



Confederação Nacional da Indústria

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA CARMEN LÚCIA, PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RELATORA DA ADI 5596/TO

TAXA: CORRESPONDÊNCIA ENTRE O VALOR EXIGIDO E O CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL. - A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. - Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República (STF, Pleno, ADI 2.551 MC-QO)

A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI), entidade sindical de grau superior representativa da indústria brasileira, com sede em Brasília, DF, SBN, Quadra 1, Bloco "C", Edifício Roberto Simonsen, inscrita no CNPJ sob o nº 33.665.126/0001-34, vem, por seus advogados identificados conforme instrumento de mandato anexo, requerer, na forma do art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/99, o seu ingresso na qualidade de

AMICUS CURIAE

nos autos da ação direta de inconstitucionalidade em epígrafe, proposta pelo Procurador-Geral da República, pelas razões que passa a aduzir na presente oportunidade.

Uma vez deferido o seu pleito de ingresso na condição de colaboradora da Corte, roga seja intimada para ofertar memorial sobre o cabimento, mérito e impacto setorial da ação proposta, bem como, uma vez pautado o feito, postula seja-lhe franqueada a realização de sustentação oral, para que a confederação possa contribuir plenamente para o julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, seja em sede de cautelar no plenário, seja no julgamento do pedido meritório.

(I) DO RESUMO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

O Procurador-Geral da República propôs a presente ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar, em face da Tabela I, item 8.1; da Tabela III, item 3.1; e da Tabela IV, item 4.1, do Anexo Único da Lei 2.828, de 12 de



Confederação Nacional da Indústria

março de 2014, do Estado do Tocantins, as quais fixam valores de emolumentos relativos a serviços notariais e de registro naquela unidade da federação.

Na inicial transcreve as tabelas constantes no Anexo Único à Lei 2.828, de 12 de março de 2014, das quais se verifica que:

- a) Tabela I, item 8.1, que trata dos valores para a lavratura de escritura pública em tabelionato de notas e pela qual, a depender do conteúdo financeiro - cuja faixa de valor da escritura vai de menos de R\$ 999,99 até igual ou maior que R\$ 5.000.000,00 – estabelece uma variação de R\$ 23,00 até R\$ 9.200,00 pelo serviço.
- b) Tabela III, item 3.1 que trata dos valores para o registro de títulos, contratos e documentos e traslado integral ou por extrato de atos com conteúdo econômico, no registro de pessoas jurídicas e pela qual, a depender do conteúdo financeiro - cuja faixa na tabela vai de menos de R\$ 150,00 até acima de R\$ 2.000.000,01 - o valor cobrado varia de R\$ 130,00 até R\$ 8.757,00.
- c) Tabela IV, item 4.1 que estabelece os valores para o registro civil de títulos e documentos (Pelo registro de títulos, contrato ou outro documento, traslado na íntegra ou por extrato, com conteúdo financeiro), da mesma forma que a Tabela III, a depender do conteúdo financeiro - cuja faixa na tabela vai de menos de R\$ 150,00 até acima de R\$ 2.000.000,01 - o valor cobrado varia de R\$ 130,00 até R\$ 8.757,00.

Alega que as normas impugnadas violam os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, que são manifestações do princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV, da Constituição da República), e o princípio da vedação de tributo com efeito confiscatório, inscrito no art. 150, IV, da CR.

Afirma, também, que os valores estabelecidos na Lei 2.828/2014 superam significativamente o custo das atividades a que deveriam corresponder, desatendendo, assim, à natureza pública e ao caráter social dos emolumentos.

Acrescenta que, no formato atual, a cobrança dos emolumentos desatende as diretrizes que regem a determinação dos valores dos emolumentos, previstas nos art. 1º e 2º, da Lei n. 10.169/2000, de modo que deve ser estabelecido um teto máximo para as cobranças.

Roga liminar, com base no § 3º do art. 10 da Lei 9.868/99, para suspender a eficácia dos dispositivos atacados.

No mérito, requer que, ao final, seja julgado procedente o pedido, para declarar inconstitucionalidade da Tabela I, item 8.1; da Tabela III, item 3.1; e da Tabela IV, item 4.1, todas do Anexo Único da Lei 2.828, de 12 de março de 2014, do Estado do



Confederação Nacional da Indústria

Tocantins, nos valores que excederem ao máximo de R\$ 1.000,00 ou quantia que esse Tribunal venha a definir.

(II) DA NECESSÁRIA ADMISSÃO DA CNI AO FEITO NA QUALIDADE DE AMICUS CURIAE. DA REPRESENTATIVIDADE INEQUÍVOCA DO SETOR INDUSTRIAL, ATINGIDO PELA APLICAÇÃO DAS NORMAS IMPUGNADAS. DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA

O impacto das normas questionadas ao setor produtivo autoriza que a Confederação Nacional da Indústria (CNI) postule o seu ingresso no feito na especial qualidade de *amicus curiae*, para contribuir com o debate a ser travado na jurisdição constitucional abstrata e enriquecê-lo com perspectivas plurais da experiência de vivência das normas impugnadas no setor produtivo nacional.

A representatividade da CNI para ingressar no feito e debater em nome do setor o tema constitucional ora ventilado é ainda inequívoca, pois a carga tributária suportada pelos contribuintes, à qual se somam as taxas e emolumentos cartorários, vem sufocando o setor empresarial, cuja atividade é essencial para o desenvolvimento do País.

A exação combatida afeta todo o setor industrial no cotidiano de suas operações usuais através de atos notariais e registrais, dos seus contratos, negócios e transmissão de propriedades, essa última com ênfase para o segmento industrial específico da construção civil. Tal fato foi reconhecido na manifestação da PGR, constante dos autos, conforme trecho abaixo transcrito:

"O Conselho Nacional de Justiça decidiu pela publicação do rendimento bruto das serventias extrajudiciais no procedimento de consulta 0003410-42.2013.2.00.0000.15 A exorbitância dos valores revelados após a decisão demonstrou que a atual regulação dos emolumentos no país representa ônus injustificável para os negócios jurídicos, em prol de notários e registradores que enriquecem de maneira desmedida em atividade que poderia ser prestada diretamente por servidores públicos, a custo muito inferior, quando não extintas, em muitos casos.

Agregar ao custo de incontáveis negócios jurídicos o valor de emolumentos acima de patamar como o sugerido supra torna os delegatários de serviços notariais e registrais verdadeiros "sócios" dos agentes econômicos, que passam a auferir ganho pela prestação de serviços burocráticos excessiva e desproporcionalmente remunerados, os quais os particulares, aliás, não podem evitar, porque grande parte deles é legalmente compulsória. Essas circunstâncias elevam o dispêndio para formalização de atos jurídicos, como componente injustificável do chamado "custo Brasil". Em outras palavras, agrega-se custo a incontáveis negócios jurídicos e à economia, exclusivamente em prol de uma casta de particulares.

Por que uma pessoa física ou jurídica deveria precisar despender milhares de reais com um simples ato burocrático de registro imobiliário ou de título ou documento? Não há motivação sociológica, econômica nem juridicamente idônea para isso. O Min. MARCO AURÉLIO observou, com razão, a esse respeito, no julgamento da ADI 3.132/SE:

[...] Penso haver algo discrepante do que podemos assentar como provido de razoabilidade, tendo em conta, ante um serviço público – ressalto – obrigatório, que



Confederação Nacional da Indústria

titulares [de serviços notariais e registrais] cheguem a perceber, por mês, quinhentos [mil], seiscentos [mil], um milhão de reais. No entanto, isso não é argumento para deixar de dar eficácia ao texto primitivo da Constituição de 1988."

Não há dúvida de que as taxas, com base de cálculo idêntica aos impostos, ou que trocam o princípio da equivalência ou da correspondência entre o valor exigido e o custo da atividade estatal pelo da capacidade contributiva, impactam no desenvolvimento do setor produtivo, pois aumentam indevidamente a já elevada carga tributária existente no país, encarecendo a produção nacional, reduzindo a competitividade dos produtos nacionais, retirando recursos necessários ao crescimento e a reinvestimentos nas empresas e causando baixo crescimento econômico e desenvolvimento do país, com consequência nos postos de trabalho.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal reconhece a existência de pertinência temática para que a entidade representativa dos contribuintes questione os tributos, taxas e emolumentos deles cobrados, mesmo que outros setores sejam atingidos pelos mesmos encargos (vide v.g. ADI 4391/RJ, ADI 15/DF, ADI 3.710/GO, ADI 4364). No caso, portanto, não há dúvida da pertinência temática da CNI para ingressar como *amicus curiae* no caso, eis que os emolumentos nela questionados atingem as empresas industriais

(III) MÉRITO

III.1 - É INCONSTITUCIONAL LEI QUE, SOB A RUBRICA DE "TAXA", CRIA TRIBUTO CUJA QUANTIFICAÇÃO EXACERBA GROSSEIRAMENTE QUALQUER ESTIMATIVA IMAGINÁVEL DO CUSTO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO QUE SE PRETENDE REMUNERAR - VIOLAÇÃO DO ART. 145, II DA CF.

A CNI vem somar-se às razões já colocadas na inicial e no parecer do Ministério Público, que bem demonstram a exacerbação das taxas questionadas, que restou assim ementado:

CONSTITUCIONAL. EMOLUMENTOS RELATIVOS A SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO. LEI 2.828/2014, DO TOCANTINS. NATUREZA DE TAXA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, RAZOABILIDADE E VEDAÇÃO DE CONFISCO. FIXAÇÃO DE VALOR MÁXIMO RAZOÁVEL PASSÍVEL DE COBRANÇA A TÍTULO DE EMOLUMENTOS. 1. Emolumentos em valores abusivos confiscam o patrimônio de contribuintes em prol de particulares, em subversão do sentido da tributação em um estado democrático de direito. 2. É possível fixação pelo Poder Judiciário de valor máximo passível de cobrança a título de emolumentos, considerando a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro. A tutela dos direitos fundamentais dos contribuintes exige decisão manipulativa de efeito aditivo. 3. Parecer por procedência do pedido.

Esta Suprema Corte entende que as custas e emolumentos cartorários são espécie de taxa, portanto, devem observar as limitações constitucionais ao poder de tributar (v.g. ADI 3.694/AP, relator Ministro Sepúlveda pertence, DJ 06/11/2006).



Confederação Nacional da Indústria

As normas impugnadas violam as prescrições constitucionais para a instituição de taxas, como passa-se a demonstrar:

Como se verifica do art.145, inciso II, da Carta Federal, uma das principais exigências para a instituição de taxas para custear atividades da administração, seja prestação de serviços públicos, seja poder de polícia, é que esta espécie tributária seja específica e divisível; portanto há de se referir especificamente ao contribuinte obrigado, verbis:

Art. 145. (...)

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

Esse é um conceito tradicional e já assentado no Direito Pátrio.

Veja-se o que já ensinava a respeito PONTES DE MIRANDA:

Para a competência tributária de qualquer entidade estatal, o art. 18, I, (aqui referindo-se à CF/69, cujo teor é igual ao do art.145,II da CF vigente) exige como pressuposto **tratar-se de taxa ligada ou ao seu exercício do poder de polícia, ou à utilização de serviços públicos** que lhe toquem, se específicos e divisíveis e, assim, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. A especificidade permite que se saiba qual a relação de vinculação tributária entre o devedor da taxa e a entidade estatal. A divisibilidade dá ensejo a que se possa distribuir pelas pessoas vinculadas o dever de prestar a taxa. Se indivisível o serviço, por mais alto que seja o interesse, não seria possível a divisão do quanto. Se o serviço público não é específico, ou se não é divisível, a entidade estatal não pode taxá-lo.

(in Comentários à Constituição de 1967, com a emenda n. I, de 1969. Tomo II, SP, Revista dos Tribunais., 2ª ed., 1970, p. 370. - grifamos).

ALIOMAR BALEIRO em nota complementar de atualização à sua obra assim se manifesta:

"A referibilidade ao obrigado nas taxas é elemento essencial. Esse o seu caráter sinalagmático. Se a atuação estatal refere-se a A, não se pode cobrar de B. como alerta Aliomar Baleiro. Muito menos admitir-se a legitimidade da taxa se inexistente a prestação do serviço, a fiscalização, a licença, enfim a atividade estatal, que é seu fato gerador ou pressuposto." (obra citada, p.563 - destacamos) (in Direito Tributário Brasileiro, 11ª ed. revista e complementada à luz da CF/88 até a EC 10/96, por MIZABEL ABREU MACHADO DERZI, Forense, RJ, 1999, p.561).

O tema não é novo nesse Supremo Tribunal Federal, que já teve a oportunidade de afirmar quanto a outra taxa similar à presente:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - TAXA DE EXPEDIENTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS - DPVAT - INCIDÊNCIA DA REFERIDA TAXA DE EXPEDIENTE SOBRE AS SOCIEDADES SEGURADORAS - [...] - INOBSERVÂNCIA, NA ESPÉCIE, DA RELAÇÃO DE RAZOÁVEL EQUIVALÊNCIA QUE NECESSARIAMENTE DEVE HAVER ENTRE O VALOR DA TAXA E O CUSTO DO SERVIÇO PRESTADO OU POSTO À DISPOSIÇÃO DO CONTRIBUINTE - OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA NÃO-CONFISCATORIEDADE (CF, ART. 150, IV) E DA PROPORCIONALIDADE (CF, ART. 5º, LIV) [...]

....



Confederação Nacional da Indústria

TAXA: CORRESPONDÊNCIA ENTRE O VALOR EXIGIDO E O CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL. - A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. - Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República. Jurisprudência. Doutrina. TRIBUTAÇÃO E OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. - O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo. - O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. - A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado.

(ADI 2551 MC-QO, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2003, DJ 20-04-2006 PP-00005 EMENT VOL-02229-01 PP-00025)

O entendimento de fundo, indiscutível, está novamente na ADI 3.028, na qual afirmou o Min. Ayres Britto em seu voto que “o fundamento lógico e ético da exação mediante taxa é financiar as despesas estatais com o desempenho de uma necessária atividade de vigilância, orientação e correção sobre o modo pelo qual o agente delegado operacionaliza a serventia sob seus imediatos cuidados”.

Trata-se aqui de um dos pontos mais tranquilos de toda a existência do Direito Tributário. Taxa é um tributo contraprestacional, já que vinculado a uma prestação estatal específica em favor do contribuinte. O caráter sinalagmático deste tributo deve mostrar-se à evidência: se o legislador menciona a existência de taxa, mas elege base de cálculo mensuradora de fato estranho a qualquer atividade do Poder Público, então a espécie tributária será outra, naturalmente um imposto.

Como destaca Casalta Nabais, para que um tributo possa ser considerado como taxa é preciso que o montante a pagar tenha por base, no seu núcleo essencial, as vantagens que proporciona ao indivíduo ou os custos que este provoca às entidades públicas. Isto significa que embora tenha inegável margem para livre avaliação, o legislador tem limitações importantes, pois não pode estabelecer como taxas contraprestações que não passem nesse teste de proporcionalidade. (NABAIS, José Casalta. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 265).

No mesmo sentido é também a lição de Klaus Vogel, para quem os limites da discricionariedade do legislador na quantificação da taxa surgem quando o montante



Confederação Nacional da Indústria

da vantagem ou dos custos, incluídos os custos comuns, são claramente excedidos (VOGEL, Klaus. *Vorteil und Verantwortlichkeit. Der doppelgliedrige Gebührenbegriff des Grundgesetzes*, in H.-J. FALLER, P. KIRCHHOF, E. TRAGER, *Verantwortlichkeit und Freiheit. Die Verfassung als wertbestimmte Ordnung – Festschrift für Willi Geiger zum 80. Geburtstag*, Tübingen, 1989 = *Der offene Finanz- und Steuerstaat*, p. 536. *Apud* NABAIS, José Casalta, cit., p. 265.)

A bem da verdade, trata-se de decorrência do próprio conceito, da própria essência da taxa.

Como bem destaca Sérgio Vasquez, a moderna tipologia dos tributos tem dentre seus marcos a obra de Karl Heinrich Rau, *Grundsätze der Finanzwissenschaft*, de 1855, na qual surge pela primeira vez, de modo claro, a divisão entre receitas originárias e derivadas estas decompostas entre as que são exigidas “em virtude de um contato especial do cidadão com o governo”, representando “a compensação pelos custos incorridos nas providências que este tome”, exatamente as taxas, e as que surgem independentemente de tal solicitação e são exigidas sem contrapartida especial, fundadas num dever de cidadania, que são os impostos.(VASQUEZ, Sérgio. O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária. Coimbra: Almedina, 2008, p. 98.)

Adolph Wagner, na sua seminal *Finanzwissenschaft* (1890) definiu a taxa como tributo exigido de uma pessoa por ocasião da realização de uma atividade pública, constituindo a contrapartida dos serviços que lhe são prestados ou da despesa por ela causada, ao passo que o imposto é concebido como tributo exigido de modo coativo e unilateral, com fundamento na soberania do Estado (WAGNER, Adolph. *Traité de la Sciences des Finances* (trad. por Gaston Jéze e condensado em um volume, por orientação do autor, a partir da 3.ª edição alemã de *Finanzwissenschaft*). Paris: V. Giard & E. Briere, 1909, p. 344. Cf. também a citação em VASQUEZ, loc. cit., indicando como fonte o original alemão.)

Não é outra, no que aqui relevante, a posição da doutrina italiana, notadamente em Giannini, como bem aponta Sérgio Vasquez, que conclui:

"Com o imposto pretende-se angariar receita destinada ao financiamento de prestações públicas indeterminadas; com a taxa pretende-se angariar receita destinada a financiar prestações públicas determinadas, provocadas ou aproveitadas pelo concreto sujeito passivo. " **VASQUEZ, Sérgio, cit., p. 101.)**

O mesmo autor adverte, que “*todas essas exigências seriam, no entanto, vãs se permitíssemos que o respectivo montante não estivesse em correspondência com os custos provocados pelos contribuintes ou com os benefícios de que eles aproveitam*” (p. 529).

No caso presente, verifica-se que não há diferença nos atos cartoriais de lavratura de escritura ou registro de títulos, documentos e contratos, ante o valor dos negócios ou das propriedades objeto dos registros, traslados e escrituras.

Portanto, não é adequado a precificação ou taxação da atividade com base no valor do bem ou do negócio, eis que não há o requisito básico da referibilidade entre



Confederação Nacional da Indústria

essa base de cálculo utilizada na legislação questionada e o serviço ofertado ao contribuinte.

Vê-se, aqui, uma quebra na natureza contraprestacional da taxa, pois a uma prestação estatal específica oferecida pelos cartórios é totalmente estranha ao valor dos negócios ou dos bens, sujeitos a registro. O ato cartorário de registro segue uma burocracia praticamente idêntica para todos os negócios jurídicos da mesma espécie, independentemente do valor envolvido. Assim, não há razão em se cobrar valores distintos dos contribuintes em razão da prestação de igual serviço.

Ademais, verifica-se que o valor das taxas previstas nas normas impugnadas não possuem qualquer nexos com a atividade estatal prestada pelo contribuinte. Também demonstrado que não há referibilidade com relação ao custo da atividade notarial e o valor cobrado do contribuinte em clara violação ao art. 145, II da CF e ao princípio da razoabilidade, que decorre do respeito ao princípio do devido processo legal inscrito no art. 5º, LIV da Constituição e do princípio de vedação tributo com efeito confiscatório previsto no art. 150, IV da CF.

III. 2 VIOLAÇÃO AO ART. 145, § 2º, DA CF.

Reza o artigo 145, § 2º da Constituição com solar clareza que as taxas não podem ter base de cálculo própria de impostos, *vebis*:

"Art. 145

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos."

É Certo que a aquisição gratuita quer de bem móvel ou imóvel é fato gerador de imposto estadual (ITD - art. 155, I da CF).

Já a aquisição onerosa de bens imóveis ou de direitos reais sobre eles retrata hipótese de incidência de tributo municipal (ITBI - art. 156, II, da CF).

Portanto, realizado um ato notarial de aquisição, gratuita ou onerosa, de bens móveis ou imóveis e/ou direitos, seguirá o título o valor do negócio jurídico realizado, para lavratura da respectiva escritura pública, já que dos registros imobiliários decorrem a aquisição da propriedade imóvel.

Em ambos os fatos imponíveis acima mencionados a base de cálculo própria da tributação é o valor da transmissão, ou seja: do bem, do negócio, enfim, do valor monetário da "coisa", corpórea ou incorpórea, que se quer transmitir e que vai expressa no título no qual se veicula o negócio jurídico de transmissão.

E é esse o significado que o texto constitucional quer dar à expressão "própria" quando no art. 145, § 2º, da CF, veda que as taxas tenham base de cálculo própria de impostos.



Confederação Nacional da Indústria

Não está a Constituição se referindo a valor monetário intrinsecamente idêntico, mas à identidade da característica essencial definidora da base imponible que só deve, pois, servir a um determinado fim.

Maior clareza emerge ao se deparar com a definição vernacular de "próprio":

"próprio - Que serve para determinado fim; adequado; conveniente; apropriado...; inerente; peculiar; típico...; característico; congênito; distintivo; distinto; específico; inato; individual; individualizador; ínsito; íntimo; particular; peculiar; pessoal... etc...
(Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, Objetiva, 1ª edição, pág. 2.314)"

O valor da transmissão, corporificado no título, é apropriado e guarda correlação umbilical com os impostos cujos fatos geradores são a transmissão da propriedade.

Portanto, uma vez que a espécie tributária da taxa, na sua definição clássica, é vinculada a determinada prestação de serviço público, específico e divisível, efetivo ou potencial, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição ou em razão do exercício do poder de polícia, sua base de cálculo deve ser mensurável por unidades de medida proporcionais à atividade pública desenvolvida, já que seu fato gerador também deve sê-lo, guardando, pois, absoluta correlação entre a hipótese de incidência e sua respectiva base de cálculo.

Veja-se, a propósito, o que diz SACHA CALMON NAVARRO COELHO:

"Os serviços específicos e divisíveis, quais sejam, os mensuráveis e atribuíveis a dado sujeito passivo, podem decorrer do poder de polícia ou não, mas o fato jurígeno nas taxas é sempre serviço público prestado ou posto à disposição do contribuinte. Serviço Público, baseado no Poder de polícia ou fundado em atividade outra do Estado (fornecimento de esgoto sanitário ou de água), só pode dar origem à cobrança de uma taxa se puder ser traduzido em unidades de medida (ainda que a forfait) e atribuído ao sujeito passivo. (Curso de Direito Tributário Brasileiro, 4ª edição, 1999, Forense, pág. 534)" grifamos.

E por isso não podem as taxas ter base de cálculo própria de impostos, um tributo desvinculado destinado ao custeio genérico de toda e qualquer atividade estatal, não específica e não divisível, e não sustentado por contraprestação direta do contribuinte.

Concluindo, vê-se, então, que a base de cálculo da taxa para lavratura e registro de escrituras é própria de imposto, mais especificamente dos impostos de transmissão estadual (ITD) e municipal (ITBI).

A lógica do § 2º do art. 145 da CF é bem explicada por BERNARDO RIBEIRO DE MORAES, quando leciona que:

Base de cálculo específica

A taxa deve ter base de cálculo específica, própria de taxa, isto é, ligada ao fato gerador da respectiva obrigação, que consiste numa atuação estatal dirigida ao obrigado. Em consequência, a taxa não pode:



Confederação Nacional da Indústria

- a) 'ter a mesma base de cálculo próprio de impostos' (Constituição, art. 145, § 2º). A taxa não pode, assim, ter como base de cálculo bases econômicas de imposto, tais como: o valor do patrimônio, a renda, o preço etc., elementos ligados à pessoa do obrigado, próprios para constituírem base de cálculo de impostos. Em se tratando de taxa, afirma Alfredo Augusto Becker, 'unicamente o valor do serviço estatal ou coisa estatal poderá ser tomado como base de cálculo', ou melhor, o valor da atividade estatal dirigida ao contribuinte;
- b) ser um adicional ao valor do imposto, fato que redundaria em ter a mesma base de cálculo do imposto, o que seria inconstitucional e desnaturaria a espécie tributária." (in Compêndio de Direito Tributário, 4ª edição, Forense, vol.I, pág. 549)

E continua:

Outras bases de cálculo da taxa são também vedadas: a renda do contribuinte, o preço dos serviços ou de mercadorias, o patrimônio do contribuinte etc., por serem, tais bases, próprias de imposto.

O Supremo Tribunal Federal tem fulminado taxas que, para a base de cálculo, utilizam fatos que são de todos estranhos ao fato gerador da taxa (atividade estatal). (Obr. cit. pág.552)

E convém repetir agora, e mais uma vez na pena de BERNARDO RIBEIRO DE MORAIS, que a tipicidade da base de cálculo e sua adequação à espécie tributária que lhe é afeta é essencial para sua conformação constitucional, vez que:

Qualquer tributo com base de cálculo idêntica à de um imposto constitui um adicional do próprio imposto. A vedação constitucional não existe apenas em relação a bases de cálculo de impostos existentes, abrangendo, também, qualquer base de cálculo de impostos inexistentes, mas que possa ser criado. A base de cálculo da taxa deve ser típica, não podendo ser idêntica à de imposto, conforme determina a Constituição. Assim exige o princípio da perfeita consonância que deve existir entre os elementos de cada espécie tributária. (Obr. cit. pág. 550/551).

No mesmo sentido Aliomar Baleeiro, examinando a Taxa Rodoviária Federal, criada pelo Decreto-Lei nº 397, de 30/12/68, devida por todo o veículo motorizado para transitar no território nacional, cobrada na base de um percentual sobre o valor do veículo, afirma ser tal taxa um tributo que 'se reveste do caráter de imposto sobre o patrimônio'. Valor de veículo, é base de cálculo de imposto e não de taxa. Tal pensamento não pode ser contestado. (Obr.cit., pág. 552, citando Aliomar Baleeiro, Direito Tributário Brasileiro, Rio de Janeiro, Forense, 6ª edição, 1974, págs. 415-416).

A importância dessa correlação absoluta entre base de cálculo e espécie tributária sobressai quando se vê que a Lei nº 10.169/2000, que regulamenta o art. 236, § 2º, da CF, sentenciou que a taxa alcunhada de emolumentos cartorários deve corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados (art. 1º; Parágrafo Único), vedada sua fixação em razão do valor do negócio jurídico objeto dos serviços notariais e de registros (art. 3º, II).

Essa Excelsa Corte vem, reiteradamente, afastando exações que desrespeitam a tipologia de sua base de cálculo, como se denota do julgamento da ADIn nº 1.530-3/BA, onde se questionava taxa (custas) similar à presente e cuja base de cálculo era o valor do imóvel, como se depreende do trecho da ementa abaixo:



Confederação Nacional da Indústria

(...) CUSTAS - valor do imóvel - Mostra-se contrária à Constituição Federal norma que imponha como base de cálculo de custas o valor do imóvel envolvido na espécie.

Os precisos termos do art.145, inciso II, da Carta Federal - como se verifica - exigem que a atividade da administração, seja prestação de serviços públicos, seja poder de polícia, há de ser específica e divisível; portanto há de se referir especificamente ao contribuinte obrigado.

(IV) PEDIDOS

Demonstrados, assim, à sociedade, a relevância e a representatividade, requisitos exigidos pela 7º, § 2º, da Lei 9.868/99, a CNI roga sua admissão como *amicus curiae* na presente ação direta de inconstitucionalidade.

Uma vez deferido o seu pleito de ingresso na condição de colaboradora da Corte, a CNI requer seja intimada a ofertar razões adicionais exaurientes sobre o cabimento, o mérito e da ação.

Finalmente, uma vez pautado o feito, a CNI postula seja-lhe franqueada a realização de sustentação oral, para que possa contribuir plenamente para o julgamento da presente ação.

E. Deferimento.

Brasília, 3 de agosto de 2018

CASSIO AUGUSTO BORGES
OAB/RJ 91.152 E OAB/DF 20.016-A