

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): A controvérsia dos autos consiste em saber se houve desproporcionalidade no reajuste das custas judiciais incidentes sobre os serviços públicos de natureza forense, com efeitos confiscatórios que refletiriam no acesso jurisdicional no âmbito estadual.

1) Questões processuais

Reconheço, de início, a legitimidade ativa do CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB para a propositura desta ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 103, VII, da Constituição Federal.

No mais, afasto a preliminar de impugnação genérica arguida pelo ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO e pelo PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA.

Embora o requerente tenha impugnado especificamente o art. 1º e o anexo único da Lei nº 12.193/2023, busca, por arrastamento, a declaração de inconstitucionalidade de toda a norma. Da inicial, é possível extrair de forma clara e objetiva os fundamentos mínimos necessários à arguição de inconstitucionalidade dos demais dispositivos constantes da norma maranhense.

Isso posto, observo que a análise do pedido não se limita à literalidade do texto questionado, mas considera seu impacto constitucional como um todo, o que reforça a viabilidade da ação.

Preenchidos os demais requisitos de admissibilidade, conheço integralmente da demanda.

2) Natureza jurídica das custas, proporcionalidade e limites:

Dispõem os arts. 24, IV, e 98, § 2º, da Constituição Federal, respectivamente:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito

Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

IV - custas dos serviços forenses;

(...)

Art. 98. (*omissis*)

(...)

§ 2º. As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça.”

Por certo que o Poder Judiciário goza de autonomia financeira. Entretanto, tal autonomia não autoriza os Tribunais senão a prerrogativa de elaborar suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

Além de ser competência concorrente da União e dos Estados (e do Distrito Federal) legislar sobre custas dos serviços forenses, há de se diferenciar (i) a taxa judiciária advinda da prestação de serviço público específico e divisível dos (ii) emolumentos (custas processuais em sentido estrito) – estes últimos guardam correlação com a prestação de serviço de particulares em colaboração com o Poder Judiciário.

É importante lembrar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já se firmou no sentido de que custas e emolumentos têm natureza jurídica de taxa (ADI 1.378-MC/ES, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 30.11.1995, DJ 30.5.1997; ADI 2.211/AM, de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 20.9.2019; DJe 3.10.2019; ADI 3.694/AP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 20.9.2006; DJe 6.11.2006), de modo que o produto de sua arrecadação destina-se ao custeio de serviços públicos relacionados especificamente com as atividades dos serviços que remuneram. Nesse sentido, confira-se o seguinte precedente:

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA JUDICIÁRIA e CUSTAS: NATUREZA JURÍDICA. TAXA JUDICIÁRIA E CUSTAS: ESTADO DE MINAS GERAIS. Lei Mineira nº 6.763, de 1975, art. 104, §§ 1º e 2º, com a redação do

art. 1º da Lei Mineira nº 12.729, de 30.12.97. Tabela 'J' referida no art. 104 da Lei Mineira nº 6.763/75, com a alteração da Lei Mineira nº 12.729/97. Tabelas de custas anexas à Lei Mineira nº 12.732, de 1997, que altera a Lei Mineira nº 12.427, de 1996.

I. - 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.

Rep. 1.077-RJ, Moreira Alves, RTJ 112/34; ADIn 1.378-ES, Celso de Mello, 'DJ' de 30.05.97; ADIn 948- GO, Rezek, Plen., 09.11.95.

II. - Taxa judiciária do Estado de Minas Gerais: Lei Mineira nº 6.763, de 26.12.75, art. 104, § 1º e 2º, com a redação do art. 1º da Lei Mineira nº 12.729, de 30.12.97, e Tabela 'J' referida no citado art. 104: arguição de inconstitucionalidade com pedido de suspensão cautelar.

III. - Custas: Tabelas anexas à Lei Mineira 12.732, de 1997, que altera a Lei Mineira nº 12.427, de 27.12.96, que dispõe sobre as custas devidas ao Estado no âmbito da Justiça Estadual: arguição de inconstitucionalidade: itens I e II, Tabelas 'A' e 'B' e 'C' e 'D'.

IV. - Necessidade da existência de limite que estabeleça a equivalência entre o valor da taxa e o custo real dos serviços, ou do proveito do contribuinte. Valores excessivos: possibilidade de inviabilização do acesso de muitos à Justiça, com ofensa ao princípio da inafastabilidade do controle judicial de lesão ou ameaça a direito: C.F., art. 5º, XXXV.

V. - Cautelar deferida." (ADI 1.772-MC/MG, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 15.4.1998, DJ 8.9.2000)

Vê-se, pois, que esta Corte assentou que tanto a taxa judiciária quanto as custas processuais são tributos inseridos na modalidade de taxa pela prestação de serviço público específico e divisível, a qual está

prevista no art. 145, II, c/c § 2º, do texto constitucional.

Dessa forma, a cobrança deve ser diretamente proporcional ao custo da atividade colocada à disposição ou prestada pelo Estado, devendo ter limite razoável, sob pena de inviabilizar o acesso à Justiça.

Em outras palavras, a alíquota, a base de cálculo, bem ainda o limite máximo de cobrança devem necessariamente guardar correlação direta com a atividade estatal, em uma relação harmônica e proporcional:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.608/2003, DO ESTADO DE SÃO PAULO, QUE DISPÕE A RESPEITO DA TAXA JUDICIÁRIA INCIDENTE SOBRE OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE NATUREZA FORENSE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ARTS. 24, I E IV; 98, § 2º; E 145, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MAJORAÇÃO DA TAXA JUDICIÁRIA. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE À NORMA CONSTITUCIONAL DE ACESSO À JURISDIÇÃO E AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. RAZOABILIDADE DO PERCENTUAL. SERVIÇOS PRESTADOS POR TERCEIRO JUNTO AO PODER JUDICIÁRIO. DESNECESSIDADE DE LEI PARA FIXAR O VALOR DA REMUNERAÇÃO. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

I - Por servirem para remunerar terceiros - descaracterizando, portanto, as suas naturezas tributárias -, os valores dos portes de remessa e de retorno recursais e das despesas postais para fins de citação e intimação, assim como o valor e a forma de ressarcimento das despesas de condução dos oficiais de justiça, podem ser estabelecidos pelo Conselho Superior da Magistratura e pelo Corregedor-Geral de Justiça, respectivamente, nos termos do art. 2º, parágrafo único, II, III e IX, do art. 3º e do art. 4º, § 4º, da Lei estadual 11.608/2003.

II - As taxas judiciárias podem ser calculadas com base

no valor da causa, se mantida razoável correlação com o custo da atividade e desde que definidos os valores mínimo e máximo para a cobrança de custas judiciais, de modo que o percentual total de 4%, decorrente da aplicação dos incisos I, II e III do art. 4º da Lei estadual 11.608/2003, não se revela abusivo, notadamente diante da limitação da importância a ser cobrada imposta pelo § 1º do referido artigo.

III - A Constituição Federal de 1988, no art. 5º, LXXIV, garante àqueles que comprovarem a insuficiência de recursos diante dos custos do processo judicial a prestação da assistência judiciária integral e gratuita, permitido, portanto, ao Juiz verificar a necessidade da concessão dos benefícios da justiça gratuita e conseqüentemente da isenção do pagamento de custas judiciais, o que afasta as alegações de óbice à prestação jurisdicional e ao acesso à Justiça.

IV - Inexistência de invasão da competência da União para dispor sobre o valor do preparo da apelação, do recurso adesivo e dos embargos infringentes, tendo em vista que a competência estadual para legislar sobre taxa judiciária encontra fundamento nos arts. 24, I e IV; 98, § 2º; e 145, II, da Constituição, cabendo ao Estado, inclusive, regular a distribuição dos recursos arrecadados no exercício de sua competência.

V - O art. 4º, § 2º, da Lei estadual 11.608/2003, não modificou o valor da causa fixado na petição inicial, mas impôs que o valor do preparo recursal nas ações com pedido condenatório seja calculado com base no valor da condenação previsto na sentença respectiva, quando líquido, ou sobre o valor fixado equitativamente, exclusivamente para esse fim, se ilíquida a condenação.

VI - Antes de autorizar o cálculo da taxa judiciária pela incidência de percentual sobre o valor do monte-mor, o art. 4º, § 7º, da Lei questionada, criou tabela progressiva fixando valores certos, correspondentes ao montante total dos bens, baseado em unidade de referência estadual, de modo que o valor da causa corresponda à expressão econômica do pedido.

VII – Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (ADI 3.154/SP, Red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 13.10.2020, DJe 5.2.2021)

Com efeito, a ausência de limite máximo pode tornar a taxa excessivamente onerosa, configurando efeito de confisco, em clara violação ao art. 150, IV, da Constituição Federal, além de ocasionar a perda de referibilidade. Tal medida contraria o destino específico das custas judiciais (art. 98, §2º, da CF). Esse entendimento, inclusive, foi consolidado na Súmula 667/STF, que veda taxas judiciárias sem limite sobre o valor da causa.

No caso concreto, ao analisar o teor dos dispositivos impugnados, não vislumbro a presença de efeito confiscatório nos valores fixados pelo Estado do Maranhão. Isso porque, como ressaltado pela Procuradoria-Geral da República em parecer colacionado aos autos, *“na espécie, as custas previstas no anexo único da Lei n. 12.193/2023, do Estado do Maranhão, não destoam dos critérios consolidados pela jurisprudência do STF, uma vez que, além de adotarem como parâmetros de referência o valor da causa e os atos de natureza forense, atém-se a limites mínimos e máximos”*, sendo certo que *“[e]scapa do controle concentrado de constitucionalidade a valoração sobre a exata correspondência entre os valores das custas processuais em cada Estado e o custo da atividade jurisdicional desenvolvida”* (eDOC. 25, p. 8).

Conforme informações do Governo maranhense, a legislação se propôs à correção de uma defasagem de quinze anos, que exigia complementação orçamentária pelo Poder Judiciário. Segundo expõe, a correção monetária pelo IGP-M entre 2009 e 2024 foi de 173,31%, o que justificaria uma alíquota média de 4,75% sobre o valor da causa, mas a nova legislação fixou o percentual em 3%, abaixo da inflação do período.

Assim, observa-se que o reajuste realizado não superou os índices de correção e se manteve alinhado à média dos demais Tribunais de Justiça do país. Veja-se:

“Não obstante o fato de a petição inicial sustentar que a

legislação impugnada promoveu 'excessiva majoração dos valores de custas judiciais', verifica-se que **a Lei Estadual de Custas (nº 9.109) era datada do ano de 2009 e tinha valores extremamente defasados, o que**, como ressaltado anteriormente, implicava na necessidade de que parte do orçamento do Poder Judiciário fosse destinado à complementação do custeio daqueles atos. Para que se estabeleça um comparativo, observa-se que, conforme a calculadora do próprio Banco Central, a correção monetária do período compreendido entre 2009 e 2024 pelo IGP-M é de aproximadamente 173,31% (cento e setenta e três pontos percentuais e trinta e um décimos): alíquota esta que resulta em quase o triplo de quaisquer valores.

Conforme a legislação anterior, a média das custas equivalia a 1,5% (um ponto percentual e meio) do valor da causa, enquanto a legislação atual majorou tal montante para 3% (três por cento). **Nesse sentido, as alíquotas aplicadas pelas tabelas constantes da legislação impugnada estabeleceram um percentual de reajuste inferior à própria correção monetária do período, na medida em que, conforme o IGP-M, o montante da alíquota poderia facilmente chegar à média de 4,75%** (quatro pontos percentuais e setenta e cinco décimos) **do valor da causa.**

(...)

Sendo assim, dado o fato de que **a legislação maranhense teve de corrigir uma defasagem de 15 (quinze) anos e que o reajuste ainda ficou em patamar 73% (setenta e três por cento) inferior à correção pelo IGP-M, não há como se configurar excessiva majoração de valores**, mas, isto sim, mínima atualização (ainda defasada) dos montantes necessários à remuneração dos atos, alinhada, inclusive, à média dos demais Tribunais de Justiça do país.

Por fim, observa-se que as 17 (dezesete) tabelas de custas anexadas à legislação anterior (Lei Estadual nº 9.109/2009) foram substituídas por 5 (cinco), que não mais fazem referência aos numerários específicos, mas, isto sim, à incidência de

alíquotas fixas, incidentes sobre o valor das causas, e seus respectivos limites mínimo e máximo. Tal fato, em si, dada a clareza e a simplificação, já se encontra alinhado ao acesso à justiça, na medida em que incrementa a eficiência, a celeridade e a transparência da atuação judicial. ” (grifo nosso)

Isso posto, o caso em questão está em conformidade com o entendimento desta Corte, que reconhece a validade da vinculação das custas ao valor da causa, quando há a fixação de limites mínimos e máximos. Além disso, conforme reiterada jurisprudência desta Corte, não se exige comprovação minuciosa da relação entre a cobrança e os custos envolvidos, considerando a complexidade de mensurar essa correspondência de forma precisa. Nessa linha, observe-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.286/2001 DO ESTADO DO TOCANTINS, QUE DISPÕE SOBRE PAGAMENTO DE CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 1º, 5º, XXXV, LIV E LV, 145, II, 154, I, E 236, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. I - Esta Corte, em decisão proferida nos autos da ADI 3.826/GO, Rel. Min. Eros Grau, reafirmou a **possibilidade de admitir-se o cálculo das custas judiciais com base no valor da causa ou do bem ou negócio objeto dos atos judiciais e extrajudiciais, se mantida razoável correlação com o custo da atividade e desde que definidos os valores mínimo e máximo para a cobrança de custas judiciais.**

II - **Impossibilidade de aferir-se, em cada caso, o custo do serviço.**

III – Não há afronta ao art. 236, § 2º, da Constituição Federal. O art. 3º da Lei Federal 10.169/2000 veda a fixação de emolumentos em percentual incidente sobre o valor do negócio jurídico, o que não ocorre na espécie.

IV - A lei permite que o juiz verifique a necessidade da concessão dos benefícios da justiça gratuita e, conseqüentemente, da isenção do pagamento de custas judiciais, o que afasta a alegação de óbice à prestação jurisdicional e ao acesso à Justiça.

V - Ação julgada improcedente.” (ADI 2.846, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 16.12.2022)

Nesses termos, não merece acolhida a alegação do autor segundo a qual os limites mencionados seriam exorbitantes e de que teria ocorrido violação aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e do acesso à Justiça.

Inclusive a lei ora questionada dispõe, em seus arts. 22 e 23, situações de isenção e dispensa do adiantamento de custas, em contraponto à alegação de óbice à prestação jurisdicional no âmbito do estado do Maranhão.

Para além disso, no que concerne à cobrança de custas previstas nos itens 1.7 e 1.8 do Anexo Único da Lei estadual, o autor alega que a cobrança em procedimentos pré-processuais – especificamente na homologação de acordos em conciliações e mediações realizadas nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) – viola o texto constitucional, em especial, após a edição do Enunciado 19 do FONAMEC (Fórum Nacional de Mediação e Conciliação), que estabelece: *“[o]s conflitos do setor pré-processual dos CEJUSCs não estão sujeitos ao pagamento de custas processuais e nem a limite de valor da causa, salvo disposição em contrário existente na legislação local, quanto à cobrança de custas”*.

A arguição, com o devido respeito, não merece ser acolhida. O próprio enunciado apontado pela parte requerente dispõe acerca de exceção à vedação de cobrança do pagamento de custas em procedimentos processuais.

Na linha do que dispõe a PGR, *“não se vislumbra óbice constitucional à sujeitação de tais atos ao pagamento do tributo. O próprio Enunciado n. 19 do*

Fórum Nacional de Mediação e Conciliação (FONAMEC) admite a cobrança de custas em fases pré-processuais, caso haja previsão na legislação local, como ocorre na espécie” (eDOC. 25, p. 10).

Por fim, não se verifica a utilização das exações para fins alheios à atividade jurisdicional, uma vez que elas são direcionadas ao Fundo Especial de Modernização e Reparcelamento do Judiciário – FERJ (Lei 12.193/2023, art. 6º).

3) Conclusão

Ante o exposto, **conheço** integralmente da ação direta de inconstitucionalidade e **julgo improcedente** o pedido.

É como voto.