

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 1 de 34

21/06/2022

PLENÁRIO

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.539 GOIÁS

<b>RELATOR</b>	: MIN. GILMAR MENDES
<b>REQTE.(S)</b>	: PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL - PROS
<b>ADV.(A/S)</b>	: BRUNO AURÉLIO RODRIGUES DA SILVA PENA
<b>INTDO.(A/S)</b>	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
<b>INTDO.(A/S)</b>	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
<b>ADV.(A/S)</b>	: REGIANI DIAS MEIRA MARCONDES
<b>AM. CURIAE.</b>	: MINISTERO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIAS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
<b>AM. CURIAE.</b>	: SINDICATO DOS NOTARIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DE GOIAS-SINOREG
<b>ADV.(A/S)</b>	: DYOGO CROSARA
<b>ADV.(A/S)</b>	: LAURA FERREIRA ALVES DE CARVALHO
<b>AM. CURIAE.</b>	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS - ARPEN
<b>ADV.(A/S)</b>	: LUIZ ANTONIO DEMARCKI OLIVEIRA

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMOLUMENTOS DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO. LEI 19.191, DE 2015, DO ESTADO DE GOIÁS. DESTINAÇÃO DE PARCELA DA ARRECADAÇÃO DOS EMOLUMENTOS. NATUREZA JURÍDICA DE TAXA. DESTINAÇÃO A ENTES ESTATAIS. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. POSSIBILIDADE. CUSTEIO AMPLO E GENÉRICO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. INCOMPATIBILIDADE DA ESPÉCIE TRIBUTÁRIA. IMPOSSIBILIDADE.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a natureza de taxa decorrente do exercício do poder de polícia dos emolumentos arrecadados pelas serventias extrajudiciais.

2. A destinação de parcela dos recursos ao financiamento de órgãos ou fundos públicos vocacionados ao aperfeiçoamento do Poder Judiciário ou de instituições essenciais à administração da Justiça já experimentou amparo por esta Corte. Precedentes.

**ADI 5539 / GO**

3. Ofende a conformação constitucional de universalização e aperfeiçoamento da jurisdição como atividade básica do Estado, e, simultaneamente, contraria os comandos constitucionais previstos no Art. 145, I e II e no Art. 150, IV da CF/88, a destinação de parcela de emolumentos arrecadados pelas serventias extrajudiciais a fundos ou despesas genéricas, não associados às *Funções Essenciais à Justiça*.

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.

**A C Ó R D Ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade dos incisos II, III, IV, X, XI e XII do art. 15 da Lei 19.191, de 29 de dezembro de 2015, do Estado de Goiás, nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 10 a 20 de junho de 2022.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*

09/05/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.539 GOIÁS**

<b>RELATOR</b>	: MIN. GILMAR MENDES
<b>REQTE.(S)</b>	: PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL - PROS
<b>ADV.(A/S)</b>	: BRUNO AURÉLIO RODRIGUES DA SILVA PENA
<b>INTDO.(A/S)</b>	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
<b>INTDO.(A/S)</b>	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
<b>ADV.(A/S)</b>	: REGIANI DIAS MEIRA MARCONDES
<b>AM. CURIAE.</b>	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIAS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
<b>AM. CURIAE.</b>	: SINDICATO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DE GOIAS-SINOREG
<b>ADV.(A/S)</b>	: DYOGO CROSARA
<b>ADV.(A/S)</b>	: LAURA FERREIRA ALVES DE CARVALHO
<b>AM. CURIAE.</b>	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS - ARPEN
<b>ADV.(A/S)</b>	: LUIZ ANTONIO DEMARCKI OLIVEIRA

**R E L A T Ó R I O**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pelo **Partido Republicano da Ordem Social - PROS**, em face dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Estadual 19.191, de 29 de dezembro de 2015, do Estado de Goiás, que dispõe sobre os emolumentos dos serviços notariais e de registro e dá outras providências.

Eis o teor dos dispositivos impugnados em sua redação original:

"Art. 15. Os notários e os registradores têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia.

§ 1º Aos emolumentos constantes das tabelas de

**ADI 5539 / GO**

emolumentos, serão acrescidas as seguintes parcelas:

I – 10% (dez por cento) para o Fundo Especial de Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário – FUNDESP/PJ, instituído pela Lei estadual nº 12.986, de 31 de dezembro de 1996;

II – 8% (oito por cento) para o Fundo Estadual de Segurança Pública – FUNESP;

III – 5% (cinco por cento) para o Estado;

IV – 4% (quatro por cento) para o Fundo Especial dos Sistemas de Execução de Medidas Penais e Socioeducativas;

V – 3% (três por cento) para o Fundo Especial de Modernização e Aprimoramento Funcional do Ministério Público do Estado de Goiás – FUNEMP/GO;

VI – 3% (três por cento) para o Fundo de Compensação dos Atos Gratuitos Praticados pelos Notários e Registradores e de Complementação da Receita Mínima das Serventias Deficitárias – FUNCOMP;

VII – 2% (dois por cento) para o Fundo Especial de Pagamento dos Advogados Dativos e do Sistema de Acesso à Justiça;

VIII – 2% (dois por cento) para o Fundo de Manutenção e Reaparelhamento da Procuradoria-Geral do Estado – FUNPROGE;

IX – 2% (dois por cento) para o Fundo de Manutenção e Reaparelhamento da Defensoria Pública do Estado – FUNDEPEG.

§ 2º As parcelas acrescidas aos emolumentos e indevidamente recolhidas serão restituídas pelos órgãos ou pelas entidades beneficiados à parte que fizer prova desse recolhimento.

§ 3º Serão acrescidos, ainda, aos emolumentos, além das parcelas previstas neste artigo, a taxa judiciária, prevista no Código Tributário Estadual, assim como a parcela dos valores tributários incidentes, instituídos pela lei do município da sede da serventia, por força de lei complementar federal ou estadual.

**ADI 5539 / GO**

Art. 16. A arrecadação e os devidos repasses das parcelas de compensação dos atos gratuitos e de complementação da receita mínima das serventias deficitárias serão geridos pelo Sindicato dos Notários e Registradores do Estado de Goiás – SINOREG/GO ou, em caso de sua extinção, por entidade representativa dos notários e registradores, indicada pelo Corregedor-Geral de Justiça.

§ 1º A entidade mencionada no caput deste artigo deverá contar, para a gerência dos recursos, com o auxílio de uma comissão integrada por 5 (cinco) membros, e respectivos suplentes, todos delegatários titulares de comarcas do Estado de Goiás, preferencialmente na seguinte conformidade:

- I - 1 (um) tabelião de notas;
- II - 1 (um) tabelião de protesto;
- III - 1 (um) oficial de registro de imóveis;
- IV - 1 (um) oficial de registro de títulos e documentos e registro civil das pessoas jurídicas;
- V - 1 (um) oficial do registro civil das pessoas naturais.

§ 2º A comissão escolherá, dentre seus membros, um coordenador e respectivo suplente.

Art. 17. A aplicação dos recursos previstos no inciso VI do § 1º do art. 15 será feita da seguinte maneira:

I – preferencialmente será destinada à complementação da receita bruta mínima das serventias extrajudiciais deficitárias, até 10 (dez) salários mínimos mensais;

II – após, serão resarcidos os atos de registro dos registros civis das pessoas naturais de acordo com o previsto nas tabelas dessa Lei, com adoção de rateio proporcional ao valor dos emolumentos de cada ato, caso necessário por insuficiência do fundo;

III – em seguida, todas as demais espécies de atos gratuitos ou com deferimento legal do pagamento de emolumentos, com adoção de rateio proporcional ao valor dos emolumentos de cada ato, caso necessário por insuficiência do fundo.

**ADI 5539 / GO**

§ 1º Caberá ao Tribunal de Justiça fornecer à entidade mencionada no art. 16 desta Lei relatório dos selos relativos a atos gratuitos e deferimento do pagamento de emolumentos.

§ 2º Visando à melhoria dos serviços prestados, o recebimento dos valores mencionados no caput deste artigo está sujeito ao atendimento de requisitos mínimos de organização administrativa e informatização, notadamente no que se refere à implantação dos sistemas eletrônicos de envio e recebimento de dados e de registro eletrônico, conforme definido pela comissão gestora referida no § 1º do art. 16 desta Lei.

§ 3º Quando o ato for praticado com deferimento do pagamento de emolumentos, por previsão legal, como no protesto de títulos do Poder Público e do registro da penhora em reclamação trabalhista, o resarcimento será realizado após a prática de tal ato, mas, recebidos os valores devidos pelo ato, deverá o delegatário devolver os valores a ele repassados pelo FUNCOMP.”

Aponta violação aos arts. 22, XXV; 167, IV; e 236, § 2º, do texto constitucional.

Sustenta-se que os dispositivos impugnados estabeleceram aumento da ordem de 44% sobre o valor original dos emolumentos e destinou os recursos assim arrecadados a instituições privadas.

Adotei o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 e solicitei informações. (eDOC 8)

A **Assembleia Legislativa do Estado de Goiás** manifestou-se pela constitucionalidade dos dispositivos impugnados. (eDOC 12)

O **Governador de Estado**, igualmente, pugnou pela improcedência do pedido. (eDOC 17)

A **Advocacia-Geral da União** manifestou-se pela constitucionalidade dos dispositivos questionados, em parecer assim ementado:

“Poder Judiciário. Artigos 15, 16 e 17, da Lei nº 19.191/2015 do Estado de Goiás. Ausência de constitucionalidade formal.

**ADI 5539 / GO**

A lei não trata de registros públicos. Legitima a majoração de taxa por lei estadual. Possibilidade de instituição de taxa sobre serviços notariais e de registro, com destinação dos valores arrecadados a fundos especiais voltados para o aprimoramento da jurisdição. Inexistência de afronta ao disposto no artigo 145, inciso II e §2º, da Constituição da República. Manifestação pela improcedência do pedido formulado pelo requerente.” (eDOC 19)

O Procurador-Geral da República, por outro lado, manifestou-se pela procedência do pedido, em parecer assim ementado:

“CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 15 A 17 DA LEI 19.191/2015, DE GOIÁS. EMOLUMENTOS DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO. INSTITUIÇÃO DE TAXA SOBRE PRODUTO DA ARRECADAÇÃO. POSSIBILIDADE. COBRANÇA DE PARCELA EXTRA DE USUÁRIOS, EM ACRÉSCIMO AO VALOR DOS EMOLUMENTOS. AFRONTA A NORMA GERAL NACIONAL (LEI 10.169/2000, ART. 3º, III). INVASÃO DE CAMPO LEGISLATIVO DA UNIÃO (CR, ART. 236, § 2º). ONEROSIDADE EXCESSIVA. AFRONTA À GARANTIA DA PROIBIÇÃO DE CONFISCO (CR, ART. 150, IV).

1. É, em princípio, legítimo instituir taxa sobre serviços notariais e de registro destinada a fundos especiais voltados ao aprimoramento da jurisdição. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

2. Usurpa a competência legislativa da União, conferida pelo art. 236, § 2º, da Constituição da República, disciplina em lei estadual de normas gerais para fixação de emolumentos relativos a atos praticados por serviços notariais e de registro.

3. Contraria norma geral nacional sobre fixação de emolumentos (Lei 10.169/2000) dispositivo de lei estadual que imponha cobrança de parcelas extraordinárias diretamente de usuários de serviços notariais e de registro, em acréscimo aos

**ADI 5539 / GO**

emolumentos legalmente fixados.

4. Onerosidade excessiva de valor cobrado a título de taxa e desproporcionalidade ante o custo da atividade estatal acarretam violação ao art. 150, IV, da Constituição, que veda tributo com efeito de confisco.

5. Parecer por procedência do pedido.” (eDOC 21)

Admiti o ingresso no feito, na qualidade de *amicus curiae*, do Ministério Público do Estado de Goiás, do Sindicato dos Notários e Registradores do Estado de Goiás SINCREG/GO e da Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais – ARPEN.

É o relatório.

09/05/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.539 GOIÁS**

VOTO

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade contra os arts. 15, 16 e 17 da Lei Estadual 19.191, de 29 de dezembro de 2015, do Estado de Goiás, que dispõe sobre os emolumentos dos serviços notariais e de registro e dá outras providências.

Inicialmente, verifico que o art. 15 da norma impugnada foi modificado por leis supervenientes:

O dispositivo original estava assim estruturado:

“Art. 15. Os notários e os registradores têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia.

§ 1º Aos emolumentos constantes das tabelas de emolumentos, serão acrescidas as seguintes parcelas:

I – 10% (dez por cento) para o Fundo Especial de Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário – FUNDESP/PJ, instituído pela Lei estadual nº 12.986, de 31 de dezembro de 1996;

II – 8% (oito por cento) para o Fundo Estadual de Segurança Pública – FUNESP;

III – 5% (cinco por cento) para o Estado;

IV – 4% (quatro por cento) para o Fundo Especial dos Sistemas de Execução de Medidas Penais e Socioeducativas;

V – 3% (três por cento) para o Fundo Especial de Modernização e Aprimoramento Funcional do Ministério Público do Estado de Goiás – FUNEMP/GO;

VI – 3% (três por cento) para o Fundo de Compensação dos Atos Gratuitos Praticados pelos Notários e Registradores e de Complementação da Receita Mínima das Serventias Deficitárias – FUNCOMP;

**ADI 5539 / GO**

VII – 2% (dois por cento) para o Fundo Especial de Pagamento dos Advogados Dativos e do Sistema de Acesso à Justiça;

VIII - 2% (dois por cento) para o Fundo de Manutenção e Reaparelhamento da Procuradoria-Geral do Estado – FUNPROGE;

IX - 2% (dois por cento) para o Fundo de Manutenção e Reaparelhamento da Defensoria Pública do Estado – FUNDEPEG.

§ 2º As parcelas acrescidas aos emolumentos e indevidamente recolhidas serão restituídas pelos órgãos ou pelas entidades beneficiados à parte que fizer prova desse recolhimento.

§ 3º Serão acrescidos, ainda, aos emolumentos, além das parcelas previstas neste artigo, a taxa judiciária, prevista no Código Tributário Estadual, assim como a parcela dos valores tributários incidentes, instituídos pela lei do município da sede da serventia, por força de lei complementar federal ou estadual.”

O legislador goiano alterou referido dispositivo, que agora prescreve:

“Art. 15. Os notários e os registradores têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia.

§ 1º Aos emolumentos constantes das tabelas de emolumentos, serão acrescidas as seguintes parcelas:

I - 10% (dez por cento) para o Fundo Especial de Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário - FUNDESP/PJ, instituído pela Lei estadual nº 12.986, de 31 de dezembro de 1996; (Redação do inciso dada pela Lei nº 20.494 DE 19/06/2019).

II - 8% (oito por cento) para o Fundo Estadual de Segurança Pública - FUNESP, dos quais 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) será destinado para o Fundo Especial de

**ADI 5539 / GO**

Apoio ao Combate à Lavagem de Capitais e às Organizações Criminosas - FESACOC, bem como para reforma, aquisição e/ou locação de imóveis para delegacias de polícia; (Redação do inciso dada pela Lei nº 20.770 DE 24/04/2020).

III - 3% (três por cento) para o Estado; (Redação do inciso dada pela Lei nº 20.494 DE 19/06/2019).

IV - 2,4% (dois vírgula quatro por cento) para o Fundo Penitenciário Estadual - FUNPES, criado pela Lei nº 16.536, de 12 de maio de 2009; (Redação do inciso dada pela Lei nº 20.937 DE 28/12/2020).

V - 3% (três por cento) para o Fundo Especial de Modernização e Aprimoramento Funcional do Ministério Público do Estado de Goias - FUNEMP/GO; (Redação do inciso dada pela Lei nº 20.494 DE 19/06/2019).

VI - 3% (três por cento) para o Fundo de Compensação dos Atos Gratuitos Praticados pelos Notários e Registradores e de Complementação da Receita Mínima das Serventias Deficitárias - FUNCOMP; (Redação do inciso dada pela Lei nº 20.770 DE 24/04/2020)

VII - 2% (dois por cento) para o Fundo Especial de Pagamento dos Advogados Dativos e do Sistema de Acesso à Justiça; (Redação do inciso dada pela Lei nº 20.494 DE 19/06/2019).

VIII - 2% (dois por cento) para o Fundo de Manutenção e Reaparelhamento da Procuradoria-Geral do Estado – FUNPROGE; (Redação do inciso dada pela Lei nº 20.494 DE 19/06/2019).

IX - 1,25% (um vírgula vinte e cinco por cento) para o Fundo de Manutenção e Reaparelhamento da Defensoria Pública do Estado – FUNDEPEG; (Redação do inciso dada pela Lei nº 20.770 DE 24/04/2020).

X - 1,25% (um inteiro e vinte e cinco centésimos por cento) para aplicação em programas e ações no âmbito da administração fazendária; (Redação do inciso dada pela Lei nº 20.937 DE 28/12/2020).

XI - 2,5% (dois e meio por cento) para o Fundo Especial de

**ADI 5539 / GO**

Modernização e Aprimoramento Funcional da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás – FEMAL-GO. (Inciso acrescentado pela Lei nº 20.494 DE 19/06/2019).

XII - 1,6% (um vírgula seis por cento) para o Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - FECAD, criado pela Lei nº 11.549, de 16 de outubro de 1991. (Inciso acrescentado pela Lei nº 20.937 DE 28/12/2020).

§ 2º As parcelas acrescidas aos emolumentos e indevidamente recolhidas serão restituídas pelos órgãos ou pelas entidades beneficiados à parte que fizer prova desse recolhimento.

§ 3º Serão acrescidos, ainda, aos emolumentos, além das parcelas previstas neste artigo, a taxa judiciária, prevista no Código Tributário Estadual, assim como a parcela dos valores tributários incidentes, instituídos pela lei do município da sede da serventia, por força de lei complementar federal ou estadual.”

Anoto, entretanto, que a alteração não prejudica o conhecimento do referido dispositivo, uma vez que o sentido da norma não foi comprometido, mantendo-se o repasse de percentual da arrecadação de custas e emolumentos para os Fundos indicados.

Recordo que esta Corte já assentou que a revogação superveniente da norma impugnada não prejudica o andamento da ação direta quando se verifique a continuidade normativa tida por constitucional. Nesse sentido, menciono trecho do voto do **Ministro Edson Fachin**, relator da ADI 763:

“Persiste o interesse processual da parte Requerente, uma vez que o vício de constitucionalidade aludido, se houver, permaneceria no ordenamento jurídico. Desse modo, a ADI em tela permanece em condições de apreciação por esta Egrégia Corte no âmbito de processo objetivo de exame de constitucionalidade.” (ADI 763, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 04/12/2015)

**ADI 5539 / GO**

Feitas essas considerações, passo ao exame do mérito.

De início, registro não haver qualquer vício quanto à competência legislativa no processo legislativo da norma impugnada. Não está a Lei 19.191/2015 do Estado de Goiás a versar sobre registros públicos, mas sim sobre a destinação de recursos tributários insertos em sua competência legislativa. No tema, assim já me manifestei anteriormente:

“Ação direta de constitucionalidade. 2. Lei nº 174/1994 do Estado do Amapá. Isenção de emolumentos. **Natureza tributária de “taxa”.** Tributo estadual. 3. **Alegação de ofensa ao art. 22, XXV, da Constituição Federal.** Inocorrência. Diploma normativo que concede isenção de emolumentos **não ofende competência privativa da União para legislar sobre registros públicos.** 4. Ação direta julgada improcedente.”

(ADI 1148, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 02/09/2015)

Avançando na temática de fundo, consigno que a matéria posta em discussão não é inédita nesta Corte.

Em diversas ocasiões, o Supremo Tribunal Federal rechaçou pretensões similares, declarando a **higidez de normas estaduais que destinaram parcela da arrecadação de emolumentos extrajudiciais a fundos dedicados ao financiamento da estrutura do Poder Judiciário ou de órgãos e funções essenciais à Justiça, a exemplo do Ministério Público e da Defensoria Pública** (ADI 3.151, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, DJ 28.4.2006; ADI 2.069, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ 9.6.2006; ADI 2.129, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ 16.6.2006, ADI 3.643, Rel. Min. AYRES BRITO, Tribunal Pleno, DJ 16.2.2007)

Igualmente, o Supremo Tribunal Federal vem, ao longo dos anos, ajustando sua jurisprudência para estabelecer limites categóricos à atividade legiferante dos Estados-membros. Assim, o Tribunal tem declarado a invalidade, por violação a postulados constitucionais, de

**ADI 5539 / GO**

normas estaduais que afetam o produto da arrecadação de custas ou emolumentos extrajudiciais a entidades de natureza privada, estranhas à estrutura do Estado.

Destaco, por exemplo, a ADI-MC 1.378, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 30.5.1997, em que se censurou a destinação de receitas oriundas do recolhimento de custas e emolumentos à Associação de Magistrados e à Caixa de Assistência dos Advogados; a ADI-MC 2.040, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 25.2.2000, que invalidou a afetação de recursos públicos à Carteira de Previdência Complementar dos Servidores do Poder Judiciário; e a ADI 3.111, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 8.8.2017, que fulminou a pretensão de destinar recursos em benefício da Caixa de Assistência do Ministério Público do Rio de Janeiro, Caixa de Assistência dos Procuradores do Estado do Rio de Janeiro, Mútua dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro e Associação dos Notários e Registradores do Estado do Rio de Janeiro.

Há, portanto, jurisprudência remansosa da Corte Constitucional placitando normas estaduais que vertem parcela dos emolumentos para financiamento de órgãos ou fundos públicos, mais especificamente nas hipóteses em que as receitas tributárias sejam direcionadas ao aperfeiçoamento do Poder Judiciário ou de instituições essenciais à administração da Justiça.

Dita orientação jurisprudencial deita raízes em premissas claras e concatenadas, que foram paulatinamente definidas a partir de um plexo de julgamentos do Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Esta Corte acena positivamente para leis estaduais que destacam percentual dos emolumentos cobrados pelos registradores e notários em benefício de órgãos ou fundos públicos, enxergando, na hipótese, **puro e simples desconto dos valores devidos ao Estado-membro a título de taxa em razão do exercício regular de poder de polícia.**

A este respeito, reporto-me ao voto que proferi quando do julgamento da ADI 3.704, que restou assim ementada:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigo 31, inciso

**ADI 5539 / GO**

III, da Lei Complementar 111/2006, do Estado do Rio de Janeiro. Destinação de percentual das receitas públicas arrecadadas com o recolhimento de custas e emolumentos extrajudiciais ao Fundo Especial da Procuradoria-Geral do Estado. 3. Constitucionalidade de leis estaduais que destinaram parcela da arrecadação de emolumentos extrajudiciais a fundos dedicados ao financiamento do Poder Judiciário e de órgãos e funções essenciais à Justiça. Advocacia Pública de Estado-membro. Art. 98, §2º, da Constituição Federal. Precedentes. 4. Caracterização como espécie tributária. Taxa de poder de polícia. Inaplicabilidade do art. 167, inciso IV, da Constituição Federal. Referibilidade da exação. 5. Ação direta de constitucionalidade julgada improcedente." (ADI 3.704, Rel. Min. Marco Aurélio, redator para o acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 12.08.2021)

Na ocasião, o Tribunal Pleno compreendeu esse fenômeno de afetação de recursos não propriamente como uma redistribuição automática e linear, em benefício do Poder Judiciário, dos emolumentos arrecadados pelas serventias extrajudiciais. Vislumbrou, antes, a instituição de uma **modalidade tributária autônoma**, cobrada pelo Estado-membro na forma de **taxa**, decorrente do **exercício do poder de polícia**, a que alude o art. 236, § 1º, da Constituição da República, que impõe a **fiscalização, pelo Poder Judiciário, das atividades desempenhadas pelos delegatários de serventias extrajudiciais**.

De fato, em pelo menos duas outras oportunidades, ao dialogar com os precedentes da Corte, o Tribunal Pleno referendou leis estaduais que previam o destaque e a arrecadação de percentual dos emolumentos extrajudiciais em benefício de fundos dedicados ao financiamento da estrutura do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (ADI 3.028, rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Ayres Britto, DJ 30.6.2010) e da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (ADI 3.643, rel. Min. Ayres Brito, DJ 8.11.2006).

Eis o teor dos acórdãos mencionados:

**ADI 5539 / GO**

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCISO V DO ART. 28 DA LEI COMPLEMENTAR 166/99 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. TAXA INSTITUÍDA SOBRE AS ATIVIDADES NOTARIAIS E DE REGISTRO. PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DESTINADO AO FUNDO DE REAPARELHAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.** 1. O Supremo Tribunal Federal vem admitindo a incidência de taxa sobre as atividades notariais e de registro, tendo por base de cálculo os emolumentos que são cobrados pelos titulares das serventias como pagamento do trabalho que eles prestam aos tomadores dos serviços cartorários. Tributo gerado em razão do exercício do poder de polícia que assiste aos Estados-membros, notadamente no plano da vigilância, orientação e correição da atividade em causa, nos termos do § 1º do art. 236 da Constituição Federal. 2. O inciso V do art. 28 da Lei Complementar 166/99 do Estado do Rio Grande do Norte criou taxa em razão do poder de polícia. Pelo que não incide a vedação do inciso IV do art. 167 da Carta Magna, que recai apenas sobre os impostos. 3. O produto da arrecadação de taxa de polícia sobre as atividades notariais e de registro não está restrito ao reaparelhamento do Poder Judiciário, mas ao aperfeiçoamento da jurisdição. E o Ministério Público é aparelho genuinamente estatal ou de existência necessária, unidade de serviço que se inscreve no rol daquelas que desempenham função essencial à jurisdição (art. 127, caput, da CF/88). Logo, bem aparelhar o Ministério Público é servir ao desígnio constitucional de aperfeiçoar a própria jurisdição como atividade básica do Estado e função específica do Poder Judiciário. 4. Ação direta que se julga improcedente". (ADI 3.028, Relator Min. Marco Aurélio, Redator do acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 30.6.2010) Destaquei

**"CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCISO III DO ART. 4º DA LEI Nº 4.664, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2005, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. TAXA INSTITUÍDA SOBRE AS**

**ADI 5539 / GO**

ATIVIDADES NOTARIAIS E DE REGISTRO. PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DESTINADO AO FUNDO ESPECIAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. É **constitucional a destinação do produto da arrecadação da taxa de polícia sobre as atividades notariais e de registro, ora para tonificar a musculatura econômica desse ou daquele órgão do Poder Judiciário, ora para aportar recursos financeiros para a jurisdição em si mesma.** O inciso IV do art. 167 da Constituição passa ao largo do instituto da taxa, recaindo, isto sim, sobre qualquer modalidade de imposto. O dispositivo legal impugnado não invade a competência da União para editar normais gerais sobre a fixação de emolumentos. Isto porque esse tipo de competência legiferante é para dispor sobre relações jurídicas entre o delegatário da serventia e o público usuário dos serviços cartorários. Relação que antecede, logicamente, a que se dá no âmbito tributário da taxa de polícia, tendo por base de cálculo os emolumentos já legalmente disciplinados e administrativamente arrecadados. Ação direta improcedente". (ADI 3.643, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 16.2.2007) Destaquei

Fixou-se, assim, o entendimento de que os valores arrecadados com a mencionada taxa se destinam ao aperfeiçoamento das estruturas **genuinamente estatais que desempenham funções essenciais à Justiça.**

O art. 15 da Lei goiana, entretanto, determina que "aos emolumentos constantes das tabelas de emolumentos, serão acrescidas (...) parcelas" que somam 40% e se destinam a uma variedade de órgãos e entidades, nomeadamente: Fundo Especial de Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário – FUNDESP/PJ; Fundo Estadual de Segurança Pública – FUNESP; Fundo Especial de Apoio ao Combate à Lavagem de Capitais e às Organizações Criminosas – FESACOC; Fundo Penitenciário Estadual – FUNPES; Fundo Especial de Modernização e Aprimoramento Funcional do Ministério Público do Estado de Goiás; Fundo de Compensação dos Atos Gratuitos Praticados pelos Notários e Registradores e de Complementação da Receita Mínima das Serventias Deficitárias –

**ADI 5539 / GO**

FUNCOMP; Fundo Especial de Pagamento dos Advogados Dativos e do Sistema de Acesso à Justiça; Fundo de Manutenção e Reaparelhamento da Procuradoria-Geral do Estado – FUNPROGE; Fundo de Manutenção e Reaparelhamento da Defensoria Pública do Estado – FUNDEPEG; Fundo Especial de Modernização e Aprimoramento Funcional da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás; Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – FECAD; e, inclusive, a “reforma, aquisição e/ou locação de imóveis para delegacias de polícia”, a “aplicação em programas e ações no âmbito da administração fazendária”, e ao próprio Estado.

Como já expus, admite-se que essas taxas sejam destinadas aos órgãos e entidades que desempenham diretamente função essencial à Justiça.

Além destes, também o Fundo de Compensação dos Atos Gratuitos Praticados pelos Notários e Registradores e de Complementação da Receita Mínima das Serventias Deficitárias, conforme manifestação da Advocacia-Geral da União, que transcrevo:

“No que toca à destinação de 3% (três por cento) ao Fundo de Compensação dos Atos Gratuitos Praticados pelos Notários e Registradores e de Complementação da Receita Mínima das Serventias Deficitárias – FUNCOMP, ressalte-se que houve delegação expressa da União para que os entes federados pudessem estabelecer formas de compensação aos registradores civis pelos atos gratuitos, como se depreende do disposto no artigo 8º da Lei nº 10.169/2000:

‘Art. 8º Os Estados e o Distrito Federal, no âmbito de sua competência, respeitado o prazo estabelecido no art. 9º desta Lei, estabelecerão forma de compensação aos registradores civis das pessoas naturais pelos atos gratuitos, por eles praticados, conforme estabelecido em lei federal.’” (eDOC 19, p. 14)

Os fundos indicados na legislação goiana possuem os seguintes objetivos:

Fundo Especial de Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário – FUNDESP/PJ: “*suprir e implementar as atribuições do Poder*

**ADI 5539 / GO**

*Judiciário, no Estado de Goiás, quanto ao atendimento das despesas de custeio, de investimentos e inversões financeiras, observadas as normas e requisitos fixados e previstos na legislação específica". (art. 2º da Lei n. 12.986/1996, do Estado de Goiás)*

*Fundo Estadual de Segurança Pública – FUNESP: "garantir recursos para apoiar projetos, atividades e ações nas áreas de segurança pública e de prevenção à violência." (art. 2º da Lei n. 14.750/2004, do Estado de Goiás)*

*Fundo Especial de Apoio ao Combate à Lavagem de Capitais e às Organizações Criminosas – FESACOC: "provimento complementar de recursos destinados ao aperfeiçoamento profissional, reaparelhamento tecnológico e ao custeio das atividades operacionais e investigativas das unidades da Polícia Civil do Estado de Goiás especializadas na repressão dos crimes previstos na Lei federal nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e na Lei federal nº 9.613, de 3 de março de 1998, e no enfrentamento da criminalidade organizada." (art. 6º, §1º, da Lei n. 19.828/2017, do Estado de Goiás)*

*Fundo Penitenciário Estadual – FUNPES: "provimento de recursos para a manutenção dos programas finalísticos, o aparelhamento e o reaparelhamento, a contratação de serviços, a construção, a reforma e a ampliação, a aquisição de materiais para processamento de dados e materiais permanentes e a cobertura de demais despesas de custeio do sistema de execuções penais". (art. 2º da Lei n. 16.536/2009, do Estado de Goiás).*

*Fundo Especial de Modernização e Aprimoramento Funcional do Ministério Público do Estado de Goiás – FUNEMP/GO: "assegurar recursos financeiros para o reaparelhamento das Promotorias e Procuradorias de Justiça, aperfeiçoamento e especialização dos titulares destas e do seu pessoal administrativo auxiliar, bem como para atendimento das seguintes despesas: I – aquisição, manutenção, ampliação e modernização de equipamentos, instalações, materiais permanentes e móveis do Ministério Público ou por ele utilizados; II – desenvolvimento e realização de cursos, eventos e programas de qualificação e treinamento de servidores administrativos e de membros do Ministério Público; III – desenvolvimento de projetos técnicos e implantação de novas tecnologias no âmbito da Instituição; IV – realização de concurso público para ingresso na carreira do Ministério Público e no seu quadro de serviços administrativos*

**ADI 5539 / GO**

*auxiliares; V – elaboração, desenvolvimento e execução de atividades ou perícias, em geral, decorrentes de projetos especiais, aprovados no plano geral de atuação do Ministério Público, bem como nos procedimentos administrativos e inquéritos civis instaurados pelos seus órgãos de execução; VI – contratação, manutenção e aperfeiçoamento de serviços essenciais à atuação do Ministério Público.” (Art. 1º da Lei n. 14.909/2004, do Estado de Goiás)*

Fundo de Compensação dos Atos Gratuitos Praticados pelos Notários e Registradores e de Complementação da Receita Mínima das Serventias Deficitárias – FUNCOMP: “*complementação da receita bruta mínima das serventias extrajudiciais deficitárias, até 10 (dez) salários mínimos mensais; II - após, serão resarcidos os atos de registro dos registros civis das pessoas naturais de acordo com o previsto nas tabelas dessa Lei, com adoção de rateio proporcional ao valor dos emolumentos de cada ato, caso necessário por insuficiência do fundo; III - em seguida, todas as demais espécies de atos gratuitos ou com diferimento legal do pagamento de emolumentos, com adoção de rateio proporcional ao valor dos emolumentos de cada ato, caso necessário por insuficiência do fundo.*” (art. 17, I, II e III, da Lei n. 19.191/2015, do Estado de Goiás)

Fundo Especial de Pagamento dos Advogados Dativos e do Sistema de Acesso à Justiça: “*custear as ações e os serviços seguintes: I – o pagamento dos honorários do assistente judiciário ou do advogado dativo no âmbito da Justiça Estadual; II – custeio do Sistema de Acesso à Justiça.*” (art. 1º, I e II, da Lei n. 19.474/2016, do Estado de Goiás)

Fundo de Manutenção e Reaparelhamento da Procuradoria-Geral do Estado – FUNPROGE: “*custear as seguintes ações e serviços de interesse daquele órgão de consultoria e assessoramento jurídico da Administração Pública: I – aquisição de obras doutrinárias, periódicos e demais publicações; II – publicação de livros e periódicos técnicos, bem como de manuais de autoria dos Procuradores do Estado e demais servidores técnicos e administrativos, com informações jurídicas e de gestão pública que interessem à Administração; III – organização e custeio da participação de Procuradores do Estado e do pessoal técnico e administrativo dos quadros da Procuradoria-Geral do Estado, ou à disposição deste órgão, em conferências, congressos, cursos, palestras,*

**ADI 5539 / GO**

seminários, simpósios e outros eventos dessa natureza sobre questões administrativas e jurídicas; IV – custeio, total ou parcial, aos Procuradores do Estado, de cursos de pós-graduação jurídica lato e stricto sensu, promovidos por entidades de ensino sediadas no território nacional; V – aquisição, manutenção, ampliação e modernização de equipamentos, instalações, materiais permanentes, móveis e imóveis da Procuradoria-Geral do Estado ou por ela utilizados; VI – aquisição de hardware, software e contratação de serviços especializados para o desenvolvimento de manutenções corretivas, evolutivas e/ou novos sistemas informatizados, designadamente em matéria de inovação tecnológica; VII – contratação de prestação de serviços de gestão documental, guarda, armazenamento, organização de acervo, higienização, digitalização, catalogação, indexação, pesquisa e localização de documentos; VIII – construção, adaptação, reforma, restauração, manutenção, ampliação e locação de estruturas físicas; IX – realização de concursos públicos para os quadros da Procuradoria-Geral do Estado; X – desenvolvimento e realização de cursos, eventos e programas de qualificação e treinamento de servidores administrativos e de membros da Procuradoria-Geral do Estado; XI – estruturação e manutenção do Centro de Estudos Jurídicos, inclusive pagamento de despesas com palestrantes, conferencistas, instrutores, relatores ou revisores de teses ou equivalentes; XII – pagamento de retribuição aos membros designados para integrar comissões de provas ou concursos públicos para os quadros da Procuradoria-Geral do Estado; XIII – concessão de apoio financeiro aos integrantes dos quadros da Procuradoria-Geral do Estado para elaboração e execução de projetos de pesquisa científica, tecnológica e de inovação que possam contribuir para o desenvolvimento do Estado, aprovados conforme disposto em regulamento; XIV – outras despesas decorrentes do desempenho de atribuições próprias da Procuradoria Geral do Estado.” (art. 1º, I a XIV, Lei n. 10.067/1986, do Estado de Goiás)

Fundo de Manutenção e Reaparelhamento da Defensoria Pública do Estado – FUNDEPEG: “manutenção geral: aquisição de materiais de consumo em geral e contratação de serviços de pessoas físicas e jurídicas, inclusive de capacitação de pessoal, visando manter em perfeito funcionamento e operacionalidade os programas e ações governamentais, administrativas e

**ADI 5539 / GO**

*finalísticas, na área da Defensoria Pública do Estado de Goiás; reequipamento e à aquisição de material permanente: obtenção de todo equipamento e material permanente, indispensável à constituição, ao funcionamento e à operacionalidade de todos os programas e ações administrativas e finalísticas da Defensoria Pública do Estado de Goiás; serviços e obras: cobertura de todas as despesas correntes e de capital necessárias à construção, ampliação, reforma e manutenção das instalações físicas da Defensoria Pública do Estado de Goiás; à cobertura de demais despesas [...] que mantenham relação com o desenvolvimento de atividades e projetos na área da Defensoria Pública.” (art. 1º, I a IV, da Lei n. 17.654/2012, do Estado de Goiás)*

Fundo Especial de Modernização e Aprimoramento Funcional da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás – FEMAL-GO: “complementação de recursos financeiros destinados a programas e projetos de modernização, desenvolvimento, aperfeiçoamento e especialização de recursos humanos, bem como ao reaparelhamento das instalações da Assembleia Legislativa, podendo realizar despesas vinculadas com: I – aquisição de imóveis, edificação em bens imóveis da Assembleia, ampliação e/ou reforma de instalações destinadas ao funcionamento das atividades administrativas e parlamentares da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás e seu reaparelhamento; II - aquisição de equipamentos, material permanente, bens móveis e contratação de serviços relacionados aos objetivos do Fundo; III - programas e atividades que visem ao treinamento, à qualificação e ao aperfeiçoamento de pessoal, bem como à segurança e melhoria das condições de trabalho; IV - desenvolvimento e implantação de projetos, visando à atualização e melhoria da tecnologia utilizada pela Assembléia Legislativa; V - realização de concursos públicos para cargos do quadro de pessoal da Assembléia Legislativa. VI – aquisição de tecnologia de controle de tramitação dos processos, com o uso da informática, microfilmagem, reprografia e outros procedimentos tecnológicos, objetivando a obtenção de maior celeridade, eficiência e segurança da prestação jurisdicional; VII – aquisição de bens permanentes para a Assembleia Legislativa; VIII – aquisição de livros e outros materiais didáticos para uso dos servidores da Assembleia Legislativa; IX – contratação de serviços técnicos de informática, visando a modernização das atividades da Assembleia Legislativa; X – contratação de serviços técnicos de

**ADI 5539 / GO**

*consultoria, visando a modernização das atividades da Assembleia Legislativa; XI – treinamento e aperfeiçoamento de membros e servidores da Assembleia Legislativa quando da realização de cursos, seminários, congressos, palestras, simpósios e similares; XII – estruturação e manutenção da Escola do Legislativo, inclusive pagamento de despesas com palestrantes, conferencistas e instrutores; XIII – transporte, hospedagem e alimentação quando em viagem ou deslocamento de servidores da Assembleia, sempre no exercício de seus cargos ou funções, desde que vinculados aos objetivos do Fundo, atendidos o interesse público e a razoabilidade dessas despesas; XIV – realização do Projeto de Integração, Desenvolvimento e Aperfeiçoamento do Poder Legislativo; XV – encargos judiciais e/ou administrativos devidos aos membros e servidores da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás; suprir e implementar as atribuições do Poder Legislativo, no Estado de Goiás, quanto ao atendimento das despesas de custeio, de investimentos e inversões financeiras, observadas as normas e requisitos fixados e previstos na legislação específica". (art. 1º, I a XV e parágrafo único, da Lei n. 15.428/2005)*

Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – FECAD: “proporcionar os meios financeiros necessários à consecução dos objetivos do CEDCA”. (art. 4º da Lei n. 11.549/1991, do Estado de Goiás)

Não se olvida, por exemplo, a importância de reformas e adquisições de imóveis para delegacias de polícia, nem que se invista na promoção dos direitos da criança e do adolescente, tampouco que se procure modernizar e aprimorar a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, mas a via eleita não é adequada.

Da análise das leis estaduais que criam os fundos beneficiados pela norma impugnada e tendo em vista que as taxas criadas pela Lei questionada somente podem se destinar a Fundos voltados ao aperfeiçoamento das estruturas genuinamente estatais que desempenham funções essenciais à Justiça, verifico a parcial constitucionalidade do art. 15 da Lei 19.191/2015, do Estado de Goiás.

Identifico que atende aos desígnios constitucionais de universalização e aperfeiçoamento da própria jurisdição como atividade básica do Estado o fornecimento de recursos suficientes e adequados aos

**ADI 5539 / GO**

Fundos destinados ao Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário; à Modernização e Aprimoramento Funcional do Ministério Público do Estado de Goiás; aos Advogados Dativos e ao Sistema de Acesso à Justiça; à Manutenção e Reaparelhamento da Procuradoria-Geral do Estado; à Manutenção e Reaparelhamento da Defensoria Pública do Estado; e de Compensação dos Atos Gratuitos Praticados pelos Notários e Registradores e de Complementação da Receita Mínima das Serventias Deficitárias – FUNCOMP.

Não atendem aos requisitos mencionados os seguintes Fundos: Fundo Estadual de Segurança Pública – FUNESP; Fundo Especial de Apoio ao Combate à Lavagem de Capitais e às Organizações Criminosas – FESACOC; Fundo Penitenciário Estadual – FUNPES; Fundo Especial de Modernização e Aprimoramento Funcional da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás; Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – FECAD. Também não pode haver destinação dos emolumentos para “reforma, aquisição e/ou locação de imóveis para delegacias de polícia”, “aplicação em programas e ações no âmbito da administração fazendária” e para o Estado de Goiás.

A compreensão e distinção acima enunciadas são reforçadas, penso eu, com tradicionais definições doutrinárias pertinentes às características das espécies tributárias sob escrutínio.

A esse propósito, menciono as sempre precisas lições de **Regina Helena Costa** ao lecionar sobre as taxas decorrentes do exercício do poder de polícia:

“Cuida-se, portanto, de atividade de fiscalização, de controle do comportamento dos particulares, visando a prevenção da ocorrência de danos ao interesse público. A taxa, instituída com esse fundamento, **objetiva remunerar o custo dessa atividade estatal.**” (COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário.** 9<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018. pos. 99)

Destaco, na lição da autora, a retomada de característica basilar da espécie tributária taxa, relacionada ao objetivo precípua de custeio da

**ADI 5539 / GO**

respectiva atividade.

Reforçando a abordagem aqui empreendida, vale mencionar o magistério de **Leandro Paulsen** relativamente à inviabilidade da adoção de taxas para o custeio de determinados serviços, *verbis*:

“Não se admite, porém, a cobrança de taxa pela prestação de serviços que a Constituição diz serem deveres do Estado e direito de todos, tais como os de saúde e de segurança, devem ser prestados gratuitamente, não podendo dar ensejo à instituição e cobrança de taxas.” (PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. São Paulo: SARAIVA, 2020. posição 73)

A destinação das taxas sob exame - para fundos e despesas que não se associam a estruturas genuinamente estatais que desempenham funções essenciais à Justiça - é ofensiva à conformação do Sistema Tributário de custeio de serviços públicos por impostos, e não por taxas, com destinação definida pela lei orçamentária anual (PAULSEN, *idem*, posição 70).

Constatando, portanto, quanto às destinações apontadas dentre aquelas a violar o comando constitucional de universalização e aperfeiçoamento da jurisdição como atividade básica do Estado, uma adicional violação aos comandos constitucionais previstos no Art. 145, I e II e no Art. 150, IV da CF/88, ante a incorreta utilização de *taxas* para o financiamento de despesas e serviços a serem custeados por *impostos*.

Ante o exposto, **julgo parcialmente procedente** a presente ADI para declarar a **inconstitucionalidade** dos incisos II, III, IV, X, XI e XII do art. 15 da Lei 19.191, de 29 de dezembro de 2015, do Estado de Goiás.

É como voto.

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 26 de 34

**ADI 5539 / GO**

Impresso por: 028.270.151-61  
Em: 15/08/2022 - ALINE QUEIROZ ESTRELA

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 27 de 34

## **PLENÁRIO**

### **EXTRATO DE ATA**

#### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.539**

PROCED. : GOIÁS

**RELATOR : MIN. GILMAR MENDES**

REQTE. (S) : PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL - PROS

ADV. (A/S) : BRUNO AURÉLIO RODRIGUES DA SILVA PENA (0033670/GO)

INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

ADV. (A/S) : REGIANI DIAS MEIRA MARCONDES (23901/GO)

AM. CURIAE. : MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE GOIAS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS NOTARIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DE GOIAS-SINOREG

ADV. (A/S) : DYOGO CROSARA (23523/GO)

ADV. (A/S) : LAURA FERREIRA ALVES DE CARVALHO (34601/GO)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS - ARPEN

ADV. (A/S) : LUIZ ANTONIO DEMARCKI OLIVEIRA (23876/GO)

**Decisão:** Após o voto do Ministro Gilmar Mendes (Relator), que julgava parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos incisos II, III, IV, X, XI e XII do art. 15 da Lei 19.191, de 29 de dezembro de 2015, do Estado de Goiás, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 29.4.2022 a 6.5.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármem Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

**21/06/2022**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.539 GOIÁS**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Partido Republicano da Ordem Social – PROS, tendo por objeto os arts. 15, 16 e 17 da Lei 19.191/2015, que, em sua redação atual, dispõem:

Art. 15. Os notários e os registradores têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia.

§ 1º Aos emolumentos constantes das tabelas de emolumentos, serão acrescidas as seguintes parcelas:

I - 10% (dez por cento) para o Fundo Especial de Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário - FUNDESP/PJ, instituído pela Lei estadual xnº 12.986, de 31 de dezembro de 1996; (Redação do inciso dada pela Lei nº 20.494 DE 19/06/2019).

II - 8% (oito por cento) para o Fundo Estadual de Segurança Pública - FUNESP, dos quais 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) será destinado para o Fundo Especial de Apoio ao Combate à Lavagem de Capitais e às Organizações Criminosas - FESACOC, bem como para reforma, aquisição e/ou locação de imóveis para delegacias de polícia; (Redação do inciso dada pela Lei nº 20.770 DE 24/04/2020).

III - 3% (três por cento) para o Estado; (Redação do inciso dada pela Lei nº 20.494 DE 19/06/2019).

IV - 2,4% (dois vírgula quatro por cento) para o Fundo Penitenciário Estadual - FUNPES, criado pela Lei nº 16.536, de 12 de maio de 2009; (Redação do inciso dada pela Lei nº 20.937 DE 28/12/2020).

V - 3% (três por cento) para o Fundo Especial de Modernização e Aprimoramento Funcional do Ministério

**ADI 5539 / GO**

Público do Estado de Goiás - FUNEMP/GO; (Redação do inciso dada pela Lei nº 20.494 DE 19/06/2019).

VI - 3% (três por cento) para o Fundo de Compensação dos Atos Gratuitos Praticados pelos Notários e Registradores e de Complementação da Receita Mínima das Serventias Deficitárias - FUNCOMP; (Redação do inciso dada pela Lei nº 20.770 DE 24/04/2020).

VII - 2% (dois por cento) para o Fundo Especial de Pagamento dos Advogados Dativos e do Sistema de Acesso à Justiça; (Redação do inciso dada pela Lei nº 20.494 DE 19/06/2019).

VIII - 2% (dois por cento) para o Fundo de Manutenção e Reaparelhamento da Procuradoria-Geral do Estado – FUNPROGE; (Redação do inciso dada pela Lei nº 20.494 DE 19/06/2019).

IX - 1,25% (um vírgula vinte e cinco por cento) para o Fundo de Manutenção e Reaparelhamento da Defensoria Pública do Estado – FUNDEPEG; (Redação do inciso dada pela Lei nº 20.770 DE 24/04/2020).

X - 1,25% (um inteiro e vinte e cinco centésimos por cento) para aplicação em programas e ações no âmbito da administração fazendária; (Redação do inciso dada pela Lei nº 20.937 DE 28/12/2020).

XI - 2,5% (dois e meio por cento) para o Fundo Especial de Modernização e Aprimoramento Funcional da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás – FEMAL-GO. (Inciso acrescentado pela Lei nº 20.494 DE 19/06/2019).

XII - 1,6% (um vírgula seis por cento) para o Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - FECAD, criado pela Lei nº 11.549, de 16 de outubro de 1991. (Inciso acrescentado pela Lei nº 20.937 DE 28/12/2020).

§ 2º As parcelas acrescidas aos emolumentos e indevidamente recolhidas serão restituídas pelos órgãos ou pelas entidades beneficiados à parte que fizer prova desse recolhimento.

§ 3º Serão acrescidos, ainda, aos emolumentos, além das

**ADI 5539 / GO**

parcelas previstas neste artigo, a taxa judiciária, prevista no Código Tributário Estadual, assim como a parcela dos valores tributários incidentes, instituídos pela lei do município da sede da serventia, por força de lei complementar federal ou estadual.

Em síntese, o Requerente argumenta que, além de estabelecer aumento desproporcional de 444% do valor original dos emolumentos, as normas impugnadas destinaram a entidades privadas parcela do produto da arrecadação das taxas, em contrariedade aos arts. 22, XXV (competência da União para legislar sobre registros públicos); 167, IV (função constitucional da taxa); e 236, § 2º (necessidade de lei federal para fixar emolumentos), da Constituição Federal.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido, defendendo que a majoração de taxa e a destinação dos valores arrecadados a fundos especiais voltados ao aprimoramento da jurisdição não afronta a Constituição Federal.

A Procuradoria-Geral da República opinou pela procedência, destacando, entre outros pontos, a invasão de campo legislativo da União e a onerosidade excessiva da majoração, em afronta à garantia da proibição de confisco.

Submetida a controvérsia a julgamento virtual, o Ministro Relator julga parcialmente procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos incisos II, III, IV, X, XI e XII, do art. 15 da Lei 19.191/2015, do Estado de Goiás, na nova redação dada pela Lei 20.494/2019. Eis a ementa proposta para o caso:

EMENTA:                    AÇÃO                    DIRETA                    DE  
INCONSTITUCIONALIDADE.            EMOLUMENTOS            DOS  
SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO. LEI 19.191, DE 2015,  
DO ESTADO DE GOIÁS. DESTINAÇÃO DE PARCELA DA  
ARRECADAÇÃO DOS EMOLUMENTOS. NATUREZA

**ADI 5539 / GO**

JURÍDICA DE TAXA. DESTINAÇÃO A ENTES ESTATAIS. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. POSSIBILIDADE. CUSTEIO AMPLO E GENÉRICO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. INCOMPATIBILIDADE DA ESPÉCIE TRIBUTÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a natureza de taxa decorrente do exercício do poder de polícia dos emolumentos arrecadados pelas serventias extrajudiciais. 2. A destinação de parcela dos recursos ao financiamento de órgãos ou fundos públicos vocacionados ao aperfeiçoamento do Poder Judiciário ou de instituições essenciais à administração da Justiça já experimentou amparo por esta Corte. Precedentes. 3. Ofende a conformação constitucional de universalização e aperfeiçoamento da jurisdição como atividade básica do Estado, e, simultaneamente, contraria os comandos constitucionais previstos no Art. 145, I e II e no Art. 150, IV da CF/88, a destinação de parcela de emolumentos arrecadados pelas serventias extrajudiciais a fundos ou despesas genéricas, não associados às Funções Essenciais à Justiça. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.

Para uma melhor análise da controvérsia, pedi vista dos autos.  
É o Relatório.

Acompanho as conclusões do eminentíssimo Relator, Ministro GILMAR MENDES.

Inicialmente, anoto que a alteração verificada na legislação impugnada não possui o condão de prejudicar as alegações veiculadas pelo requerente, razão pela qual, dada a inocorrência de mudança substancial, e observados os princípios da economia e da celeridade processual, impõe-se reconhecer a inexistência de qualquer prejuízo ao conhecimento da ação, como aliás, já assentado por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADI 2581 AgR segundo, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de 16/12/2005; ADI 4140 MC, Rel. Min.

**ADI 5539 / GO**

ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJe de 17/04/2009; ADI 2501, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de 19/12/2008; ADI 230, Rel. Min. CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2014; ADI 3921, Rel. Min. EDSON FACHIN Tribunal Pleno, DJe de 10/11/2020; ADI 6435, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 19/03/2021).

Quanto ao mérito, destaco que há clara censura da Jurisprudência da Corte no tocante à destinação desses valores a entidades privadas, estranhas à estrutura do Estado, reputando-se tal prática como contrária ao art. 5º, *caput*, e ao art. 145, II, CF, na medida em que permite o uso da receita com finalidade estranha à atividade estatal que justificou a cobrança da taxa. Nesse sentido os precedentes firmados nos seguintes julgamentos: ADI 3.660, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 8/5/2008; ADI 2.892, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ de 12/11/2004; ADI 1.145, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ 8/11/2002; ADI 2.211-MC, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 15/3/2002; ADI 2.040, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 25/2/2000.

Por outro lado, a jurisprudência do SUPREMO TRIBINAL FEDERAL admite a destinação de parte da receita obtida com custas e emolumentos a fundos ou órgãos públicos, para o aperfeiçoamento da administração da Justiça, entendida tal exação como taxa, devida em razão do exercício do poder de polícia sobre as atividades notariais e de registro.

Nesse sentido, vários precedentes da Corte validando a transferência desses valores a fundos públicos destinados ao financiamento da estrutura do Poder Judiciário e de órgãos e funções essenciais à Justiça, como Ministério Público e Defensoria Pública, a seguir indicados: ADI 3151, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, DJ 28/4/2006; ADI 2.069, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 9/6/2006; ADI 2.129, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 16/6/2006; ADI 3.643, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, DJ de 16/2/2007; ADI 3.028, Rel.

**ADI 5539 / GO**

Min. MARCO AURÉLIO, redator para acórdão Min. AYRES BRITTO, DJe de 30/6/2010; entre outros.

Deflui-se claramente dos referidos precedentes a admissibilidade de que essas taxas sejam destinadas ao aperfeiçoamento de estruturas genuinamente estatais que desempenhem funções essenciais à Justiça, o que não se verifica, no caso sob análise, em relação: (a) ao Fundo Estadual de Segurança Pública; (b) ao Fundo Especial de Apoio ao Combate à Lavagem de Capitais e às Organizações Criminosas – FESACOC; (c) à “reforma, aquisição e/ou locação de imóveis para delegacias de polícia”; (d) ao Estado de Goiás; (e) ao Fundo Penitenciário Estadual – FUNPES; (f) à “aplicação em programas e ações no âmbito da administração fazendária”; (g) ao Fundo Especial de Modernização e Aprimoramento Funcional da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás – FEMAL/GO; e (h) ao Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – FECAD.

Em relação a eles, ainda como bem apontado pelo eminentíssimo Relator, a destinação dessas taxas representa subversão da conformação do Sistema Tributário Constitucional de custeio dos serviços públicos mediante impostos, em afronta aos arts. 145, I e II, e 150, IV, da Constituição Federal.

Diante do exposto, ACOMPANHO o Relator e julgo parcialmente procedente a Ação Direta para declarar a constitucionalidade dos incisos II, III, IV, X, XI e XII do art. 15 da Lei 19.191, de 29 de dezembro de 2015, do Estado de Goiás.

É como voto.

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 34 de 34

## **PLENÁRIO**

### **EXTRATO DE ATA**

#### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.539**

PROCED. : GOIÁS

**RELATOR : MIN. GILMAR MENDES**

REQTE. (S) : PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL - PROS

ADV. (A/S) : BRUNO AURÉLIO RODRIGUES DA SILVA PENA (0033670/GO)

INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

ADV. (A/S) : REGIANI DIAS MEIRA MARCONDES (23901/GO)

AM. CURIAE. : MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE GOIAS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS NOTARIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DE GOIAS-SINOREG

ADV. (A/S) : DYOGO CROSARA (23523/GO)

ADV. (A/S) : LAURA FERREIRA ALVES DE CARVALHO (34601/GO)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS - ARPEN

ADV. (A/S) : LUIZ ANTONIO DEMARCKI OLIVEIRA (23876/GO)

**Decisão:** Após o voto do Ministro Gilmar Mendes (Relator), que julgava parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a constitucionalidade dos incisos II, III, IV, X, XI e XII do art. 15 da Lei 19.191, de 29 de dezembro de 2015, do Estado de Goiás, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 29.4.2022 a 6.5.2022.

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a ação direta de constitucionalidade para declarar a constitucionalidade dos incisos II, III, IV, X, XI e XII do art. 15 da Lei 19.191, de 29 de dezembro de 2015, do Estado de Goiás, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 10.6.2022 a 20.6.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármem Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário