

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator): Conforme relatado, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB em face dos arts. 6º e 16 e de diversos itens constantes do art. 13 (Itens 1, 2 e 4 da Tabela A, Item 1 da Tabela B e Item 1 da Tabela C), todos da Lei 11.077, de 10 de janeiro de 2020, do Estado de Mato Grosso, que “*fixa o valor das custas, despesas e emolumentos praticados pelo Poder Judiciário Estadual*”.

Inicialmente, ressalto que pendem de análise os Embargos de Declaração opostos pelo Governador do Estado de Mato Grosso em face da decisão monocrática concessiva da medida cautelar. Alega, em síntese, que a decisão seria obscura quanto à suspensão da eficácia do art. 16, pois, com a extensão da *vacatio* até 31 de dezembro de 2020, poder-se-ia interpretar que a Lei Estadual 11.077/2020 estaria suspensa em sua integralidade, e não apenas em seu art. 6º e em parte do seu art. 13, efetivamente impugnados pelo requerente.

Verifico, todavia, que o argumento encontra-se intimamente ligado ao próprio mérito da demanda, de modo que, estando a causa madura para julgamento definitivo pelo Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, a questão veiculada em sede de embargos será abordada neste voto.

Como assinalado, a controvérsia dos autos cinge-se aos valores de custas, despesas e emolumentos praticados pelo Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso, previstos nos Itens 1, 2 e 4 da Tabela A, Item 1 da Tabela B e Item 1 da Tabela C, constantes do art. 13 da Lei 11.077/2020, bem como nos arts. 6º e 16 do mesmo diploma legislativo, que versam sobre a nova sistemática para o cálculo das custas no recurso de apelação e a cláusula de *vacatio legis*, respectivamente.

Inicialmente, abordo a alegada inobservância ao princípio da anterioridade de exercício (art. 150, III, *b*, da CF). Da inicial, colho o seguinte excerto:

[...] é importante ressaltar que sua cláusula de vigência, ao obedecer apenas ao princípio da “noventena” (art. 150, III, “c”, da CF), não se encontra em consonância com o regime das limitações constitucionais ao poder de tributar.

Afinal, em sendo as taxas espécies tributária, nos termos do art. 145, II, da Constituição Federal, sem que estejam incluídas no rol de exceções constitucionais (art. 150, § 1º, da CF) tem-se que a elas se aplica também o princípio da anualidade” (art. 150, III, “b”, da CF), de modo que não é permitida a cobrança no mesmo exercício financeiro em que publicada a lei que as instituiu ou as majorou.

Diante da referida cláusula constitucional, tem-se que a Lei Estadual não poderá ser aplicada no exercício financeiro de 2020, pois publicada no Diário Oficial do dia 13 de janeiro de 2020 (quinta-feira), consoante extrato anexo.

Por conseguinte, a previsão do art. 16 da Lei Estadual, que institui *vacatio legis* de 90 (noventa) dias para a vigência do diploma legal, não pode subsistir na presente forma, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por violação ao art. 150, III, “b”, da Constituição Federal.

A respeito dessa questão, cumpre destacar o entendimento consolidado deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL acerca da natureza tributária dos emolumentos e das custas judiciais. Reiterada em vários precedentes posteriores, essa foi a conclusão do TRIBUNAL quando do julgamento da ADI 1.378 MC (Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 30/11/1995), em cuja ementa, lê-se:

NATUREZA JURÍDICA DAS CUSTAS JUDICIAIS E DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS. A jurisprudência do Supremo tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes as serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. Precedentes. Doutrina.

Confira-se, ainda: ADI 3.694, Min. SEPULVEDA PERTENCE, DJ de 6/11/2006; ADI 2.653, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ de 31/10/2003; ADI 1.444-MC, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, DJ de 29/8/1997; ADI 948, Rel. Min. FRANCISCO REZEK, DJ de 17/3/2000.

Dessa forma, como bem pontuado pela Advocacia-Geral da União (doc. 25), partindo-se do caráter tributário dos emolumentos e das custas

judiciais, impõe-se, como consequência, a observância das limitações constitucionais ao poder de tributar, nomeadamente aquelas atinentes à anterioridade de exercício e à anterioridade nonagesimal, contempladas no art. 150, III, *b* e *c*, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

III – cobrar tributos:

[...]

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; [...]

§ 1º A vedação do inciso III, *b*, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, *c*, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I.

De fato, a limitação constitucional ao exercício estatal do poder de tributar é essencial para a garantia da segurança jurídica e dos direitos individuais, em especial o de propriedade, evitando-se abusos e arbitrariedade e permitindo uma relação respeitosa entre o Fisco e o cidadão. No julgamento da ADI 712 MC (pleno, DJ de 19/2/1993), a propósito, o eminente Ministro Relator, CELSO DE MELLO, destacou que:

[...] o exercício do poder de tributar, pelo Estado, submete-se, por inteiro, aos modelos jurídicos positivados no texto constitucional que, de modo explícito ou implícito, institui em favor dos contribuintes decisivas limitações à competência estatal para impor e exigir, coativamente, as diversas espécies tributárias existentes. Os princípios constitucionais tributários, assim, sobre representarem importante conquista político-jurídica dos contribuintes, constituem expressão fundamental dos direitos individuais outorgados aos particulares pelo ordenamento estatal. Desde que existem para impor limitações ao poder de tributar do Estado, esses postulados têm por destinatário exclusivo o poder estatal, que se submete à imperatividade de suas restrições.

Entre os instrumentos constitucionais limitadores do poder de tributar, destaca-se o princípio da anterioridade de exercício, que consagra, como regra, que nenhum tributo, seja da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, poderá ser cobrado no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a Lei que o instituiu ou aumentou, tendo por finalidade evitar a surpresa do contribuinte em relação a uma nova cobrança ou um valor maior, não previsto em seu orçamento doméstico. O exercício financeiro, nos termos da Lei 4.230/1964, é coincidente com o ano civil, iniciando-se em 1º de janeiro e encerrando-se em 31 de dezembro.

Por configurar uma das maiores garantias tributárias do cidadão em face do Estado/Fisco, o princípio da anterioridade é reconhecido por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal (ADI 939, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, DJ de 18/3/1994). Assim, além de constituir um dos princípios constitucionais tributários, o princípio da anterioridade de exercício tem natureza jurídica de garantia individual, pois assegura a possibilidade de o contribuinte programar-se contra a ingerência estatal em sua propriedade, preservando-se, pois, a segurança jurídica.

Por outro lado, a EC 42, de 19/12/2003, ampliou a proteção aos contribuintes, estabelecendo nova restrição à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ao vedar a cobrança de tributos antes de decorridos 90 (noventa) dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou. Conforme salientado pelo TRIBUNAL, o “ *prazo nonagesimal previsto no art. 150, III, c, da CF, é critério para que a lei tributária produza seus efeitos* ” (ADI 3.694, Pleno, Min. Rel. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 6/11/2006).

Trata-se de norma geral que ampliou a aplicação do princípio da anterioridade mitigada ou anterioridade nonagesimal, já existente em nossa Constituição, para fins de cobrança de contribuições sociais (CF, art. 195, § 6º).

Conforme destacado no julgamento da ADI 4.661 MC (Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 23/3/2012), o princípio da anterioridade nonagesimal destina-se a “ *assegurar o transcurso de lapso temporal razoável a fim de que o contribuinte pudesse elaborar novo planejamento e adequar-se à realidade tributária mais gravosa* ”, tendo, ainda, sido salientado pelos Ministros GILMAR MENDES, CELSO DE MELLO e CEZAR PELUSO, que esse princípio constitui “ *direito fundamental deslocado do art. 5º da CF, destinado a salvaguardar o contribuinte do*

arbítrio destrutivo ou dos excessos gravosos do Estado. Dessa forma, nem mesmo o Poder Constituinte derivado poderia mutilá-lo e, muito menos, extingui-lo” .

Observo, porém, que a disciplina do princípio da anterioridade mitigada ou nonagesimal não exclui a incidência do princípio da anterioridade de exercício, determinando o art. 150, III, c, da Constituição Federal que ambos sejam aplicados conjuntamente, ou seja, em regra, os tributos somente poderão ser cobrados no próximo exercício financeiro de sua instituição ou majoração, e, no mínimo, após 90 (noventa) dias da data em que haja sido publicada a Lei, evitando-se, assim, desagradável surpresa ao contribuinte nos últimos dias do ano.

Com base nessas premissas, e em consonância com o afirmado na decisão concessiva da medida cautelar, constato que a cláusula de *vacatio* estipulada no art. 16 da Lei 11.077/2020 do Estado de Mato Grosso, embora guardando respeito à anterioridade mitigada consagrada no art. 150, III, c, da Constituição Federal, que garante aos contribuintes um interstício de 90 (noventa) dias entre a publicação da lei que institui ou majora tributos e sua efetiva incidência, destoa da imprescindível anterioridade de exercício prevista no art. 150, III, b, da Constituição Federal, que assegura, aos contribuintes sujeitos aos efeitos da legislação impugnada, a não incidência, no mesmo exercício financeiro de sua publicação, das majorações veiculadas pelo art. 6º e pelos Itens 1, 2 e 4 da Tabela A, Item 1 da Tabela B e Item 1 da Tabela C, constantes do art. 13, do mesmo diploma legislativo.

Cumprе salientar, nesse contexto, que tais dispositivos não podem ser tidos como meras atualizações monetárias do valor das taxas então existentes, uma vez que, ao instituir uma nova sistemática de cálculo de custas, mediante o estabelecimento de novos valores e alíquotas, o legislador estadual superou, assim, a ideia de simples reposição fundamentada pelo transcurso do tempo.

É bem verdade que este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL possui entendimento também consolidado no sentido de que a mera atualização monetária do tributo não significa sua majoração (RE 200.844 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJ de 16/8/2002). A orientação, contudo, não se aplica ao caso presente. Transcrevo, por oportuno, a seguinte passagem da manifestação apresentada pela Advocacia-Geral da União (doc. 25):

Com efeito, os artigos 6º e 13 da legislação impugnada definem valores de custas diferenciados para o recurso de apelação (alterações promovidas no artigo 7º-A) e para os atos praticados em fase pré-processual, nas demandas em trâmite nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Tabela C). Ademais, as normas fixam novos valores e limites de custas processuais aplicáveis em primeira instância (Tabela B), com a previsão de alíquotas majoradas a incidir sobre o valor da causa.

Ao tratar das custas em segunda instância, em especial dos recursos originários do primeiro grau de jurisdição, a legislação impugnada define um valor fixo de R\$ 413,40 para as causas de valor inestimável e para aquelas que não excedam R\$ 41.343,13, estipulando um patamar de valor de custas superior ao de R\$ 375,89, anteriormente previsto no Provimento nº 11/2018 para os recursos oriundos do primeiro grau. Já para as causas com valor acima de R\$ 41.343,13, a tabela define uma alíquota de 3% (três por cento) sobre o valor da causa, até o limite de R\$ 87.895,00 (Item 1 da Tabela A), elevando a alíquota de 1% (um por cento) então prevista pelo provimento. Semelhantes parâmetros são definidos para os feitos de competência originária do Tribunal de Justiça local, porém com a previsão de alíquota de 2% (dois por cento) sobre o valor da causa, superior à anterior fixada em 1% (um por cento).

As disposições normativas em exame revelam, portanto, que a Lei mato-grossense não tratou de apenas fixar um índice de correção monetária, hipótese em que se poderia admitir a validade das normas vergastadas, conforme precedentes dessa Suprema Corte. Em verdade, o ato normativo estadual majorou os valores das custas judiciais, sem observar, contudo, a regra da anterioridade tributária fixada pelo artigo 150, III, alínea "b", da Constituição Federal, que veda a cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que tenha sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

Dessa forma, concluo pela impossibilidade de os dispositivos impugnados serem aplicados no exercício financeiro de 2020, haja vista a Lei que os alberga ter sido publicada no Diário Oficial de 13 de janeiro de 2020.

Por essa razão, confiro interpretação conforme à Constituição ao art. 16 da Lei 11.077/2020 do Estado de Mato Grosso, de modo a estabelecer que a eficácia do art. 6º e dos Itens 1, 2 e 4 da Tabela A, Item 1 da Tabela B e Item 1 da Tabela C, constantes do art. 13, também da Lei 11.077/2020 do Estado de Mato Grosso, iniciar-se-á apenas em 1º de janeiro de 2021.

Esclareço que essa postergação de eficácia refere-se tão somente aos dispositivos efetivamente impugnados pelo requerente, quais sejam: art. 6º e parte do art. 13 (Itens 1, 2 e 4 da Tabela A, Item 1 da Tabela B e Item 1 da Tabela C). Tal restrição se justifica diante da regra da congruência, que, igualmente aplicável em sede de controle abstrato de constitucionalidade, impõe a movimentação da jurisdição nos estritos limites do objeto da demanda, mas também, e sobretudo, porque nem todos os artigos da Lei Estadual 11.077/2020 veiculam majoração ou instituição de tributo.

Destaco, nesse sentido, passagem dos embargos de declaração opostos pelo Governador do Estado de Mato Grosso:

Com efeito, a Lei 11.077/2020 altera a Lei nº 7.603, de 27 de dezembro de 2001, que fixa o valor das custas, despesas e emolumentos relativos aos atos praticados no Foro Judicial, institui o selo de autenticação e dá outras providências, para aprovar a nova Tabela de Custas e Despesas. Trata-se de lei que procede à verdadeira revisão do regime jurídico de custas processuais no âmbito de Mato Grosso.

Não se resume, naturalmente, aos artigos 6º, 13 e 16, impugnados na presente ação direta de inconstitucionalidade. Há diversas disposições que alteram leis vigentes, que revogam determinados dispositivos. Tome-se como exemplo o seu artigo 5º, que procede à alteração do art. 4º da Lei nº 7.603/01 para determinar que o pagamento da guia referente às custas processuais deverá ser realizado no prazo de 48 horas após a distribuição do processo ou no prazo assinalado pelo juiz da causa nos casos que reclamem solução urgente.

Quanto ao mais, o requerente aduz desproporcionalidade na majoração das custas, o que transpareceria uma suposta finalidade arrecadatória incompatível com o art. 145, II, da Constituição Federal, bem como um alegado descompasso entre as normas impugnadas e o efetivo custo do serviço público prestado, dos quais resultariam vulneração às garantias atinentes ao acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CF), ao exercício da ampla defesa (art. 5º, LV, da CF), à capacidade contributiva (art. 145, § 1º, da CF) e ao não confisco tributário (art. 150, IV, da CF).

Os argumentos apresentados, todavia, não merecem prosperar.

Retomando o quanto já afirmado, as custas judiciais são, em essência, tributo. Conforme proficientemente destacado pelo saudoso Ministro

TEORI ZAVASCKI, debruçando-se sobre caso de expressiva envergadura, quando da apreciação da medida cautelar na ADI 5.470, aludindo a pronunciamento feito pelo Min. MOREIRA ALVES no julgamento da Representação 1.077, “ *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 deve necessariamente guardar correlação com o custo real do serviço sobre o qual incide* ”.

Dada sua natureza jurídica tributária de taxa, não há dúvida de que o valor das custas judiciais deve ter ligação lógica e proporcional com o serviço prestado. Levando em consideração esse pressuposto, a jurisprudência pacífica firmada no âmbito do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL aponta a validade da utilização do valor da causa como critério hábil à definição do valor das taxas judiciárias, desde que sejam estabelecidos valores mínimos e máximos. Nesse sentido, merecem destaque os seguintes precedentes:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N 7.603, DE 27.12.2001, DO ESTADO DE MATO GROSSO. CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS. ALEGACAO DE OFENSA AOS ARTIGOS 5º, XXXV, LXXIV, 7º, IV, 22, I, 145, II E § 2º E 154, I, TODOS DA CONSTITUICAO 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, Sepulveda Pertence, DJ 10.09.1999, ADI 1.651-MC, 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*. Precedentes: ADI 2.040-MC, Rel. Min. Mauricio Corrêa, DJ 25.02.2000 e ADI 2.078-MC, Rel. Min. Neri 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 Aurelio, 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, Min. ELLEN GRACIE, DJ de 26/03/2004).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º, CAPUT E PARAGRAFO ÚNICO DA LEI N. 14.376, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2002, DO ESTADO DE GOIAS. REGIMENTO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS DA JUSTICA DO ESTADO DE GOIAS. VALOR DA CAUSA. CRITERIO DE COBRANCA. ALEGACAO DE OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, INCISO XXXV; 145, INCISO II E § 2º; 154, INCISO I, E 236, § 2º, DA CONSTITUICAO DO BRASIL. NAO CARACTERIZACAO. CONTROLE DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DAS LEIS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. BANALIZACAO DO PRINCIPIO DA PROPORCIONALIDADE . AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

1. *Esta Corte tem admitido o calculo das custas com base no valor do proveito pretendido pelo contribuinte desde que seja fixado um teto para o quantum devido a titulo de custas ou taxas judiciais. Precedentes .*

2. O ato normativo atacado não indica o valor da causa ou do bem ou negocio objeto dos atos judiciais e extrajudiciais como base de calculo da taxa --- esses valores consubstanciam apenas critérios para o calculo. As tabelas apresentam limites minimo e máximo.

3. Alegação de "excesso desproporcional e desarrazoado".

4. Controle da proporcionalidade e razoabilidade das leis pelo Supremo Tribunal Federal.

5. Limites funcionais da jurisdição constitucional. Não cabe ao órgão fiscalizador da inconstitucionalidade valorar se a lei cumpre bem ou mal os fins por ela estabelecidos.

6. A fundamentação da decisão judicial não pode assentar em "vícios" produzidos no âmbito da liberdade de conformação ou no exercicio do poder discricionário do Poder Constituinte.

7. *É admissível o cálculo das custas judiciais com base no valor da causa, desde que mantida correlação com o custo da atividade prestada, desde que haja a definição de valores minimo e máximo .*

8. Como observou o Ministro MARCO AURELIO na ementa do RE n. 140.265, cogitando do oficio judicante e da postura do juiz, "[a]o examinar a lide, o magistrado deve idealizar a solução mais justa, considerada a respectiva formação humanística. Somente após deve recorrer à dogmática para, encontrado o indispensável apoio, formalizá-la". A? falta desse "indispensável apoio" a solução que o juiz idealizar como a mais justa não pode ser formalizada.

9. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 3826, Min. EROS GRAU, DJe de 19/08/2010)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TABELA DE CUSTAS DOS ATOS JUDICIAIS DO ESTADO DO PARANÁ. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL: INEXISTÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. BASES DE CÁLCULO DAS TAXAS JUDICIÁRIAS E EMOLUMENTOS: VALOR DA CAUSA E MONTE- MOR. VINCULAÇÃO DAS CUSTAS E EMOLUMENTOS À CARTEIRA DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO.

1. Não ofendem o princípio da independência e autonomia dos Poderes (CF, artigos 2º e 99) emendas parlamentares oferecidas a projetos de lei que versem sobre tabelas de custas e emolumentos.

2. A jurisprudência da Corte é tranquila no sentido de que é constitucional a cobrança da taxa judiciária que toma por base de cálculo o valor da causa ou da condenação, observando-se o princípio da razoabilidade (ADI nº 1.926-PE, Pertence, DJ de 10.09.99; AGRAG nº 170.271-SP, Ilmar Galvão, DJ de 01 12. 95).

3. A escolha do valor do monte-mor como base de cálculo da taxa judiciária encontra óbice no artigo 145, § 2º, da Constituição Federal, visto que o monte-mor que contenha bens imóveis é também base de cálculo do imposto de transmissão causa mortis e inter vivos (CTN, artigo 33). Precedentes.

4. 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. (ADI 2040-MC, Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 25/02/2000).

Mais recentemente, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL confirmou a validade da metodologia empregada no julgamento da ADI 2.696 (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 13/3/2017), assim ementada:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 13.611/2002 do Estado do Paraná, a qual estabeleceu os valores das custas judiciais devidas no âmbito do Poder Judiciário estadual. Inconstitucionalidade formal: inexistência. Poder de emenda do Poder legislativo em matéria de iniciativa exclusiva do Tribunal de Justiça. Ausência de inconstitucionalidade material. Taxa judiciária. Vinculação ao valor da causa ou ao valor dos bens sob litígio.

1. Não ofendem a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário estadual ou sua reserva de iniciativa legislativa emendas parlamentares oferecidas a projetos de lei que versem sobre tabelas de custas e emolumentos. A função do Legislativo nos projetos cuja iniciativa de propositura seja exclusiva de algum órgão ou agente

político não se resume a cancelar seu conteúdo original. O debate, as modificações e as rejeições decorrentes do processo legislativo defluem do caráter político da atividade.

2. A jurisprudência da Corte tem entendido, reiteradamente, que a Constituição Federal somente veda ao Poder Legislativo formalizar emendas a projetos de iniciativa exclusiva se delas resultarem aumento de despesa pública ou se forem totalmente impertinentes à matéria versada no projeto, o que não é o caso da presente ação direta. Precedentes: ADI nº 3.288/MG, Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 24/2/11; ADI nº 2350/GO, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 30/4/2004.

3. Tanto quanto possível, o valor cobrado a título de taxa deve equivaler ao custo do serviço prestado. Porém, há situações em que, por excessiva dificuldade de mensuração do fato gerador, o estabelecimento exato do quantum *debeatur* fica prejudicado. É o caso das custas judiciais, em virtude da diversidade de fatores que poderiam influir no cálculo da prestação do serviço jurisdicional, tais como o tempo e a complexidade do processo, bem assim o tipo de atos nele praticados.

4. A esse respeito, a jurisprudência da Corte firmou-se no sentido da legitimidade da cobrança das custas com parâmetro no valor da causa ou dos bens postos em litígio, desde que fixadas alíquotas mínimas e máximas para elas. Precedentes: ADI nº 3.826/GO, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Eros Grau, DJe de 20/08/10; ADI nº 2.655/MT, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ de 26/03/04.

5. As tabelas constantes da legislação impugnada respeitam a diretriz consagrada no Supremo Tribunal Federal, impondo limites mínimo e máximo, como no caso em que fixam as custas devidas pelo ajuizamento de ação rescisória. Noutras passagens, há a fixação de um valor único para a prática de determinados atos que, por certo, não representa quantia exacerbada, que impeça o cidadão de se socorrer das vias jurisdicionais.

6. A Constituição Federal defere aos cidadãos desprovidos de condições de arcar com os custos de um processo judicial a gratuidade da prestação do serviço jurisdicional, tanto quanto o amparo das defensorias públicas, para a orientação e a defesa dos seus direitos, o que afasta as alegadas ofensas ao princípio do acesso à Justiça e aos fundamentos constitucionais da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

Nesse quadro, vale registrar que a exigência de que a taxa judiciária seja submetida a um teto encontra-se cristalizada na Súmula 667 desta SUPREMA CORTE, que dispõe: “ *Viola a garantia constitucional de acesso à jurisdição a taxa judiciária calculada sem limite sobre o valor da causa* ”.

Para uma melhor visualização da questão, transcrevo as Tabelas de Custas da Lei 7.603/2001, com a redação dada pela lei impugnada:

“ TABELA A – NA SEGUNDA INSTÂNCIA (Esta tabela será aplicável na primeira instância, no que couber)”

ITEMDESCRIÇÃOVALOR (R\$)01RECURSOS

(Originários do Primeiro Grau)I – nas causas de valor inestimável e nas de até R\$ 41.343,13R\$ 413,40II – nas causas com valor acima de R\$ 41.343,133% sobre o valor da causa, até o limite de R\$ 87.895,0002AGRAVO DE INSTRUMENTOR\$ 330,72[...]

04FEITOS DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO TRIBUNALI – nas causas de valor inestimável e nas de até R\$ 41.343,13R\$ 413,40II – nas causas com valor acima de R\$ 41.343,132% sobre o valor da causa, até o limite R\$ 87.895,00NOTASa) O preparo inclui porte de remessa e de retorno;

b) Classes de processos com isenção: art. 10, XXII, da Constituição Estadual;

c) Classes de processos que independem de preparo: art. 77 do RITJ

“ TABELA B – NA PRIMEIRA INSTÂNCIA (Esta Tabela será aplicável na segunda instância, no que couber)”

ITEMDESCRIÇÃOVALOR (R\$)01AÇÕES EM GERALI – nas causas de valor inestimável e nas de até R\$ 41.343,13R\$ 413, 40II – nas causas com valor acima de R\$ 41.343,132% sobre o valor da causa, até o limite de R\$ 87.895,00NOTASa) Esta tabela se aplica na Reconvenção, Oposição, Restauração de Autos, Retificação de Área, Retificação de Registros, Dúvida inversa, etc.

b) O preparo inclui porte de remessa e de retorno;

c) Classes de processos com isenção: art. 10, XXII, da Constituição Estadual;

d) Classes de processos que independem de preparo: art. 77 do RITJ.

“ TABELA C – CENTROS JUDICIÁRIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA (Tabela aplicada somente na fase pré-processual)”.

ITEM DESCRIÇÃO VALOR (R\$) 01 HOMOLOGAÇÃO DE ACORDO 1% sobre o valor do acordo, até o limite de R\$ 87.895,00 (NOTA Sa) Não podendo ser inferior a 01 (uma) UPF/MT;

b) Esta tabela será aplicável na segunda instância.

Como se pode constatar, ao definir como parâmetro percentuais que, limitados a um teto correspondente a R\$ 87.895,00, variam entre 1% (um por cento) e 3% (três por cento), a incidir sobre o valor da causa ou do acordo homologado, além de estabelecer valores fixos não representativos de qualquer exorbitância para determinados processos e atos processuais (R\$ 330,70 e R\$ 413,40), a legislação mato-grossense manteve-se em sintonia com as balizas jurisprudenciais traçadas por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, sendo de se concluir, portanto, pela inexistência de qualquer desproporcionalidade e, por consequência, de qualquer ofensa ao acesso à justiça, à ampla defesa, ao princípio da capacidade contributiva, à vedação da utilização da taxa para fins meramente fiscais e ao princípio do não confisco.

De fato, conforme apontado pela Advocacia-Geral da União, a fixação de um valor máximo para a cobrança das custas mostra-se apta a impedir qualquer onerosidade excessiva, o que afasta, como consequência, a alegada configuração de exigência fiscal desproporcional à capacidade econômica do contribuinte, sem a qual tampouco se afigura possível reconhecer configurado o pretendido efeito confiscatório.

Nesse particular, é preciso ter em mente, ainda, que, em consonância com a sistemática adotada pela legislação impugnada, valores mais expressivos de taxas serão aplicados apenas às causas com valores igualmente mais expressivos e, por isso mesmo, presumivelmente mais complexas. Dado que, em qualquer caso, ao jurisdicionado que eventualmente não possua meios e condições para arcar com o custo da exação é assegurado o direito à gratuidade da justiça (art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal, e art. 98 do Código de Processo Civil), não merecem acolhida as alegadas violações às garantias do acesso à justiça e à ampla defesa.

Em complemento, merece destaque a seguinte passagem das informações prestadas pelo Governador do Estado de Mato Grosso (doc. 23), que põe em relevo a compatibilidade da lei impugnada com as

premissas e conclusões delineadas pelo Conselho Nacional de Justiça no Procedimento de Comissão nº 0000788-24.2012.2.00.0000, relatado pelo Conselheiro Jefferson Luis Kravchychyn:

Nota-se, assim, que todos os dispositivos impugnados guardam o valor da causa como parâmetro para a aferição do valor das custas (base de cálculo), sendo que sobre essa base incidem alíquotas que variam entre 1% e 3%. Além disso, há fixação de valor máximo para o pagamento de custas, o que se mostra adequado ao entendimento desta Suprema Corte a qual já teve a oportunidade de referendar duas leis matogrossenses que procederam à fixação das custas processuais e da taxa judiciária com base no valor da causa e indicação de valores máximos (a Lei nº 7.603/2001, alterada pela Lei objeto desta ação direta, e a Lei Complementar Estadual nº 261/2006). [...]

Ademais, conforme se infere da exposição de motivos do projeto que culminou com a edição da Lei nº 11.077/2020 (documento que acompanha as informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso), a “ *Lei de Custas do Foro Judicial do Estado de Mato Grosso necessita de adequações, em razão das premissas originadas do Procedimento de Competência de Comissão n. 0000788-24.2012,2,00,0000, tramitado no Conselho Nacional de Justiça, o qual foi julgado procedente, procedimento este que originou o Projeto de Lei posteriormente encaminhado ao Supremo Tribunal Federal (STF), onde se propôs o limite percentual de reajuste entre 2 (dois) e 4% (quatro por cento) para as tabelas de custas judiciais dos Estados* ”.

Assim, a *mens legislatoris* da Lei nº 11.077/2020 coaduna-se com o seu conteúdo ao restringir as alíquotas de custas processuais ao patamar máximo de 3% sobre o valor da causa, sem prejuízo da aplicação de teto nos casos em que as custas ultrapassarem determinado valor, bem como atende à determinação do Conselho Nacional de Justiça, a qual não é distinta do entendimento desta Suprema Corte.

Não há que se cogitar, assim, de violação aos princípios do acesso à justiça, da ampla defesa, da proporcionalidade e da razoabilidade, da capacidade contributiva e às regras que vedam a utilização de taxa para fins meramente fiscais e do não confisco tributário. Há, no caso, tão somente parametrização para o exercício do direito de ação, o qual, conforme cediço, não se afigura incondicionado em nosso ordenamento jurídico.

Por fim, anoto que, muito recentemente, no julgamento da ADI 5.612 (Rel. Min. EDSON FACHIN, Sessão Virtual de 22/5/2020 a 28/8/2020, acórdão pendente de publicação), o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

reconheceu que, à luz desses parâmetros construídos administrativamente pelo CNJ, uma Lei paulista de conteúdo muito semelhante ao analisado nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade não incorreu em abuso ou imoderação, de maneira a ofender os princípios do devido processo legal e da razoabilidade. Transcrevo a ementa do julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. CUSTAS JUDICIAIS EM 2ª INSTÂNCIA. TAXA DE SERVIÇO PÚBLICO ADJUDICATÓRIO – PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. ALÍQUOTA MÁXIMA. REFERIBILIDADE ENTRE O VALOR DO TRIBUTO E O CUSTO DO SERVIÇO. ACESSO À JUSTIÇA. DEVIDO PROCESSO LEGAL. PROPORCIONALIDADE. RAZOABILIDADE. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE TRIBUTAR. EFEITOS CONFISCATÓRIOS DO TRIBUTO. FINALIDADE ARRECADATÓRIA DAS TAXAS.

1. A custa forense possui como fato gerador a prestação de serviço público adjudicatório, sendo que seu regime jurídico corresponde ao da taxa tributária. Ademais, compõe receita pública de dedicação exclusiva ao custeio do aparelho do sistema de Justiça, de onde se extrai a relevância fiscal desse tributo para a autonomia financeira do Judiciário.

2. O acesso à Justiça possui assento constitucional e traduz-se em direito fundamental o qual preconiza a acessibilidade igualitária à ordem jurídica e a produção de resultados materialmente justos. Assim, a lei impugnada não constitui obstáculo econômico ao franqueamento igualitário à tutela jurisdicional, principalmente porque se trata de contrariedade à alteração da alíquota máxima, que pressupõe litígio cujo bem da vida seja de vultoso valor.

3. A jurisprudência do STF admite que a base de cálculo de taxas forenses sejam baseadas no valor da causa, desde que mantida correlação com o custo da atividade prestada, assim como haja piso e teto de alíquotas. Logo, não há violação direta à ordem constitucional processual, em razão da majoração de alíquota máxima em dois pontos percentuais. Precedentes. Súmula 667 do STF.

4. Os serviços públicos adjudicatórios são bens comuns que a comunidade política brasileira decidiu tornar acessíveis a todos, independente da disposição de pagamento. Contudo, a tentativa de responsabilizar unicamente o ente federativo pela manutenção da Justiça e, por efeito, toda a população, mediante impostos, sem o devido repasse dos custos aos particulares, levaria necessariamente a um problema de seleção adversa entre os litigantes, com sobreutilização do aparato judicial pelos usuários recorrentes do serviço. Portanto, não incorre em inconstitucionalidade a legislação estadual que acresce

a alíquota máxima das custas judiciais àqueles litigantes com causas de maior vulto econômico e provavelmente complexidade técnica.

5. A vedação aos efeitos confiscatórios figura como autêntico direito fundamental dos contribuintes, ao garantir que esses não sofrerão carga tributária insuportável em suas atividades, de modo a desestimular a produtividade da empresa ou a interferir significativamente nas esferas pessoal e familiar de pessoa natural. É, ainda, pacífico que se trata de conceito jurídico indeterminado, a ser construído no caso concreto pelo intérprete constitucional.

6. Lei estadual não incorre em abuso ou imoderação, de modo a ofender os princípios do devido processo legal, da proporcionalidade e da razoabilidade, ao realizar majoração de alíquota em dois pontos percentuais, quando obedecem parâmetros construídos administrativamente pelo Conselho Nacional de Justiça com intensa participação popular. Anteprojeto da “Lei Geral das Custas Judiciais”.

7. Ação direta de inconstitucionalidade a que se nega procedência.

Diante do exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido para, conferindo interpretação conforme à Constituição ao art. 16 da Lei 11.077/2020 do Estado de Mato Grosso, estabelecer que, em respeito ao princípio da anterioridade de exercício (art. 150, III, *b*, da Constituição Federal), a eficácia do art. 6º e dos Itens 1, 2 e 4 da Tabela A, Item 1 da Tabela B e Item 1 da Tabela C, constantes do art. 13, também da Lei 11.077 /2020 do Estado de Mato Grosso, iniciar-se-á apenas em 1º de janeiro de 2021.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta do voto