

# Controvérsias sobre taxa judiciária e o financiamento dos fundos de modernização do Poder Judiciário

## Disputes on the judicial tax and the financing of modernization funds for Judicial Power

*Cleucio Santos Nunes*<sup>1</sup>  
Advogado

**Sumário:** Introdução. 1. As teorias jurídicas que deram origem à taxa. 2. Origens da taxa judiciária como instrumento de custeio do Judiciário. 3. A taxa judiciária e a questão da equivalência entre custo do serviço e valor da taxa. 4. O custeio dos Fundos de Modernização do Poder Judiciário.

**Resumo:** O artigo analisa a natureza jurídica das chamadas “custas judiciais” e reforça a conclusão da jurisprudência e de boa parte da doutrina nacional, de que se trata da espécie tributária taxa. Para tanto, revê as principais obras nacionais e estrangeiras que desenvolveram as teorias jurídicas e econômicas formadoras da distinção entre taxa e imposto. O texto examina também o financiamento dos Fundos de Modernização do Poder Judiciário com a receita das taxas e eventual ofensa à legalidade ou à Constituição, quando os recursos do fundo são destinados ao pagamento de despesas diferentes da ideia de modernização da atividade judicial.

**Abstract:** The article analyzes the legal nature of the so-called “court costs” and reinforces the conclusion of the jurisprudence and a big part of the national doctrine, which is the tax type tax. For this purpose, it reviews the main national and foreign works that developed the legal and economic theories that formed the distinction between tax and other taxes. The text also examines the financing of the Modernization Funds of the Judiciary with the revenue from court costs and possible offense to the legality or the Constitution, when the resources of the fund are used to pay expenses different from the idea of modernizing the judicial activity.

**Palavras-chave:** Taxas. Poder Judiciário. Fundos de Modernização.

**Keywords:** Tax. Judicial Power. Modernization Funds.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela UnB. Mestre em Direito pela Unisantos. Especialista em Direito Tributário e Processo Tributário pela PUC-SP. Professor do Programa de Mestrado da Universidade Católica de Brasília (UCB) e do Centro Universitário de Brasília (UniCeub). Membro do Centro Brasileiro de Estudos Constitucionais. E-mail: cleuciosnunes@gmail.com

## Introdução

A taxa é uma espécie tributária envolta em densas discussões, iniciadas no século XVIII, época em que a tributação passa a ser explicada por análises teóricas, especialmente as teses do *benefício* e do *sacrifício igual* (ou capacidade contributiva). Atualmente, no entanto, espécies tributárias como os impostos e as contribuições especiais assumem um protagonismo muito maior nos debates tributários, provavelmente em razão dos montantes financeiros exigidos, em geral mais elevados do que os cobrados a título de taxas. Além disso, estas últimas espécies se destinam normalmente à manutenção da burocracia estatal ou a finalidades específicas, ressaltando-se que esta última característica se aplica apenas às contribuições.

No entanto, com relação aos aspectos teóricos que marcam os critérios distintivos das espécies tributárias, as taxas despertam muito mais controvérsias, pois seus pontos de contato com as demais espécies são muito próximos, apesar de nos dias de hoje não existirem dúvidas sobre as diferenças entre as modalidades tributárias.

Neste artigo, levantaremos alguns pontos que resistem às distinções teóricas entre taxas e impostos, com foco nas chamadas *custas judiciais*, as quais a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já pacificou tratar-se da espécie tributária *taxa*. Aliás, a literatura jurídica tem defendido que essa cobrança se reveste das características teóricas de taxa, havendo poucas divergências, conforme será exposto. Apesar dessa pacificação em torno do assunto, dependendo da base de cálculo escolhida pelo legislador, pode-se suscitar a questão se realmente trata-se de taxa ou de imposto, ou até mesmo uma forma de contribuição *sui generis*.

Definidas essas premissas teóricas em torno do conceito de taxa e seus desdobramentos, enfrentaremos algumas hipóteses que, uma vez confirmadas, renovam as discussões sobre os modos de ser da taxa judiciária, especialmente porque tem sido justificada para abastecer de receitas fiscais os Fundos de Modernização do Poder Judiciário, razão pela qual não se destinaria propriamente para custear os serviços de prestação jurisdicional, mas para atender demandas indiretas ou remotas do mencionado Poder.

Assim, o texto apresentará argumentos sobre eventual proporcionalidade entre o montante da taxa e os custos de prestação dos serviços jurisdicionais. Como desdobramento dessa questão, nossa investigação teórica analisará se é juridicamente possível destinar-se a receita da taxa aos fundos de modernização do Poder Judiciário e qual é o entendimento da jurisprudência sobre o assunto. Na mesma linha, depois de destinada a receita da taxa ao fundo, poderá ser utilizada para pagamento de despesas de pessoal do Poder Judiciário?

Essas e outras questões de menor relevo serão analisadas e respondidas neste artigo, visando-se lançar novas luzes sobre um tema que, aparentemente resolvido na doutrina e na jurisprudência jurídicas, está ainda a exigir reflexões, talvez mais profundas.

### 1. As teorias jurídicas que deram origem à taxa

A palavra “teoria” advém da expressão grega “*theoresis*”, que significa a conversão de determinado tema em um problema, identificando as partes de um todo e as relacionando

com este, a fim de se compreender melhor o objeto de estudo.<sup>2</sup> Assim, uma teoria sobre a taxa supõe a formulação de um ou mais problemas sobre esse instituto e como é possível resolvê-lo dentro de um sistema de conhecimento regido por argumentos coerentes. Esses problemas, por sua vez, não devem ser forjados de hipóteses concebidas propriamente no plano teórico, mas extraídos de ocorrências fatuais que colocam em dúvida conceitos, concepções e afirmações construídas historicamente e que são aplicadas para responder as dúvidas suscitadas.

A taxa judiciária, popularmente chamada de *custas judiciais*, apresenta-se como um desses problemas da tributação, pois a palavra *custas* guarda peculiaridades a partir do próprio nome histórico que se atribui à cobrança, que não sugere a percepção de uma receita pública; ao contrário, alude à ideia de gastos que o poder público tem para exercer a atuação judicial. Por outro lado, a base de cálculo é normalmente definida como o valor da causa judicial, devendo ser ainda definido um valor-teto como linha de corte para o tributo e o confisco. Na mesma linha de raciocínio, uma cobrança fundada unicamente no valor da causa não é justificável do ponto de vista da atuação estatal, que poderá ser a mesma ou muito semelhante, independentemente do valor que se atribuiu à ação. Acrescente-se que uma causa cujo valor a ela atribuído some a casa dos milhões de reais poderá ter como objeto discussão jurídica pouco complexa, que nem enseje recursos a outros graus de jurisdição. Acrescente-se ainda que, não havendo a cobrança pela atuação do Poder Judiciário especificamente para um ou mais demandantes, as despesas operacionais com a condução do processo teriam que ser compartilhadas com toda a sociedade, inclusive por quem tenha passado pela vida sem ter ingressado uma única vez com ação na justiça. Assim, a cobrança pode ser também um fator de equidade econômica, suficiente para evitar o compartilhamento de despesas de uma atuação estatal que não beneficie a todos difusamente. Além disso, a exigência da taxa judiciária pode servir de instrumento de inibição controlada ao excesso de demandas judiciais, especialmente por quem conhece de antemão possuir pouca chance de vencer a causa. Nesse sentido é inegável a função extrafiscal da taxa judiciária, indutora de um comportamento social desejável, isto é, o exercício racional do direito de demanda. Todas essas questões, devidamente ponderadas, levam ao debate de eventual exclusão do acesso à justiça dependendo do valor da taxa judiciária.

Seja como for, conforme afirmou-se na introdução, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que as *custas judiciais* são uma cobrança de natureza tributária, alojada na hipótese da taxa de serviço público.

Para se compreender os pontos controvertidos atuais dessa cobrança, é necessário incursionar-se nas origens do tributo taxa, isto é, como se chegou a uma distinção teórica convincente entre essa espécie fiscal e os impostos.

Segundo a literatura jurídica do Ocidente, até o final do século XIX não faltaram autores a considerar as taxas como subespécies dos impostos, especialmente os alemães, franceses e ingleses: Myrbach-Rheinfeld, Paul Leroy-Beaulieu, Esquirou de Parieu, Jules Mallein, C. A. Malchus, H. L. Biersack, G. G. Hoffman e M. Prittwitz. Outros, como o norte-americano Winthrop More Daniels, na esteira do francês C. F. Bastable, ambos no

<sup>2</sup> “Teoria”, do grego *‘theoresis’*, significa a conversão de um assunto em problema, sujeito a indagação e pesquisa, a fim de superar a particularidade dos casos isolados, para englobá-los numa forma de compreensão, que correlacione entre si as partes e o todo” (REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. São Paulo: Saraiva. locais do Kindle: 527-528).

século XIX, sequer consideravam taxas como espécie tributária, porquanto entendiam haver somente os impostos como tipo tributário, constituindo as demais arrecadações “rendas quase econômicas”, assim entendidas quaisquer outras entradas nos cofres públicos diferentes dos impostos.<sup>3</sup>

Bernardo Ribeiro de Moraes explica que, no entanto, a cobrança específica sobre serviços ou atuações estatais existe há séculos. Era comum no Ocidente o Rei autorizar servidores públicos a cobrar por atuações exercidas em favor do interessado, de modo que a receita correspondente pertencia ao próprio agente autorizado, e não exatamente à Coroa. Para o autor, portanto, a origem da taxa reside na cobrança de *espórtulas* e *regalias*. No primeiro caso, tratava-se de “gratificação pecuniária a título de retribuição de serviços especiais fornecidos pelo Estado”. A outra forma de cobrança eram “direitos próprios da realeza, que encontrava sua fonte de renda na exploração direta de serviços”.<sup>4</sup> Não é difícil supor que um regime cuja classe de servidores públicos é legitimada a cobrar e a se apropriar da receita exigida por atuações realizadas em nome do Estado seria naturalmente conduzido a uma situação em que o Soberano ficava refém dessa classe, que facilmente se oporia a eventuais mudanças que colocasse em risco esse sistema financeiro de manutenção da burocracia do Estado.<sup>5</sup>

A partir do século XVIII abandona-se o modelo de pagamento de *espórtulas* e *regalias* diretamente aos servidores, surgindo as primeiras obras a reconhecerem a necessidade de uma receita fiscal para atuações específicas do Estado em face dos súditos. Bernardo Ribeiro de Moraes anota que Von Justi, em 1758, publica a obra *Staatswirtschaft* (Economia do Estado), que diferenciou algumas espécies tributárias em razão de diferentes características e que futuramente passaram a ser denominadas de taxas.<sup>6</sup>

Ainda no século XVIII, Adam Smith, na obra *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations* (simplesmente: *A riqueza das nações*, de 1776), discorre sobre as formas de manutenção financeira da burocracia do Estado e explica que as monarquias eram financiadas, primeiramente, por receitas advindas da gestão do patrimônio do Príncipe, tais como os juros decorrentes de empréstimos e da cobrança pelos rendimentos da terra. Essa fonte de receita, que na teoria do direito financeiro podemos considerar como *originária*, não se mostrou suficiente para assegurar o funcionamento de um país grande e civilizado (para usar as palavras de Smith). Daí a necessidade dos tributos. No entanto, na obra do economista britânico, a referência sobre as taxas não recebe uma distinção teórica em relação aos impostos.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> BORRÁS, Gabriel Giampietro. *Las tasas en la hacienda pública*. Montevideo: Biblioteca de publicaciones oficiales de la facultad de derecho y ciencias sociales de la universidad de la republica, 1959, p. 73-74.

<sup>4</sup> MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Doutrina e prática das taxas*. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 19-20.

<sup>5</sup> Bernardo Ribeiro de Moraes transcreve o alerta de João Pereira Netto sobre a dependência do Rei à classe do funcionalismo público em razão do sistema de cobrança de espórtulas e regalias: “Os funcionários passaram, desde então, a extorquir ao público tudo quanto podiam e a opor-se a toda as reformas que ofendessem a sua situação econômica” (Idem, p. 20).

<sup>6</sup> Idem, p. 21.

<sup>7</sup> “Se, pois, tanto o capital público quanto as terras públicas – as duas fontes de rendimento que podem em particular pertencer ao soberano ou ao Estado – são ambos fundos inadequados e insuficientes para cobrir a despesa de um país grande e civilizado, resulta que a maior parte dessa despesa deve ser paga por taxas ou impostos de um outro tipo, fazendo com que o povo contribua com uma parte de seu próprio rendimento privado para constituir uma receita pública para o soberano ou para o Estado” (SMITH, Adam. *Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1988. v. III, p. 99).

Isso significa que, de um ponto de vista causal, impostos e taxas – assim como qualquer tributo – guardam um entroncamento comum, isto é, todo tributo é motivado pelas necessidades públicas, qualificadas como um conjunto de demandas coletivas que exigem do Estado uma atividade financeira. Para fazer frente a essas necessidades, as receitas advirão dos tributos e das outras fontes de receitas originárias. Por isso, distinguir taxa de imposto sob o argumento de que aquela serve para custear serviços ou atividades estatais específicas ao contribuinte é insuficiente, pois nos impostos a mesma causa está presente, ainda que justificada por uma explicação mais abrangente, qual seja, os impostos se destinam a manter a burocracia estatal como um todo.

Assim, até o século XIX não havia uma obra que tivesse se voltado a distinguir teoricamente impostos de taxas. De acordo com Gabriel Giampietro Borrás, uma doutrina jurídica própria às taxas inicia seu desenvolvimento entre os tratadistas alemães, tendo como primeira obra o livro *Grundsätze der Finanzwissenschaft (Princípios básicos de Finanças Públicas)*, de Kurt Heinrich Rau, publicado em 1832.<sup>8</sup>

A partir de Rau, a distinção jurídica entre taxas e impostos adquiriu vários pontos notáveis. Anota Borrás que, com base em Rau, os autores iniciaram um processo de identificação das características exteriores da taxa, resumidas nos seguintes pontos: a) demanda voluntária de serviços pelo particular; b) benefício privado e especial proporcionado pelo Estado ao contribuinte; c) natureza individual e indivisível da prestação estatal em favor do particular; d) o pagamento prévio da taxa à prestação do serviço; e) a contraprestação compensatória do pagamento da taxa pela prestação de um serviço, fruto de uma relação de troca entre o Estado e o contribuinte.<sup>9</sup> De todas as características, a que consegue resumir o regime jurídico da taxa e a distingue essencialmente dos impostos é a contraprestação específica de uma atuação estatal a um contribuinte em particular. Conforme ainda Borrás, “*la tasa es la compensación especial que se paga al Estado por un servicio especial dispensado por él a quien se la abona*”.<sup>10</sup> Esse passou a ser o critério distintivo da taxa explorado pelo demais autores depois de Rau.

Historicamente, observa-se que os impostos se caracterizaram como espécie tributária destinada a assegurar recursos para a manutenção do que Max Weber nomeou de *Estado racional*, assim entendido o conjunto de um funcionalismo público voltado a atender necessidades públicas, individuais ou difusas, mediante um direito racional.<sup>11</sup> A taxa, por sua vez, é modalidade de tributo exigida pela atuação específica do Poder Público em relação a determinada pessoa, que se beneficia dessa atuação ou depende da manifestação estatal para que sua atividade particular possa ser exercida licitamente. Daí por que a principal distinção teórica entre taxa e outras modalidades tributárias é um elemento de ética jurídico-econômica. Se a taxa não for exigida por demandas específicas realizadas pelo Estado em razão do particular demandante, a consequência de ordem econômica será a repartição dos custos da atividade do Poder Público com toda a sociedade, na medida em que tais despesas seriam pagas com a receita dos impostos.

<sup>8</sup> BORRÁS, Gabriel Giampietro. *Op. cit.*, p. 81-82

<sup>9</sup> *Idem*, p. 85-86.

<sup>10</sup> “A taxa é a compensação especial que se paga ao Estado por um serviço especial prestado por ele a quem dele se serve” (*Idem*, p. 86, tradução livre).

<sup>11</sup> WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, p. 518.

Conclui-se, em alinhamento com a história do direito tributário ocidental, que as primeiras análises teóricas sobre a taxa pertenceram à ciência das finanças, conforme lembra Bernardo Ribeiro de Moraes.<sup>12</sup> Portanto, somente depois da obra de Rau e particularmente a partir da terceira década do século XX são escritas as obras mais influentes que visam empregar sentido jurídico à taxa e seus elementos característicos.<sup>13</sup>

## 2. Origens da taxa judiciária como instrumento de custeio do Judiciário

Na seção anterior analisamos as premissas teóricas da taxa e como o tema se funde com a própria história desse tributo. Fixada a premissa de que a taxa é uma espécie tributária destinada a remunerar o Poder Público por atuações que beneficiam ou afetam alguém individualmente, é necessário examinar os motivos de se cobrar essa modalidade tributária em razão da atividade jurisdicional. Para tanto, faz-se necessário entender como se deu o processo evolutivo de financiamento da atividade jurisdicional no direito do Ocidente.

A análise a seguir terá como referência a estrutura judicial europeia, uma vez que o Brasil, na época analisada, era colônia de Portugal e não possuía uma legislação própria. Além disso, Portugal, assim como os burgos anglo-saxões, era uma monarquia liderada por soberanos que se sucediam por hereditariedade, reunindo todas as funções institucionais e o domínio da propriedade fundiária.

Pode-se insinuar, com base na obra de Adam Smith, que na Idade Moderna a função jurisdicional não possuía a relevância que se dá a ela atualmente.<sup>14</sup> Não é possível estabelecer-se uma relação de equivalência entre as questões levadas ao Poder Judiciário da atualidade com o que se debatia entre a segunda metade do século XV e o final do século XVIII na Europa. Observe-se que o Judiciário, já no final do século XIX, mas especialmente em todo o século XX, passa a ter um protagonismo inédito na história ocidental, que vai da efetivação de direitos individuais e coletivos até ao enfrentamento de dilemas morais. No período realçado por Smith, a função do Judiciário era praticamente de arbitrar soluções sobre conflitos fundiários e mercantis. Isso denota uma dependência consideravelmente menor da sociedade ao poder estatal para a resolução de conflitos. Daí por que, no período do mercantilismo europeu, a atuação jurisdicional não era propriamente marcada pela geração de despesas, mas pela obtenção de receitas.<sup>15</sup>

De acordo ainda com Smith, inicialmente as controvérsias de interesses eram arbitradas pelo soberano ou por chefes superiores, e, mais tarde, a função foi delegada aos juízes e aos bailios. Em todos esses casos, para postular justiça, os interessados levavam algum tipo de “presente” ao julgador. O culpado (sucumbente) era obrigado a indenizar o rei pelo incômodo de acioná-lo para resolver questão de seu interesse. A parte vencedora,

<sup>12</sup> “Os primeiros trabalhos sobre taxas são obras incluídas no campo da Ciência das Finanças, onde se destacaram ilustres clássicos, tais como, K. Schall (1882), Giovanni de Francisci Gerbino (1910), Alfredo Vita (1911), Vincenzo Tangorra (1913) e Pablo Ricca Salerno (1928)” (MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Op. cit.*, p. 15).

<sup>13</sup> As principais obras desse período são: Mario Pugliese (1930), Achille Donato Giannini (1937), Dino Jarach (1937) e Gabriel Giampietro Borrás (1959) (*Idem*, p. 15).

<sup>14</sup> SMITH, Adam. *Op. cit.*, p. 15-25.

<sup>15</sup> *Idem*, p. 19.

por sua vez, também era indenizada, o que se pode equiparar ao princípio da sucumbência processual.<sup>16</sup>

Não é difícil supor que um sistema de administração da justiça em que o julgador, seja este o soberano ou não, recebe presentes como forma de agrado para poder decidir, sucumbiria facilmente diante de sua estrutura corruptível, pois as soluções favoreciam aquele que oferecesse o melhor agrado. Nessa época, narra também Smith, eventuais abusos do soberano no processo decisório não eram contestados, nem mesmo os erros dos bailios eram objeto de reprimenda do rei, ainda que o abuso daquele configurasse algum favorecimento pessoal em detrimento do interesse da justiça.<sup>17</sup>

Entretanto, as invasões dos reinados exigiram o aumento da despesa com a manutenção do sistema de proteção do Estado. A receita obtida com a exploração da propriedade privada do rei tornou-se insuficiente, fazendo-se necessário um sistema de arrecadação tributária que pudesse fazer frente às despesas com a defesa da soberania. A expansão da carga tributária sobre a burguesia da época era incompatível com um regime judicial marcado pela corrupção, razão pela qual os juízes passam a receber remuneração fixa, de modo que a justiça, antes fonte de receita do soberano, passou a contribuir para o aumento da despesa com a burocracia estatal.<sup>18</sup>

Assim, nessa fase, a administração da justiça era mantida com recursos fiscais advindos dos impostos, porém cabia ao soberano aportar os valores necessários à remuneração dos juízes. Apesar disso, conforme anota Smith, o cargo de magistrado era mais uma honraria do que uma fonte de renda ao magistrado.<sup>19</sup>

Seja como for, as despesas com a manutenção da justiça levaram à criação de um tributo específico para o Judiciário, chamado de “imposto de selo sobre os processos”.<sup>20</sup> Dependendo do país, esse imposto incidia de variadas formas: uma delas era de acordo com a quantidade de páginas dos processos ou com a quantidade de palavras nas decisões, o que levou a outro sistema corruptível, de se inflacionar a quantidade de palavras e páginas escritas para se cobrar mais impostos.

Observa-se, portanto, nos idos dos séculos XVII e XVIII, que a manutenção do Poder Judiciário migra de um regime de pagamentos subjetivos pela prestação jurisdicional para sistema semelhante ao que se tem atualmente, qual seja, o de custeio da máquina judicial com recursos fiscais. Em uma primeira etapa, no entanto, a cobrança do imposto específico de selo judicial aliviou os repasses advindos dos impostos gerais para o Judiciário. Além disso, a expansão do sistema de produção capitalista exigia a presença de um Poder Judiciário mais eficiente no arbitramento das controvérsias mercantis, devendo cada vez mais tornar-se independente do Poder Executivo. A cobrança de um tributo específico para manter as despesas com a justiça estatal figura a partir daí como peça-chave para a consolidação do Poder Judiciário monopolizado pelo Estado, e é uma das exigências fundamentais do sistema produtivo.

---

<sup>16</sup> Idem, p. 20

<sup>17</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>18</sup> “Determinaram-se salários fixos para os juízes, que supostamente os compensavam pela perda de qualquer que tivesse sido sua parte nos antigos emolumentos judiciais, já que os impostos compensavam sobremaneira ao soberano a perda dos dele. Afirmou-se que, a partir de então, a justiça passou a ser administrada gratuitamente” (Idem, p. 21).

<sup>19</sup> Idem, p. 22.

<sup>20</sup> Idem, p. 23.



Para evitar subordinação do Judiciário ao poder do soberano, em especial a dependência orçamentária, são criados fundos destinados ao pagamento dos vencimentos dos juízes. Esses fundos eram mantidos com rendas advindas da administração de propriedades fundiárias, cabendo aos tribunais específicos a gestão dessas rendas. Uma outra fonte de custeio dos mencionados fundos eram juros cobrados de empréstimos, cuja carteira era administrada também pelos tribunais. Esse modelo de financiamento do Judiciário, que vigorou durante um período, por exemplo, na Escócia, não prosperou por muito tempo, provavelmente porque comprometia a neutralidade da justiça no julgamento das questões fundiárias e do sistema financeiro.

Na América do Sul a taxa judiciária existe desde o período colonial. No Uruguai, por exemplo, Valdés Costa explica que desde a colonização do país a cobrança pela atividade jurisdicional incidia sobre o papel selado.<sup>21</sup>

No Brasil, a taxa provavelmente era cobrada desde a chegada da família real portuguesa, em 1808. Conforme a pesquisa histórica de Amaro Cavalcanti, o Alvará de 17 de junho de 1809 previa a cobrança da “taxa de selo ou de papeis”.<sup>22</sup> Bernardo Ribeiro de Moraes lembra que o regime de tributação do Brasil não poderia ser considerado *racional* até a proclamação da república e a consequente Constituição Federal de 1891, pois sequer existia divisão entre as espécies tributárias, mas depois da primeira Carta republicana a “taxa de selo” e a “taxa de correios e telégrafos” foram distribuídas entre as entidades políticas.<sup>23</sup> Essas instabilidades de regimes de manutenção financeira do Poder Judiciário certamente contribuíram para a identificação de que a prestação jurisdicional constitui uma despesa necessária do Estado, embora nem todas as pessoas venham a necessitar daquela atuação, sobretudo nos séculos XVII e XVIII em que a questão adquire maior nível de racionalidade.

A taxa judiciária, cobrada em boa parte dos sistemas judiciários ocidentais, surgiu, portanto, para preencher essa lacuna, exibindo-se como um tributo específico, originado da cobrança de um imposto sobre selos.

### 3. A taxa judiciária e a questão da equivalência entre custo do serviço e valor da taxa

Em que pese eventuais divergências sobre a natureza das custas judiciais, se efetivamente é uma espécie tributária ou outro tipo de receita pública, há uma certa convergência de que a mencionada cobrança se insere no rol da espécie tributária taxa. Bernardo Ribeiro de Moraes é dos que divergem e apresenta o argumento de que as chamadas custas judiciais são preços públicos.<sup>24</sup> No entanto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacificou o assunto com o seguinte entendimento:

<sup>21</sup> COSTA, Ramón Valdés. *Curso de derecho tributario*. Buenos Aires: Depalma; Santa Fe de Bogotá: Temis; Madri: Marcial Pons, 1996, p. 171.

<sup>22</sup> CAVALCANTI, Amaro. *Elementos de finanças públicas*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896, p. 89.

<sup>23</sup> MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Op. cit.*, p. 23-24.

<sup>24</sup> Para Bernardo Ribeiro de Moraes, a cobrança realizada pela atuação jurisdicional não é taxa, mas *preço público*, isso porque sua receita não é tributária, decorrendo da venda de serviço do Estado ao particular interessado, o que faz da exigência uma receita originária e não derivada. (Cf. *Idem*, p. 15).



*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, pelo que deve ser proporcional ao custo da atividade do Estado a que está vinculada, devendo ter um limite, sob pena de inviabilizar o acesso de muitos à Justiça. (Rep. 1.077-RJ, Moreira Alves, RTJ 112/34; ADIn 1.378-ES, Celso de Mello, DJ de 30.05.1997; ADIn 948- GO, Rezek, Plen., 09.11.1995).<sup>25</sup>*

Os precedentes sobre o assunto resultaram na Súmula 667, com o seguinte verbete: “Viola a garantia constitucional de acesso à jurisdição a taxa judiciária calculada sem limite sobre o valor da causa”. Percebe-se, portanto, que a jurisprudência da Suprema Corte não nega a natureza jurídica da cobrança como sendo a espécie tributária taxa, exigindo, porém, que seja estabelecido um limite de valor para não se violar o direito fundamental de acesso à justiça.<sup>26</sup>

Mesmo depois dos pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal, encontram-se argumentos divergentes, como, por exemplo, Marcio Flavio Souto, para quem as custas judiciais se dividem em três categorias de cobrança: a) taxa em sentido estrito; b) custas judiciais; e c) emolumentos. As duas primeiras teriam caráter tributário, pois se destinam a custear a estrutura do Poder Judiciário. Os emolumentos, por sua vez, como se destinam às serventias privadas que atuam nos juízos distribuidores, não teriam natureza de tributo, sendo, portanto, preços públicos.<sup>27</sup> Sobre este ponto especificamente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também tem reiterado a natureza jurídica tributária dos emolumentos pagos às serventias privadas atuantes em alguns fóruns judiciais.<sup>28</sup>

Para uma análise mais profunda das razões que levam à conclusão de que as chamadas custas judiciais são taxas e as relações que poderão ser estabelecidas entre a cobrança e o seu respectivo valor financeiro, é necessário discorrer sobre algumas teorias econômicas que fundamentam a tributação.

Primeiramente, tem-se a *teoria do benefício*, chamada também de *teoria da equivalência* ou do consumo.<sup>29</sup> De outro lado, a *teoria do sacrifício igual* ou *comum*, conhecida no direito tributário como *capacidade contributiva* ou *capacidade de pagar*.<sup>30</sup>

A locução *teoria do benefício* não é precisa para expressar seu significado. Isso porque nem sempre a atuação estatal no interesse do particular se caracterizará por um

<sup>25</sup> STF. ADI 1772-7-MG. Rel. Min. Carlos Veloso, DJ de 08.09.2000.

<sup>26</sup> Ainda na vigência da Constituição Federal de 1967 e da EC 1 de 1969, já se defendia o entendimento de que as custas judiciais eram taxa, espécie tributária, portanto. Nesse sentido: SOUZA, Hamilton Dias de; et al. *A natureza jurídica das custas judiciais*. São Paulo: OAB-SP; Resenha Tributária, 1982, *passim*.

<sup>27</sup> SOUTO, Marcio Flavio Lins. A natureza jurídica das custas judiciais e a necessária política de “tarifa zero”. *Revista Jurídica Consulex*, ano XIII, n. 293, mar./2009. O autor destaca, conforme sugere o título do artigo, que a atuação do Judiciário deveria ser livre de ônus em razão do princípio da inafastabilidade de acesso ao Judiciário.

<sup>28</sup> ADI 1.378-MC. Rel. Min. Celso de Mello, j. 30.11.1995, Plenário, DJ de 30.05.1997. No mesmo sentido: ADI 3.260, Rel. Min. Eros Grau, j. 29.03.2007, Plenário, DJ de 29.06.2007. Vide: ADI 1.926-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19.04.1999, Plenário, DJ de 10.09.1999.

<sup>29</sup> LAGEMANN, Eugenio. Tributação: seu universo, condicionantes, objetivos, funções e princípios. In: GASSEN, Valcir (Org.). *Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e direito tributário*. Brasília: Consulex, 2012, p. 51-70.

<sup>30</sup> MUSGRAVE, Richard. *Teoria das finanças públicas: um estudo da economia governamental*. Trad. Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1976. v. I., p. 125.

benefício por ele usufruído. Determinadas atividades estatais envolvendo o particular podem restringir seus direitos em prol do interesse público. É o que ocorre, em geral, quando o poder de polícia é exercido como resposta à demanda do particular, pois, sem a outorga estatal, a atividade privada será ilícita. Os exemplos mais frequentes são as licenças para dirigir, para construir, para se estabelecer comercialmente etc. Daí por que se usa mais frequentemente a denominação alternativa de *teoria da equivalência*, atrelada à ideia de custo suportado pelo Estado com sua atuação em relação ao demandante – o que não significa que essa atuação será sempre para beneficiá-lo. Em algumas situações, essa atuação restringe direitos individuais em prol do interesse público.

Na mesma linha, a teoria do sacrifício igual (ou comum), quando chamada de *capacidade contributiva*, não denota precisamente seu complexo significado, pois capacidade contributiva está mais vinculada a escolhas jurídicas do que a verificações econômicas empíricas. O tema será mais bem explorado adiante.

A teoria da equivalência é explicada pela ideia de que os tributos serão pagos para remunerar custos que o Estado tem em atender a demandas solicitadas pelo particular. Daí por que o montante de tributo exigido deverá corresponder à respectiva despesa.<sup>31</sup> Essa teoria, iniciada no século XVII, está presente até hoje e auxilia na distinção entre tributos vinculados e não vinculados, especialmente em função da característica de que, tratando-se de tributos vinculados, sua exigência é determinada por atuações específicas do Poder Público. Os tributos não vinculados, por sua vez, são pagos independentemente de ações estatais específicas ao contribuinte, o que, no caso brasileiro, ocorre com os impostos e as contribuições. Em ambos os casos, isto é, nos tributos vinculados e não vinculados, existe atuação estatal, diferencando-se no ponto em que, no caso dos tributos vinculados, a atuação estatal é direta ao contribuinte, que, por tal motivo, é identificado como beneficiário da respectiva atuação; o que não ocorre com o tributo não vinculado, em que o contribuinte recebe benefícios indiretos ou difusos do Poder Público.<sup>32</sup>

A teoria do sacrifício igual (capacidade contributiva), por sua vez, distingue-se da teoria do benefício, pois, naquela, os tributos são exigidos para fazer frente ao custo da burocracia estatal, marcada por prestações estatais indiretas ou difusas, como é o caso das atuações institucionais dos Poderes Executivo e Legislativo. A ideia de proteção aos direitos fundamentais e a produção legislativa são funções institucionais do Estado que a todos atinge indistintamente.

Dessa forma, enquanto a teoria do benefício se funda no postulado de que os tributos são devidos por quem recebe atuações específicas do Estado que demandam custos, a teoria do sacrifício igual parte do pressuposto de que todos pagarão tributos, pois se beneficiam direta ou indiretamente das ações do Estado.

Percebe-se claramente que a teoria do benefício não foi suficiente para justificar a atividade tributária do Poder Público, uma vez que os custos com as atuações indiretas subsistem e estas atendem a todos indistintamente, dando ensejo, portanto, à teoria do sacrifício igual.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> A teoria do benefício, de cunho nitidamente liberal, teve a virtude de, em um primeiro momento, conforme afirma Musgrave, “vincular a escolha de serviços públicos às preferências dos membros individuais da comunidade” (Idem, p. 91).

<sup>32</sup> ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, pp. 121; 129.

<sup>33</sup> “Mas, como facilmente se pode compreender, as teorias do consumo, levadas às suas formulações mais extremadas, simplesmente colidem com o impossível: a adequação dos pagamentos realizados pelos indivíduos também à utilidade que cada

Como mencionado, a teoria do sacrifício deu origem ao princípio da *capacidade contributiva*, tradução literal para o português da expressão em inglês *ability to pay*. Em linhas gerais *ability to pay* é a aptidão econômica de alguém para pagar tributos, razão pela qual o sistema jurídico definirá situações econômicas das quais será possível extrair uma base econômica que servirá de referência para o cálculo do tributo. Para parte da doutrina, capacidade contributiva é sinônimo de *capacidade econômica*. No entanto, parece-nos defensável distinguir os conceitos. Capacidade contributiva é um vínculo criado pelo direito, que define um montante de capacidade econômica a partir da qual o direito determina ser o indivíduo capaz de pagar tributos. Difere da capacidade econômica, pois esta é um dado empírico em que qualquer renda obtida é considerada para verificação, independente do montante e de escolhas jurídicas. Assim, quem tem capacidade contributiva possui capacidade econômica, mas a recíproca nem sempre é verdadeira. A utilidade em se distinguir os conceitos é relevante quando se analisam aspectos dos tributos sobre renda, patrimônio e consumo. Neste último caso, a aferição da capacidade contributiva não é tão simples quando a sistemática tributária prever o embutimento do valor do tributo no preço dos produtos consumíveis. Isso dificulta a implementação de mecanismos jurídicos de medição da capacidade contributiva do consumidor a fim de se promover uma tributação equitativa, restringindo-se os tributos sobre o consumo, em última análise, a afetar somente a capacidade econômica dos consumidores.

Feitas essas distinções teóricas, com relação à taxa especificamente trata-se de tributo atrelado à teoria da equivalência. No tocante à taxa judiciária, observe-se que, como em qualquer outra hipótese de taxa, a motivação jurídica desse tributo reside no repasse das despesas com uma atuação estatal específica ao seu respectivo demandante. A estratégia de se cobrar um valor tributário de quem demanda a atuação do Poder Público evita, como lembra Valdés Costa, “a utilização abusiva de um serviço público” e que seria custeada por todos, caso não fosse exigida a taxa.<sup>34</sup> Nesse sentido, o autor critica os argumentos de Duverger e Berliri, que sustentam o entendimento de que as taxas seriam cobradas de serviços demandados voluntariamente pelos contribuintes, isto é, serviços decorrentes da vontade do usuário em obter determinado benefício estatal. Para Valdés Costa, a voluntariedade do serviço é simples causa da obrigação e não se confunde com o aspecto tributário, que decorre da compulsoriedade da obrigação prevista em lei. No entanto, defende que a taxa poderá decorrer da violação de um direito que tenha causado custos para o Estado, o que, em geral, caracteriza a hipótese da multa.<sup>35</sup>

O direito tributário contemporâneo resolveu o problema da equivalência entre demandas por atuações estatais específicas e a exigência de tributos como contrapartida, utilizando um argumento abstrato, porém racional, qual seja, a compulsoriedade. Admitiu-se – até certo ponto retoricamente – que para a exigência da taxa basta tão-somente o *dever* de se pagar um valor por demandas específicas solicitadas ao Poder Público, deixando-se de lado qualquer fundamento de voluntariedade do contribuinte.<sup>36</sup> Por outro

---

um deles obtém da satisfação, pelo Estado, das necessidades indivisíveis” (LAPATZA, José Juan Ferreiro. *Direito tributário*. Trad. Roberto Barbosa Alves. Barueri: Manole; Espanha: Marcial Pons, 2007, p. 17).

<sup>34</sup> COSTA, Ramón Valdés. *Op. cit.*, p. 156.

<sup>35</sup> *idem*, p. 157-158.

<sup>36</sup> Gerbino defende que o elemento contraprestação como fundamento para se distinguir a taxa do imposto não procede, razão pela qual critica a maioria dos autores do seu tempo, especialmente os alemães. É que a causa de qualquer tributo, o que não é diferente para os impostos, é o provimento de necessidades públicas, que poderão ser divisíveis ou indivisíveis. Assim, para o autor, a distinção entre as duas espécies é muito sutil e se verifica no vínculo entre o pagamento do tributo e a

lado, como foi possível observar, demandas por atividades difusas justificam igualmente a exigência de tributos, dando margem aos impostos. Assim, o elemento distintivo e ao mesmo tempo motivador da taxa não pode ser a causa, isto é, a simples vontade do particular em demandar atuações estatais, pois isso igualmente ocorre quando se usam serviços difusos, ainda que não seja exatamente dado ao Poder Público identificar quem são os atingidos pela demanda.<sup>37</sup>

A teoria da equivalência ou do benefício esclarece que os custos por atuações estatais devem ser individualizados, de modo que cabe a cada qual que demanda o Poder Público arcar com tais custos, como uma espécie de ressarcimento à sociedade por despesas que esta teve para atender alguém em particular. É claro que, conforme se viu, um sistema de tributação fundado unicamente na teoria da equivalência não sustentaria uma burocracia estatal com diversos deveres institucionais a serviço não só da sociedade ávida por benefícios públicos, mas também por segurança jurídica, necessárias às expectativas econômicas do mercado produtivo.<sup>38</sup> Assim, forma-se uma outra lógica de tributação, que é a teoria do sacrifício igual, em que todos arcarão com os custos do Estado para manter sua burocracia institucional.

Daí por que é importante compreender que não se pode deixar a taxa desatrelada do custo público que motiva o seu pagamento.<sup>39</sup> Há uma inegável equivalência entre o valor da taxa e o custo do Estado com a respectiva atuação em face do indivíduo, ainda que o valor cobrado não expresse exatamente os custos com a execução da atividade estatal.<sup>40</sup> A medição desse custo nem sempre é tarefa objetivamente fácil. Tome-se como exemplo a própria prestação jurisdicional. Ao se demandar a justiça, são tantos os custos diretos e indiretos, nem todos passíveis de apreensão imediata. Essa dificuldade leva a presunções

---

destinação das necessidades coletivas. Quanto se tratar de provimento de necessidade públicas divisíveis o tributo adequado será a taxa e, ao contrário, tratando-se de necessidades indivisíveis, caberá o imposto. “*Quando un tributo e destinato allo appagamento dei bisogni collettivi indivisibili esso riveste carattere di imposta, in quanto, come conseguenza della indivisibilità dei bisogni collettivi, viene prestato in modo generale da tutti i cittadini; quando invece il tributo e rivolto alla soddisfazione di bisogni collettivi divisibili, riveste carattere di tassa, per cio che, come conseguenza della divisibilità dei bisogni collettivi, viene prestato dal singolo cittadino quando e in quanto egli provoca la soddisfazione del relativo bisogno*”. (Quando um tributo se destina ao atendimento de necessidades coletivas indivisíveis reveste-se de caráter de imposto, pois, como consequência da indivisibilidade das necessidades coletivas, geralmente é pago por todos os cidadãos; quando, por outro lado, o tributo é direcionado para a satisfação de necessidades coletivas divisíveis, reveste-se do caráter de taxa, de modo que, como consequência da divisibilidade das necessidades coletivas, o tributo é pago pelo cidadão individual quando e na medida em que ele provoca a satisfação de uma necessidade individual) (GERBINO, Giovanni de Francisci. *Le Tasse nella dottrina e nel diritto finanziario*. Palermo: Orazio Fiorenza, 1910, p. 10, tradução livre).

<sup>37</sup> Nem sempre a atuação estatal a justificar a exigência de uma taxa tem a ver com vantagens individuais, o que justificaria, por exemplo, a taxa pelo exercício do poder de polícia. Como se sabe, esta última atividade do Estado, diferentemente dos serviços públicos, restringe direitos individuais em prol do interesse público, não concedendo propriamente benefícios individuais ao demandante. Nesse sentido, Fonrouge lembra o seguinte: “*Como todos los servicios estatales son de interés general, no puede decirse que el fundamento de la tasa consista en un servicio prestado en favor del obligado ni en la utilidad o beneficio que le reporte, porque no siempre hay una ventaja individual; si en muchos casos existe, en otros falta por completo o es casi nula*” (Como todos os serviços estatais são de interesse geral, não se pode dizer que o fundamento da taxa consista em um serviço prestado em favor do obrigado, nem na utilidade ou benefício que o afete, porque nem sempre haverá vantagem individual; se em muitos casos existe, em outros falta por completo ou é quase nulo) (FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*. 4. ed. Buenos Aires: Depalma, 1990. v. 1, p. 320, tradução livre).

<sup>38</sup> “Vê-se, pois, que o processo normal de elevação, que decorreria da própria complexidade maior da organização política do Estado, teria tendência para a despersonalização dos beneficiários das ações governamentais e administrativas. As taxas corresponderiam, progressivamente, a doses menores da receita pública, transformando-se os gravames mediante cobertura dos gastos do serviço pela renda geral dos impostos” (SOUSA, Rui de. Atualização do conceito de taxa. *Revista de Direito Administrativo*, n. 49, p. 1-29, jul./set. 1957, p. 8).

<sup>39</sup> VALDÉS COSTA. *Op., cit.*, p. 160.

<sup>40</sup> Idem, p. 162.

que podem pender para um valor mais alto ou mais baixo para a taxa, se os custos estatais fossem devidamente mensurados. No entanto, é indispensável uma equivalência proporcional entre a despesa estatal e o valor da taxa, cuidando-se, obviamente, para que a cobrança tributária não assuma efeitos confiscatórios. Conforme alerta Duverger: “O conceito de taxa implica, portanto, uma certa proporcionalidade entre o preço pago e o serviço prestado”.<sup>41</sup>

Para a teoria predominante da taxa, eventual excedente pago pelo contribuinte entre os custos da atividade estatal e o valor da taxa não significa um “imposto direto ou indireto”. Conforme Gianinni, negar essa afirmação não tem fundamento, pois ao fixar o montante da taxa o Estado poderá levar em consideração a capacidade contributiva de cada pessoa, de acordo com elementos que o Poder Público considere importantes, inclusive o próprio custo da atividade estatal, mas não somente isto.<sup>42</sup> Cocivera adverte que, para vários estudiosos, o valor pago pelo contribuinte deve ser inferior ao custo dos serviços públicos por ele utilizados, devendo a diferença ser suportada pela receita dos impostos, pois mesmo quando se tratar de utilização de serviços públicos divisíveis todos podem se beneficiar indiretamente.<sup>43</sup>

A teoria da equivalência em relação às taxas pode acarretar outras dificuldades, especialmente a exclusão de certas pessoas das prestações estatais necessárias. Estabelecer-se uma equivalência, ainda que não exata, mas proporcional, entre o custo de produção da atuação estatal e o valor da taxa pode impedir que determinadas pessoas tenham acesso aos serviços públicos em razão de sua baixa renda.<sup>44</sup> Na mesma linha, em função das diferenças de renda, nada impede que os valores cobrados a título de taxa possam ser escalonados em razão de benefícios econômicos visados pelos particulares, de modo que beneficiários com maior poder aquisitivo sejam mais onerados com a cobrança da taxa, criando-se um sistema de subsídios cruzados, em que os que pagam mais subsidiam os custos que o Estado tem para atender os usuários de menor renda. Trata-se, neste caso, de permitir que as taxas sejam influenciadas pela teoria do sacrifício igual.<sup>45</sup>

<sup>41</sup> “La notion de taxe suppose donc une certaine proportionnalité entre le prix payé et le service rendu” (DUVERGER, Maurice. *Institutions financières*. Paris: Presses Universitaires de France, 1956).

<sup>42</sup> GIANNINI, Achille Donato. *Istituzioni di diritto tributario*. Milão: Dott. A. Giuffrè, 1972, p. 206.

<sup>43</sup> “In quanto il servizio divisibile giova, sia pure addizionalmente, alla collettività, il prezzo che il cittadino deve corrispondere quando, dietro sua richiesta, si serve del servizio pubblico divisibile, secondo alcuni studiosi dovrebbe essere inferiore al costo del servizio pubblico, dovendo la residuale parte, quella cio che giova alla collettività, essere coperta dall'imposta” (Como o serviço divisível beneficia, ainda que adicionalmente, a comunidade, o preço que o cidadão deve pagar quando, a seu pedido, ele usa o serviço público divisível, segundo alguns estudiosos, deve ser menor que o custo do serviço público, devendo a parte residual, isto é, o benefício para a comunidade, ser coberto pelo imposto (COCIVERA, Benedetto. *Principi di diritto tributario*. Milão: Dott. A. Giuffrè, 1961. v 1, p. 264, tradução livre).

<sup>44</sup> GRIZIOTTI, Benvenuto. *Principios de ciencia de las finanzas*. Trad. Dino Jarach. Buenos Aires: Depalma, 1949, p. 206.

<sup>45</sup> É importante ter presente, no entanto, que a aplicação do princípio da capacidade contributiva sobre as taxas deve guardar pertinência com a hipótese de incidência do tributo. Caso contrário, ao invés de se tributar a utilização de uma disponibilidade pública específica, será tributada a manifestação de riqueza. Nesse sentido adverte Berliri: “Altro problema, che si pone in ordine alia misura della tassa, e quello relativo alia possibilità di fissarla in funzione di elementi che non presentano rilevanza ai fini della prestazione resa dalla P.A. e in particolare di poter istituire tasse correlate ad un indice de la capacità contributiva dell'utente, quali il reddito o il patrimonio” (Outro problema que surge para medir a taxa é o que diz respeito à possibilidade de fixá-la em função de elementos que não têm relevância para o desempenho da atividade da Administração Pública e, em particular, poder instituir taxa correlata a um índice da capacidade contributiva do usuário, como renda ou ativos) (BERLIRI, Antonio. *Corso Istituzionale di diritto tributario*. Milão: Dott. A. Giuffrè, 1980, p. 87, tradução livre).

No caso da taxa judiciária, a previsão de isenção do seu pagamento para os hipossuficientes, decorrente das hipóteses de gratuidade de justiça, é uma manifestação da possibilidade de aplicação do princípio da capacidade contributiva sobre as taxas.

Além da isenção de caráter econômico, o CPC de 2015 prevê diversas hipóteses de isenção da taxa por razões lógico-processuais. Isso, além de reforçar o aspecto tributário das custas processuais, acende o debate sobre o cabimento de isenções heterônomas nesse caso.<sup>46</sup> Note-se que nos processos de competência da justiça estadual a fixação das custas compete ao legislador estadual. O CPC, no entanto, é lei federal, e, por razões atinentes à uniformidade dos atos processuais, que não poderão ser diferentes entre os órgãos da justiça, limitou-se a competência do legislador estadual para fixar taxas à prática de determinados atos do processo.

A tabela abaixo relaciona os principais atos processuais em que o CPC exclui a competência do legislador estadual para criar taxa pelo ato processual.

CPC	Norma	Tipo de processo
Art. 303, § 3º	§ 3º O aditamento a que se refere o inciso I do § 1º deste artigo dar-se-á nos mesmos autos, sem incidência de novas custas processuais.	Tutela antecipada
Art. 90, § 3º	Se a transação ocorrer antes da sentença, as partes ficam dispensadas do pagamento das custas processuais remanescentes, se houver.	Processo de conhecimento
Art. 295	A tutela provisória requerida em caráter incidental independe do pagamento de custas.	Tutela antecipada
Art. 308	Efetivada a tutela cautelar, o pedido principal terá de ser formulado pelo autor no prazo de 30 (trinta) dias, caso em que será apresentado nos mesmos autos em que deduzido o pedido de tutela cautelar, não dependendo do adiantamento de novas custas processuais.	Tutela cautelar
Art. 701, § 1º	§ 1º O réu será isento do pagamento de custas processuais se cumprir o mandado no prazo.	Ação monitória
Art. 1.040, § 2º	Se a desistência ocorrer antes de oferecida contestação, a parte ficará isenta do pagamento de custas e de honorários de sucumbência.	Julgamento do Resp e do RE
Art. 1042, § 2º	A petição de agravo será dirigida ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal de origem e independe do pagamento de custas e despesas postais, aplicando-se a ela o regime de repercussão geral e de recursos repetitivos, inclusive quanto à possibilidade de sobrestamento e do juízo de retratação	Agravo em Resp

A questão que se levanta é saber se, no caso da justiça estadual, as hipóteses elencadas acima são casos de isenções heterônomas (o que é vedado pelo art. 151, III, da Constituição Federal), pois que o CPC, como lei federal que é, não poderia “isentar” o jurisdicionado de taxa judiciária cuja competência tributária é do legislador local. Entendemos que os casos em questão não tratam de exclusão da competência tributária do legislador estadual, o que configuraria vedação à isenção heterônoma. As previsões

<sup>46</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. *Manual de direito processual civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 253.



contidas na tabela, no nosso entendimento, são casos de continuidade lógica da marcha processual, não podendo ser cobrada taxa pela prática de ato consequente de outro antecedente, sob pena de violação à ampla defesa.

Por outro lado, a teoria da equivalência não será totalmente desprezada quando o objetivo for tornar justa a cobrança do tributo em questão. Note-se que criar-se um sistema em que o valor da taxa judiciária é fracionado por meio dos diversos atos praticados no curso do processo é uma forma de se pessoalizar a tributação e gerar mecanismos de equivalência que serão efetivados conforme a demanda. No processo civil, por exemplo, articula-se a ideia de tributação justa, pessoal e equivalente se houver uma taxa para cada ato relevante do processo, por exemplo: um valor para a distribuição, outro para a hipótese de recurso de agravo, nova cobrança se houver apelação, e assim sucessivamente.

#### 4. O custeio dos Fundos de Modernização do Poder Judiciário

Depois de o Supremo Tribunal Federal ter pacificado que as custas judiciais constituem espécie tributária taxa, reduziram-se significativamente as controvérsias no direito brasileiro sobre a natureza jurídica dessa cobrança.<sup>47</sup>

No Brasil, como se sabe, o Poder Judiciário é mantido com receitas orçamentárias decorrentes do orçamento fiscal, que compreende receitas de diversas fontes (CF, art. 165, § 5º, I). Em contrapartida à prestação do serviço jurisdicional, no entanto, o Poder Judiciário é legitimado a receber fonte adicional de receita, exatamente a taxa judiciária.

A questão que se ergue nesta seção diz respeito à vinculação da receita da taxa judiciária a finalidades específicas, tais como os Fundos de Modernização do Poder Judiciário ou até o custeio da folha dos servidores, inclusive a dos juízes. Geraldo Ataliba defende, na companhia de Gilberto de Ulhôa Canto e Amílcar de Araújo Falcão, que a destinação da receita não pertence à relação jurídica tributária, razão pela qual é possível ocorrer afronta à Constituição em relação à aplicação da receita dos tributos sem contaminar a relação tributária obrigacional e vice-versa.<sup>48</sup> Alfredo Augusto Becker, igualmente, afasta a destinação da receita como elemento identitário da taxa, de modo que a compulsoriedade é suficiente para demonstrar a sua natureza tributária.<sup>49</sup> Nesse sentido, entendeu o Supremo Tribunal Federal que não desnatura o conceito de tributo vincular-se a receita da taxa judiciária ao próprio Poder Judiciário.<sup>50</sup>

O art. 97 do CPC prevê a criação de Fundos de Modernização do Poder Judiciário da União e dos estados, que terão como fontes de receita o recebimento de multas processuais e outras verbas previstas em lei, neste último caso podendo ser incluída a taxa judiciária.

Os fundos estaduais vêm sendo criados antes do CPC de 2015 por leis dos respectivos estados, que preveem como finalidade do fundo, em geral, equipar o Poder Judiciário com bens e serviços que visam a eficiência da prestação jurisdicional. Em linhas gerais, as leis

<sup>47</sup> STF. ADI 1378-MC. Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 30.11.1995.

<sup>48</sup> ATALIBA, Geraldo. *Op. cit.*, p. 139-140.

<sup>49</sup> “Nenhuma influência exerce sobre a natureza jurídica do tributo a circunstância de o tributo ter uma destinação determinada ou indeterminada” (BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998, p. 287).

<sup>50</sup> “V. Custas judiciais são taxas, do que resulta – ao contrário do que sucede aos impostos (CF, art. 167, IV) – a alocação do produto de sua arrecadação ao Poder Judiciário, cuja atividade remunera; e nada impede a afetação dos recursos correspondentes a determinado tipo de despesas – no caso, as de capital, investimento e treinamento de pessoal da Justiça – cuja finalidade tem inequívoco liame instrumental com o serviço judiciário” (STF. ADI 1926, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19.04.1999).



estaduais estabelecem que os Fundos de Modernização irão atender a diversas finalidades relacionadas à eficiência da prestação jurisdicional, especialmente a realização de investimentos materiais e a capacitação dos servidores com cursos de aperfeiçoamento.

No âmbito da União, o Projeto de Lei 6.786, de 2016, tem por objeto regular a criação do Fundo de Modernização do Poder Judiciário da União e dá outras providências, incluindo os seguintes órgãos do Judiciário federal: Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Eleitoral, Justiça do Distrito Federal e Territórios e Justiça Militar da União. O projeto não prevê explicitamente que os recursos da taxa judiciária federal já existentes sejam revertidos para o fundo, como, por exemplo, as custas exigidas na distribuição de ações na Justiça Federal, reguladas pela Lei 9.289, de 1996.

A tabela abaixo informa as leis estaduais que criaram os Fundos de Modernização do Judiciário nos estados e destaca previsões duvidosas de destinação das receitas dos fundos, especialmente no tocante aos conceitos de despesa corrente e de investimento.

UF	Legislação	Destinação da receita
AC	Lei 1.422/2001	Modernização e investimentos
AL	Lei 5.887/1996	Modernização e investimentos
AM	Lei 2.620/2000	Modernização, investimentos e pagamento de benefícios não classificáveis como despesas de pessoal
AP	Decreto 158/1991	Modernização e investimentos
BA	Lei 4.384/1984 Lei 11.918/2010	Modernização e investimentos
CE	Lei 11.891/1991	Modernização e investimentos
DF	PL 99/2017	Modernização e investimentos
ES	LC 219/2001	Modernização e investimentos
GO	Lei 12.986/1996	Modernização e investimentos
MA	LC 48/2000	Modernização e investimentos
MG	Lei 20.802/2013	Modernização, investimentos e pagamento de indenização não classificáveis como despesas correntes
MS	Lei 1.071/1990	Deverá manter reserva no montante equivalente a 30% do superávit financeiro apurado no encerramento do Balanço Patrimonial. Preservado o valor da reserva, o excedente poderá ser utilizado para pagamentos de auxílio-alimentação, assistência médico-social, assim como verbas indenizatórias reconhecidas e não adimplidas, diretamente ou nos termos da Lei nº 4.357, de 6 de junho de 2013. (art. 102, § 2º)
MT	Lei 4.964/1986	Prover recursos para pagamento de verbas indenizatórias a magistrados e servidores, tais como auxílio-moradia, auxílio-alimentação, auxílio-saúde; obras técnicas, pregoeiros, oficiais de justiça (atividade externa – Art. 55, § 2º, da Lei 8.814, de 15 de janeiro de 2008) e auxílio-transporte para estagiários, dentre outras ( <i>Acréscitado pela LC 546/14</i> ) (Art. 302, II).
PA	LC 21/1994	Modernização e investimentos
PB	Lei 4.551/1983	Movimentação de acordo com a Presidência do TJ

UF	Legislação	Destinação da receita
PE	Lei 14.989/2013	Custeio de perícias e avaliações médico-legais, psiquiátricas e de investigações de vínculo genético por meio de identificação de polimorfismos de DNA “inter vivos” e “post mortem”, em processos da competência da Justiça Comum Estadual envolvendo partes beneficiárias da justiça gratuita, se comprovada a impossibilidade de o autor da ação arcar com o pagamento dos honorários periciais, conforme decidido nos autos judiciais ou não houver possibilidade de inversão do ônus da prova (Art. 3º).
PI	Lei 5425/2004	Modernização e investimentos
PR	Lei 15.942/2008	A aplicação das receitas orçamentárias do Fundo da Justiça será feita por meio de dotações consignadas na Lei de Orçamento Anual ou em créditos adicionais, mediante empenho, liquidação e pagamento, abrangendo as Despesas Correntes e Despesas de Capital necessárias à consecução do objetivo de estatização das serventias do foro judicial (Art. 5º).
RJ	Lei 2.524/1996	Modernização e investimentos
RN	Lei 7.088/1997	5% (cinco por cento) que serão recolhidos à Associação dos Magistrados do Rio Grande do Norte – ASMARN (Art. 20, II).
RO	Lei 1.963/2008	Movimentação pelo TJ
RR	Lei 297/2001	Modernização e investimentos
RS	Lei 7.220/1978	Os recursos financeiros do Fundo de Reaparelhamento do Poder Judiciário – FRPJ serão administrados pelo Tribunal de Justiça, através de uma Junta de Administração e Planejamento, integrada por 3 (três) membros, sob a supervisão direta do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado (Art. 3º).
SC	Lei 8.067/1990	Modernização e investimentos
SE	Lei 3.099/1991	Modernização e investimentos
SP	Lei 8.876/1994	Desde que não haja destinação orçamentária suficiente no Tesouro do Estado e comprometimento da finalidade prevista no “caput” deste artigo, os recursos do Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça poderão ser utilizados para as despesas decorrentes do cumprimento de decisões administrativas, bem como as de auxílios alimentação, creche e funeral (art. 2º, §1º).
TO	Lei 954/1998	Modernização e investimentos

Conforme se lê, as receitas da taxa judiciária dos estados do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e São Paulo podem ser aplicadas em despesas de custeio de servidores públicos e que se afastam da ideia de modernização da prestação jurisdicional. Não possui relação direta com o aprimoramento do Poder Judiciário utilizar-se a receita da taxa para o pagamento de despesas com creche, alimentação, funeral etc. de servidores do Judiciário. Despesas desse tipo são classificadas como de custeio ou correntes, uma vez que se destinam a pagar gastos conhecidos de manutenção da máquina pública, sem necessariamente corresponder a uma expectativa de melhora de eficiência do órgão. A ideia de “modernização”, ao contrário, preenche o conceito de investimento, na medida em que gera a expectativa de melhor eficiência do órgão que recebeu os investimentos, razão pela qual se classifica como despesa de capital.<sup>51</sup>

Em que pese inexistir vício de natureza tributária quando a receita do tributo é aplicada em finalidade dissociada da causa de sua instituição, é discutível do ponto de

<sup>51</sup> ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Gen-Forense, 2018, p. 217.

vista do controle de constitucionalidade da legislação financeira permitir a destinação de receita de taxa para custeio da máquina administrativa, ainda que se trate de rubricas muito específicas e com um certo viés indenizatório.

Realmente, a aplicação da receita da taxa em finalidade diversa da que a lei previu não tem o poder de desobrigar o contribuinte ao pagamento do tributo se aquele demandou o poder público em seu benefício ou se o Estado exerceu o poder de polícia por solicitação do particular. Por outro lado, se as despesas de custeio de pessoal do Poder Judiciário são previstas na lei orçamentária com recursos provenientes de outras receitas (especialmente dos impostos), constitui inequívoco desvio de finalidade com resvalamento no princípio da moralidade prever-se na lei que cria Fundo de Modernização do Poder Judiciário a utilização da receita da taxa para pagamento de verbas alimentares dos servidores.

Há um limite semântico em “modernização” de um órgão estatal, e isso não pode deixar de ser observado pelo legislador. A criação de fundos se justifica para o atendimento de despesas específicas com receitas que a eles se vinculam.<sup>52</sup> Exatamente porque as despesas são específicas que não podem ser um cheque em branco e nem uma distorção de sua finalidade pré-concebida.<sup>53</sup> Daí por que as receitas dos Fundos de Modernização do Poder Judiciário deveriam ser alocadas somente para a ideia de modernização, o que inclui, basicamente, a compra de equipamentos de informática, realização de cursos de aperfeiçoamento, capacitação ou até, conforme prevê a lei pernambucana, a realização de exames de DNA aos hipossuficientes.

As despesas correntes do Poder Judiciário devem ser arcadas por recursos provenientes do orçamento de custeio a fim de evitar os problemas do passado, explicados na seção 2 deste artigo. Na mencionada seção, demonstramos que, na origem, os juízes (bailios) recebiam “agrados” das partes como contrapartida ao desempenho de suas funções. Evidentemente, isso não deu certo, pois criou um sistema judicial tendente a favorecimentos. A independência do Poder Judiciário passa necessariamente pela previsão do custeio de sua máquina administrativa sem laços fortes com a teoria tributária do benefício. Um Poder Judiciário independente e eficiente não poderá ficar sujeito à receita proveniente do pagamento de custas judiciais, cujo fundamento reside sobre uma ideia de “análise econômica do direito”, e não sobre os meios próprios de financiamento de órgãos do Estado.

Conforme se viu nas seções 2 e 3, a taxa judiciária rompeu com a teoria da equivalência para assumir seu caráter tributário, de modo que os custos do serviço público não são determinantes para a fixação do valor da taxa. Assim, a previsão das custas judiciais tem mais a utilidade extrafiscal de racionalizar o número de demandas judiciais do que exatamente qualquer ideia de custeio da máquina pública.<sup>54</sup> Por essa razão, a criação de fundos públicos para abrigar as rubricas orçamentárias das taxas judiciárias se acomoda

<sup>52</sup> CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 75-76.

<sup>53</sup> NUNES, Cleucio Santos. Dos fundos especiais. In: CONTI, José Maurício (Coord.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 246.

<sup>54</sup> No direito comparado, alguns exemplos da cobrança de custas judiciais podem comprovar a tese da extrafiscalidade mediante a estratégia econômica de se racionalizar a demanda por determinado bem estatal.

**Portugal:** a) contestar uma multa contra o Poder Público: 102,00 € a 510,00 €; b) cobrança de um cheque ou de um título: dívida de 10.000,00 € = 38,25 € (obs. Se a empresa estiver em processo de recuperação judicial será isenta); c) divórcio litigioso: 612,00 € a 918,00 €. Disponível em: <https://bit.ly/2BhPW1Q>. Acesso em: 16 set. 2019.

**EUA:** a) ação civil em uma corte distrital: US\$ 50,00; b) títulos sem fundos: US\$ 53,00; c) certificação de documentos: US\$ 11,00. Disponível em: <https://bit.ly/37SPryL>. Acesso em: 16 set. 2019.

bem com a previsão de que a receita do fundo se destinará tão-somente para a “modernização dos órgãos”, e não propriamente para custeio da máquina.

Apesar de a equivalência entre o custo do serviço e o valor da taxa não ser determinante para sua validade, não significa que não deva existir, conforme alerta Amílcar de Araújo Falcão, “uma certa comutatividade, um certo caráter contraprestacional na taxa”, o que faz dessa cobrança um tributo causal.<sup>55</sup> Daí por que, falando-se de taxa judiciária, o produto de sua arrecadação deverá ser restituído em serviços ou atuações no interesse do contribuinte que demanda a atividade estatal. O pagamento de despesas de custeio dos servidores do Judiciário com os recursos arrecadados pela taxa não se volta diretamente aos contribuintes, mas sim aos interesses pessoais dos servidores. É diferente do que ocorre com a capacitação do servidor ou a instalação de novos equipamentos, o que, obviamente, pode trazer ganhos de eficiência na prestação do serviço.

Relacionado a esse tema, o Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança nº 43.483/RJ, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, julgado em 13 de dezembro 2016, abriu precedente muito peculiar. Na ocasião, o Estado do Rio de Janeiro não vinha repassando o orçamento de custeio com os juízes e servidores do Poder Judiciário. A justificativa para essa omissão decorria da situação de calamidade fiscal em que o Estado se encontrava. Exatamente por isso, recursos do Fundo Especial do Estado do Rio de Janeiro (FETJ) estavam sendo contingenciados. Por outro lado, a Lei 2.524, de 1996, proibia a utilização de recurso do FETJ para o pagamento de vencimentos dos servidores ou subsídios dos juízes. Em um acordo celebrado perante o relator do caso no Supremo Tribunal Federal, o Governo do Estado foi autorizado a, excepcionalmente, descontingenciar os recursos do FETJ para pagamento de despesa de custeio com os servidores públicos, comprometendo-se a repor os valores abatidos do orçamento do FETJ no ano seguinte. Vê-se, pois, que a Suprema Corte deu interpretação conforme à lei estadual e, de forma excepcional, permitiu a utilização de recursos do fundo, praticamente mantido com a receita da taxa judiciária para pagamento de despesa corrente de custeio. A excepcionalidade do caso reforça o nosso entendimento de que afrontam a Constituição Federal e as regras gerais sobre fundos públicos – estatuídas nos arts. 71 a 74 da Lei 4.320/1964 – as leis estaduais que preveem pagamento de despesas com vencimentos de servidores públicos do Poder Judiciário com recursos orçamentários dos Fundos de Modernização.

Mais escandaloso é o caso do Estado do Rio Grande do Norte. Conforme se verifica na tabela, prevê-se o repasse de 5% das receitas do Fundo de Modernização para a Associação dos Magistrados do Estado, instituição de caráter privado. A questão dispensa comentários, por atentar explicitamente contra o art. 16 da Lei 4.320, de 1964, pois não se trata de subvenção social, na medida em que a mencionada entidade não restitui à sociedade benefícios diretos ou indiretos, nas áreas de assistência social, saúde ou educação, pois deve atuar em favor dos interesses dos próprios magistrados.

---

**Inglaterra e País de Gales:** a) divórcio: £ 550,00; b) falência: £ 680,00; c) ação de cobrança: de £ 330,01 a £ 500,00 = £ 50,00 e £ 35,00 (processos físicos e online); d) previdenciária: gratuita; e) ação de alimentos: gratuita. Disponível em: <https://bit.ly/2YR0rPZ>. Acesso em: 16 set. 2019.

<sup>55</sup> “Não é que haja uma equivalência entre o serviço prestado e a receita que por êle é exigida do contribuinte: pelo contrário, um dos elementos conceituais do tributo, *genus* a que pertence a taxa, é que é prestado sem contraprestação equivalente, inversamente ao que ocorre com o preço. Mas, seja como fôr, há, excluída a idéia de equivalência, um caráter contraprestacional na taxa” (FALCÃO, Amílcar de Araújo. Taxa de despacho aduaneiro. *Revista de Direito Administrativo*, n. 54, p. 8-13, out./dez. 1958, p. 11).

Outro caso é o da ADI 6.045/RR. Embora não diga respeito diretamente a taxa judiciária, nesta medida o STF suspendeu o inciso V do art. 3º da Lei 297, de 2001, do Estado de Roraima, que previa a transferência de saldos financeiros resultantes da execução orçamentária do Poder Judiciário daquele estado para o Fundo Especial do Poder Judiciário do Estado de Roraima (FUNDJURR). A medida questionava também o inciso VI do mesmo artigo, que previa como receita do Fundo o saldo financeiro apurado no balanço do próprio FUNDJURR.

Em decisão liminar, o Ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal, suspendeu o primeiro dispositivo mencionado, sob a alegação de que este afrontava os artigos 42 e 43 da Lei 4.320, de 1964, no ponto em que estes dispositivos preveem que saldos financeiros positivos por inexecução orçamentária servem de fontes de créditos suplementares e especiais, não podendo ser transferidos automaticamente, todo ano, para determinado fundo, ainda que por previsão em lei abstrata. Além disso, considerando que o orçamento do Poder Judiciário faz parte do orçamento fiscal (do qual faz parte a receita dos impostos), não poderia a lei em questão destinar parte da receita do orçamento fiscal do Poder Judiciário para fundo público, pois, neste caso, haveria ofensa ao princípio da não vinculação orçamentária (CF, art. 167, IV).

Entendemos que a decisão está correta. A inexecução do orçamento fiscal significa superávit e, como tal, deverá retornar para o caixa do tesouro, caso não seja utilizada nas finalidades dos artigos 42 e 43 da Lei 4.320, de 1964. Trata-se de medida legal protetiva do equilíbrio fiscal, a impedir que recursos fiscais destinados ao custeio de órgãos públicos sejam destinados para outra finalidade, podendo comprometer a estrutura e o funcionamento de instituições indispensáveis ao serviço público. Quanto ao outro dispositivo da lei estadual, a medida foi indeferida, pois a previsão de transferência do saldo positivo do fundo de um exercício financeiro para outro está em consonância com o artigo 74 da Lei 4.320, de 1964.

Em relação à mesma lei do Estado de Roraima tramita também no Supremo Tribunal Federal, sem concessão de liminar (até março de 2020), a ADI 4.981/RR, de Relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski. A medida, requerida pelo Procurador-Geral da República, pede a declaração de inconstitucionalidade dos incisos VIII a XII do art. 3º e do art. 5º, ambos da Lei estadual 297, de 2001. Em síntese, os incisos em questão preveem diversas cobranças relacionadas a atos processuais como fontes de receita do FUNDJURR, tais como depósitos e multas processuais. O art. 5º estabelece que o fundo terá personalidade jurídica, orçamento e escrituração contábil próprios, sendo o Presidente do Conselho da Magistratura seu ordenador de despesa e representante legal.

Trata-se de outra afronta à Constituição Federal, especialmente porque as verbas exigidas a título de depósito ou multa processual não podem fazer parte das receitas de um Fundo de Modernização do Poder Judiciário. As receitas do fundo devem possuir caráter definitivo, pois se destinam a realizar basicamente investimentos materiais ou de recursos humanos. Valores depositados no processo são provisionados para pagamento de despesa futura, não fazendo qualquer sentido integrarem as receitas do fundo. Do ponto de vista do direito financeiro, nada obsta que as multas processuais façam parte do orçamento do fundo, desde que não sejam de titularidade das partes ou de terceiros, o que é ressalvado pelo dispositivo impugnado.

A ADI 6.330/MT, requerida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, impugna dispositivos da Lei estadual 11.077, de 2020, que majorou o valor da taxa

judiciária do mencionado estado de forma desproporcional, de modo a excluir o acesso ao Poder Judiciário ou limitar a ampla defesa. Conforme foi analisado na seção 2 deste artigo, a teoria da taxa há muito se desvencilhou da tese de que o valor do tributo deve expressar valor equivalente aos custos do serviço público divisível (teoria da equivalência da taxa). Isso não pode significar que o legislador não deva se pautar por critérios racionais e plausíveis de proporcionalidade. Caso o valor da taxa seja excludente do acesso ao serviço público, poderá ser reconhecida sua inconstitucionalidade por violação ao princípio da capacidade contributiva, perfeitamente aplicável às taxas conforme há muito defendido pelos autores (ver seção 2 deste artigo).

## Conclusão

Neste artigo procuramos expor questões controvertidas sobre a espécie tributária taxa, especialmente quando exigida em razão da atividade jurisdicional. Nossa intenção foi primeiramente demonstrar que a taxa é um tributo, em geral, pouco debatido nos trabalhos de doutrina ou até no âmbito jurisprudencial. Apesar disso, viu-se que por trás da taxa há uma rica teoria jurídica e econômica que data de meados do século XIX.

Em linhas gerais, acostumamo-nos a distinguir impostos de taxas em razão dos seus respectivos fatos geradores. Tratando-se dos impostos, sabe-se que tal tributo tem por fato gerador situação que independe de atuação estatal específica em relação ao contribuinte, conceito esse absorvido pelo art. 16 do CTN. No Brasil, as taxas seguem a teoria tributária geral e possuem duas hipóteses de incidência. A primeira em razão do exercício do poder de polícia (CF, art. 145, II, primeira parte c/c art. 78 do CTN), quando prevê que o tributo poderá ser exigido se o particular for obrigado a demandar a administração pública para o desenvolvimento de determinada atividade. Isso porque, sem a outorga estatal, sua atuação será ilícita, pois, de acordo com a lei, pode colocar em vulnerabilidade o interesse do próprio particular e o interesse público. A segunda hipótese da taxa será a utilização de serviços públicos específicos e divisíveis, cuja utilização poderá ser efetiva ou potencial. Neste último caso, por ser o serviço de utilização compulsória, basta a disponibilidade do serviço para que a cobrança do tributo ocorra (CF, art. 145, II, segunda parte c/c art. 79 do CTN).

Para se chegar à normatização dessas duas hipóteses tributárias houve um intenso debate de teorias jurídicas e econômicas para explicar por que seria lógico e juridicamente possível exigir-se dois tipos de tributos sobre atividades estatais se, de uma forma mais ampla, todo tributo é motivado na atuação do Estado, seja esta específica ou difusa.

O artigo demonstrou que a partir da obra *Grundsätze der Finanzwissenschaft (Princípios básicos de Finanças Públicas)*, de Kurt Heinrich Rau, publicada em 1832, passou-se a defender o argumento de que certas demandas dos particulares em face do Estado não são indivisíveis, isto é, dirigidas para o benefício de todos. Certas exigências realizadas pelo indivíduo ao Poder Público visam a satisfação de interesses próprios, ainda que a atuação estatal não seja propriamente a entrega de um benefício (serviço público), mas a verificação do atendimento da legalidade (exercício do poder de polícia).

Esse argumento, decorrente das teorias do benefício (equivalência) e do sacrifício comum (capacidade contributiva), passou necessariamente pelo que na atualidade se denomina de Análise Econômica do Direito. Isso porque a utilização de serviços públicos divisíveis, isto é, que são apropriados individualmente por alguém, ou o exercício do

poder de polícia em relação a uma pessoa especificamente, demanda custos por parte da Administração Pública que seriam assumidos por toda a sociedade caso não se exigisse a taxa como instrumento de ressarcimento à sociedade por esses custos específicos. Daí por que o fundamento jurídico da taxa leva em consideração um fundamento de equidade, visando redistribuir custos que, caso não fossem alocados ao particular demandante, seriam suportados por todos.

Após a obra de Rau vieram outras tantas nesse sentido, tendo o direito brasileiro recebido forte influência da doutrina italiana de direito financeiro, cujos principais autores da época foram lembrados neste texto, correndo-se o risco de, obviamente, ter faltado algum tão importante quanto os citados.

Depois de erguida uma teoria em torno da distinção jurídica entre imposto e taxa, outra questão que este artigo procurou investigar disse respeito à taxa judiciária, historicamente chamada em português de “custas judiciais”. Essa cobrança, conforme o texto demonstrou, finca suas raízes na história de estruturação da função jurisdicional no Ocidente. Adotamos como divisão histórica a Idade Moderna e a obra de Adam Smith, exatamente no ponto em que relata como se deu o financiamento da atividade jurisdicional no período dos governos soberanos da Europa. Viu-se que a função judicial era onerosa para quem demandasse os juízes ou bailios. Percebeu-se posteriormente a necessidade de o Judiciário possuir um orçamento próprio, a fim de se assegurar sua independência, peça-chave para a expansão do sistema de produção capitalista. É claro que com o crescimento das funções estatais, mesmo diante do postulado de Estado abstencionista que marca o liberalismo econômico do século XIX, o Judiciário não teria como ser financiado somente com recursos decorrentes de demandas específicas. A necessidade de criação de um orçamento fiscal para o Poder Judiciário, com recursos decorrentes de fontes tributárias mais estáveis, tornou-se uma necessidade emergente. Assim, a cobrança de taxas judiciárias deixa de ser um instrumento financeiro eficiente de manutenção da estrutura judicial, ainda que não se possa esperar do Poder Judiciário daquela época a influência que possui nos dias de hoje, de pacificação dos mais diversos conflitos.

O financiamento do Poder Judiciário é assumido pelo orçamento fiscal, que tem como principal fonte de recursos a receita dos impostos, instituídos sobre fatos geradores que devem levar em consideração a capacidade contributiva do particular (teoria do sacrifício comum), e não exatamente os custos dos serviços (teoria do benefício ou da equivalência). A taxa judiciária, por sua vez, mais do que em qualquer outra época, assume a função de racionalizar o direito de demanda, especialmente quando o sistema processual de acesso ao Poder Judiciário for amplo, como ocorre com o Brasil (CF, art. 5º, XXXV).

Essa função instrumental da taxa judiciária, no entanto, não poderá servir de fator de exclusão do direito de acesso à justiça, de modo que é indispensável levar-se em consideração na fixação do valor da taxa a capacidade econômica dos contribuintes e uma determinada proporcionalidade que não inviabilize o direito fundamental de acesso ao Poder Judiciário para todos. Assim, medidas como a isenção da taxa aos hipossuficientes até a fixação de um teto para pagamento das custas judiciais são necessárias e, no entendimento do Supremo Tribunal Federal, não discrepam da interpretação constitucional adequada que se deve fazer da taxa judiciária.

Uma vez reconhecida a legitimidade da cobrança de taxa judiciária, questão pacificada no Brasil inclusive por interpretação do Supremo Tribunal Federal, resta saber quais são os limites da destinação da receita da taxa judiciária. O texto demonstrou que o



tema da destinação da receita tributária, como é comum saber na doutrina do direito tributário, não integra o conceito da relação tributária. Muitos autores, nacionais ou estrangeiros, de ontem e de hoje, sustentam o entendimento de que a destinação da receita de qualquer tributo não contamina a relação jurídica tributária, que se atém ao ponto da imposição do dever de pagar o tributo, desde que respeitados seus pressupostos legais. Esses pressupostos não alcançam as relações jurídicas constituídas depois que o tributo é pago e a receita ingressa nos cofres públicos.

Isso não pode significar, por certo, a ausência de controles jurídicos sobre a destinação da receita. Assim, a aplicação equivocada ou ilegal da receita da taxa não exonera o contribuinte do seu pagamento caso realize o fato gerador, mas poderá ensejar o reconhecimento da ilegalidade ou até inconstitucionalidade da norma que dispuser sobre a destinação da receita.

Neste trabalho levantamos alguns casos que constam do repertório jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, especialmente em relação aos fundos estaduais de modernização do Poder Judiciário. De um modo geral, a receita da taxa judiciária tem sido alocada para esses fundos que reúnem recursos financeiros para ações que visam tornar o Poder Judiciário mais eficiente. Não poderia ser diferente, pois significaria um retrocesso prever que a receita da taxa judiciária pudesse ser utilizada para o custeio da máquina administrativa da justiça, especialmente o pagamento de vencimentos, vantagens, subsídios ou verbas indenizatórias aos servidores públicos.

No entanto, é exatamente isso que está previsto na legislação de alguns estados: o pagamento de verbas salariais a servidores com as receitas dos Fundos de Modernização, mantidos, dentre outras fontes, com recursos da taxa judiciária.

Esse tipo de previsão normativa põe por terra toda a teoria que distingue as taxas dos impostos, no exato ponto da divisibilidade do serviço. O que justifica juridicamente a exigência da taxa judiciária é algum tipo de benefício direto usufruído pelo contribuinte. A ideia de modernização administrativa do Poder Judiciário, com servidores públicos mais bem capacitados, sistemas de informática atualizados e instalações físicas adequadas, restitui ao contribuinte benefícios que têm como contrapartida a cobrança de um tributo específico. O pagamento de verbas salariais aos servidores alcança tão-somente os interesses do próprio agente público, e não propriamente o usuário dos serviços da justiça. Assim, os vencimentos e subsídios de servidores do Judiciário deverão ser pagos com a receita do orçamento fiscal do Poder Judiciário, e não com os recursos dos Fundos de Modernização.

Mais aberrante ainda é o caso do Estado do Rio Grande Norte, em que se prevê um determinado percentual de recursos do fundo para a Associação de Magistrados daquele estado. No caso do Estado do Mato Grosso, a OAB está questionando eventual vício na proporcionalidade entre os custos do serviço e o valor da taxa, o que reacende discussões sobre a teoria da equivalência. Na mesma linha de situações questionáveis, apresentamos medidas levadas à decisão do Supremo Tribunal Federal que exigiram (ou exigirão) da Suprema Corte a devida análise da interseção entre a geração de receitas aos fundos, a cobrança de taxas judiciárias e o eventual desvio de finalidade do que se espera ser o signficado de modernização do Poder Judiciário.

As controvérsias sobre taxa judiciária comprovam a riqueza teórica escondida por trás de um tributo que, embora se mostre simples, permite rever lições básicas de tributação,

economia e finanças públicas, toda vez que o valor de sua cobrança ou a destinação dos seus recursos levam à clássica questão: como se distingue juridicamente imposto de taxa?

### Referências bibliográficas

ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Gen-Forense, 2018.

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BERLIRI, Antonio. *Corso Istituzionale di diritto tributario*. Milão: Dott. A. Giuffrè, 1980.

BORRÁS, Gabriel Giampietro. *Las tasas en la hacienda pública*. Montevideu: Biblioteca de publicaciones oficiales de la facultad de derecho y ciencias sociales de la universidad de la republica, 1959.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Manual de direito processual civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CAVALCANTI, Amaro. *Elementos de finanças públicas*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896.

COCIVERA, Benedetto. *Principi di diritto tributario*. Milão: Dott. A. Giuffrè, 1961. v. 1.

CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

COSTA, Ramón Valdés. *Curso de derecho tributario*. Buenos Aires: Depalma; Santa Fe de Bogotá: Temis; Madri: Marcial Pons, 1996.

DUVERGER, Maurice. *Institutions financières*. Paris: Presses Universitaires de France, 1956.

FALCÃO, Amílcar de Araújo. Taxa de despacho aduaneiro. *Revista de Direito Administrativo*, n. 54, p. 8-13, out./dez. 1958.

FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*. 4. ed. Buenos Aires: Depalma, 1990. v. 1

GERBINO, Giovanni de Francisci. *Le Tasse nella dottrina e nel diritto finanziario*. Palermo: Orazio Fiorenza, 1910.

GIANNINI, Achille Donato. *Istituzioni di diritto tributario*. Milão: Dott. A. Giuffrè, 1972.

GRIZIOTTI, Benvenuto. *Principios de ciencia de las finanzas*. Trad. Dino Jarach. Buenos Aires: Depalma, 1949.

LAGEMANN, Eugenio. Tributação: seu universo, condicionantes, objetivos, funções e princípios. In: GASSEN, Valcir (Org.). *Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e direito tributário*. Brasília: Consulex, 2012.

LAPATZA, José Juan Ferreiro. *Direito tributário*. Trad. Roberto Barbosa Alves. Barueri: Manole; Espanha: Marcial Pons, 2007.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Doutrina e prática das taxas*. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

MUSGRAVE, Richard. *Teoria das finanças públicas: um estudo da economia governamental*. Trad. Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1976. v. I.

NUNES, Cleucio Santos. Dos fundos especiais. In: CONTI, José Maurício (Coord.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. Saraiva, edição do Kindle.

SMITH, Adam. *Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SOUSA, Rui de. Atualização do conceito de taxa. *Revista de Direito Administrativo*, n. 49, p. 1-29, jul./set. 1957.

SOUTO, Marcio Flavio Lins. A natureza jurídica das custas judiciais e a necessária política de “tarifa zero”. *Revista Jurídica Consulex*, ano XIII, n. 293, mar./2009.

SOUZA, Hamilton Dias de, et al. *A natureza jurídica das custas judiciais*. São Paulo: OAB-SP; Resenha Tributária, 1982.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

