



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Registro: 2016.0000129062**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2208372-95.2015.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SEÇÃO DE SÃO PAULO, é réu GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U. IMPEDIDO O EXMO. SR. DES. PAULO DIMAS MASCARETTI. JULGAMENTO PRESIDIDO PELO EXMO. SR. DES. ADEMIR BENEDITO.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores ADEMIR BENEDITO (Presidente), BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, PEREIRA CALÇAS, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO E LUIZ ANTONIO DE GODOY.

São Paulo, 2 de março de 2016.

**NEVES AMORIM**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Direta de Inconstitucionalidade nº 2208372-95.2015.8.26.0000**

**Autor: Ordem dos Advogados do Brasil Seção de São Paulo**

**Réu: Governador do Estado de São Paulo**

**Interessado: Procuradoria Geral do Estado**

**Comarca: São Paulo**

**Voto nº 23407**

EMENTA:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ART. 4º, INCISO II, DA LEI Nº 15.855, DE 02 DE JULHO DE 2015, DO ESTADO DE SÃO PAULO – MAJORAÇÃO DA TAXA JUDICIÁRIA – AUMENTO DE 2% PARA 4% SOBRE O VALOR DA CAUSA COMO PREPARO DA APELAÇÃO, DO RECURSO ADESIVO, OU, NOS PROCESSOS DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO TRIBUNAL, COMO PREPARO DOS EMBARGOS INFRINGENTES – AUSÊNCIA DE ABUSIVIDADE, EXCESSO OU EFEITO CONFISCATÓRIO DO AUMENTO – REMUNERAÇÃO DO SERVIÇO JURISDICCIONAL ABAIXO DOS CUSTOS ENVOLVIDOS PARA PRESERVAR AO LITIGANTE O OBJETO JURÍDICO – INCREMENTO QUE NÃO IMPLICA EM APROPRIAÇÃO DO PATRIMÔNIO OU RENDIMENTO DO CONTRIBUINTE, NEM SE AFIGURA DESARRAZOADA, NEM DESPROPORCIONAL, MUITO MENOS DIFICULTA O ACESSO À JUSTIÇA – NÃO VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA - PRECEDENTES DO STF – AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

AÇÃO IMPROCEDENTE.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo CONSELHO SECCIONAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SECÇÃO DE SÃO PAULO, postulando a declaração de inconstitucionalidade do inciso II, do artigo 4º, da Lei nº 15.855, de 02



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

de julho de 2015, do Estado de São Paulo, que majorou a taxa judiciária.

Alega o autor que os constantes aumentos da taxa judiciária têm levado a situações desarrazoadas, iníquas e confiscatórias do patrimônio do jurisdicionado. Afirma que os entes públicos, como a Fazenda Federal, Estadual e Municipal são os maiores usuários do Poder Judiciário e isentos do pagamento. Pondera que a majoração do índice de 2% para 4% sobre o valor da causa como preparo da apelação, do recurso adesivo, ou nos processos de competência originária do Tribunal e preparo dos embargos infringentes previsto no inciso II, do artigo 4º, da Lei nº 15.855, de 02 de julho de 2015 do Estado de São Paulo, limita o acesso à Justiça e confere caráter confiscatório à contribuição, na medida em que o objetivo maior é *“elevar o valor da arrecadação e diminuir sensivelmente o volume dos recursos”*, consoante justificativa apresentada pelo Tribunal de Justiça, autor do Projeto de Lei 112/2013, que culminou na edição da lei ora impugnada. Sustenta que a norma em debate viola os artigos 160, II e 163, incisos II e IV da Constituição Estadual, pois a taxa, enquanto espécie de tributo, não comporta pretensão arrecadatória, mas tão somente retributiva. Ademais, o aumento possibilita que apenas aqueles que têm condições financeiras de arcar com as custas judiciais recorram à superior instância, conferindo o tratamento desigual às partes do processo, violando o princípio constitucional da igualdade, da capacidade contributiva e do duplo grau de jurisdição, já que os impossibilitados de contribuir são beneficiários da justiça gratuita e amparados pela Defensoria Pública. Ressalta que a medida prejudicará, principalmente,



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

o pequeno e médio empresário, bem como as microempresas. Pugna pela concessão da liminar para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados, julgando-se procedente o pedido.

A liminar foi indeferida em virtude da ausência do *periculum in mora* (fls. 30/32).

Instando a se manifestar para os fins do artigo 90, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo, o Procurador-Geral do Estado defendeu a constitucionalidade do ato normativo impugnado sustentado que a majoração da alíquota não viola a capacidade contributiva, não tem efeito confiscatório, nem veda o acesso à justiça, e que a isenção concedida aos entes públicos não fere a isonomia (fls. 46/55).

O Presidente do Tribunal de Justiça apresentou informação defendendo a confecção do processo legislativo e consignando que o aumento proposto teve por base estudos do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (fls. 61/63).

A D. Procuradoria Geral de Justiça apresentou parecer sob a seguinte ementa:

*“1) Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 4º, inciso II, da Lei nº 15.855, de 02 de julho de 2015, do Estado de São Paulo, que majorou a taxa judiciária.*

*2) Majoração do índice de 2% para 4% sobre o valor da causa como preparo da apelação e recurso adesivo, ou, nos processos*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*de competência originária do Tribunal, como preparo dos embargos infringentes, não limita o acesso à justiça e não confere caráter confiscatório à majoração.*

*3) O aumento da taxa judiciária não está baseado em situação desarrazoada, iníqua ou confiscatória do patrimônio do jurisdicionado.*

*4) A alegação de que os entes públicos são os maiores usuários do Poder Judiciário e isentos do pagamento, não atesta, peremptoriamente, as alegações apontadas, nem fere a isonomia.*

*5) Parecer pela improcedência da ação (Precedentes do STF nas ADI's 2078 e 3826)” – fls. 65/73.*

É o relatório.

Cuida-se de Direta de Inconstitucionalidade do inciso II do artigo 4º da Lei nº 15.855, de 02 de julho de 2015, do Estado de São Paulo, que alterou a redação do art. 4º da Lei nº 11.608/2003, nos seguintes termos:

“(…)

*Artigo 4º - Os dispositivos adiante mencionados da Lei nº 11.608, de 29 de dezembro de 2003, ficam assim alterados:*

(…)

*II – o inciso II do artigo 4º passa a vigorar com a seguinte redação:*

*'Artigo 4º. ....*

*II – 4% (quatro por cento) sobre o valor da causa, nos termos do artigo 511 do Código de Processo Civil, como preparo da apelação e do recurso adesivo, ou, nos processos de competência*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*originária do Tribunal, como preparo dos embargos infringentes; (...)*”.

Em outras palavras, a demanda ataca a edição de lei estadual que majorou o percentual de 2% para 4% do valor da causa como preparo da apelação e recurso adesivo, ou, nos processos de competência originária do Tribunal, como preparo para os embargos infringentes.

O pedido vem fundado no argumento de que o aumento da alíquota inviabiliza o acesso à justiça e confere caráter confiscatório à contribuição, além de violar o princípio constitucional da igualdade, da capacidade contributiva e do duplo grau de jurisdição.

Preservado o posicionamento, o pleito não merece acolhimento.

Sabido que a taxa judiciária possui natureza jurídica de tributo na modalidade “taxa”, na medida em que é uma contraprestação à atuação de órgãos da Justiça, tendo com pressuposto a prestação de serviço público específico e divisível (Representação 1.077, Rel. Min. Moreira Alves, RTJ 112/34), cuja base de cálculo é o valor da atividade estatal deferida diretamente ao contribuinte.

Tal entendimento resta pacificado e consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI 1.444-7 – PR).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

Diante da dificuldade em se apurar com precisão o gasto despendido, em cada caso, na prestação do serviço público em questão, adotou-se como regra o emprego do valor da causa '*como expressão quantitativa do serviço judiciário prestado*', por não se encontrar outra quantificação razoável (ADI 948-6-60), observando-se a estipulação de um teto máximo para o *quantum* devido a título de custas ou taxas judiciais (ADI 2.655, DJ 26.03.04).

Partindo dessa premissa, tem-se que a majoração da alíquota de 2% para 4% sobre o valor da causa não se revela abusiva, excessiva, tampouco confiscatória.

Isto porque 'tributo com efeito confiscatório' é aquele cuja incidência é de tal monta gravosa, a ponto de comprometer ou absorver o patrimônio ou a renda do sujeito passivo.

A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo) (ADI 210 MC/DF – Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade – Rel. Min. Celso de Mello, j. 30/09/99, Tribunal Pleno).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Por se tratar de princípio expresso em cláusula aberta ou de conceito jurídico indeterminado, a **avaliação da existência ou não do confisco** deve se **dar em conjunto** com a **capacidade contributiva do contribuinte**, na medida em que **ambas têm relação com a isonomia tributária**.

Em outras palavras, o tributo deve ser adequado à capacidade do contribuinte, de modo que cada pessoa seja solidária na medida de suas possibilidades, visto que quem mais tem renda, quem mais possui, quem manifesta mais riqueza, tem uma possibilidade maior de contribuir com a sociedade sem comprometer sua subsistência (capacidade contributiva).

Justamente por isso é que, *“em matéria de tributação, o principal parâmetro de desigualdade a ser levado em consideração para a atribuição de tratamento diferenciado às pessoas, é, exatamente, sua capacidade contributiva”* (Ricardo Alexandre, Direito Tributário Esquemático, Ed. Método, 7ª ed., 2013, p. 96).

Pela análise conjugada dos princípios constitucionais acima citados, verifica-se que a **majoração da alíquota** em comento **não pode ser vista como confiscatória**, principalmente se considerarmos que ela terá aplicação sobre o valor da causa ou da condenação líquida ou do valor que equitativamente determinar o juiz, para casos de condenações ilícitas ou para causas sem valor econômico expresso.





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

O que é possível atestar com toda certeza é que mesmo com o acréscimo de 2% sobre a alíquota anterior (2%), a remuneração do serviço jurisdicional invocado ficará abaixo dos custos envolvidos para preservar ao litigante o objeto jurídico.

Nesta linha de raciocínio, bem observou o ilustre Procurador Geral do Estado que “... *não se pode impingir à majoração de alíquota efeitos confiscatórios ou que a mesma desatenda capacidade contributiva de litigantes. O pequeno incremento tributário veiculado pela lei questionada, por si mesmo, não implica ferir o direito de propriedade do recorrente, sobretudo pelo sistema sucumbencial que impõe ao vencido arcar com todos os custos do processo, inclusive os tributários. Deve-se ter em conta que a inicial expressa que a taxa incide sobre o valor econômico inquestionável da demanda. Se tal valor não for claro, o juiz poderá declara-lo equitativamente. Por último, o valor da taxa judiciária é limitado ao máximo de 3.000 UFESPs. Nestas condições, seguindo a argumentação do autor, quanto a possíveis efeitos confiscatórios, **conclui-se pela constitucionalidade da alíquota das custas e não o contrário**” – fl. 52.*

Ainda acrescenta que “*nem se poderia cogitar que o incremento representaria óbice ao amplo acesso à jurisdição, assegurado pela Constituição Federal. Isso porque a taxa como se afirmou não é desarrazoada nem desproporcional, sendo possível que, para causas não patrimoniais, o juiz fixe base de cálculo equitativa. O*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*tributo é limitado em valor. Consigne-se que o amplo acesso fica, por derradeiro resguardado com a isenção aos litigantes sem condições de arcar com o ônus” – fls. 52.*

No que tange a violação à isonomia, esta igualmente não se operou.

O autor sustenta que a isenção concedida aos entes públicos e prevista no artigo 6º da Lei 11.608/2003, fere o princípio da isonomia, na medida em que os litigantes particulares não contam com a mesma benesse.

Equivocado o entendimento, haja vista que Estado e particular não se encontram em condições equivalentes.

Há que se ter em mente que o princípio da igualdade insculpido no artigo 5º da Constituição Federal, pressupõe tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual, na medida de suas desigualdades.

Nessa linha de raciocínio cabe notar que ao se falar da **Fazenda Pública em juízo** (seja ela Federal, Estadual, Municipal e suas respectivas autarquias e fundações), pressupõe falar em **tratamento diferenciado**, visto ser o **Estado o provedor da Jurisdição e do serviço judiciário** a que ele mesmo tem que se submeter, não sendo razoável que o mesmo venha a pagar o tributo a si mesmo.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Sobre o tema, renomada doutrina<sup>1</sup> leciona que: *“Quando a Fazenda Pública está em juízo, ela está defendendo o erário. Na realidade, aquele conjunto de receitas públicas que pode fazer face às despesas não é de responsabilidade, na sua formação, do governante do momento. É toda a sociedade que contribui para isso. (...) Ora, no momento em que a Fazenda Pública é condenada, sofre um revés, contesta uma ação ou recorre de uma decisão, o que se está protegendo, em última análise, é o erário. É exatamente essa massa de recurso que foi arrecadada e que evidentemente supera, aí sim, o interesse particular. Na realidade, a autoridade pública é mera administradora”*.

*“Assim, os poderes processuais diferenciados dispensados ao Estado em juízo, longe de determinar um privilégio, realizam, ao contrário, uma situação de substancial paridade, já que, em tese, são instrumentos indispensáveis ao seu adequado aparelhamento para a defesa do interesse público, qualificado pela Constituição como prioritário, justamente, por exprimir interesses abrangentes da sociedade, ao contrário do privado que, de regra, só leva em conta conveniências particulares, segmentadas e dependentes<sup>2</sup>”*.

Por tais motivos, tem-se que Estado e particulares, no que se refere à taxa judiciária, não estão em condições de igualdade,

<sup>1</sup> CUNHA, Leonardo José Carneiro da, *A Fazenda Pública em Juízo*, 5ª ed., São Paulo, Dialética, 2007, pag. 33/34.

<sup>2</sup> ROCHA, José Albuquerque da. *O Estado em Juízo e o Princípio da Isonomia*. 3ª ed., Revista Pensar, Fortaleza, 1995.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

valendo observar que eventuais intenções extrafiscais de inibir recursos puramente protelatórios, que atrapalham a adequada prestação jurisdicional, encarecendo-a, não podem ser vistas como fundamento da exação, pois o pequeno acréscimo, criou mero desestímulo, sem com isso adentrar em aspectos confiscatórios.

Por fim, com o intuito de refutar qualquer sombra de dúvida sobre a regularidade da majoração da taxa judiciária paulista, cabe reproduzir as orientações jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade das leis análogas ao caso em debate:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI Nº 14.376, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2002, DO ESTADO DE GOIÁS. REGIMENTO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS DA JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. VALOR DA CAUSA. CRITÉRIO DE COBRANÇA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, XXXV; 145, INCISO II E § 2º; 154. INCISO i, E 236, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. CONTROLE DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DAS LEIS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. BANALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

**1. Esta Corte tem admitido o cálculo das custas com base no valor do proveito pretendido pelo contribuinte desde que seja fixado um teto para o quantum devido a título de custas ou taxas judiciais. Precedentes.**

2.(...)

**5. Limites funcionais da jurisdição constitucional. Não cabe ao órgão fiscalizador da inconstitucionalidade valorar se a lei cumpre bem ou mal os fins por ela estabelecidos.**

6. A fundamentação da decisão judicial não pode assentar em



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

“vícios” produzidos no âmbito da liberdade de conformação ou no exercício do poder discricionário do Poder Constituinte.

**7. É admissível o cálculo das custas judiciais com base no valor da causa, desde que mantida correlação com o custo da atividade prestada, desde que haja a definição de valores mínimo e máximo.**

8. Como observou o Ministro MARCO AURÉLIO na ementa do RE n. 140.265, cogitando do ofício judicante e da postura do juiz, “(a) o examinar a lide, o magistrado deve idealizar a solução mais justa, considerada a respectiva formação humanística. Somente após deve recorrer à dogmática para, encontrado o indispensável apoio, formalizá-la”. À falta desse “indispensável apoio” a solução que o juiz idealizar como a mais justa não pode ser formalizada.

9. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.”(ADI 3826, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 12/05/2010, DJe-154) – g.n.

**“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Valor da taxa judiciária e das custas judiciais estaduais. Utilização do valor da causa como base de cálculo. Possibilidade. Precedentes. 3. Estipulação de valores máximos a serem despendidos pelas partes. Razoabilidade. 4. Inexistência de ofensa aos princípios do livre acesso ao Poder Judiciário, da vedação ao confisco, da proibição do bis in idem e da proporcionalidade. Precedentes. 5. Ação julgada improcedente.” (ADI 2078, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2011) – g.n.**

Assim, pelo meu voto, julgou improcedente o pedido para declarar a constitucionalidade do art. 4º, inciso II, da Lei nº 15.855, de 02 de julho de 2015, do Estado de São Paulo.

**NEVES AMORIM**

Desembargador Relator