

**OFÍCIO Nº 106/2022 – SPr 1.1**

Ref. CPA nº 2021/95861

São Paulo, 24 de março de 2022.

Senhor Presidente,

Tenho a elevada satisfação de informar a Vossa Excelência que se encontra em tramitação perante essa Augusta Casa Legislativa do Estado de São Paulo o Projeto de lei nº 575/2021, que altera a redação do § 6º, do artigo 4º, da Lei Estadual nº 11.608/2003, que dispõe sobre a taxa judiciária incidente sobre os serviços públicos de natureza forense.

Nesta senda, permito-me encaminhar o Parecer ADV nº 01/2022, elaborado pela I. Advogada desta E. Corte.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência os meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

**RICARDO MAIR ANAFE**

Presidente do Tribunal de Justiça

A Sua Excelência, o Senhor  
Deputado **CARLÃO PIGNATARI**  
DD. Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de  
São Paulo - SP



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PRÉSIDÊNCIA**

**Parecer ADV nº 01/2022**

**Proc. nº 2021/95.861**

**Assunto:** Projeto de lei nº 575, de 2021. Inconstitucionalidade formal. Inobservância do devido processo legislativo. Invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito processual. Ofensa ao artigo 22, I, da Constituição Federal. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Proposta de iniciativa parlamentar que altera lei da taxa judiciária. Vício de iniciativa. Matéria sujeita a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Judiciário. Violação aos artigos 98, §2º, e 99, da Constituição Federal. Cumprimento das determinações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Excelentíssimo Senhor Juiz Assessor da Presidência,

Trata-se de consulta formulada pela i SOF sobre a constitucionalidade do Projeto de lei nº 575, de 2021 (PL nº 575/2021), que altera a redação do § 6º, do artigo 4º, da Lei Estadual nº 11.608/2003, que dispõe sobre a taxa judiciária incidente sobre os serviços públicos de natureza forense.

A i. SOF apresentou as seguintes considerações quanto ao impacto financeiro decorrente da alteração pretendida e sobre a existência de vício de iniciativa (fls. 29/30), nos seguintes termos:

- 1) não há como mensurar o impacto financeiro decorrente da alteração dessa lei, uma vez que a taxa judiciária é recolhida diretamente à Fazenda Pública, e apesar do acesso concedido à SOF, do Sistema de Pagamentos de guia DARE, os dados



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PRESIDÊNCIA**

disponibilizados são sintéticos, sem a discriminação do tipo de ação e partes. Entretanto, indubitavelmente, haverá redução da receita do Fundo Especial de Despesa deste Tribunal.

2) há vício de iniciativa no PL nº 575/2021, pois da leitura do artigo 19 c/c com o artigo 24 da Constituição do Estado de São Paulo, a iniciativa de lei sobre matéria tributária é concorrente entre o Poder Executivo e os membros do Legislativo, prevalecendo o discriminado no artigo 19, uma vez que a própria Constituição Federal, em seu artigo 165, determina que as peças orçamentárias, discriminadas no item II do artigo 19, são de iniciativa do Executivo.

3) por ensejar renúncia de receita, configura violação ao artigo 14 da LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o qual estabelece que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para análise da questão nos termos do r. despacho de fls. 32.

**É a síntese do necessário. Passo a opinar.**

**I.** Nos termos do artigo 38, VI, da Lei nº 8.666/93, artigo 22 do Provimento CSM nº 2.138/13 e artigo 6º da Portaria nº 9.795/19, incumbe a esta Assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não nos competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito deste Tribunal, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

**II.** Trata-se de manifestação sobre a constitucionalidade do Projeto de Lei nº 575, de 2021, de autoria do Deputado Douglas Garcia, da Assembleia



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PRESIDÊNCIA**

Legislativa do Estado de São Paulo, que altera a redação do § 6º, do art. 4º, da Lei Estadual nº 11.608/03.

A redação atual do dispositivo a ser alterado assim dispõe:

§ 6º - Na ação popular, a taxa será paga a final (Artigo 10 da Lei Federal nº 4.717, de 29 de junho de 1965) e, na ação civil pública, na forma prevista no Artigo 18 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Eis o teor do texto proposto pelo PL nº 575/2021:

§6º-Na ação popular, a taxa será paga a final (artigo 10 da Lei Federal nº 4.717, de 29 de junho de 1965) e, na ação civil pública, na forma prevista no artigo 18 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, salvo nos casos em que o réu for pessoa física, hipótese na qual estará dispensado de custas processuais, incluídas aí as de preparo recursal, até o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Como se observa pelo texto transcrito, o projeto de lei propõe a dispensa de custas judiciais, incluídas as de preparo recursal, até o trânsito em julgado da sentença condenatória, nos casos de ação popular e ação civil pública em que **o réu for pessoa física**.

De acordo com a justificativa apresentada, “Via de regra, são atribuídos a estas ações coletivas, valores que exorbitam a razoabilidade e a proporcionalidade. Tal atribuição de valor, na prática, tem servido para dois fins: impedir que o réu recolha o preparo do recurso (4% do valor da causa), de modo a tornar inacessível o direito de recorrer de eventual condenação; levar a insolvência uma pessoa física.”

*Data maxima venia*, a alteração pretendida padece de vício de inconstitucionalidade formal (i) no processo legislativo, pois invade a competência



## PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO PRESIDÊNCIA

privativa da União para legislar sobre direito processual, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal; e (ii) subjetiva, pois trata de questão cuja competência é de iniciativa reservada do Chefe do Poder Judiciário, por força dos artigos 98, §2º e 99, da Constituição Federal, norma reproduzida nos artigos 55 e 56 da Constituição do Estado de São Paulo, e por consequência, viola o princípio da separação dos poderes, encartado no artigo 2º, da Constituição Federal<sup>1</sup>, norma reproduzida no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo<sup>2</sup>.

**III.** Inicialmente, quanto ao aspecto formal do processo legislativo, é manifesto o vício de inconstitucionalidade por invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito processual, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.

No caso vertente, a presente proposição versa sobre direito processual, não havendo dúvidas quanto à competência da União para legislar sobre tal matéria<sup>3</sup>.

**IV.** Ainda quanto ao aspecto formal, a proposição incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva.

A EC nº 45/2004, que trata da denominada "Reforma do Judiciário", acrescentou o § 2º ao artigo 98 da Constituição Federal, definindo que: "As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça".

De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as custas processuais possuem natureza jurídica tributária, isto é, são qualificadas como

<sup>1</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>2</sup> Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>3</sup> ADI 4414, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2012.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PRESIDÊNCIA**

taxas remuneratórias de serviços públicos e sujeitam-se ao regime jurídico-constitucional próprio do direito tributário<sup>4</sup>.

Não se olvida que no julgamento do ARE-RG 743.480, paradigma do tema 682 do Plenário Virtual, o Pretório Excelso definiu que não existe, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal. Assim ficou ementado o acórdão:

Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência.<sup>5</sup>

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal vem entendendo que, após a edição da EC nº 45/2004, a iniciativa legislativa sobre custas judiciais é reservada aos órgãos superiores do Poder Judiciário, conforme consignado na ADI nº 3.629/AP, *in verbis*:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 933/2005, do Estado do Amapá, de origem parlamentar. Concessão de isenção de taxa judiciária para pessoas com renda de até dez salários-mínimos. 3. **Após a EC 45/2004, a iniciativa de lei sobre custas judiciais foi reservada para os órgãos superiores do Poder Judiciário. Precedentes.** 4. **Norma que reduz substancialmente a arrecadação da taxa judiciária atenta**

<sup>4</sup> A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. Precedentes. (ADI 1378, Rel. Min. Celso de Mello, Dje 30.11.1995).

<sup>5</sup> ARE 743.480 RG, REL. Min. Gilmar Mendes, DJe 20.11.2013.



## PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO PRESIDÊNCIA

**contra a autonomia e a independência do Poder Judiciário, asseguradas pela Constituição Federal, ante sua vinculação ao custeio da função judicante.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.<sup>6</sup>

Com efeito, diante da autonomia financeira assegurada ao Poder Judiciário (artigo 99, da Constituição Federal<sup>7</sup>) e da destinação exclusiva das custas e emolumentos ao custeio das atividades específicas da Justiça (artigo 98, §2º, da Constituição Federal), somente a tal Poder compete legislar sobre a matéria.

Nesse contexto, a proposta legislativa, de autoria parlamentar, invade a competência reservada do Chefe do Poder Judiciário, a quem incumbe a iniciativa de leis que versem sobre o regime de custas judiciais, que são consideradas pelos tribunais na elaboração da proposta orçamentária, com fundamento nos artigos 98, §2º e 99, da Constituição Federal, norma reproduzida nos artigos 55 e 56 da Constituição do Estado de São Paulo<sup>8</sup>, e, por consequência, viola o princípio da separação dos poderes, encartado no artigo 2º, da Constituição Federal, norma reproduzida no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo.

V. A proposta, ao tratar de matéria afeta a recursos destinados ao custeio das atividades específicas da Justiça, caso seja aprovada, refletirá nas receitas do Poder Judiciário.

---

<sup>6</sup> ADI 3629/AP, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2020 – g.n.

<sup>7</sup> Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira. § 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

<sup>8</sup> Artigo 55 - Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia financeira e administrativa. Parágrafo único - São assegurados, na forma do artigo 99 da Constituição Federal, ao Poder Judiciário, recursos suficientes para manutenção, expansão e aperfeiçoamento de suas atividades jurisdicionais, visando ao acesso de todos à Justiça.

Artigo 56 - Dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias, o Tribunal de Justiça, pelo seu Órgão Especial, elaborará proposta orçamentária do Poder Judiciário, encaminhando-a, por intermédio de seu Presidente, ao Poder Executivo, para inclusão no projeto de lei orçamentária. (NR) - Artigo 56 com redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 20/05/1999.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PRESIDÊNCIA**

Por ocasionar redução de receita, a proposta deve cumprir as determinações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), sobretudo o artigo 14, o qual estabelece que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes. Confira-se:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PRESIDÊNCIA**

§ 2o Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

**VI.** Por todo o exposto, firmadas tais premissas, o PL nº 575/2021 apresenta vício de inconstitucionalidade formal (i) no processo legislativo, pois invade a competência privativa da União para legislar sobre direito processual, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal; e (ii) subjetiva, pois trata de questão cuja competência é de iniciativa reservada do Chefe do Poder Judiciário, com fundamento nos artigos 98, §2º e 99, da Constituição Federal, norma reproduzida nos artigos 55 e 56 da Constituição do Estado de São Paulo, e, por consequência, viola o princípio da separação dos poderes, insculpido no artigo 2º, da Constituição Federal, norma reproduzida no artigo 5º da Constituição Estadual.

À consideração e deliberação superior.

São Paulo, data registrada no sistema.

**Solange Sugano**

Advogada do Tribunal de Justiça de São Paulo