

BREVE ANÁLISE QUANTO A EFICÁCIA E EFETIVIDADE DO VERBETE SUMULAR Nº 76 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:

“A taxa judiciária é devida por todas as autarquias federais e municipais ao Fundo Especial do Tribunal de Justiça, excluídas as estaduais por força da isenção prevista no artigo 115 e parágrafo único do Código Tributário do Estado do Rio de Janeiro, competindo-lhes antecipar o pagamento do tributo se agirem na condição de parte autora e, ao final, caso sucumbentes”

EDUARDO ANTÔNIO KLAUSNER

JUIZ DE DIREITO

1. INTRODUÇÃO

O verbeta sumular n. 76 foi adotado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em 29 de novembro de 2004, por unanimidade de votos, (registro do acórdão em 01/03/2005), ao dar provimento ao Incidente de Uniformização de Jurisprudência n. 2004.018.00009, Relator Des. Amaury Arruda de Souza, suscitado na Apelação Cível n. 2004.001.06241, Relator Des. Carlos Eduardo da Fonseca Passos, 18ª. Câmara Cível, julgado em 29 de novembro de 2004.

Posteriormente, em novo Incidente de Uniformização de Jurisprudência suscitado pela 20ª. Câmara Cível, de n. 0005818-11.2012.8.19.0000, Relator Des. Sérgio Verani, o enunciado do verbeta foi revisado em decisão por maioria, julgamento em 22 de outubro de 2012, acórdão publicado em 11 de abril de 2013¹.

O objetivo do presente trabalho é verificar a eficácia e a efetividade

1 Frise-se que no sítio do TJERJ, na página do CEDES que contém todos os verbetes da Súmula, o enunciado ainda está com a redação antiga, apesar de decorridos dois anos da revisão e mais de ano da publicação do acórdão.

do verbete sumular, tanto no seu aspecto jurídico-normativo, quanto no aspecto de concretização do seu comando no recolhimento da taxa judiciária dos entes públicos elencados no seu enunciado.

2. FUNDAMENTOS PARA ADOÇÃO DO VERBETE SUMULAR E EXAME DE SUA EFICÁCIA

O Incidente de Uniformização de Jurisprudência 2004.018.00009 foi suscitado por conter o apelo do INSS o argumento de que por se tratar de autarquia federal não deveria arcar com taxa judiciária, vez que está isento de custas nos termos do art. 17, inc. IX, da Lei n. 3.350/99.

O tratamento da questão controvertida merecia uniformização, valendo-se da via prevista no art. 555, parágrafo 1º., do Código de Processo Civil - CPC, em razão de possível divergência sobre o tema entre os órgãos fracionários do Tribunal de Justiça com prejuízo do interesse público, inclusive com reflexos na receita do Fundo Especial do Tribunal de Justiça, (FETJ), como expressamente declara o excelentíssimo desembargador relator da apelação.

À época do incidente, a jurisprudência do Tribunal era controvertida quanto à isenção do INSS no pagamento da taxa judiciária. Algumas Câmaras Cíveis entendiam que o conceito de custas engloba a taxa judiciária, logo a isenção prevista na Lei Estadual n. 3.350/99 alcançava a isenção do pagamento de taxa judiciária pela autarquia federal acima citada, *v.g.* AI n. 21.459/2002, Rel. Des. Maria Raimunda T. Azevedo, j. 21.05.2003. Outras Câmaras Cíveis decidiam que a isenção de custas não compreendia a taxa judiciária, por falta de previsão expressa no art. 115 do Decreto-Lei n. 05/75, em consonância com os Enunciados Administrativos do próprio FETJ, n. 16 e 33, *v.g.* AC n. 06858/2003, Rel. Des. Jorge Habib, j. 02.09.2003².

2 Os arestos citados foram arrolados no acórdão da 18ª. C.C. do TJERJ, A.C. 2004.001.06241, já citado.

Por outro lado, o Relator que suscitou o Incidente de Uniformização de Jurisprudência, Des. C.E. Fonseca Passos, aduziu no seu voto, entre outras razões, o significativo argumento de que a taxa judiciária, por ser tributo, não poderia ser equiparada as custas judiciais, *in verbis*:

“[...] não se equipara a taxa judiciária às custas, eis que aquela tem caráter tributário, é tratada no Código Tributário Estadual e este, no art. 115, não isenta a autarquia federal apelante daquele tributo, ao passo que as custas são disciplinadas na Lei n. 3.350/99.

Ademais, a isenção de tributo é norma de caráter excepcional, a merecer interpretação literal, aliás, como determina o art. 111, inciso II, do Código Tributário Nacional, de modo que a equiparação de custas a taxa é absolutamente inaceitável.”

Outra questão levantada pelo Desembargador-Relator acima nomeado foi quanto ao momento em que a taxa judiciária e os emolumentos deveriam ser exigidos do INSS, bem como sobre o “enquadramento da taxa judiciária como despesa processual”, justificando, assim, por mais de uma razão, a necessidade de uniformizar-se a jurisprudência do Tribunal no tema suscitado para exame pelo Órgão Especial.

O Órgão Especial, tendo por relator o Des. Amaury Arruda de Souza, em sessão no dia 29 de novembro de 2004, acolheu o Incidente de Uniformização de Jurisprudência para incluir na Súmula de Jurisprudência dominante do Tribunal de Justiça o verbete que recebeu o n. 76, com o seguinte enunciado:

“A taxa judiciária é devida por todas as autarquias, notadamente o INSS, ao Fundo Especial do Tribunal de Justiça, competindo-lhes antecipar o pagamento do tributo se agirem na condição de parte autora e, ao final caso sucumbentes.”

O acórdão do Órgão Especial traz a seguinte justificativa na Ementa:

“JUSTIFICATIVA: o artigo 17, IX, da Lei Estadual n. 3.350/99 isenta de custas a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, os Territórios Federais e as respectivas autarquias. A expressão “custas” não abarca a taxa judiciária, que tem natureza tributária e deve ser paga pela autarquia previdenciária, vez que o art. 115 do DL 05/75 (Código Tributário Estadual) não a isenta do pagamento, o qual, na forma do art. 27 do CPC, deve ser feito a final.”

O Órgão Especial decidiu ainda não poder ser aplicada a Lei Federal n. 8.620/93, que em seu art. 8º., parágrafo 1º., isenta o INSS de custas e emolumentos, porque a taxa judiciária não possui a mesma natureza jurídica das custas judiciais e emolumentos, trata-se de tributo. Constituindo a taxa judiciária cobrada pelo Estado do Rio de Janeiro tributo estadual, é vedado à União conceder isenção do pagamento de taxa judiciária estadual em favor de autarquia federal por caracterizar isenção heterônoma, nos termos do art. 151, III, da Constituição Federal.

Outrossim, decidiu o Órgão Especial que a taxa judiciária por também qualificar-se como despesa processual, deve ser recolhida adiantadamente quando as autarquias federais e municipais agirem na qualidade de autoras, e ao final quando sucumbirem³.

Posteriormente o enunciado foi reformulado e passou a ter a redação inscrita no *caput* deste trabalho, ao ser julgado o Incidente de Uniformização n. 0005818-11.2012.8.19.0000, Relator Des. Sergio Verani.

O Des. Sergio Verani, em seu relatório e voto, frisa que as 1ª., 3ª, 5ª., 8ª, 10ª., 11ª., 12ª, 14ª., 16ª, 17ª, 18ª, e 20ª. Câmaras Cíveis “prestigiam as decisões que reconhecem a isenção de cobrança de taxa judiciária às autarquias municipais, diante da comprovação de reciprocidade de

³ Logo, o fato da taxa judiciária ser um tributo não impede a plena realização do comando do art.27 do Código de Processo Civil, diferentemente do que afirma FERNANDES, Juiz Sérgio Ricardo de Arruda ao comentar este verbete em obra específica. Verbetes Sumular n. 76. MANES, Des. Humberto de Mendonça, (coordenador). *Comentários aos Verbetes Sumulares do TJRJ*. 2006, Rio: Espaço Jurídico, p. 253.

isenção em relação ao Estado do Rio de Janeiro”, diferentemente da posição adotada pelas 4ª., 7ª, 15ª e 19ª. Câmaras Cíveis. Na verdade, pelo voto do Relator, fica evidenciado que as 1ª., 5ª. e 8ª. Câmaras Cíveis são ecléticas, às vezes julgam a favor da isenção das autarquias municipais, e às vezes julgam contra.

Por sua vez, concomitantemente ao Incidente de Uniformização de Jurisprudência ora em tela, foi constatada a existência de processo administrativo de iniciativa do CEDES, Relator Des. Reinaldo P. Alberto Filho, para a conversão em Súmula do Enunciado n. 03, do I Encontro dos Desembargadores integrantes de Câmaras Cíveis de 10/05/2012, nos seguintes termos: “as autarquias municipais estão dispensadas do prévio recolhimento da taxa judiciária nas execuções fiscais”.

O acórdão do Órgão Especial repisa argumentos já postos nos acórdãos anteriormente citados e que deram ensejo ao verbete n. 76 em seu enunciado original, e ilustra a novel decisão com posições doutrinárias e outros julgados sobre o tema.

A redação do enunciado só foi alterada para acolher a regra do parágrafo único do artigo 115 do Código Tributário Estadual, parágrafo único esse acrescentado pela Lei n. 4.168, vigente a partir de 29.09.2003.

A ementa do acórdão *sub examine* merece ser transcrita *ipsis litteris*:

“DIREITO TRIBUTÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. DIVERGÊNCIAS DE JULGADOS SOBRE A POSSIBILIDADE DA EXTENSÃO DE ISENÇÃO DO PAGAMENTO DE TAXA JUDICIÁRIA ÀS AUTARQUIAS MUNICIPAIS, FULCRO NO ART. 115, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO ESTADUAL. INCIDENTE CONHECIDO E ACOLHIDO. NOVA REDAÇÃO PARA A SÚMULA 76.

O artigo 115, parágrafo único, do Código Tributário Estadual,

estatui de forma clara que tão somente as autarquias estaduais foram beneficiadas com a isenção do pagamento da taxa judiciária, excluídas as autarquias federais e municipais.

A alegação de que a autarquia municipal é ente público ou confunde-se com o próprio Município, logo, estaria isenta desde que comprovada a reciprocidade de tratamento igualitário, não condiz com a realidade, bem como vai de encontro à regra do art. 111, II do CTN, que exige interpretação literal da legislação tributária.

O termo autarquia significa “poder próprio”.

“As autarquias são detentoras, em nome próprio, de direitos e obrigações, poderes e deveres, prerrogativas e responsabilidades. Ademais, em razão de sua personalidade, as atividades que lhes são trespassadas, os fins e interesses que perseguem são próprios, assim como são próprios os bens que possuem ou que venham a possuir”. (Diógenes Gasparini, Direito Administrativo, 4ª edição).

A isenção “é exceção feita pela própria regra jurídica de tributação.” Justifica-se, por isto, que o intérprete não possa ampliar o seu âmbito de incidência, sabido que as normas excepcionais não comportam interpretação ampliativa.

Os entes públicos despojam-se do seu dever constitucional sobre a responsabilidade na execução das políticas públicas, privatizando a sua gestão, mas não querem perder o princípio referente à isenção da taxa judiciária, vinculado ao ente público.

Enunciado da Súmula nº 76 do TJRJ: “A taxa judiciária é devida por todas as autarquias, notadamente o INSS, ao Fundo Especial do Tribunal de Justiça, competindo-lhes antecipar o pagamento do tributo se agirem na condição de parte autora e, ao final caso sucumbentes”.

Acolhimento do incidente, alterando-se a redação do Enunciado nº 76 desse Tribunal de Justiça, para a seguinte: “A taxa judiciária é devida

por todas as autarquias federais e municipais ao Fundo Especial do Tribunal de Justiça, excluídas as estaduais por força da isenção prevista no artigo 115 e parágrafo único do Código Tributário do Estado do Rio de Janeiro, competindo-lhes antecipar o pagamento do tributo se agirem na condição de parte autora e, ao final, caso sucumbentes”.

O voto vencido, de autoria do Des. Nagib Slaib, foi no sentido da manutenção do texto original do enunciado, entendendo que a Constituição Federal não autoriza a dispensa do recolhimento do tributo, e que não permite a distinção de tratamento entre os entes federativos.

Após a edição do novo enunciado do verbete ora em comento, constata-se em breve pesquisa no sítio do Tribunal de Justiça na internet que a divergência entre os órgãos fracionários do Tribunal de Justiça ainda vem ocorrendo, alguns aplicando o verbete n. 76 e outros não. Cite-se, como exemplo de não observância do verbete n. 76, após a nova redação e reedição, a decisão monocrática do Des. Pedro Saraiva de Andrade Lemos, 10ª. Câmara Cível, Apelação Cível n. 0020772-71.2008.8.19.0204, tendo por apelante o INSS, exarada em 14 de agosto de 2014, e calcada em outros arestos estaduais e do Supremo Tribunal Federal para embasar o julgamento. A parte da ementa que interessa para esta análise está assim redigida, *in verbis*:

“[...] Autora que deduz pretensão indenizatória não acolhida. Sucumbência recíproca configurada. Isenção da Autarquia Ré do pagamento de custas processuais, inclusive a taxa judiciária. Art. 10, inciso X, e 17, inciso IX, ambos da Lei n.º 3350/99. Sentença mantida em sua maior parte, reformada apenas no que tange a imputação do ônus sucumbencial à parte ré.[...]”

Como fica evidente, a questão quanto ao pagamento da taxa judiciária por autarquias federais e municipais ainda não está definitivamente resolvida. Logo, conclui-se de todo o examinado neste tópico que, considerando que a eficácia do verbete sumular constitui-se na capacidade de atingir os objetivos nele traduzidos e

realizar os ditames jurídicos objetivados pelo Tribunal de uniformizar a jurisprudência no sentido versado no enunciado, o verbete sumular em comento vem apresentando baixa eficácia jurídica.

A existência de divergência jurisprudencial tão eloquente após a edição do verbete n. 76, a ponto de provocar novo Incidente de Uniformização de Jurisprudência cerca de oito anos depois, novo Incidente de Uniformização de Jurisprudência esse que ratifica a tese original e somente altera pequena parte do enunciado para adequá-lo a lei, já é indicador de ineficácia do verbete, ou, ao menos, de baixa eficácia do mesmo. Constatar que mesmo após a reedição do verbete sumular novas decisões foram prolatadas em sentido diverso ao enunciado, reforça a indicação de baixa eficácia jurídica da súmula. Logo, outras medidas para concretização do objetivo versado no verbete sumular devem ser tomadas no âmbito do próprio Tribunal de Justiça.

3. A EFETIVIDADE DO VERBETE N. 76 PARA A ARRECADAÇÃO DA TAXA JUDICIÁRIA.

No que concerne ao exame da efetividade do verbete sumular n. 76 para a arrecadação da taxa judiciária, entendido como o desempenho concreto do comando contido no precedente e materializado na atividade judiciária e administrativa visando à arrecadação da taxa judiciária, o método de investigação deve ser empírico, ou seja, verificar se na prática judiciária os agentes públicos encarregados da arrecadação do tributo cumprem o precedente⁴.

4 “[...]A pesquisa empírica, articulada através de trabalho de campo, é nada mais nada menos do que a possibilidade de vivenciar a materialização do Direito, deixando de lado, por um momento, o referencial dos códigos e das Leis, para explicitar e tentar entender o que, de fato, acontece e - no caso do Direito - o que, efetivamente, os operadores do campo e os cidadãos dizem que fazem, sentem e veem acontecer todos os dias enquanto os conflitos estão sendo administrados pelos Tribunais[...], cf, LIMA, Roberto Kant de, e BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. O desafio de realizar pesquisa empírica no direito: uma contribuição antropológica. *In* http://www.uff.br/ineac/sites/default/files/o_desafio_de_realizar_pesquisa_empirica_no_direito.pdf, capturado em 28.8.2014.

Para tanto, foi contatado a Diretoria Geral de Finanças do Fundo Especial do Tribunal de Justiça, que orientou a pesquisa para o departamento competente, o DICOB, Divisão de Cobrança.

No DICOB foi feito contato com sua Diretora, Vera Ungerer, que informou não existirem relatórios formais aptos a identificarem os pagamentos de taxa judiciária realizados em causas envolvendo especificamente autarquias, por limitações do sistema de informática do Tribunal de Justiça.

No entanto, a acima citada Diretora, com base no que consta dos registros computadorizados, apurou existirem 447 registros de cobrança de taxa judiciária contra o INSS e que o número de procedimentos de cobrança de taxa judiciária da citada autarquia federal declinou a partir de 2011, aventando a hipótese de que o INSS esteja pagando a taxa judiciária quando do procedimento de execução ou cumprimento de sentença nas varas judiciárias.

A Diretora acima identificada informou, também, que a sua divisão faz cobrança amigável e que, após noventa dias sem que o procedimento de cobrança amigável tenha sucesso é expedido certidão para inclusão na dívida ativa do estado e cobrança judicial. Adiantou que, após incluído o débito na dívida ativa do estado, eventual pagamento do tributo reverte para os cofres do Poder Executivo e não para o FETJ.

No intuito de verificar se a hipótese aventada pela Diretora do DICOB estava correta, e considerando os limites materiais, formais e temporais da presente pesquisa, foi escolhida aleatoriamente uma Vara Cível com competência para acidentes de trabalho, uma vez que o réu em tais ações é o INSS.

Eleita a 23ª. Vara Cível por sorteio, colheu-se informações sobre o recolhimento da taxa judiciária em ações acidentárias.

Esclareceu o Responsável pelo Expediente Cesar Botelho da acima referenciada Vara Cível que quando não há o recolhimento

antecipado da taxa judiciária pelo autor, especialmente por fazer jus a gratuidade de justiça, a taxa judiciária não é recolhida na Vara. Mesmo em caso de sucumbência do INSS, a execução da condenação não inclui custas judiciais ou taxa judiciária. Informou ainda o nomeado RE que a cobrança das custas ou da taxa judiciária, por determinação da Administração Superior, é da responsabilidade do DIPEA, – Divisão de Processamento Especial e Arquivamento, para onde são enviados os processos findos para arquivamento, (vide arts. 229-A, e 229-B da Consolidação Normativa da Corregedoria-Geral de Justiça⁵).

Ouvido o Diretor do DIPEA, Paulo Roberto Bacelar Pacheco, esclareceu que não há relatório específico sobre a arrecadação da taxa judiciária das autarquias federais e municipais. No entanto, informou que quando o DIPEA cobra das autarquias federais e municipais, especialmente do INSS, o Instituto recorre ao Tribunal de Justiça, e, por vezes ao Superior Tribunal de Justiça, conseguindo liberar-se do pagamento do tributo.

Em seguida, por sugestão do Diretor do DIPEA, foi ouvido o Chefe da Central de Arquivamento, Marcelo Marçal Silva. O Chefe da Central de Arquivamento esclareceu que não existe um relatório ou uma especificação por pessoa no que concerne ao recolhimento de custas e taxa judiciária antes do arquivamento. No entanto, informou que o INSS normalmente paga a taxa judiciária e as custas judiciais que são cobradas pela Central nos processos findos. Outrossim, disse que, no que concerne as autarquias municipais, há determinação por escrito do Juiz Auxiliar da Corregedoria Geral de Justiça - CGJ e responsável pelo órgão administrativo para que não se faça a cobrança da taxa judiciária e das custas judiciais das autarquias municipais. Tal determinação da autoridade judiciária foi motivada pelo pequeno valor normalmente devido pelas autarquias municipais e pela grande quantidade de feitos acumulados para arquivamento, o que contraria a determinação da Presidência do TJERJ para pronto arquivamento dos processos findos.

5 Nova redação dada pelo Provimento n. 2/2013 de 14 de janeiro de 2013, da Corregedoria Geral de Justiça.

Passou-se, então, a ouvir o Juiz Titular da 12ª. Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, Sergio Seabra Varella competente para as execuções fiscais requeridas pelo Município do Rio de Janeiro e suas autarquias, (parágrafo 5º., inciso I, do art. 97, do CODJERJ).

O acima mencionado magistrado esclareceu que nas execuções fiscais quem paga a taxa judiciária é o executado ao final do processo, e que, quando o pagamento da taxa judiciária não é realizado, a própria serventia, com o auxílio da estrutura funcional da Presidência do TJERJ, procede a cobrança amigável, enfatizando que neste ano de 2014, até a presente data, já foram expedidas oito mil cartas de cobrança. Quando a cobrança amigável não dá resultado, é expedida uma certidão pela serventia para inclusão do débito na dívida ativa do município, cabendo ao próprio cartório e não ao DIPEA o arquivamento dos autos.

No entanto, enfatizou o magistrado entrevistado, não tem na serventia ações que envolvam qualquer autarquia municipal.

Por fim foi ouvido o RE Jorge Luiz Domingos Vaz, da 7ª. Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, órgão judiciário com competência genérica para feitos do interesse do Estado do Rio de Janeiro, do Município do Rio de Janeiro, suas autarquias e empresas públicas, (art. 97, I, do CODJERJ), o qual informou que em todos precatórios expedidos para pagamento são cobradas custas e taxa judiciária, quando devidas. Entretanto, nas Requisições de Pequeno Valor, - cujo valor da execução é limitado ao equivalente a quarenta salários mínimos quando o réu é o estado, e a trinta salários mínimos quando o réu é o município, - nem custas judiciais, nem taxa judiciária são cobrados, cabendo ao DIPEA, quando findo o processo e antes do arquivamento, proceder a cobrança.

4. CONCLUSÃO

Pelo exposto neste pequeno trabalho, conclui-se que a eficácia jurídica do verbete sumular está aquém do esperado de um precedente

que vigora há aproximadamente dez anos, eis que mostrou-se incapaz de uniformizar o entendimento dos órgãos jurisdicionais fracionários do Tribunal de Justiça sobre a matéria objeto de seu enunciado.

Também se pode concluir que sua efetividade para propiciar a arrecadação da taxa judiciária não vem sendo acompanhada e registrada pelo Tribunal de Justiça, não havendo relatórios concretos passíveis de análise, ou dados suficientes para mensuração da sua efetividade.

No entanto, revela a pesquisa que, especialmente no que toca a taxa judiciária devida por autarquias municipais, há deliberada renúncia em matéria de arrecadação do tributo por parte do Judiciário, materializada na decisão administrativa da autoridade judiciária responsável pelo DIPEA e nas decisões jurisdicionais das Câmaras Cíveis do Tribunal de Justiça que deliberadamente não observam o verbete sumular.

Logo, recomenda-se aos membros do GEDICON o encaminhamento de sugestão a Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro - TJERJ para que adote procedimentos que permitam melhor controle da receita decorrente do recolhimento da taxa judiciária pelas autarquias federais e municipais. Igualmente recomenda-se aos membros do GEDICON encaminhar a Presidência do TJERJ proposta no sentido de divulgar entre os órgãos fracionários do Tribunal, bem como entre os órgãos jurisdicionais de primeiro grau, o teor do verbete ora analisado, estimulando a sua observância como medida salutar para a uniformização de jurisprudência, para a economia processual e para a arrecadação do FETJ.

Recomenda-se, ainda, aos membros do GEDICON, sugerir a Presidência do Tribunal e a Corregedoria Geral da Justiça rever a decisão administrativa que determina o arquivamento de feitos sem o recolhimento da taxa judiciária, especialmente quando se tratar de autarquia municipal, considerando que a mesma aparenta vício formal e material quanto à legalidade, e uma vez que a citada decisão renuncia

a arrecadação de receita tributária cujo *quantum* não foi mensurado com prejuízo do FETJ.

Por fim, recomenda-se ao GEDICON que alerte o CEDES sobre o fato do enunciado do verbete n. 76 constante na lista da Súmula do TJERJ que mantém na página do Poder Judiciário Estadual na internet estar com a redação errada, para que seja de pronto corrigida a fim de que não seja causa de equívocos.