONALIDADE.

ADI 5689 / RR

DESTINAÇÃO PARCIAL DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DESSES VALORES A INSTITUIÇÕES PRIVADAS. IMPOSSIBILIDADE. DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DA TAXA. [...] 3. Compete exclusivamente ao STF estabelecer o valor das custas de interposição do recurso extraordinário. Precedentes.

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. [...] 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 14.11.20029.

Colidem com a Constituição, portanto, apenas os arts. 3º, § 2º, e 4º, I, da Lei n. 1.900/2023, de Roraima, bem como a linha “Admissibilidade de recursos aos tribunais superiores” do seu Anexo Único. Do mesmo vício padece, igualmente, o Anexo 1, Tabela “B”, Itens “E” e “C5”, da Lei estadual n. 1.157/2016.

Particularmente, a invalidez das disposições revogadoras não resultará na repristinação das normas revogadas, uma vez que estas, ao instituírem custas judiciais referentes a recursos dirigidos aos tribunais superiores, são incompatíveis com a Constituição Federal.

Quanto ao ponto, o desaparecimento de ambas não produz qualquer vazio legal. Consequentemente, em vez de também declarar a inconstitucionalidade das normas revogadas, melhor será apenas gizar-

ADI 5689 / RR

lhes a não repriminção.

Em caso fronteiriço, destaco a síntese do acórdão prolatado na ADI 2.111, da relatoria do ministro Gilmar Mendes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS. NATUREZA TRIBUTÁRIA DE TAXA. AUSÊNCIA DE FIXAÇÃO DE LIMITE MÁXIMO DA BASE DE CÁLCULO. INCONSTITUCIONALIDADE. DESTINAÇÃO PARCIAL DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DESSES VALORES A INSTITUIÇÕES PRIVADAS. IMPOSSIBILIDADE. DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DA TAXA. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a utilização do valor da causa como critério para o cálculo do tributo não é justificativa para a inconstitucionalidade, desde que sejam estipulados limites mínimo e máximo, além de uma alíquota razoável. A fixação de custas judiciais sem limite máximo ofende o princípio da inafastabilidade da jurisdição (CRFB, art. 5º, XXXV). Precedentes. 2. A vinculação das taxas judiciárias e dos emolumentos a entidades privadas ou mesmo a serviços públicos diversos daqueles a que tais recursos se destinam subverte a finalidade institucional do tributo. Precedentes. 3. **Compete exclusivamente ao STF estabelecer o valor das custas de interposição do recurso extraordinário.** Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.

(Grifei)

Ainda a respeito das custas judiciais, veja-se o teor do art. 11, *caput* e inciso III, da Lei estadual n. 1.157/2016 de Roraima:

ADI 5689 / RR

Art. 11. O recolhimento das custas judiciais poderá ser diferido para depois da satisfação da execução ou para momento oportuno, quando comprovada, por meio idôneo, a momentânea impossibilidade financeira do recolhimento, ainda que parcial:

I – nas ações de alimentos e nas revisionais de alimentos;

II – Em prazo fixado pelo Juiz, quando o pagamento imediato for impossível, fato que será certificado pelo servidor nos autos, cabendo a parte interessada recolher o valor devido junto à instituição bancária indicada pelo Tribunal de Justiça;

III – em outras hipóteses previstas em lei.

Nada obstante esses dispositivos tenham sido expressamente revogados pela Lei n. 1.900/2023, reputo pertinentes algumas ponderações.

De acordo com o CFOAB, a norma “deixa [a] descoberto situações em todo e qualquer processo judicial onde, comprovadamente, a parte não puder fazer o recolhimento imediato das custas iniciais”.

Partindo dessa premissa, o autor requer, para sanar a deficiência que atribui ao dispositivo legal, “seja conferida interpretação conforme ao inciso III do art. 11 de modo a contemplar todo e qualquer processo judicial onde, comprovadamente, a parte não puder fazer o recolhimento das custas iniciais”.

Todavia, a técnica da interpretação conforme à Constituição não se presta ao aperfeiçoamento ou à ressignificação de disposições legais.

Fosse ela utilizada com tal propósito, seria usurpada pelo Tribunal a competência do Poder Legislativo.

ADI 5689 / RR

Ora, a expressão “em outras hipóteses previstas em lei” não admite duas ou mais interpretações, em ordem a exigir o afastamento daquelas que eventualmente sejam incompatíveis com a Lei Maior.

O *caput* e o § 1º do art. 13 do diploma questionado têm esta redação:

Art. 13. O juiz não dará andamento a feito ou a recurso se não houver nos autos prova do pagamento das custas judiciais e taxas exigíveis ressalvadas as hipóteses do artigo 8º desta Lei.

§ 1º Em se tratando de feito que requeira medida urgente em feriado ou fora do expediente forense, ao juiz de plantão compete promover os atos iniciais necessários, cuja validade ficará condicionada à realização do preparo no primeiro dia útil seguinte ao protocolo da petição correspondente.

§ 2º Por preparo entende-se a tomada de providências pela parte interessada objetivando a emissão das guias, a seu pagamento e a juntada dos comprovantes de pagamento, referente às custas e despesas judiciais, aos autos pertinentes referente aos atos que deseja praticar.

Novamente, inexistente no texto polissemia a reclamar o afastamento de sentidos incompatíveis com a Carta da República.

Desnecessário e incabível, portanto, nas duas hipóteses, mesmo quando em vigor os dispositivos, a utilização da técnica da interpretação conforme.

3. Dispositivo

ADI 5689 / RR

Do exposto, conheço da ação e julgo parcialmente procedentes os pedidos formulados, para declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei n. 1.900, de 19 de dezembro de 2023, do Estado de Roraima, sem qualquer reprimenda das normas que já se tinham lançado a instituir custas judiciais sobre recursos dirigidos aos tribunais superiores: (i) § 2º do art. 3º; (ii) inciso I do art. 4º; e (iii) item “Admissibilidade de recursos aos tribunais superiores” constante do Anexo Único.

É como voto.