



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

TAXA JUDICIÁRIA: A AUSÊNCIA DE COMUTATIVIDADE NA COBRANÇA DESTE
TRIBUTO EM OBSTRUÇÃO AO ACESSO À JUSTIÇA

ALFREDO DA COSTA LAURIA

Rio de Janeiro
2018

ALFREDO DA COSTA LAURIA

TAXA JUDICIÁRIA: A AUSÊNCIA DE COMUTATIVIDADE NA COBRANÇA DESTE
TRIBUTO EM OBSTRUÇÃO AO ACESSO À JUSTIÇA

Artigo Científico apresentado como exigência
de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro. Professores Orientadores:

Lucas Tramontano

Tatiana dos Santos Batista

Rio de Janeiro

2018

TAXA JUDICIÁRIA: A AUSÊNCIA DE COMUTATIVIDADE NA COBRANÇA DESTE TRIBUTO EM OBSTRUÇÃO AO ACESSO À JUSTIÇA

Alfredo da Costa Lauria

Graduado pela Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Advogado.

Resumo: Não existe atualmente no Brasil uma padronização na forma de cobrança das custas judiciais pelo Poder Judiciário. Os modelos mais comuns não obedecem ao Princípio da Comutatividade, afastando as custas judiciais da sua principal característica enquanto taxa. Ao atrelar o cálculo da taxa judiciária ao valor da causa, é dificultado ao jurisdicionado o acesso à justiça. A essência do trabalho é abordar as formas de cobrança das custas judiciais pelas justiças brasileiras e apontar sugestões para minimizar as distorções existentes.

Palavras-chave: Direito Tributário. Taxa Judiciária. Princípio da Comutatividade.

Sumário: Introdução. 1. Os modelos de cobrança da taxa judiciária em contraposição com o Princípio da Comutatividade. 2. Os entraves causados ao acesso à justiça pelos modelos atuais de cobrança de taxa judiciária. 3. Os caminhos em busca da readequação e da padronização da cobrança da taxa judiciária. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda o tema da cobrança da taxa judiciária pelo Poder Judiciário no Brasil. Discute-se se os modelos atuais refletem a contraprestação oferecida pela administração pública, cumprindo o requisito da comutatividade inerente a esta espécie tributária. Além disso, objetiva-se demonstrar que os modelos atuais representam óbice ao acesso à justiça e analisar possíveis alternativas.

A autonomia financeira do Poder Judiciário é garantida pelas regras orçamentárias do Art. 99 da Constituição da República Federativa do Brasil. Assim, conforme as regras estabelecidas na LC 101 de 2000, as verbas que o Estado recebe oriunda dos impostos são repartidas pelos três poderes, dentre os quais, o Judiciário.

Assim, era de se esperar que o funcionamento do Poder Judiciário tivesse o seu sustento integral garantido tão somente por tal repartição de receitas.

Todavia, a realidade tem mostrado que o Poder Judiciário, com o amparo de leis flagrantemente inconstitucionais, tem se valido da cobrança da taxa judiciária como verdadeiro meio de arrecadação.

Tudo isto por conta da regra, utilizada em praticamente todas as esferas da justiça, que calcula o valor da taxa judiciária a partir de um percentual extraído sobre o valor dos pedidos ou da causa.

Trata-se de situação que merece profunda reflexão, tendo em vista que este método distorce esta modalidade tributária que se distingue dos impostos em virtude de o seu fato gerador ser o exercício regular do poder de polícia ou a prestação de um serviço público, ainda que meramente potencial.

Por outro lado, ao exigir do contribuinte um percentual sobre o direito perseguido, a Fazenda acaba a atribuir às taxas uma base de cálculo típica dos impostos, que não guarda comutatividade com os serviços prestados pelo Poder Judiciário e, especialmente, cria indevidos obstáculos ao acesso à justiça. Em outras palavras, a justiça acaba custando mais caro do que deveria.

Num primeiro momento, a partir de importante trabalho desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça, busca-se analisar se os modelos de cobrança de taxa judiciária existentes nos tribunais brasileiros obedecem ao Princípio da Comutatividade.

Em seguida, o presente estudo visa demonstrar que o modelo majoritariamente adotado no país representa verdadeiro obstáculo à garantia fundamental do acesso à justiça.

Por fim, debate-se qual alternativa poderia compatibilizar a cobrança da taxa judiciária aos princípios da comutatividade e do acesso à justiça e se seria constitucional a edição de lei de caráter nacional para regulamentar este tema.

A pesquisa será desenvolvida pelo método hipotético-dedutivo, uma vez que o pesquisador pretende eleger um conjunto de proposições hipotéticas, as quais acredita serem viáveis e adequadas para analisar o objeto da pesquisa, com o fito de comprová-las ou rejeitá-las argumentativamente.

Para tanto, a abordagem do objeto desta pesquisa jurídica será necessariamente qualitativa, porquanto o pesquisador pretende se valer da bibliografia pertinente à temática em foco – analisada e fichada na fase exploratória da pesquisa (legislação, doutrina e jurisprudência) – para sustentar a sua tese.

1. OS MODELOS DE COBRANÇA DA TAXA JUDICIÁRIA EM CONTRAPOSIÇÃO COM O PRINCÍPIO DA COMUTATIVIDADE

A cobrança das custas judiciais está prevista no art. 24, inciso IV, e no art. 98, § 2º, da Constituição de 1988¹.

Estes dispositivos constitucionais estabelecem, respectivamente, que a competência para legislar sobre o custeio da atividade forense é concorrente entre os entes federativos que a realizam e que as custas judiciais devem ser destinadas exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça.

Merece o registro que a expressão custas judiciais comumente abarca duas modalidades de cobrança: as custas judiciais em sentido estrito que seriam aquelas devidas para o financiamento dos atos e serviços prestados pelos serventuários da justiça e a taxa judiciária, cobrada especialmente pela atuação dos magistrados e dos membros do Ministério Público ao longo de um determinado processo judicial.

O fato é que tanto a doutrina, quanto a jurisprudência reconhecem que as duas modalidades das custas judiciais possuem natureza jurídica de taxa, isto é, de um tributo que tem como fato gerador uma prestação de serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou colocado à sua disposição, tal como se encontra definido no art. 77 do Código Tributário Nacional².

Segundo é possível extrair das lições de HARADA³, a constitucionalidade da cobrança da taxa judiciária é indubitosa, ressalvada apenas a forma da sua apuração que, às vezes, dá à taxa judiciária verdadeira feição de imposto inominado.

No mesmo diapasão encontra-se a jurisprudência nacional, sendo imperiosa a menção ao julgamento da ADI 1.772 pelo Supremo Tribunal Federal⁴, através do qual afirmou-se *ipsis litteris* que 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. Neste mesmo julgamento, a

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 18 jan. 2018.

² BRASIL. Código Tributário Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 18 jan. 2018.

³ HARADA. Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 355.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1772 MC. Relator: Ministro Carlos Velloso. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347258>>. Data de acesso: 15 abr. 1998.

Suprema Corte atestou a necessidade de um limite que estabelecesse a equivalência entre o valor da taxa e o custo real dos serviços ou do proveito do contribuinte.

Por outro lado, ao conceituar os impostos, TORRES⁵ traz a noção de que a capacidade contributiva integra essencialmente esta modalidade tributária, na medida em que se o cidadão deve pagá-lo de acordo com a sua riqueza, segue-se que o fato gerador dos impostos não se vincula a qualquer prestação específica por parte do Estado. Destina-se, portanto, a remunerar as necessidades globais do serviço público indivisível. Ao contrário, o autor faz questão de frisar que “a taxa é um tributo contraprestacional, posto que vinculado a uma prestação estatal específica em favor do contribuinte”⁶.

Tais considerações preliminares são pertinentes na confrontação dos diversos modelos de cobrança de taxa judiciária existentes no país com as regras dispostas na Constituição.

Afinal, o Brasil não conta atualmente com uma lei de caráter nacional para regulamentar a cobrança das custas judiciais. Em consequência, nota-se uma grande diversidade nas formas das arrecadações para o custeio da atividade judicial. Lembra-se que as custas judiciais são devidas nas três esferas da justiça: federal, trabalhista e estadual. Como as duas primeiras contam com leis federais que regulamentam a cobrança das custas, a maior heterogeneidade acaba realmente sendo verificada no âmbito da justiça estadual.

De acordo com a Lei n. 10.537/02⁷, as custas judiciais nos processos de conhecimento da justiça trabalhista corresponderão a 2% (dois por cento) sobre o valor do acordo ou da condenação, hipótese esta em que o responsável será a parte sucumbente. O custeio da atividade judicial na Justiça Federal, por sua vez, é regulamentado pela Lei n. 9.289/ 96⁸, que prevê uma forma completamente distinta de cobrança, através de tabelas com valores ou alíquotas atreladas ao valor da causa, a depender da categoria de processo ou recurso.

Diante da corrente autonomia plena dos estados para dispor sobre a cobrança das custas judiciais, os tribunais estaduais adotam modelos bem distintos. E para uma análise mais detalhada, importa-se alguns dados do estudo realizado pelo Conselho Nacional de Justiça⁹,

⁵ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 3. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 322.

⁶ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 3. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 344.

⁷ BRASIL. Lei n. 10.537 de 27 de agosto de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10537.htm>. Acesso em: 18 jan. 2018.

⁸ BRASIL. Lei n. 9.289 de 4 de julho de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9289.htm>. Acesso em: 18 jan. 2018.

⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Perfil da Fixação de Custas Judiciais no Brasil e Análise Comparativa da Experiência Internacional*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/poder-judiciario/relatorio%20pesquisas%20custas%20judiciais_julho_260710.pdf>. Data de acesso: 12 out. 2017.

CNJ, em 2010, denominado *Perfil da fixação e custas judiciais no Brasil e análise comparativa da experiência internacional*.

A análise comparou o custo do ajuizamento de uma ação de conhecimento, na justiça estadual, na área cível e em procedimento comum, cujo valor da causa era R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e notou, por exemplo, que o demandante deveria desembolsar R\$ 40,00 (quarenta reais) para instaurar o litígio no Distrito Federal e R\$ 610,99 (seiscentos e dez reais e noventa e nove centavos) caso a idêntica ação fosse distribuída no Ceará.

Além destas distorções, um dos principais diagnósticos deste estudo é o de que, no Brasil, apesar de algumas singularidades, os modelos de cobrança podem ser divididos basicamente em dois.

No primeiro, a sistemática é baseada na cobrança variável em função do valor da causa, sendo fixadas faixas de valores para as causas, sendo que, para cada uma das faixas, há uma variação crescente de valores até atingirem tetos máximos. Segundo a análise do CNJ¹⁰, este é o modelo adotado por 19 estados brasileiros.

O segundo modelo de cobrança de custas judiciais mais comum no Brasil, adotado em sete unidades da Federação, fixa diretamente percentuais sobre o valor da causa, também com a definição de valores mínimos e máximos.

Mesmo os estados que, segundo o referido estudo, não estão enquadrados em nenhum dos dois modelos acima, como o Rio de Janeiro, possuem um sistema de cobrança de custas judiciais, mais precisamente da taxa judiciária, intrinsecamente atrelado ao valor da causa, ao menos para as espécies de ações mais corriqueiras.

De fato, o art. 118 do Código Tributário Estadual do Rio de Janeiro, Decreto-Lei n. 05/75¹¹, estabelece que a taxa judiciária será calculada à razão de 2% (dois por cento) sobre o valor do pedido, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas no próprio Código Tributário Estadual. Em outras palavras, embora o estudo do Conselho Nacional de Justiça¹² não tenha inserido o estado do Rio de Janeiro no rol daqueles que atrelam a cobrança das custas judiciais ao valor da demanda, a regra é exatamente esta, podendo as demais modalidades de cobrança serem consideradas excepcionais.

¹⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Perfil da Fixação de Custas Judiciais no Brasil e Análise Comparativa da Experiência Internacional*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/poder-judiciario/relatorio%20pesquisas%20custas%20judiciais_julho_260710.pdf>. Data de acesso: 12 out. 2017.

¹¹ BRASIL. Código Tributário Estadual do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/c8ea52144c8b5c950325654c00612d63/3997a1158a18789d03256aee00647cd6?OpenDocument>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

¹² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Perfil da Fixação de Custas Judiciais no Brasil e Análise Comparativa da Experiência Internacional*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/poder-judiciario/relatorio%20pesquisas%20custas%20judiciais_julho_260710.pdf>. Data de acesso: 12 out. 2017.

Por outro lado, relatório desenvolvido em 2007 para a *Directorate-General for Justice, Freedom and Security* da União Europeia¹³ demonstra um perfil bem distinto na forma de se calcular os custos judiciais nos países europeus, sendo que apenas em 43% dos países a cobrança é baseada, de certa forma, no valor da causa. Em 40% dos países, a cobrança é precipuamente atrelada ao tipo do processo, sem vinculação ao valor em litígio.

Entre os Estados Membros da Comunidade Europeia, verifica-se três fatores principais no cálculo das taxas processuais: o valor do pleito, o tipo de litígio e os atos praticados pelo tribunal. O estudo europeu¹⁴ demonstra que as taxas podem variar consideravelmente de um tipo de litígio para outro.

Nos modelos que atrelam a cobrança ao tipo do processo, busca-se previamente avaliar os custos de cada espécie de processo, tabelando-se os valores cobrados dos jurisdicionados.

Na Finlândia, por exemplo, a cobrança das custas processuais depende da fase do processo. Assim, as taxas do processo acabam sendo cobradas somente no final do processo. O supracitado relatório¹⁵ pontua textualmente que em todos os tipos de processos civis, as taxas processuais são: 72 Euros se o litígio terminar antes da audiência preliminar; 102 Euros se o litígio terminar numa audiência preliminar quando apenas um juiz atua; e 164 Euros se uma audiência com o quórum completo do Tribunal.

Tratam-se de sistemas, portanto, mais compatíveis com o Princípio da Comutatividade, que faz com que o Poder Judiciário cobre do jurisdicionado valores diretamente relacionados aos custos dos serviços oferecidos.

2. OS ENTRAVES CAUSADOS AO ACESSO À JUSTIÇA PELOS MODELOS ATUAIS DE COBRANÇA DE TAXA JUDICIÁRIA

Dentro de um estado politicamente organizado, o direito à jurisdição configura-se meio indispensável à realização da Justiça.

¹³ EUROPEAN COMMISSION. DG for Justice, Freedom and Security. Disponível em: <https://e-justice.europa.eu/content_costs_of_proceedings-37-en.do/>. Data de acesso: 12 out. 2017.

¹⁴ _____. DG for Justice, Freedom and Security. Disponível em: <<https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=99bdd781-aa3d-49ed-b9ee-beb7eb04e3ce>>. p. 63. Acesso em: 10 abr. 2017.

¹⁵ _____. DG for Justice, Freedom and Security. Disponível em: <<https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=99bdd781-aa3d-49ed-b9ee-beb7eb04e3ce>>. p. 63. Acesso em: 10 abr. 2017.

Por isso, a Constituição da República Federativa do Brasil garante aos cidadãos o direito ao processo como uma das garantias individuais (art. 5º, XXXV).

Assegura-se, textualmente, que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Sobre o tema, Mauro Cappelletti e Bryant Gart¹⁶, na clássica obra *Acesso à Justiça*, explicam que nas sociedades modernas a expressão acesso à justiça deve ser utilizada com duas finalidades básicas, a primeira deve garantir um sistema jurídico justo e igualmente acessível a todos, enquanto que a segunda é que este sistema deve produzir resultados que sejam individuais e socialmente justos.

Ainda segundo os autores, muitas vezes o acesso à justiça é tão dispendioso que os custos do processo simplesmente não compensam o bem jurídico almejado. Portanto, os indivíduos mais ricos superam com menor dificuldade o obstáculo criado pelo alto custo do acesso para uma justiça mais efetiva, ágil e justa.

“pessoas ou organizações que possuam recursos financeiros consideráveis a serem utilizados têm vantagens óbvias ao propor ou defender demandas. Em primeiro lugar, elas podem pagar para litigar. Podem, além disso, suportar as delongas do litígio. Cada uma dessas capacidades, em mão de uma única das partes, pode ser uma arma poderosa¹⁷”.

Na busca pela efetivação da garantia do acesso à justiça, que nada mais reflete senão os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil insculpidos nos incisos do art. 3º da CRFB/88, o legislador tem buscado criar mecanismos que minimizem tais distorções alardeadas por CAPPELETTI e GARTH.

A bem da verdade, esta busca no direito brasileiro é muito anterior ao texto constitucional vigente. O maior exemplo foi a edição da Lei n. 1.060/50, prevendo a concessão de assistência judiciária aos necessitados.

Em seu texto original, esta lei garantia isenção das taxas judiciárias e custas devidas aos Juízes, órgãos do Ministério Público e serventuários da justiça.

Além da Lei n. 1.060/50, na caminhada do legislador brasileiro rumo ao acesso à justiça, podemos citar a edição da Lei n. 7.019/82, que criou mecanismos de arrolamento de bens em caso de partilha amigável, e a edição da Lei n. 7.244/84, que criou os antigos Juizados de

¹⁶ CAPPELETTI, Mauro e GARTH Bryant. *Acesso à Justiça*. trad. de Ellen Gracie Northflit. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. p. 8.

¹⁷ *Ibid.*, p.21

Pequenas Causas, mais tarde substituído pelos Juizados Especiais da Lei n. 9.099/95, prevendo a dispensa das custas, taxas e despesas processuais em primeiro grau de jurisdição e a obrigatoriedade da assistência judiciária a ser implantada.

Não obstante este reconhecido esforço, as custas judiciais e, mais especificamente, a taxa judiciária continua a representar um grande entrave ao efetivo e amplo acesso à justiça.

O problema dos custos do processo é tão relevante no Brasil que há autores que defendem a adoção do chamado *third-party litigation funding*, isto é, o financiamento de processos por terceiros utilizado em alguns procedimentos arbitrais, onde busca-se no mercado financeiro ou de seguros interessados em assumir os custos e riscos de sucumbência do processo em troca da cessão de determinada parcela de potencial êxito¹⁸.

Especialmente o sistema de cobrança usualmente utilizado no país, intrinsecamente atrelado ao valor da causa traz obstáculos tormentosos aos jurisdicionados que não são solucionados apenas com as garantias de acesso à justiça atualmente positivadas, que essencialmente isentam apenas, ao menos em tese, a parcela mais necessitada da população e garantem gratuidade aos procedimentos mais simples e de menor conteúdo econômico.

São ferramentas que não chegam a universalizar o acesso à justiça, de modo que não causam na população a sensação de que pode contar com o apoio do judiciário para solucionar os litígios.

Para CARNEIRO¹⁹, o custo financeiro de um processo não pode inibir ou dificultar o acesso à justiça de quem quer que seja. É preciso que existam mecanismos para frear o abuso, inclusive de natureza financeira, mas nunca desestimular o acesso inicial de quem tem o direito a discutir.

E para ilustrar, tomemos novamente o exemplo da justiça estadual do Rio de Janeiro, onde a taxa judiciária é calculada à razão de 2% (dois por cento) sobre o valor do pedido.

Assim, um indivíduo de classe média que sofreu com uma substancial redução na renda familiar, mas que foi incapaz de enquadrá-lo no conceito de necessitado da Lei n. 1.060/50 e que precise ajuizar uma ação com o intuito de rescindir uma promessa de compra e venda de um imóvel que prometera adquirir de uma incorporadora pelo preço de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), poderá ser compelido a desembolsar R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) apenas a título de taxa judiciária.

¹⁸ ABREU, Rafael Sirangelo de. O problema dos custos do processo e sua regulamentação pelo Novo CPC. *Novo CPC doutrina selecionada, v. 1: parte geral*. Salvador: juspodivm, 2016. p. 965-982.

¹⁹ CARNEIRO. Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à justiça juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 60.

Para facilitar o acesso à justiça em casos como estes, o Novo Código de Processo Civil trouxe alguns mecanismos interessantes, tais como aqueles que preveem que a gratuidade poderá ser concedida em relação a algum(ns) do(s) ato(s) do processo ou que, conforme o caso, o juiz poderá conceder direito ao parcelamento de despesas processuais.

No entanto, tratam-se de medidas que submetem o jurisdicionado ao poder discricionário do juiz, depois de já distribuída a demanda. Além disso, o risco de sucumbência acaba por inibir que o indivíduo se socorra do judiciário para solucionar um litígio, na medida em que, neste caso, o jurisdicionado não escaparia do ônus de arcar com as custas judiciais, além dos honorários do patrono da outra parte. Isto numa situação em que o jurisdicionado já não teve reconhecido o direito ao bem jurídico almejado e, portanto, ficou ou permaneceu em situação econômica desfavorável.

Ademais, não é apenas o aspecto quantitativo que chama atenção no exemplo acima, isto é, o valor devido a título de taxa judiciária, mas especialmente o desafio ao Princípio da Comutatividade.

Afinal, uma ação de rescisão de promessa de compra e venda, em regra, é considerada de procedimento e solução simples. Ao contrário, uma ação de usucapião de um terreno de igual valor muito provavelmente demandará mais emprego de recursos do Poder Judiciário. Afinal, no mais das vezes, acarretará na participação do Ministério Público e de terceiros e, eventualmente, de peritos e assistentes.

Daí a distorção causada pela inobservância do Princípio da Comutatividade na cobrança da taxa judiciária, que acaba por dificultar o acesso à justiça e tratar de forma igual situações notadamente desiguais, ferindo o Princípio da Isonomia.

De forma tímida, o Supremo Tribunal Federal tem se limitado a pronunciar que a garantia constitucional de acesso à jurisdição é afrontada quando as alíquotas forem excessivas ou a omissão de um limite absoluto as tornam completamente desproporcionais ao custo dos serviços que remuneram, como ocorreu no julgamento da ADI n. 2211 de 2002, sob a relatoria do Ministro Sydney Sanches²⁰.

Entretanto, o controle meramente quantitativo da base de cálculo ou da alíquota mostram-se insuficientes para garantir o livre acesso do cidadão ao judiciário.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 2211. Relator: Ministro Sydney Sanches. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347484>>. Data de acesso: 20 jan. 2018.

Uma das conclusões do estudo elaborado pela Comissão Europeia²¹ é de que as taxas processuais raramente provam ser um empecilho para as partes apresentarem as suas pretensões. De fato, do ponto de vista estatístico, um questionário apresentado ao público demonstrou que as taxas excepcionalmente excedem os 1000 Euros. Ainda se cita o exemplo de litígio envolvendo direito de família - para o qual o valor da reivindicação não pôde ser calculado com antecedência - os estudos demonstraram que as taxas processuais não ultrapassam quinhentos euros e são, na maioria casos, inferiores a cem euros.

Isto para não citar o modelo francês²², bem mais radical, em que a regra geral é a não cobrança pelo Estado dos atos processuais, com exceção das taxas dos Tribunais Comerciais, que são determinadas de acordo com uma tabela de registro.

Demonstra-se, portanto, que o modelo usualmente adotado no Brasil para a cobrança da taxa judiciária cria embaraços ao acesso à justiça que não são constatados nestes sistemas europeus.

3. OS CAMINHOS EM BUSCA DA READEQUAÇÃO E DA PADRONIZAÇÃO DA COBRANÇA DA TAXA JUDICIÁRIA

Das próprias legislações, estaduais e federais, que regulam a cobrança de taxa de judiciária nos diversos tribunais brasileiros, é possível extrair soluções em maior harmonia com o Princípio da Comutatividade e que facilitam o acesso à justiça.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, por exemplo, possui atualmente um modelo vigente, segundo o qual o percentual cobrado sob a rubrica de custas judiciais para a distribuição de ações em primeira instância - não há separação entre a cobrança da taxa judiciária e demais custas judiciais - diminui de acordo com as faixas do valor da causa, de modo que podem custar o equivalente a aproximadamente 2,92% do valor da causa, caso o mesmo seja de R\$ 10.000,00 ou, no máximo, o equivalente a aproximadamente 0,29% do valor causa, caso este seja de R\$ 2.000.000,00.²³

²¹ EUROPEAN COMMISSION. DG for Justice, Freedom and Security. Disponível em: < <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=99bdd781-aa3d-49ed-b9ee-beb7eb04e3ce>>. p. 58. Acesso em: 10 abr. 2017.

²² FRANÇA. Lei n.º 77-1468 de 30 de dezembro de 1977. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000333072>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

²³ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Disponível em: <<http://www.tjrn.jus.br/files/tabela-custas.pdf>>. Data de acesso: 20 jan. 2018.

Por outro lado, há que se ressaltar que o sistema de faixas de valor da causa utilizado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, embora cause menos impacto econômico ao jurisdicionado, não está imune a críticas, considerando, por exemplo, as distorções existentes entre as próprias faixas de valores de causa da tabela de custas, que pode exigir do jurisdicionado o mesmo valor para uma causa cujo valor atribuído seja R\$ 1.000.000,00 ou R\$ 2.000.000,00.

Talvez como forma de justificar a ausência de comutatividade, a maior fatia das custas judiciais cobradas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará é feita sob a rubrica de Fundo Especial de Reparelhamento e Modernização do Poder Judiciário do Estado do Ceará²⁴, FERMOJU, em contraste com o que denominam de taxa judiciária, que representa apenas 15% do valor recolhido para o FERMOJU.

Não obstante, a solução do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, a princípio, não parece a mais adequada, tendo em vista que indicaria que o custeio com a modernização e o reapearelhamento do poder judiciário daquele Estado custa ao jurisdicionado mais de seis vezes o valor do custo efetivo da prestação jurisdicional, o que revelaria distorção igualmente grave em relação ao Princípio da Comutatividade.

O STF, por meio da ADI n. 1926 MC²⁵, já reconheceu que como as custas são taxas, é de sua natureza a alocação do produto de sua arrecadação ao Poder Judiciário, cuja atividade remunera. Desse modo, nada obstaría a afetação dos recursos correspondentes para determinados tipos de despesas, tais como capital, investimento e treinamento de pessoal da Justiça, bastando que a finalidade possua inequívoco liame instrumental com o serviço judiciário.

Alguns trechos do acórdão do referido julgado da Suprema Corte são didáticos, em especial quando procura realçar os limites na cobrança da taxa judiciária, a fim de que não se desnature em imposto. Senão vejamos o primeiro trecho da ementa: “Taxa Judiciária: sua legitimidade constitucional, admitindo-se que tome por base de cálculo o valor da causa ou da condenação, o que não basta para subtrair-lhe a natureza de taxa e convertê-la em imposto (...)”.

Naquela ocasião, apreciava-se pedido de suspensão de lei estadual pernambucana, que atribuía à taxa judiciária alíquota correspondente a 5% (cinco por cento) do valor da causa, revogando lei anterior que previa alíquota no valor de 20% (vinte por cento) do valor da causa.

²⁴ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. Disponível em: <http://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2015/07/lei_11891_91.pdf>. Data de acesso: 20 jan. 2018.

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1926 MC. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347484>>. Data de acesso: 20 jan. 2018.

A ordem liminar, na ocasião, foi indeferida justamente sob o argumento de que, caso o requerimento cautelar fosse aceito, haveria um agravamento na cobrança da taxa judiciária no Pernambuco, que atingiria patamares verdadeiramente abusivos.

Na mesma ementa da ADI n. 1926 MC ponderou-se que “Legítimas em princípio a taxa judiciária e as custas *ad valorem* afrontam, contudo, a garantia constitucional de acesso à jurisdição (art. 5º, XXXV, da CRFB/88) se a alíquota excessiva ou a omissão de um limite absoluto as tornam desproporcionadas ao custo do serviço que remuneraram”.

De forma geral, o modelo de custeio da atividade judicial na Justiça Federal aparenta ser o que guarda maior relação ao Princípio da Comutatividade, estabelecendo a cobrança através da tabela com valores ou alíquotas atreladas ao valor da causa, a depender da categoria de processo ou recurso. Assemelha-se, ainda, aos sistemas de arrecadação da justiça europeia destacados anteriormente.

Este sistema mostra que é possível estabelecer a cobrança onde uma grande parte das custas corresponda efetivamente ao custo que determinada categoria de processo ou recurso gera para o Poder Judiciário, dissociando-se de um modelo puramente atrelado ao conteúdo econômico perseguido pelo jurisdicionado, que dá à taxa judiciária verdadeira feição de imposto travestido.

Sem abandonar por completo associação com o conteúdo econômico da demanda, mas apenas reservando a este uma proporção menor no cálculo da taxa, este modelo acaba por se assemelhar, por exemplo, às tabelas de honorários publicadas pelas seções estaduais da Ordem dos Advogados do Brasil²⁶, onde são arroladas dezenas e até centenas formas de atuação da advocacia, cada qual com uma precificação própria, baseada também em sua complexidade.

Todavia, a Lei n. 9.289/96 possui caráter federal, isto é, de aplicação exclusiva no âmbito da União, não se aplicando à cobrança de custas judiciais no âmbito estadual e distrital. Afinal, como visto, inexistem atualmente normas de caráter nacional para regular o custeio da atividade forense, não obstante a competência concorrente da União.

Por esta razão, ainda prevalece a heterogeneidade dos modelos de custeio da atividade jurisdicional no país, com distorções que desnaturam o caráter comutativo da taxa e dificultam o acesso à justiça.

Portanto, seria uma medida salutar e plenamente amparada pela Constituição, considerando a competência concorrente da União e Estados para legislar tanto em matéria de direito tributário quanto em matéria afeta à assistência jurídica, que o Congresso Nacional

²⁶ OAB/RJ. Tabela de Honorários de janeiro de 2018. Disponível em: < http://www.oabrj.org.br/arquivos/185_Janeiro.pdf >. Acesso em: 09 abr. 2018.

viesses a editar lei de caráter nacional com normas gerais, fixando parâmetros e limites para a cobrança das custas judiciais em todos os tribunais, sempre tendo como baliza os Princípios da Comutatividade e do Acesso à Justiça.

CONCLUSÃO

Encontra-se atualmente superada a discussão acerca da natureza jurídica das custas judiciais, tendo prevalecido o reconhecimento de que se trata de uma taxa. Como tal, as custas judiciais deveriam ter como fato gerador uma prestação de serviço público específico e divisível prestado ao jurisdicionado ou colocado à sua disposição.

Contudo, o fato de nunca ter sido editada uma lei de caráter nacional para regulamentar a cobrança das custas judiciais acarretou na criação de modelos heterogêneos de cobrança desta espécie de taxa, em especial no âmbito das justiças estaduais.

Juntamente com a heterogeneidade, vieram algumas distorções com potencial de desnaturar, ainda que parcialmente, este tributo. A maior delas, sem dúvidas, é o atrelamento indiscriminado da taxa judiciária ao valor da causa, o que a torna muito assemelhada com um imposto, tributo cuja cobrança é desvinculada de qualquer atividade estatal específica.

Além da constitucionalidade questionável pela inobservância do Princípio da Comutatividade, a principal formatação da cobrança de custas judiciais no país tem provocado verdadeiros entraves ao acesso à justiça, na medida em que os jurisdicionados muitas vezes são compelidos a pagar altos custos por procedimentos judiciais relativamente simples, tão somente em virtude do valor que a causa envolve.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, tem atuado de forma tímida no controle das distorções existentes nos variados sistemas de cobrança de custas judiciais no país, limitando-se a vedar as alíquotas excessivas ou cobrança de taxas sem um teto máximo.

Ademais, ao reconhecer, sem maiores ressalvas, ser viável a afetação dos recursos oriundos das custas judiciais para despesas como capital, investimento e treinamento de pessoal da Justiça, a Suprema Corte acaba por legitimar a cobrança de verdadeiro imposto camuflado de taxa. Assim, além das dotações orçamentárias previstas no art. 168 da CRFB/88, o Poder Judiciário tem se beneficiado de uma fonte extra de receitas desvinculadas.

Por outro lado, não se nega a dificuldade em se criar um sistema de cobrança de custas judiciais que obedeça fielmente ao Princípio da Comutatividade, podendo-se afirmar que é

inviável a identidade perfeita entre o valor cobrado do jurisdicionado e o custo do serviço que lhe é prestado ou colocado à sua disposição.

Todavia, a edição pelo Congresso Nacional de norma de caráter nacional, com o viés de padronizar o sistema de custeio dos serviços prestados pelo Poder Judiciário, tanto na esfera federal, quanto na esfera estadual, representaria um avanço na garantia do acesso à justiça e também contribuiria para uma maior transparência na destinação dos valores despendidos pelos jurisdicionados.

REFERÊNCIAS

ABREU, Rafael Sirangelo de. O problema dos custos do processo e sua regulamentação pelo Novo CPC. *Novo CPC doutrina selecionada, v. 1: parte geral*. Salvador: juspodivm, 2016.

CARNEIRO. Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH Bryant. *Acesso à Justiça*. trad. de Ellen Gracie Northflit. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Perfil da Fixação de Custas Judiciais no Brasil e Análise Comparativa da Experiência Internacional*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/poder-judiciario/relatorio%20pesquisas%20custas%20judiciais_julho_260710.pdf>. Data de acesso: 12 out. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. DG for Justice, Freedom and Security. Disponível em: <https://e-justice.europa.eu/content_costs_of_proceedings-37-en.do/>. Data de acesso: 12 out. 2017.

HARADA. Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 3. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.