



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 158.880/2017-AsJConst/SAJ/PGR

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

[Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 13.549/2009, do Estado de São Paulo. Taxa de mandato judicial. Destinação a fundo privado. Violação ao art. 98, § 2º, da Constituição da República.]

O **Procurador-Geral da República**, com fundamento nos artigos 102, inciso I, alíneas *a* e *p*, 103, inc. VI, e 129, inc. IV, da Constituição da República, no art. 46, parágrafo único, inc. I, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, propõe

ação direta de inconstitucionalidade

com pedido de medida cautelar, contra o art. 18, inciso II, da Lei 13.549, de 26 de maio de 2009, do Estado de São Paulo. O dispositivo mantém em vigor contribuição a cargo dos outorgantes

de mandato judicial, como receita da Carteira de Previdência dos Advogados daquela unidade federativa.

Esta petição se acompanha de cópia do ato impugnado (na forma do art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/1999) e de peças do processo administrativo 1.00.000.009658/2014-35, que se originou de representação do Conselho Nacional de Justiça.

1 OBJETO DA AÇÃO

É o seguinte o teor do dispositivo questionado nesta ação:

Artigo 18. A receita da Carteira é constituída:

[...]

II – de contribuição a cargo do outorgante de mandato judicial; [...].

A norma viola os arts. 98, § 2º;¹ 154, inc. I;² e 167, inc. IV,³ todos da Constituição da República.

2 FUNDAMENTAÇÃO

O art. 40 da Lei 10.394, de 16 de dezembro de 1970, do Estado de São Paulo, que reorganizou a Carteira de Previdência dos Advogados, definiu o seguinte em relação às fontes de recursos:

Art. 40. A receita da Carteira é constituída:

I – da contribuição mensal do segurado;

II – da contribuição mensal do aposentado;

III – da contribuição a cargo do outorgante de mandato judicial;

IV – das custas que a lei atribui à Carteira;

V – das doações e legados recebidos;

VI – dos rendimentos patrimoniais e financeiros da Carteira.

¹ “Art. 98 A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criará: [...]

§ 2º As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça.”

² “Art. 154. A União poderá instituir:

I – mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição; [...].”

³ “Art. 167. São vedados: [...]

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; [...].”

Os arts. 48 a 51 da lei detalhavam os procedimentos relativos às receitas:

Art. 48. Para a juntada do instrumento de mandato judicial ao processo, deverá ser paga uma contribuição, por mandante, de 2% sobre o salário mínimo vigente na Capital do Estado, arredondando-se para mais a fração de cruzeiro.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, considera-se o casal um só mandante.

§ 2º Pela juntada de subestabelecimento será paga a contribuição fixa de 2% sobre o salário mínimo vigente na Capital qualquer que seja o número de mandantes subestabelecidos, observado o arredondamento previsto no *caput* desse artigo. (NR)

§ 3º Alterado o salário-mínimo em vigor na Capital do Estado, modificar-se-á também, no primeiro dia do mês seguinte à alteração, a contribuição prevista neste artigo.

Art. 49. O beneficiário de justiça gratuita está dispensado do pagamento a que se refere o artigo anterior, mas, vencedor na causa, a contribuição será cobrada ao vencido, na proporção em que o fôr, devendo ser incluída, pelo contador, na conta de liquidação.

Art. 50. O servidor da Justiça que desatender ao disposto nos artigos 48 e 49 será responsável pelo pagamento da contribuição não arrecadada e sujeito à multa do triplo do total, cobrável executivamente.

Art. 51. A contribuição fixada no Artigo 48, relativa ao mandato judicial, deverá ser recolhida em código distinto, à ordem da Carteira de Previdência dos Advogados de São Paulo.

Parágrafo único. Os valores arrecadados na forma prevista neste artigo, a título de receita extraorçamentária, serão repassados ao liquidante à ordem da Carteira dos Advogados, deduzidos os custos de processamento da arrecadação, cabendo ao conselho da carteira decidir sobre sua destinação.

Sobreveio a Lei 13.549, de 26 de maio de 2009, a qual declarou em regime de extinção a Carteira de Previdência dos Advoga-

dos de São Paulo, vedou novas inscrições e preservou em seu quadro os segurados ativos e inativos da época. Em relação ao custeio da carteira, todavia, manteve em vigor a contribuição como fonte de receita (art. 18, inc. II).

O Supremo Tribunal Federal apreciou a constitucionalidade da Lei 13.549/2009 nas ações diretas de inconstitucionalidade 4.291/SP e 4.429/SP,⁴ mas não enfrentou o tema relativo à contribuição a cargo dos outorgantes de mandato judicial, que ora se impugna.

Serviços afetos às atividades para prestação jurisdicional são custeados por taxas e emolumentos. Emolumentos referem-se a atos praticados pelos serviços notariais e de registro. As demais atividades são custeadas por taxas. A contribuição devida pelos cidadãos para juntada de instrumento de mandato judicial em processos, atividade indispensável ao exercício do direito de acesso à justiça, possui natureza de taxa. Observa, a propósito, LEANDRO PAULSEN:

[...] taxas são tributos que têm como fato gerador 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. Pressupõe[m], pois, atuação administrativa do Estado, diretamente relacionada ao contribuinte, indicada pelo legislador como fato gerador da obrigação tributária. Efetivamente, cada ente federado tem competência para cobrar taxas pelos serviços que preste ou

⁴ Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ações diretas de inconstitucionalidade 4.291/SP e 4.429/SP. Relator: Ministro MARCO AURÉLIO. 4/4/2013, maioria. *Diário da Justiça eletrônico*, 20 maio 2013.

pelo poder de polícia que exerça no desempenho da sua competência política-administrativa.⁵

A taxa de mandato judicial não guarda nexos com a atividade estatal de prestação jurisdicional. Embora advogados sejam indispensáveis à administração da justiça (CR, art. 133), o serviço que este presta é atividade eminentemente privada. Não há atuação administrativa do estado no mandato outorgado a advogado para representação judicial nem há atividade estatal na hipótese de subestabelecimento de mandato, ato jurídico que decorre exclusivamente da conveniência dos jurisdicionados. O ente público não presta, de forma retributiva, nenhum serviço a estes, contribuintes dessa taxa. Apenas advogados públicos exercem atividade pública, mas, neste caso, em muitas situações é a lei que lhes confere poderes de representação em juízo, não o mandato judicial.

Além da ausência de prestação de serviço público, a taxa de mandato judicial tampouco respeita requisito de vinculação específica. Afinal, o produto da arrecadação é destinado à manutenção de benefícios previdenciários de advogados e seus dependentes, sem destinação pública alguma. A cobrança da taxa implica que os cidadãos que necessitem valer-se do acesso à justiça paulista se veem obrigados, injusta e inexplicavelmente, a contribuir para planos de previdência de profissionais privados, sem que se possa encontrar

⁵ PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário*: completo. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 33-34.

razão jurídica relevante para isso, salvo uma tradição obsoleta e nociva, a qual já deveria haver sido extirpada da legislação.

Não é outra a orientação dessa Suprema Corte em situação perfeitamente análoga:

Qualificando-se as custas judiciais e os emolumentos extrajudiciais como taxas (RTJ 141/430), nada pode justificar seja o produto de sua arrecadação afetado ao custeio de serviços públicos diversos daqueles a cuja remuneração tais valores se destinam especificamente (pois, nessa hipótese, a função constitucional da taxa – que é tributo vinculado – restaria descharacterizada) ou, então, à satisfação das necessidades financeiras ou à realização dos objetivos sociais de entidades meramente privadas. É que, em tal situação, subverter-se-ia a própria finalidade institucional do tributo, sem se mencionar o fato de que esse privilegiado (e inaceitável) tratamento dispensado a simples instituições particulares (Associação de Magistrados e Caixa de Assistência dos Advogados) importaria em evidente transgressão estatal ao postulado constitucional da igualdade.⁶

Portanto, a taxa de mandato judicial não atende aos requisitos dispostos no art. 98, § 2º, da Constituição da República.

Considerando que a cobrança de valores devido à outorga de mandato judicial consubstancia prestação pecuniária compulsória, decorrente de situação independente de qualquer atividade estatal específica, poder-se-ia identificar a existência não de taxa, mas de imposto.

⁶ STF. Medida cautelar na ADI 1.378. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 13/10/2010, unânime. *DJe*, 9 fev. 2011.

Se o tributo for considerado imposto, a destinação desrespeita, igualmente, o texto constitucional, na medida em que a lei impugnada vincula sua receita, prática vedada pelo art. 167, IV, da Lei Fundamental. Visto o problema sob esse ângulo, também há precedente dessa Corte:

CONSTITUCIONAL. LEI COMPLEMENTAR DO DISTRITO FEDERAL QUE CRIA O PROGRAMA DE INCENTIVO ÀS ATIVIDADES ESPORTIVAS MEDIANTE CONCESSÃO DE INCENTIVO FISCAL ÀS PESSOAS JURÍDICAS CONTRIBUINTE DOS IMPOSTOS ISS, IPTU E IPVA. O STF não exerce o controle abstrato de normas do Distrito Federal no exercício da competência municipal. É vedada a vinculação da receita arrecadável de imposto a fundo ou despesa, salvo nas hipóteses previstas no artigo 167, inciso IV, da Lei Maior.⁷

Em consequência, parece clara a afronta ao art. 155 da Constituição da República, que confere aos estados competência para instituir somente o imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação, o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) e o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA). Cabe apenas à União instituir impos-

⁷ STF. Plenário. MC/ADI 1.750/DF. Rel.: Min. NELSON JOBIM. 18 jun. 1998, un. *DJ*, 14 jun. 2002, p. 126. O entendimento foi confirmado no julgamento do mérito da ação direta, cuja ementa registrou: “O ato normativo atacado a faculta vinculação de receita de impostos, vedada pelo artigo 167, inciso IV, da CB/88. Irrelevante se a destinação ocorre antes ou depois da entrada da receita nos cofres públicos.” (STF. Plenário. ADI 1.750/DF. Rel.: Min. EROS GRAU. 20 set. 2006, un. *DJ*, 13 out. 2006, p. 43; *RTJ*, vol. 202(1), p. 68; *LexSTF*, v. 28, n. 336, 2006, p. 26-34; *RDDT*, n. 136, 2007, p. 161-164; *RDDT*, n. 135, 2006, p. 235-236).

tos não previstos no texto constitucional (art. 154, I). Nesse sentido, igualmente já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 35, 36 E 37 DA LEI MINEIRA Nº 12.727/97. SERVIÇOS CARTORÁRIOS. CUSTAS E EMOLUMENTOS. ACRÉSCIMO DE PERCENTUAL INTITULADO “RECEITA ADICIONAL”. AUSÊNCIA DE RELAÇÃO COM O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA OU A UTILIZAÇÃO EFETIVA OU POTENCIAL DE SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL. INCOMPETÊNCIA DOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO PARA INSTITUIR IMPOSTOS SOBRE OS NEGÓCIOS NOTARIAIS. ESPÉCIE QUE NÃO CONFIGURA TAXA NEM IMPOSTO. LIMINAR DEFERIDA.⁸

Seja como taxa, seja como imposto, a cobrança padece de inconstitucionalidade, porquanto não atende à função e aos moldes constitucionais dessas espécies tributárias. Por essas razões, há, no art. 18, inc. II, da Lei 13.549/2009, do Estado de São Paulo, infringência aos arts. 98, § 2º; 154, I, e 167, IV, da Constituição da República.

3 PEDIDO CAUTELAR

Os requisitos para concessão de medida cautelar estão presentes.

Sinal de bom direito (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial e so-

⁸ STF. Plenário. MC/ADI 1.778/MG. Rel.: Min. NELSON JOBIM. 16 set. 1999, un. *DJ*, 31 mar. 2000, p. 38.

bretudo pela existência de precedentes do Supremo Tribunal Federal na linha do que aqui se defende.

Perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre da ameaça à inviolabilidade do sistema tributário nacional e da necessidade de preservação das competências constitucionais, na medida em que valores auferidos por tributos estão sendo vinculados a fundo privado que beneficia unicamente determinados profissionais, em desfavor da coletividade. Os cidadãos usuários dos serviços jurisdicionais são onerados indevidamente por “taxas” ilegítimamente destinadas a entidade gerida por ente privado, o que contribui para dificultar o acesso à justiça, apesar da possibilidade de requerimento de justiça gratuita. Muitos cidadãos de classe média não fazem jus a justiça gratuita, por causa da remuneração que percebem, mas se veem indevidamente onerados e compelidos a “contribuir” para a aposentadoria dos advogados do Estado de São Paulo, o que não faz sentido algum.

É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pela norma impugnada seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia e, ao final, invalidada por decisão definitiva do STF.

Por conseguinte, além do sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar para esse efeito.

4 PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Requer, de início, que esse Supremo Tribunal conceda, com a brevidade possível, em decisão monocrática e sem intimação dos interessados, medida cautelar para suspensão da eficácia da norma impugnada, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, a ser oportunamente submetida a referendo do Plenário.

Requer que se colham informações do Governador e da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição da República. Superadas essas fases, requer prazo para manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, requer que seja julgado procedente o pedido, para se declarar inconstitucionalidade do art. 18, II, da Lei 13.549, de 26 de maio de 2009, do Estado de São Paulo.

Brasília (DF), 22 de junho de 2017.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República