

# A UTILIZAÇÃO DO VALOR DA CAUSA NA BASE DE CÁLCULO DAS CUSTAS JUDICIAIS: UMA ANÁLISE À LUZ DA ESPÉCIE TRIBUTÁRIA TAXAS

Ana Júlia Eugênio<sup>1</sup>

**Resumo:** As custas judiciais, analisadas sob a perspectiva da espécie tributária taxas, sob a qual pertencem, devem guardar consonância com as regras que regem a espécie tributária, bem como quanto aos princípios informadores. O escopo das taxas condecora o princípio da justiça fiscal, ao serem utilizadas para custear um serviço público aproveitado pelo contribuinte, ou quando de utilização compulsória, posto à disposição deste e ainda pelo exercício do Poder de Polícia. Deste modo, é esperado que a base de cálculo aplicada ao tributo guarde referibilidade com o custo da administração na prestação do serviço ou na execução do poder de polícia sob pena de desnaturar-se em impostos, que, ao não possuírem destinação e vinculação, se pautam em outros fatos, tais como o patrimônio e renda dos contribuintes, bem como as atividades por eles desempenhadas. No caso específico das custas judiciais, que serão objeto de análise deste trabalho, denota-se que estas, enquadradas na espécie tributária taxas, não guardam qualquer referibilidade com o custo dispendido pela Administração Pública na realização do serviço ao possuírem como base de cálculo o valor da causa, que condiz com o proveito econômico almejado pela parte autora.

**Palavras-chave:** custas judiciais; base de Cálculo; custo da atuação estatal; valor da causa.

## 1. INTRODUÇÃO

A tributação constitui legítimo poder-dever do Estado, que, com este exercício, torna possível angariar recursos necessários ao desenvolvimento de suas atividades.

Em verdade, as atividades desempenhadas pelo Estado na prestação de serviço público implicam em elevados gastos, que devem ser subsidiados por meio da tributação como prestação de caráter compulsório. Contudo, ao exigir tributos, o Estado deve se atentar às balizas constitucionais, sob pena de infringir direitos fundamentais, tendo em vista que a tributação, de forma direta, atinge o direito à propriedade privada e à liberdade.

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia.

Pois bem, considerados os direitos fundamentais, ainda assim, imprescindível se faz a atividade tributária para promover os ditames da República Federativa do Brasil, que se sustentam na promoção da liberdade, justiça, solidariedade e igualdade.

Contudo, tais observações merecem destaque ao se relacionarem à prestação de serviço público *uti universi*, que podem ser classificados em serviços gerais e englobam os serviços prestados à coletividade em geral, sem haver a determinação do usuário e a possibilidade de se mensurar quando cada um usufrui, diretamente, do serviço. Deste modo, razoável se faz que o custeio desses serviços seja repartido entre todos, por meio dos impostos, que possuem flexibilidade na destinação, de modo que os gestores empreguem da forma que melhor beneficie o interesse público, respeitadas as balizas da Lei Orçamentária, homenageando, assim, o princípio da solidariedade contributiva.

De forma distinta acontece com as taxas, que sempre serão exigidas quando presentes a prestação de serviço público, específico e divisível, fornecidos ao contribuinte ou postos a sua disposição, bem como em razão do exercício do poder de polícia.

Deste modo, denota-se a presença do caráter contraprestacional, onde o particular deverá remunerar o serviço público ou o exercício do Poder de Polícia, em homenagem ao princípio da Justiça Fiscal. Ou seja, dado a hipótese de prestar serviço público específico e divisível, bem como pelo exercício regular do poder de polícia, deve ser a consequência pagar determinada quantia em razão da prestação do serviço.

Ressalta-se, ainda, a vinculação das taxas a uma atuação estatal, cujo valor a ser pago, deverá guardar referibilidade ao custo da atuação estatal. E é sobre a referibilidade entre o custo da atuação estatal e a da base de cálculo das taxas que este trabalho se debruçará, mormente, no que concerne às custas judiciais, que são fixadas em razão do valor da causa.

O presente artigo, com apoio no método dedutivo, dispensando maior atenção às diversas obras que tratam do tema, tem por escopo analisar a base de cálculo utilizada nas custas judiciais para fins de pagamento de taxas, que deveria corresponder ao custo da prestação jurisdicional, o que não se verifica na prática, ao se utilizar, para fins de estabelecimento do valor, o valor da causa, que corresponde ao proveito econômico perquirido pela parte.

A justificativa para o presente estudo permeia os arredores do acesso à justiça, direito fundamental. Ao possuírem as custas judiciais, o valor da causa como base de cálculo, observa-se, em muitos casos, óbice à consecução do disposto no art. 5º, XXXV da Constituição Federal, que aduz que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça à direito, restringindo o acesso à justiça, ou dificultando-o.

Ainda sob o manto da justificativa, ressalta-se a importância dos ditames da destinação aplicada às taxas, que, ainda que não prevista na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional, se faz presente, quando realizada a análise dos arts. 145, II e §2º da Constituição Federal, que tratam, respectivamente, da regra matriz de incidência das taxas bem como vedação à utilização de base de cálculo própria dos impostos. Melhor dizendo, é possível depreender que as taxas têm como fim remunerar o serviço público e o exercício do poder de polícia.

Cristalina a relevância da temática abordada tendo em vista que inúmeras taxas estão sendo cobradas sem, contudo, guardarem referibilidade com o valor do serviço, sob a alegação de extrema dificuldade para que o valor da prestação seja mensurado, o que, na prática, é inadmissível, em razão do princípio da transparência aplicado à Administração Pública, mormente para o cumprimento do disposto no art. 163, I da Constituição Federal, que trata das finanças públicas, materializada e tratada com afinco na Lei Complementar 101/2000 que trata da Responsabilidade Fiscal, sendo pautada na ação planejada e transparente.

Com o objetivo de esclarecer este relevante tema, serão apresentadas breves consideração acerca da espécie tributária taxas, bem como sua aplicação às custas judiciais e os reflexos que a fixação da base de cálculo levando em consideração o valor da causa viola a espécie tributária submetida.

Enfatiza-se que o presente artigo não tem a pretensão de esgotar o assunto, mas sim expor a problemática sob a qual versa o tema, contribuindo para o fomento do debate acerca do instituto com o fim de se ver realizados os preceitos insculpidos no texto constitucional.

## 2. BREVE REFLEXÃO ACERCA DA ESPÉCIE TRIBUTÁRIA TAXA

Antes de adentrar, pormenorizadamente, no tema alvo deste artigo, imperioso realizar uma breve reflexão acerca das taxas enquanto espécie tributária, em razão de ser o adequado entendimento de seus elementos substanciais que conduzirão ao raciocínio desenvolvido ao longo do trabalho.

Insta salientar que a taxa é um tributo que permeia diversas divergências doutrinárias no que tange à sua definição, em razão de os estudos em outras grandes áreas do conhecimento, especialmente pela Ciência das Finanças, acabarem por influenciar no conceito e na natureza jurídica desta espécie tributária.

Contudo, conforme apregoa o professor Geraldo Ataliba, “o objeto possível do conhecimento jurídico deve ser o dado positivo (...) cujo limite não é lícito ultrapassar.<sup>2</sup>” Deste modo, visando promover uma análise puramente jurídica, o objeto de estudo será delimitado à esta ciência social aplicada.

A Constituição, em seu art. 145, II, aduz que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, poderão instituir taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

Em mesma direção acompanha o CTN, em seu art. 77, que suscita que o fato gerador das taxas é o exercício regular do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Roque Antônio Carraza (2013, p.608), define as taxas como sendo:

“Uma obrigação *ex lege* ligada à realização de uma atividade estatal relacionada, de modo específico, ao contribuinte, embora muitas vezes por ele não requerida, ou, até mesmo, sendo para ele desvantajosa. Pode-se dizer que há uma contraprestação, sendo que, o Estado, ao prestar determinado serviço público é remunerado pelo pagamento de taxas. A taxa tem por hipótese de incidência uma atuação diretamente diferida ao contribuinte.”

---

<sup>2</sup> ATALIBA, Geraldo. “Hipótese de Incidência”. Malheiros Editores. 2004. P.132.

Nesta senda, dada a prestação de um serviço público nos moldes da especificidade e divisibilidade, surge a obrigação tributária apta a ensejar o pagamento de taxa, que tem caráter contraprestacional e está intimamente ligada ao contexto da oposição do interesse público ao interesse particular.

Concernente ao caráter de contraprestação aplicado as taxas, em muito se discute se estas verdadeiramente revestem esta qualidade. Aqueles que não sustentam esta tese se baseiam na premissa de que o caráter contraprestacional desnatura a inserção das taxas ao gênero tributário.

Isso porque, segundo Novelli (1995, p119 apud Ferraz 2013, p.111):

“(...) se a taxa é um tributo e não um preço, cumpre, também, irrecusavelmente reconhecer, por amor a coerência, que ela não pode, em definitivo, representar (...) uma contraprestação. E não pode pela simples razão de que, enquanto tributo, constitui, em verdade, um gravame, quer dizer, uma prestação (patrimonial) imposta por lei, que o Estado deve exigir do sujeito ao qual particularmente concerne o exercício, por aquele, de uma potestade (função) pública (poder jurisdicional, poderes administrativos de polícia, ordenação, de certificação, etc.).”

Contudo, coaduna-se com o entendimento de que a contraprestação homenageia o princípio da Justiça Fiscal, onde, se de um lado, tem-se a concorrência de toda a sociedade para o custeio das despesas gerais do Estado, por meio dos impostos, por outro lado, razoável se faz, dada a hipótese de prestar serviço público específico e divisível, bem como pelo exercício do poder de polícia, ter como consequência o pagamento de determinada quantia para remunerar a atuação estatal, evitando que o gasto seja diluído entre aqueles que não provocaram a atuação estatal.

Para além do caráter contraprestacional, imprescindível se faz a presença da natureza tributária enquanto prestação obrigatória de Direito Público, que é o regime jurídico a que estão submetidos os serviços públicos.

Nesse sentido, Greco (RT 456. p. 39-44), conforme citado por FERRAZ (2013. p. 87), acrescenta:

“A caracterização de serviço público não se daria nem por um fator objetivo (essencialidade do serviço) nem subjetivo (entidade pública prestando o serviço), mas por um elemento *formal* consistente no regime público imposto pela lei à prestação de determinado serviço”.

Assim, a hipótese de incidência das taxas está restrita à duas condições: i- o exercício do poder de polícia pelo Estado; ii- a prestação de serviço público específico e divisível. Assim, para que a tributação por meio de taxas esteja em consonância com sua hipótese de incidência, é imprescindível a presença de duas leis: uma de natureza administrativa, que regula o exercício do poder de polícia ou a prestação do serviço e outra, de índole tributária, que prestado o serviço ou exercitado o poder de polícia, nasce, *in concreto* a obrigação tributária ao pagamento de taxas.

## 2.1 DA REGRA MATRIZ DE INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA DAS TAXAS

Haja vista ser a tributação uma atividade estatal que busca a prestação pecuniária de forma compulsória, os limites ao poder de tributar são de suma importância, devendo a tributação obedecer a parâmetros racionais de estruturação lógica das normas jurídicas.

A regra matriz de incidência tributária, também chamada de fenomenologia da incidência da norma tributária é, por excelência, uma regra de comportamento<sup>3</sup> e estuda a subsunção do fato à norma, quando aquele (fato) guardar absoluta identidade com o desenho normativo da hipótese (norma).

O antecedente da norma tributária representa a norma geral e abstrata, caracterizada pela previsão hipotética que elenca as formas que deverão estar presentes em um acontecimento social para que seja considerado fato jurídico e a norma individual e concreta, que representa a realização efetiva e concreta de um fato que passa a assumir uma feição enunciativa peculiar.

---

<sup>3</sup> CARVALHO. Paulo de Barros. “Curso de Direito Tributário”. 21ªEd. Saraiva. 2009. p. 281.

É no interior do antecedente da norma jurídico tributária, melhor dizendo, na hipótese, que são tratados os critérios material, espacial e temporal da regra matriz de incidência tributária. Assumindo, estes, feição de proposição descritiva de situação objetiva real, construída pelo legislador, que recolhe os dados da realidade transformando-os em fatos jurídicos e selecionando as propriedades que utilizou para caracterizá-los.

Já no consequente, estão inseridos os critérios pessoal e quantitativo, porquanto seja o consequente a prescrição de direitos e obrigações para as pessoas físicas e jurídicas compreendidos no acontecimento do fato jurídico tributário. Ou seja, o consequente, ao preceituar uma conduta, desenha a previsão de uma relação jurídica, que se instala, dado a concretização do fato nele previsto.

### **2.1.1 Critério Material**

O critério material descreve um comportamento que une um verbo e um complemento, conforme leciona Paulo de Barros Carvalho.<sup>4</sup> O critério material das taxas é a atuação estatal, ao prestar serviço público específico e divisível e exercer o poder de polícia.

Serviço público é toda utilidade destinada à coletividade, mas que pode ser fruída de forma singular, sendo desempenhado pelo Estado ou quem lhe faça as vezes, em um regime de direito público.<sup>5</sup>

Ressalta-se, que para fins de compreensão do instituto da taxa, qualquer definição de serviço público deverá abarcar os elementos subjetivo, formal e material.

Nesse sentido, vale transcrever classificação da Ministra do Superior Tribunal de Justiça Regina Helena Costa:

“Resumidamente, o elemento subjetivo significa que o serviço público é sempre uma atividade de incumbência do Estado; o elemento formal diz com o regime jurídico próprio a que se sujeita tal atividade – de direito administrativo – distinto, portanto, daquele aplicável aos serviços de natureza privada; e, por fim, o elemento material, a relevar

---

<sup>4</sup> IDEM.

<sup>5</sup> MARINELA, Fernanda. “Direito Administrativo”. 11ª Edição. Saraiva Jur. 2017.

que serviço público é sempre uma atividade de interesse público, jamais podendo concernir apenas ao interesse de uma ou algumas pessoas.” (COSTA, 2018, p.149)

No que tange ao Poder de Polícia, que também enseja a cobrança por meio de taxas, este se traduz na atividade administrativa que se expressa por meio de atos normativos, que condicionam a liberdade e a propriedade dos indivíduos para que estes direitos sejam exercidos de forma compatível com os interesses sociais.<sup>6</sup>

Conquanto se tenha conceituado Poder de Polícia meramente para fins didáticos, a análise do presente estudo se restringirá às taxas aplicadas na prestação de serviço público.

Nesta senda, o critério material das taxas, no caso das de serviço, será uma atuação estatal, materializada em uma obrigação de fazer, pormenorizada em lei, que se traduz em um proveito relacionado ao contribuinte, designado serviço público.

Embora se tenha a prestação de serviço como o critério material das taxas, as bases legais o subdividem em dois critérios, um como sendo a utilização efetiva e outro como sendo a utilização potencial. A utilização efetiva pressupõe duas condutas, sendo uma do sujeito ativo, de prestar o serviço e outra do sujeito passivo, de utilizá-lo, se quiser. Ressalta-se que o sujeito ativo somente poderá cobrar a taxa do sujeito passivo, nesta modalidade, no instante em que advier um proveito a este, decorrente da execução do serviço. Deste modo, é possível depreender que a conduta do usuário em utilizar ou não o serviço é discricionária.

Já no que tange, a expressão “utilização potencial”, empregada pelo legislador, denota-se que esta resulta em verdadeira equivocidade semântica, vez que a utilização pressupõe, de imediato, uma ação e não uma possível ação.

Contudo, depreende-se que a utilização potencial está intimamente relacionada à colocação à disposição do serviço, que estando disponível,

---

<sup>6</sup> IDEM.

independe de utilização do contribuinte para fins de incidência de taxa, que passará a ter caráter compulsório.

Nesse sentido, esclarece Regina Helena Costa:

“(…) a utilização potencial de serviço público específico e divisível somente pode dar suporte à exigência de taxa quando se tratar de atividade de utilização compulsória, isto é, que deve ser obrigatoriamente colocada à disposição dos administrados.” (COSTA, Regina Helena, 2018, p.150)

Ademais, a compulsoriedade nasce da lei ao tratar-se de serviços públicos primordialmente considerados de interesse geral. Ou seja, se um Estado fornecer um serviço público de necessária utilização, sem que o usuário possa escolher outra alternativa para dele prescindir, a relação que se vislumbra não é de mera coordenação, mas de imposição.<sup>7</sup>

Não obstante, evidencia-se a necessidade no cumprimento da estrita legalidade ao impor um serviço público como sendo de caráter compulsório, devendo este, guardar consonância com o princípio da supremacia do interesse público ao particular, em homenagem à premissa basilar do regime administrativo. Por assim dizer, apenas a disponibilidade de serviços públicos de fruição obrigatória que autorizará o legislador da pessoa política competente a exigir a taxa de serviço fruível.

Ainda, o serviço público remunerado mediante taxa, deverá revestir duas características, quais sejam: a divisibilidade e a especificidade. Será específico o serviço que possa ser destacado em unidade autônoma de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas. Ou seja, só será específico, se guardar consonância com o critério pessoal das taxas, melhor dizendo, a regra matriz deverá apontar para um determinado número de pessoas, ainda que, no plano fático, o serviço tenha sido criado sob uma unidade autônoma.

Será divisível o serviço quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um de seus usuários. Ou seja, será divisível aquele serviço que, passível de utilização individual, houver a possibilidade mensurar o poder o

---

<sup>7</sup> MARTINS. Ives Granda da Silva. “Caderno de Pesquisas Tributárias” nº10. Resenha Tributária. 1985, p.143 *apud* FERRAZ. Roberto. “Taxa. Instrumento de Sustentabilidade”

quanto cada um utiliza, de modo a ser calculado o valor a ser pago por cada contribuinte. Denota-se, desde modo, que a divisibilidade está intimamente ligada ao critério da especificidade.

Ademais, como critério basilar das taxas, está a vinculação, cuja hipótese de incidência impescinde de uma atuação estatal. Ou seja, a lei põe uma atuação estatal no aspecto material da hipótese de incidência. E é sobre a atuação estatal que deverá ser remunerado o serviço público. Contudo, passaremos a analisar a base imponible, dada a atuação estatal colocada na hipótese de incidência das taxas.

### **2.1.2. Critério Espacial**

O critério espacial é utilizado para que seja fixado o local onde o fato deve ocorrer para sejam irradiados seus efeitos caracterizadores, não podendo ser confundido com o campo de vigência das leis. Este será o espaço onde vige a norma, não se confundindo com o aquele, que, conforme dito, é o local eleito pela norma jurídica em que o fato gerador deva ocorrer.

Contudo, a lei, nem sempre, tratará, de forma expressa, do local onde o tributo será devido, trazendo apenas balizas para a exigência da exação tributária fixada em critérios genéricos nos quais, qualquer fato que se suceda sob o manto da vigência territorial estará apto a ensejar seus efeitos.

Nas taxas, o critério espacial será o local onde é exercido o poder de polícia ou, no caso dos serviços públicos, sejam prestados ou disponibilizados, possuindo, conforme dito, conotação genérica.

### **2.1.3. Critério Temporal**

O critério temporal representa o momento, eleito pela norma em que se presume ocorrido o fato gerador apto a ensejar a obrigação tributária ao pagamento de tributos, ou seja, é o momento em que “acontece o fato descrito, passando a existir o liame jurídico que amarra devedor e credor, em função de um objeto – o pagamento de certa prestação pecuniária.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> CARVALHO. Paulo de Barros. “Curso de Direito Tributário.” Saraiva. 21ªed. p.295.

Deste modo, nas taxas, o critério temporal será o momento em que o serviço público foi o prestado ou o poder de polícia exercido.

#### **2.1.4. Critério Pessoal**

O critério pessoal define os sujeitos que são inseridos na relação jurídico tributária, sendo este sujeito ativo, que é o credor da obrigação e o sujeito passivo que é o devedor.

Aplicado às taxas, tem-se que o sujeito ativo é aquele que tem direito a exigir a prestação pecuniária decorrente do exercício do poder de polícia ou prestação de serviço público específico e divisível.

Já o sujeito passivo é aquele de quem é exigido o cumprimento da obrigação, ou seja, a pessoa física ou jurídica que exerça atividade que deverá ser controlada pelo Poder Público por meio do Poder de Polícia, ou ainda, aquele que tenha serviço público específico e divisível colocado a sua disposição.

#### **2.1.5. Critério Quantitativo**

O critério quantitativo diz respeito ao *debitum tributário*, que é a junção entre a base de cálculo, que é uma unidade de medida descrita pelo legislador e a alíquota, que dá a compostura numérica da dívida, sendo chamada pela doutrina de cota, fração ou parte que o Estado chama para si, após definida a base de cálculo.

Ressalta-se que a base de cálculo tem, como uma de suas características a função comparativa, que confirma, infirma e afirma o verdadeiro critério material da hipótese de incidência<sup>9</sup>. Ou seja, a base de cálculo deverá estar em consonância com o critério material.

Segundo Geraldo Ataliba, “a base imponible é a dimensão do aspecto material da hipótese de incidência. É, portanto, uma grandeza ínsita na hipótese de incidência.”<sup>10</sup> Ou seja, para a quantificação de um fato tributário, necessária se faz a definição de um padrão ou unidade de referência que exprima o critério para a realização de uma operação, ou de combinação destas, sobre números.

---

<sup>9</sup> IDEM.

<sup>10</sup> ATALIBA, Geraldo. “Hipótese de Incidência”. Malheiros Editores. 2004. P.108.

No caso das taxas, conforme já elencado, o critério material consiste na atividade estatal de prestar serviço público específico e divisível bem como pelo exercício regular do poder de polícia, de modo que, a base de cálculo ao afirmar o critério material da hipótese de incidência deverá, necessariamente, guardar consonância com o critério material das taxas, que consiste em uma prestação estatal.

Nesse sentido leciona Hector Villegas sobre as taxas:

“Tem limites que são naturais a sua própria conformação objetiva e que são referidos ao seu montante. Estes limites devem partir da noção básica, segundo a qual a mesma é um tributo vinculado, sendo sua hipótese de incidência uma determinada atividade estatal suscetível de ser individualizada, relativamente a determinada pessoa. Daí por que a fixação do montante não pode levar em conta circunstancia inerentes à pessoa ou aos bens do obrigado (que são hipóteses de incidência de imposto), mas só circunstancias atinentes à atividade em si mesma, por ser ela e não outra, a hipótese de incidência correspondente às taxas. ”<sup>11</sup>

Assim, sendo a taxa um tributo vinculado que tenha como antecedente a prestação estatal e como consequente a obrigação tributária ao pagamento de taxas, esta contraprestação deverá guardar referibilidade com o custo da atuação estatal para não gerar, assim, uma distorção do fato gerador e desnaturar o tributo.

### **3. AS CUSTAS JUDICIAIS E SUA RELAÇÃO COM O CUSTO DA ADMINISTRAÇÃO.**

A tutela jurisdicional, excluídos os casos abarcados pela Assistência Judiciária Gratuita, é um serviço público remunerado, incumbindo as partes o provimento dos atos que realizarem ou requererem no processo.

---

<sup>11</sup> VILLEGAS, Hector. “Verdades e ficções em torno do tributo denominado taxa.” In RDP 17/337 *apud* ATALIBA, Geraldo. Hipótese de Incidência Tributária. Malheiros Editores. 2004. P.111.

Humberto Teodoro Junior, leciona que “são custas as verbas pagas aos serventuários da justiça e aos cofres públicos pela pratica de ato processual, conforme a tabela da lei ou regimento adequado.”<sup>12</sup>

Não restam dúvidas que as custas se submetem ao gênero tributário taxas, eis que estão vinculadas a uma atividade do Estado (prestar serviço jurisdicional), e o produto arrecado busca remunerar a prestação jurisdicional, ou seja, é destinado a manutenção daquela atividade, bem como a inserção no manto da especificidade e divisibilidade, características elencadas pela Constituição ao se definir as taxas.

Questão importante a ser adentrada se refere à sujeição passiva para o pagamento das custas. Para responder a esta indagação, socorremo-nos ao Processo Civil, que considera, para fins de pagamento das custas o princípio da causalidade e atribui responsabilidade pelo pagamento das custas e emolumentos àquele que deu causa a propositura da ação. Em outras palavras: a movimentação do aparato estatal, para reparação de algum direito lesado, não pode reverter-se em prejuízo a quem tenha razão.

No que tange às discussões acerca da natureza jurídica das custas processuais, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento em sede de ADI nº1.444-7/PR, que se trata de espécie tributária taxa, submetendo-se ao seu regime jurídico tributário. Deste modo, a análise das custas judiciais, deve ser realizada sob o manto do direito tributário, se submetendo à regra matriz de incidência das taxas, bem como aos princípios intrínsecos à esta espécie tributária, tais como a legalidade e anterioridades.

Como forma de delimitação serão analisadas as custas no âmbito do Estado de Minas Gerais sendo estas fixadas com base no valor da causa, conforme Tabela de Custas disponibilizada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais<sup>13</sup>, segmentadas conforme a competência da Vara, bem como por meio da gradação entre o valor dado à causa.

---

<sup>12</sup> JÚNIOR. Humberto Teodoro. “Curso de Direito Processual Civil.” 56ª Ed. Forense. 2015. p. 398.

<sup>13</sup> Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. “Tabela de Custas – 1ª Instância/2018. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/processos/custas-emolumentos/tabela-de-custas-1-instancia-2018.htm>

Sendo a taxa, espécie tributária que possui como critério material prestar serviço público específico e divisível bem como exercer o poder de polícia, é possível inferir que estas são tributos vinculados a uma atividade estatal, bem como, diferentemente dos impostos, possuem destinação específica, para remunerar determinado serviço prestado ao contribuinte, bem como a atividade oriunda do exercício do Poder de Polícia.

Segundo Sasha Calmon Navarro Coelho (2006, p.70):

“No caso das taxas, duas funções tem a base de cálculo, incontornáveis: a primeira medir a atuação do Estado que lhe está subjacente. A segunda, veritativa, de confirmar o fato eleito como fato gerador do tributo.”

Nesse sentido também é a jurisprudência:

Ementa

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TAXA JUDICIÁRIA. NATUREZA JURÍDICA: TRIBUTO DA ESPÉCIE TAXA. PRECENTE DO STF. VALOR PROPORCIONAL AO CUSTO DA ATIVIDADE DO ESTADO.

Sobre o tema da natureza jurídica dessa exação, o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de se tratar de tributo da espécie taxa (Representação 1.077). Ela resulta da prestação de serviço público específico e divisível, **cuja base de cálculo é o valor da atividade estatal deferida diretamente ao contribuinte. A taxa judiciária, deve, pois, ser proporcional ao custo da atividade do Estado a que se vincula.** E há de ter um limite, sob pena de inviabilizar, à vista do valor cobrado, o acesso de muitos à Justiça. Ação direta julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade dos §§2º e 5º do artigo 114 do Código Tributário Nacional. (GRIFOS NOSSOS) <sup>14</sup>

Deste modo, a retributividade é a maior característica das taxas, devendo, portanto, as custas, por serem taxas, guardarem consonância com o custo da administração sob pena de, desnaturaram-se à impostos. Em outras palavras: concernentemente à prestação jurisdicional, não há diferenciação entre uma e outra lide proveniente do valor da causa. A base de cálculo fixada no valor da causa não mede a atuação estatal, mede fato do contribuinte ou seus interesses

---

<sup>14</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 948/GO – Goiás. Relator (a): Min. FRANCISCO RESEK. Julgamento: 09/11/1995. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação DJ 17-03-2000 PP – 00002

com a aplicação de princípios, tais como a capacidade contributiva, que não são aplicáveis às taxas.

A prestação jurisdicional não irá variar por ser maior ou menor o valor da causa. O magistrado será o mesmo, respeitadas as regras de competência, a tramitação seguirá o fluxo ordinário, ressalvados os casos de prioridade de tramitação elencado no Código de Processo Civil. Em suma, a fixação da base de cálculo tendo como critério o valor da causa, não confirma a materialidade do fato jurígeno das taxas: a prestação de serviço público específico e divisível.<sup>15</sup>

Ainda no mesmo sentido leciona Roque Antônio Carraza, que “conquanto não seja necessária perfeita coincidência entre o custo da atividade estatal e o montante exigido a título de taxa, deve haver, no mínimo, uma correlação entre ambas.”<sup>16</sup>

Ou seja, ao contrário do que acontece nos impostos, as taxas não podem ser instituídas com o fito exclusivo de arrecadar dinheiro para os cofres públicos. Em complemento a este argumento, ainda se tem a vedação, elencada no art. 145, §2º da Constituição Federal, que aduz que as taxas não poderão ter base de cálculo própria dos impostos, ou seja, não poderão levar em conta índices de tributação intrínsecos aos impostos, como exemplo o patrimônio, a renda e a despesa.

### 3.1. DA ANÁLISE DA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM ADI 3.826/GOIÁS.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº3.826/GOIÁS, foi ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em oposição ao art. 2º, CAPUT, e parágrafo único da Lei 14.376/02 do estado de Goiás, que utiliza o valor da causa como base de cálculo para o pagamento das custas judiciais.

A argumentação dos Requerentes é pautada na violação ao art. 5º, inciso XXXV, que trata do acesso à justiça; art. 145, inciso II e §2º, que tratam,

---

<sup>15</sup> CARRAZA, Roque Antônio. “Curso de Direito Constitucional Tributário.” 29ª Ed. Malheiros Editores. p.626

<sup>16</sup> IDEM

respectivamente da regra matriz de incidência das taxas e trazem a vedação a utilização, nas taxas, de base de cálculo própria dos impostos.

Ademais, ainda em sede de argumentação, o Conselho Federal da OAB elencou que o valor empregado como base de cálculo não afere a toda evidência a atividade estatal passível de taxa, bem como a elucidação de outros parâmetros, ainda que extrajudiciais, que levem em conta parâmetros estranhos ao custo da administração não guarnecem consonância com a espécie tributária.

O Supremo Tribunal Federal, ao decidir a ADI, elucidou, fazendo menção a decisões proferidas em outras oportunidades, que o valor da causa poderia ser utilizado como base de cálculo das custas judiciais, desde que haja definição dos valores mínimos e máximo, bem como pautou-se na premissa da dificuldade em se encontrar outra quantificação razoável e, ainda, de apurar, com precisão, o gasto despendido. Aduz a Corte, ainda, que o valor da causa não constitui base de cálculo da taxa, atuando apenas como critério para sua incidência.

Pautando-se neste entendimento foi editada a Súmula 667: “Viola a garantia constitucional de acesso à justiça a taxa judiciária calculada sem limite do valor da causa.”<sup>17</sup>

Deste modo, o Supremo Tribunal Federal, pelos argumentos descritos, vem admitindo o cálculo das custas com base no valor do proveito pretendido pelo contribuinte, somente repelindo, por ofensa ao art. 5º, XXXV da Constituição Federal, os atos normativos que não fixarem um limite, um teto para o quantum devido a título de custas ou taxas judiciais.

Entretanto, a questão não se reduz, ainda que de suma importância por tratar-se de direito fundamental, ao acesso à justiça, conforme explicitado pelo Supremo Tribunal Federal. É de imprescindível importância a observância dos preceitos constitucionais quando da instituição das taxas e ainda dos critérios contidos na regra matriz de incidência tributária sob pena de ser o tributo, manifestamente inconstitucional por violar os direitos, também fundamentais de propriedade privada e de liberdade, bem como expressa violação ao princípio da legalidade.

---

<sup>17</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. “Ação Direta de Inconstitucionalidade 1444-7”. Relator Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, 2003.

Ao não ser dimensionada a base de cálculo das taxas, mormente das custas judiciais, no custo dos serviços públicos específicos e divisíveis ou no custo do exercício do poder de polícia, apartado estará o nexo lógico entre a hipótese de incidência do tributo e a base imponible.

A jurisprudência considera que para a fixação do valor a ser pago à título de taxas, deve haver correspondência ao custo da Administração Pública:

Ementa

REPETIÇÃO DE INDÉBITO TRIBUTÁRIO - TAXAS DE LIMPEZA, CONSERVAÇÃO, COMBATE A SINISTRO E ILUMINAÇÃO PÚBLICA - TRIBUTOS QUE CUSTEIAM SERVIÇOS "UTI UNIVERS1", ALÉM DE NÃO CORRESPONDEREM AO EFETIVO CUSTO DA ATIVIDADE - SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA MANTIDA.

**"Considerando que as taxas no caso não preenchem o indispensável requisito da divisibilidade, além de não serem calculadas com base no efetivo custo dos serviços, indevida sua exigência, o que autoriza a contribuinte que as pagou a ter restituídos tais valores com juros (estes contados do trânsito em julgado do feito) e correção". (...) (GRIFOS NOSSOS)<sup>18</sup>**

Ademais, sob o argumento de manifesta impossibilidade ou dificuldade para que o custo da administração seja mensurado, evidente a violação ao princípio da transparência que é basilar ao Direito Administrativo moderno. Ou seja, dada a prestação de um serviço ou o exercício do poder de polícia, imprescindível se faz a informação aos contribuintes e a todos os interessados da forma como se chegou na definição de determinado valor cobrado à título de taxa.

Por conseguinte, a o Supremo Tribunal Federal furtou se da análise jurídico-tributária ao analisar as custas judiciais e a fixação de sua base de cálculo sob o valor da causa somente sob o viés do direito fundamental ao acesso à justiça, que mesmo sendo de suma importância, não deve ser analisado de forma apartada aos princípios e regras que regem esta espécie tributária.

---

18 TJ/SP. Apelação: APL 9054974-97.2001.8.26.0000 SP 905497497.2001.8.26.0000. Relator: Luiz De Lorenzi. DJ: 06/12/2011 **JUSBRASIL**, 2011. Disponível em: < <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20952912/apelacao-apl-9054974972001826-sp-9054974-9720018260000-tjsp>>

### 3.2. DA POSSIBILIDADE DE MENSURAR O CUSTO DA ATUAÇÃO ESTATAL NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL.

Sob o argumento da dificuldade em mensurar o custo da atuação estatal na prestação jurisdicional para fins de fixação do critério a ser adotado na base de cálculo das custas, observa-se a Portaria Conjunta nº373, que institui, no âmbito da Justiça Comum de Primeiro Grau do Estado de Minas Gerais, o “Projeto Execução Fiscal Eficiente” e propõe que as execuções de valores baixos não sejam realizadas pelo Judiciário e sim por outros meios, como o protesto judicial.

Ademais, a atuação das Procuradorias Municipais, orientada pela Portaria, ao mensurar o custo do processo, é no sentido de verificar a viabilidade ou não do ingresso da execução fiscal, ao ser ponderado o valor devido na execução fiscal e o custo do trâmite do feito. Assim, é de se concluir de que há a possibilidade de ser mensurado o custo da atuação estatal na prestação jurisdicional.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais elenca que “a maioria das ações de execução fiscal envolvem valores que não ultrapassam R\$ 2 mil, enquanto o custo médio de um processo é de R\$ 3.500.”<sup>19</sup>

Ressalta-se, ainda, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000), que tem por escopo principal, a ação planejada e transparente dos administradores na gestão das contas públicas, prevê, em seu art. 14, §3º o cancelamento do débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Portanto, evidente a possibilidade de mensurar o custo da atuação estatal na prestação jurisdicional, o que importa na possibilidade de ser adotado, como base de cálculo, nas custas judiciais, o valor, ainda que aproximado, dispendido

---

19 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. “Projeto inédito no TJMG propõe a extinção de ações de execução fiscal”. **Jusbrasil**. Disponível em: < <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/noticias/162656598/projeto-inedito-no-tjmg-propoe-a-extincao-de-aco-es-de-execucao-fiscal>>

pela Administração, na prestação do serviço, assim, prestigiando o regramento tributário aplicado às taxas.

### 3.3. DA GRATUIDADE DE JUSTIÇA – ISENÇÃO AO PAGAMENTO DE CUSTAS PROCESSUAIS

O ordenamento jurídico brasileiro garante a gratuidade de justiça, quando verificada a ausência de possibilidade de a pessoa física ou jurídica arcar com o ônus processual, garantindo, desde modo, o disposto no art. 5º, XXXIII da Constituição Federal que trata do acesso à justiça.

Para fins de discussão no bojo do presente trabalho, quando verificada a insuficiência de recursos para arcar com o custo do processo, as custas judiciais decorrentes desta isenção, outorgada pela Lei nº 14.939/20003 do estado de Minas Gerais, serão suportadas pelo Estado ou por todos aqueles, em solidariedade, que se recorrerem a tutela jurisdicional?

Coaduna-se com o entendimento de que ao Estado, compete assegurar o pleno acesso à jurisdição, que constitui direito fundamental. Deste modo, os custos provenientes da gratuidade de justiça, devem ser custeados pelo Estado, não podendo ser repartido entre os demais contribuintes que se utilizarem da tutela jurisdicional.

Ademais, não poderia ser diferente, em razão da ausência de aplicação do princípio da capacidade contributiva que constitui modulação da carga tributária em matéria de impostos,<sup>20</sup> à espécie tributária taxas, tendo em vista que esta é utilizada para remunerar os serviços prestados pelo Estado, ou ainda, o exercício do poder de polícia, sendo, portando, irrelevante para a hipótese de incidência ou para a gradação das taxas.

Não se descarta o princípio da solidariedade contributiva, decorrente do princípio da capacidade contributiva, que, na seara tributária, se impõe a todos contribuírem para a consecução dos objetivos que a sociedade pretende alcançar.<sup>21</sup> Contudo, ressalta-se que este princípio deverá ser aplicado aos impostos, que, ao não possuírem destinação, podem ser empregados pelo

---

<sup>20</sup> COSTA. Regina Helena. “Curso de Direito Tributário”. 8ªed. Saraiva. 2018.

<sup>21</sup> IDEM.

gestor público, respeitados os limites orçamentários, para financiar os diversos segmentos estatais que necessitarem de recursos.

Portanto, coaduna-se com o entendimento de que a gratuidade de justiça e os custos dela provenientes, deverão ser arcados pelo Estado, que poderá empregar recursos provenientes dos impostos e conseqüentemente aplicados os princípios da capacidade contributiva e solidariedade contributiva.

#### **4. CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, verificou-se que as taxas são tributos vinculados a uma atividade estatal, que na prestação de um serviço público específico e divisível (taxa de serviço) e no exercício regular do poder de polícia (taxa de polícia) possuem, em sua hipótese de incidência, uma ação diretamente referida ao contribuinte.

Nesse ínterim, a característica principal das taxas é a contraprestação, ou seja, a retribuição, pelo contribuinte, do serviço público que usufruiu, ou que, sendo o este de utilização compulsória, estava à sua disposição, ou ainda o ato decorrente do efetivo exercício do poder de polícia.

Pode-se dizer que as taxas beneficiam o princípio da igualdade, somente sendo exigida daquele que se utilizar do serviço público, evitando, deste modo, que demais membros da comunidade arquem com o ônus, sem, contudo, usufruir do serviço.

Nesta ordem de ideias, ainda que a Constituição e o Código Tributário Nacional não definam o valor a ser pago à título de taxas, justamente por ser um tributo vinculado, deve o valor a ser pago corresponder ao custo da administração para prestar determinado serviço público ou exercer o poder de polícia. Ou seja, a base de cálculo utilizada para pagamento das taxas deverá ser o custo da Administração e não fato econômico conforme se verifica nas custas judiciais.

Relativamente às custas judiciais a proposição que homenagearia todos os ditames concernentes a regra matriz de incidência das taxas seria mensurar,

o quanto, em média, custa uma ação, para que, assim, o valor a ser pago guardasse referibilidade com o custo da atuação estatal na prestação do serviço jurisdicional, que conforme exposto alhures, já é realizado pelas Procuradorias Municipais, em consonância com os ditames da Portaria Conjunta 373.

A referibilidade entre o custo da Administração no desempenho de atividades diretamente referidas ao contribuinte e o valor a ser pago à título de taxas, especialmente nas custas judiciais, possibilita evitar os diversos desvios de finalidades aplicados às taxas, que com caráter meramente arrecadatório, visando aumento de receita ao Estado, não prestigiam o real fim da espécie tributária, que, conforme exposto, é utilizada para remunerar o serviço público e o efetivo exercício do poder de polícia.

## REFERÊNCIAS

**ATALIBA**, Geraldo. “Hipótese de Incidência Tributária”. Malheiros Editores. 2004.

**BRASIL**. Constituição (1988). “Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

**BRASIL**. “Lei Complementar 101/2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. ” Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm)>

**BRASIL**. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. “Tabela de Custas – 1ª Instância/2018. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/processos/custas-emolumentos/tabela-de-custas-1-instancia-2018.htm>>

**BRASIL**. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. “Portaria Conjunta nº373/2014.” Disponível em: < <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/pc03732014.pdf>>

**BRASIL**. Supremo Tribunal Federal. “Ação Direta de Inconstitucionalidade 1444-7”. Relator Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347062>>

**CARRAZA**, Roque Antônio. “Curso de Direito Constitucional Tributário. ” 29ª Ed. Malheiros Editores. 2012.

**CARVALHO**. Paulo de Barros. “Curso de Direito Tributário”. 21ªEd. Saraiva. 2009.

**COÊLHO**. Sacha Calmon Navarro. “Comentários à Constituição de 1988”. 10ª Ed. Editora Forense. 2006.

**COSTA**, Regina Helena. “Curso de Direito Tributário. ” 8ª ed. Saraiva Jur. 2018.

**FERRAZ**, Roberto. “Taxa. Instrumento de Sustentabilidade”. Quartier Latin, 2013.

**GUIMARÃES**, Marcela Cunha. **MAZETTI**, Laíse Ângelo. “Transparência e Justiça Fiscal na exigência das taxas”. Direito Tributário e Financeiro. Conpedi. Disponível em: < <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/y0ii48h0/1vtu3xbu>>.

**JÚNIOR**. Humberto Teodoro. “Curso de Direito Processual Civil. ” 56ª Ed. Forense. 2015.

**MARINELA**, Fernanda. “Direito Administrativo”. 11ª Edição. Saraiva Jur. 2017.

**MARTINS**, Ives Granda da Silva. “Teoria da Imposição Tributária”. 2ªEd. LTr. 1998.

**PEREIRA FILHO**. Luiz Alberto. “As taxas e os Preços no Ordenamento Jurídico Brasileiro. ” In: Curso de Especialização em Direito Tributário. Estudos analíticos em homenagem a Paulo de Barros Carvalho. Forense. 2009.

**VALADÃO**. Alexsander Roberto Alves. “Capacidade Contributiva e Taxa. ” Revista da Faculdade de Direito UFPR. Paraná. v.30. 1998