

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Argui-se, nesta ação direta, a intromissão indevida do Poder Legislativo na autonomia administrativa e financeira do Judiciário do Estado do Paraná, ao modificar substancialmente projeto de lei oriundo do Tribunal local. Sob o ângulo material, discute-se a conformidade das bases de cálculo das custas judiciais e emolumentos estabelecidos pela Lei estadual nº 11.960/1997 com o Texto Maior, bem assim da destinação conferida aos recursos.

Ressalto a legitimidade ativa do requerente. Trata-se de legitimado universal para a formalização de ação direta de inconstitucionalidade, conforme preconiza o artigo 103, inciso VII, da Carta Federal. Consigno a adequação deste processo para o exame da compatibilidade de lei estadual com dispositivos do Diploma Maior.

I) DO PAPEL DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI ESTADUAL

Se o cabimento e a legitimidade desta ação direta enquadram-se nos requisitos constitucionais, presente o artigo 103 da Carta Federal, o papel desempenhado pela Advocacia-Geral da União no controle abstrato de constitucionalidade de normas estaduais merece reflexão mais apurada.

Em outras oportunidades, o Supremo debateu o alcance do disposto no § 3º do artigo 103 da Carta da República, cuja literalidade impõe ao Advogado-Geral da União a defesa do ato ou texto impugnado. Suscitei o tema em questão de ordem na ação direta de inconstitucionalidade nº 3.916, relator ministro Eros Grau, publicado no Diário da Justiça em 14 de maio de 2010. Fiz ver que o texto da Lei Fundamental é unívoco nesse ponto, constituindo elemento de equilíbrio do controle concentrado.

Minha óptica não prevaleceu. Predominou à época entendimento no sentido de abrandar-se o rigor do preceito, para não vincular o Advogado-Geral da União à defesa de normas flagrantemente inconstitucionais ou contrárias aos interesses federais que lhe cabe resguardar.

A par de divergências quanto à interpretação do referido preceito, a questão aqui colocada – de ofício – circunscreve-se a âmbito mais restrito,

resumido na seguinte indagação: em ação direta veiculando a conformidade de lei estadual, pode o Advogado-Geral da União olvidar o mandamento constitucional e atacar o diploma local?

Entendo que não. O artigo 103, § 3º, da Lei Fundamental confere ao chefe da carreira da advocacia federal a função anômala de defensor do ato impugnado. O dispositivo examinado visa acomodar interesses em processo judicial potencialmente conflituoso no âmbito da Federação.

Atentem para as origens do controle de constitucionalidade. Remonta à representação interventiva a análise da conformidade de normas infraconstitucionais. Competia ao Supremo avaliar a legitimidade do ato deflagrador da intervenção federal.

O confronto mostra-se ínsito à guarda da Lei Maior, tangenciando recorrentemente a solução de embates entre os entes federativos. Esse viés é evidenciado, por exemplo, quando o Documento Básico admite a propositura de ação direta de inconstitucionalidade contra lei estadual pelo Presidente da República. Vislumbra-se, a mais não poder, a concretização de situações limite, sob o ângulo da Federação.

Daí por que o Advogado-Geral da União é inserido nesse arranjo institucional com a função extraordinária de tutelar o diploma impugnado. Nessas situações não lhe incumbe atuar como representante dos interesses da União nem como fiscal da lei, mas como fator de equilíbrio do processo.

Interpretação em sentido diverso desestabiliza a fiscalização abstrata de constitucionalidade. Qualquer ação direta formalizada por associação civil ou partido político contra norma estadual abriria campo à instauração de conflito federativo, porquanto, em todas as ações, é franqueada a intervenção da Advocacia-Geral da União. O contrário não seria possível, pois é estrita a possibilidade de ingresso de outros entes federados em processos objetivos versando lei federal, até mesmo em virtude do óbice da pertinência temática.

O quadro leva a assentar-se que a atribuição constitucional da Advocacia-Geral da União – defesa do ato impugnado em ação direta – é a única base para intervenção em processo a envolver lei estadual. Faço a observação ante a postura adotada no sentido de acolher-se o pedido formulado.

II) DA PERDA PARCIAL DO OBJETO

Com a publicação de nova legislação sobre as custas judiciais no âmbito do Estado do Paraná, foram alteradas as regras estabelecidas pelo ato questionado. O autor aditou a petição inicial para atacar, com alicerce nos mesmos fundamentos da peça primeira, os seguintes dispositivos da Lei nº 16.741/2010:

- (i) Tabela I: item IV;
- (ii) Tabela IX: item I e notas 1, 3, 7 e 8;
- (iii) Tabela IX: itens V, alínea “b”, e IX, alíneas “a” e “b”;
- (iv) Tabela XIII: itens II, alíneas “d” e “e”, IX, alínea “a”, XI, alínea “b”, e XIII, alíneas “a” e “b”, bem assim as notas 1, 2, 3 e 5;
- (v) Tabela XIV: item I;
- (vi) Tabela XVI: itens I a VIII, no tocante aos depositários públicos;
- e
- (vii) Tabela XIX: item III.

Presente o efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade de ato normativo, tanto a Lei nº 11.960/1997 quanto a de nº 16.741/2010 devem ser objeto de crivo jurisdicional, no que impugnadas pelo autor. É que, declarada a invalidade do preceito revogador, será restaurada a eficácia da redação anterior das tabelas de custas em jogo. Por esse motivo, o Supremo exige seja atacado todo o complexo normativo envolvido, inclusive os dispositivos revogados, sob pena de não conhecimento do pedido – ação direta de inconstitucionalidade nº 3.148/TO, relator ministro Celso de Mello, Diário da Justiça de 28 de setembro de 2007.

Sob esse ângulo, declaro o prejuízo desta ação direta no tocante a dispositivos da Lei nº 16.741/2010 não especificamente atacados, ou de itens da Lei nº 11.960/1997 que, substancialmente alterados, não encontrem correspondência em preceitos questionados no aditamento à inicial formulado pelo autor. É o que sucede com a destinação das receitas atinentes às custas judiciais e emolumentos do Estado do Paraná. O item 2 da Tabela I, veiculado pela Lei nº 16.741/2010, modifica o direcionamento dos recursos para o Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário, mas não foi impugnado na peça de aditamento.

Verifico, conseqüentemente, a perda do objeto desta ação direta relativamente à nota 3 da Tabela I, a qual determinava o encaminhamento dos recursos à Carteira de Previdência Complementar dos Servidores do Poder Judiciário. O mesmo se dá com a nota 6 da Tabela IX, nota 4 da

Tabela XI, nota 4 da Tabela XII, nota 6 da Tabela XIII, nota 3 da Tabela XIV, nota única da Tabela XV, nota 3 da Tabela XVII, e notas 1 – relativamente aos contadores –, 2 – quanto aos partidores –, e 5 – no tocante aos distribuidores e depositários, da Tabela XVI; questionadas com base em idêntico argumento.

A análise da ação direta deve ocorrer relativamente aos demais dispositivos das Leis nº 11.960/1997 e nº 16.741/2010 contra os quais se insurge o autor.

III) DO MÉRITO

Não merece prosperar a alegação de inconstitucionalidade formal da Lei nº 11.960/1997. Embora imprópria a supressão da iniciativa legislativa mediante emendas parlamentares, no caso, teve-se apenas a atuação regular do Poder Legislativo, sem aumento de despesa pública ou intromissão no orçamento do Judiciário. Tampouco se descumpriu a exigência de pertinência da emenda com o tema versado na proposição legislativa.

Foram observadas, na tramitação do projeto de lei na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, as balizas definidas pelo Pleno do Supremo na ação direta de inconstitucionalidade nº 1.835, relator ministro Dias Toffoli – ressalvada minha óptica pessoal relativamente à situação concreta. Afasto a mácula formal ventilada na peça primeira.

Descabe idêntica conclusão no tocante à pertinência constitucional dos preceitos impugnados, tendo em vista o aspecto material, no que definem, como base de cálculo das taxas, valores objetivos, desvinculados dos serviços públicos prestados e por elas remunerados.

Percebam a organicidade do Direito. Parâmetros análogos aos eleitos pelo legislador estadual para alicerçar o cálculo das custas e emolumentos, embora razoáveis para o dimensionamento de inúmeras atividades, não se prestam a quantificar os serviços do Poder Judiciário, considerada a natureza das taxas.

Tais tributos têm, como fato gerador, em situações similares à deste processo, serviço público específico e divisível – artigo 145, inciso II, da Lei Maior –, a revelar o equívoco de estabelecer-se base de cálculo incapaz de

repercutir a contrapartida da exação. Segundo as palavras de Roque Antonio Carrazza (*Curso de Direito Constitucional Tributário* . 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 582-583):

Em nome da segurança jurídica não podemos aceitar que, só porque a pessoa política realizou uma atuação estatal, está autorizada a cobrar uma taxa no valor que quiser e de quem quiser.

[...]

Conquanto não seja necessária uma perfeita coincidência entre o custo da atividade estatal e o montante exigido a título de taxa, deve haver, no mínimo, uma correlação entre ambas. Queremos com tais palavras destacar que, ao contrário do que acontece com os impostos, as pessoas políticas não podem criar taxa com o fito exclusivo de carrear dinheiro para os cofres públicos.

Com respaldo nessa premissa, o legislador constituinte vedou a adoção, para as taxas, de base de cálculo própria de impostos – artigo 145, § 2º, da Carta Federal. Não o fez para impedir identidade de taxa com imposto específico, mas sim visando afastar a adoção de parâmetros abstratos, desconectados dos serviços prestados, como ocorre com os impostos.

Monte-mor, o valor da causa, o dos bens inventariados, o do ativo apurado, o contratado e o do terreno – grandezas selecionadas pelos atos atacados – não satisfazem a especificidade mínima exigida do liame entre o custo do serviço público prestado e as balizas da taxa. É impróprio, por exemplo, aferir a complexidade da atividade de registro de hipoteca a partir do valor da dívida. Ao admitir-se esse raciocínio, abre-se espaço a descompasso com os princípios constitucionais atinentes à instituição da taxa. Segundo fiz ver ao apreciar o pedido liminar:

E aí colocou-se em plano secundário o fato de tratar-se, na espécie, de taxa, tributo que, segundo os tributaristas, os doutrinadores e até mesmo de acordo com o mandamento constitucional, deve guardar relação íntima com o serviço prestado pelo Estado.

Ora, não posso imaginar que o serviço seja maior ou menor a partir do valor, por exemplo, que represente uma ação ajuizada, no caso, a ação rescisória.

Foi-se além e, no tocante, por exemplo, às custas de arrolamentos e inventários, jungiu-se a cobrança à quantia envolvida, procedendo-se assim também quanto às cartas de adjudicação, de arrematação, de remissão e requisitória de pagamento, em relação às quais as custas devem ser cobradas na base de um por cento do valor respectivo,

independentemente do custo do serviço prestado pelo Estado. Estabeleceu-se, ainda, um mínimo de cinquenta VCRs.

Sou daqueles que assentam, em primeiro lugar, que o ofício jurisdicional, e aí considero também os trabalhos de infraestrutura que o viabilizam, é remunerado, em si, pelos impostos satisfeitos. Caminhe-se para a cobrança de taxa, mas sem perder-se de vista que deve ter um liame, uma íntima ligação com o custo do serviço prestado.

Ante o quadro, reafirmo o entendimento externado no exame do pedido liminar, declarando a inconstitucionalidade do item IV da Tabela I; dos itens III – notas 1 e 2 –, IX, X, alínea “b”, XI, alínea “c”, XIV, alínea “a”, e XVIII, alíneas “b” e “c”, da Tabela IX; dos itens II, alíneas “d” e “e”, IX, alínea “a”, XI, alínea “b”, XIII, alíneas “a” e “b” – notas 2, 3, 5, da Tabela XIII; do item I da Tabela XIV; dos itens I a VIII, no ponto concernente aos depositários públicos, da Tabela XVI; e do item III da Tabela XIX; da Lei nº 11.960/1997.

Pelos mesmos fundamentos, assento a inconstitucionalidade do item IV da Tabela I; dos itens I – e notas 1, 3, 7 e 8 –, V, alínea “b”, e IX, alíneas “a” e “b”, da Tabela IX; itens II, alíneas “d” e “e”, IX, alínea “a”, XI, alínea “b”, e XIII, alíneas “a” e “b”, bem assim as notas 1, 2, 3 e 5, da Tabela XIII; do item I da Tabela XIV; dos itens I a VIII, no tocante aos depositários públicos, da Tabela XVI; e do item III Tabela XIX; da Lei nº 16.741/2010.

É como voto.