

VOTO - VISTA

O Senhor Ministro Gilmar Mendes: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR, em face do art. 31, inciso III, da Lei Complementar 111/2006, do Estado do Rio de Janeiro, que destina ao Fundo Especial da Procuradoria-Geral do Estado percentual das receitas arrecadadas com recolhimento de custas e emolumentos extrajudiciais.

Eis o teor do dispositivo impugnado:

“Art. 31 – Constituem receitas do FUNPERJ:
I – decisões orçamentárias próprias;
II – recursos provenientes da transferência de outros fundos;
III – 5% (cinco por cento) oriundo das receitas incidentes sobre recolhimento de custas e emolumentos extrajudiciais; (...)”

O eminente Relator, Ministro Marco Aurélio, votou pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade, declarando a inconstitucionalidade da norma impugnada.

Em seu voto, o Ministro Marco Aurélio rememora que, quando do exame da ADI 3.643, assentou a inconstitucionalidade de norma que destinava emolumentos extrajudiciais em benefício de fundo da Defensoria Pública estadual. Naquela ocasião, Sua Excelência consignou que compete à União editar normas gerais sobre a fixação de emolumentos extrajudiciais. Afirmou, ainda, que, em se tratando de taxa, seria imprescindível a existência de uma relação direta entre a atuação da Defensoria Pública, na condição de beneficiária da receita fiscal, e a espécie tributária.

Considerando a semelhança das legislações impugnadas, o eminente Relator reitera seu entendimento, declarando a inconstitucionalidade da destinação de receitas tributárias oriundas de emolumentos extrajudiciais em benefício do Fundo Especial da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. Pondera, ainda, que a norma impugnada representa nova exação tributária incidente sobre os delegatários de serventias extrajudiciais.

Afirma que não é dado a qualquer unidade da Federação estabelecer receita fora do orçamento público, frisando, portanto, que não há espaço para a manutenção de um fundo paralelo à orçamentação.

Tendo em vista a relevância do assunto, pedi vista dos autos para verticalizar o enfrentamento da matéria constitucional.

Após exame detido do feito, peço vênia ao relator para divergir de seu entendimento, declarando a **compatibilidade do dispositivo impugnado com a Constituição da República**.

De início, consigno que a matéria posta em discussão não é inédita nesta Corte. Em diversas ocasiões, o Supremo Tribunal Federal rechaçou pretensões similares deduzidas pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil, **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; e ADI 3.028, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator do acórdão Min. AYRES BRITTO, DJ 30.6.2010).

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

Destaco, *verbi gratia*, 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.

Entre os precedentes que remontam à gênese do entendimento prevalecente no Supremo Tribunal Federal, destaca-se a ADI 3.151, rel. Min. Ayres Britto, ajuizada pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil, contra dispositivos legais do Estado do Mato Grosso que, essencialmente, destinavam 20% (vinte por cento) do total dos emolumentos recolhidos pelos delegatários de serventias extrajudiciais ao Fundo de Apoio ao Judiciário – FUNAJURIS.

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**.

Em julgados posteriores, o Supremo Tribunal Federal reafirmou esta orientação jurisprudencial, chancelando a instituição de taxa em decorrência da vigilância exercida sobre os serviços prestados pelos delegatários de serventias extrajudiciais. Assentou, ainda, que o produto da arrecadação da taxa de fiscalização **não se limita ao financiamento das atividades próprias do Poder Judiciário**, e sim ao **aperfeiçoamento do sistema de Justiça como um todo**.

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:

“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, Relator do acórdão Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 26.5.2010, DJe-120 DIVULG 30.6.2010 PUBLIC 1º.7.2010 EMENT VOL-02408-01 PP-00173 LEXSTF v. 32, n. 380, 2010, p. 42-75).

“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 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 normas 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, Relator CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 8.11.2006, DJ 16.2.2007 PP-00019 EMENT VOL-02264-01 PP-00134 RTJ VOL-00202-01 PP-00108 RDDT n. 140, 2007, p. 240).

Em todas essas oportunidades, o Supremo Tribunal Federal aventou **relevante fundamento ético** para a cobrança da taxa de fiscalização das serventias extrajudiciais, notadamente a necessidade de financiamento das *"despesas estatais com o desempenho de uma necessária atividade de vigilância, orientação e correição sobre o modo pelo qual o agente delegado operacionaliza a serventia sob os seus imediatos cuidados"* (ADI 3.028, rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Ayres Britto, DJ 30.6.2010).

A esse respeito, transcrevo trechos relevantes do voto proferido pelo eminente Ministro Ayres Britto no julgamento ADI 3.028, em razão da sutileza e da pertinência do raciocínio desenvolvido:

"Bem vistas as coisas, então, a esse Estado que titulariza a atividade e o respectivo poder de polícia compete instituir a respectiva taxa. Taxa que se institui em função das atividades ínsitas à serventia e que tem como base de cálculo os multicitados emolumentos, com o fito de custear as despesas que o efetivo exercício dessa atividade administrativa de poder de polícia acarreta; **pois, se não se ressarcisse de tais despesas, ele, Estado, terminaria por subsidiar o próprio agente delegatário para o desempenho de uma atividade que já é remunerada mediante a cobrança e percepção desses valores que na própria Constituição Federal são chamados de emolumentos.** Equivale a dizer: deixando de se ressarcir de dispêndios que são inerentes ao exercício do poder de polícia, **o Estado terminaria por fazer justiça fiscal às avessas: ele é que desembolsaria continuamente recursos financeiros e**

empregaria suas técnicas de trabalho e energia psicofísica dos seus agentes (via Poder Judiciário) para que os delegatários privados bem cumprissem o seu remunerado ofício ”.

A respeito da fiscalização que o Estado exerce sobre as atividades notarial e de registro e que, fundamentalmente, serve de substrato axiológico para a cobrança do mencionado tributo, transcrevo também as lições de Luiz Guilherme Loureiro (*Registros Públicos: teoria e prática* , 8ª edição, Editora *Juspodivm* , 2017, p. 75.76), pela sutileza e clareza da explanação:

“A delegação pelo Estado de funções ou serviços públicos para sua prestação independente fora do âmbito da Administração pública não exclui que o Estado garanta aos cidadãos seu cumprimento com igual ou maior grau de eficiência caso viesse a ser prestado diretamente pelo próprio poder público. Daí que o Estado possui um poder de controle que é irrenunciável, sobre qualquer função pública ou serviço público delegado para seu exercício independente.

Este poder público de controle sobre os serviços ou funções públicas não apenas alcança níveis de informação e vigilância (controle passivo) como também de regulamentação normativa (controle ativo).

Os serviços públicos notarial e de registro permanecem, portanto, sob a supervisão do Estado, em benefício e para salvaguarda da cidadania. O bom funcionamento da atividade notarial e de registro está sob a garantia do Estado, que, inclusive, responde objetivamente por falha na sua prestação, conforme o entendimento dominante em nossa jurisprudência.

Consequentemente, as funções supracitadas não podem ser prestadas senão por notários e registradores sujeitos a este poder de controle por parte do Estado. Com efeito, uma função notarial sem controle por parte do Estado deixaria de ser uma função pública.

A submissão a este controle estatal obriga os notários ao cumprimento de um dever de informação frente às autoridades estatais e sujeitas a uma potestade pública não só de inspeção e vigilância, mas também disciplinar e normativa ou regulamentar. A legalidade constitucional das normas e medidas regulamentares sobre o exercício da função notarial é, portanto, inegável, pois decorre do poder de controle e fiscalização previsto expressamente na Constituição (arts. 37 e 236)”.

Como se vê, por meio da hermenêutica constitucional e sob o influxo das normas gerais de Direito Tributário, o Supremo Tribunal Federal distinguiu duas modalidades de taxa que podem coexistir, harmonicamente, no âmbito das atividades notariais e de registros públicos.

Enxergou, de um lado, a possibilidade de instituição de **taxa decorrente da prestação de serviço público**, que é paga pelos usuários dos serviços individualizados (*uti singuli*) desempenhados pelos notários e registradores. De outro, assentou a possibilidade de instituição de **taxa de poder de polícia**, cobrada, em benefício dos cofres públicos, dos próprios delegatários de serventias extrajudiciais, em decorrência da fiscalização que o Estado-membro exerce sobre as atividades notariais e de registro.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, portanto, 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**, e não propriamente uma distribuição automática e linear, em benefício de órgãos estatais, das receitas arrecadadas com a cobrança de emolumentos extrajudiciais.

Com fundamento nessas premissas, o Supremo Tribunal Federal repeliu, em mais de uma oportunidade, teses jurídicas idênticas àquelas que foram deduzidas no presente caso pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG.

De fato, no julgamento das multicitadas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, o Tribunal entendeu que, por se tratar de **taxa de poder de polícia**, não incide a vedação da vinculação de **impostos** a qualquer órgão, fundo ou despesa pública, prevista no art. 167, inciso IV, da Constituição da República.

Afastou, igualmente, a tese de violação à norma prevista no art. 236, §2º, da Constituição da República, que reserva à União a competência para editar normas gerais sobre emolumentos extrajudiciais. A esse respeito, transcrevo o raciocínio desenvolvido pelo eminente Ministro Ayres Britto, no julgamento da ADI 3.643:

“Igualmente descabida, parece-me, é a proposição da autora no sentido de que o dispositivo impugnado invade a competência da

União para editar normas gerais sobre a fixação de emolumentos (§2º do art. 236 da CF/88). Assim o digo 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. Ali, relação entre poder delegante e agente delegado. Aqui, relação entre os tomadores dos serviços notariais e de registro, de uma parte, e, de outra, as serventias mesmas. E o fato é que a Lei agora censurada nada está a dispor sobre esta última espécie de enlace jurídico”.

Registro, quanto a esse relevante aspecto, a posição defendida pelo eminente Ministro Sepúlveda Pertence, ainda no julgamento da ADI 3.643:

“Não posso deixar, para iniciar, de louvar a robusta ‘compostura deôntica’ do voto do eminente Relator, Ministro Carlos Britto.

Parto de que já está mais do que assentado, a merecer sumulação, que a parcela apropriada pelo Estado do produto de custas e emolumentos constitui taxa de polícia estadual e, portanto, não é de competência federal.

Demonstrou com precisão o eminente Relator que a reserva de lei federal, na matéria, diz respeito à relação entre serventuários e usuários: nada tem a ver com a questão tributária e financeira da relação serventuários/Estados-membros.

Assim, várias vezes, temos reiterado. Colho, ao acaso, as ADIns nº 1.926 e nº 1.709.

Sendo taxas, é de todo chapada a impertinência da invocação – como também já está assentado em nossa jurisprudência – da vedação da vinculação de impostos a órgãos ou fundos contida no artigo 167 da Constituição.

A destinação do produto da arrecadação, com todas as vênias, nada tem a ver com a caracterização, ou não, de determinada exação como imposto ou como taxa. O que caracteriza e que permite identificar uma ou outra dessas modalidades tributárias é unicamente a sua hipótese de incidência. E isto está claro na definição constitucional de taxa do artigo 145, inciso II, da Constituição”.

Das razões que inspiraram os votos proferidos pelos eminentes Ministros Ayres Britto e Sepúlveda Pertence, colhe-se, também, importante substrato argumentativo para afastar a pecha de afronta ao disposto no art. 145, §2º, da Constituição da República, cujo teor dispõe que *as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos*.

Na lição de Hugo de Britto Machado (*Curso de direito tributário* , 41ª edição, Malheiros, p. 402), trata-se de preceito constitucional que homenageia e concretiza a **referibilidade** que é traço característico dessa espécie tributária. Transcrevo, no que importa, as lições do eminente tributarista, que, pela profundidade do raciocínio, merecem o devido destaque:

“A ausência de critério para demonstrar, com exatidão, a correspondência entre o valor da maioria das taxas e o custo da atividade estatal que lhes constitui fato gerador não invalida o entendimento pelo qual **o valor dessa espécie tributária há de ser determinado, ainda que por aproximação e com uma certa margem de arbítrio, tendo-se em vista o custo da atividade estatal à qual se vincula** . **A não ser assim, a taxa poderia terminar sendo verdadeiro imposto, na medida em que seu valor fosse muito superior a esse custo.**

Realmente, a especificidade da taxa reside em que seu fato gerador é uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte. Essa ideia de vinculação do fato gerador da taxa a uma atividade estatal específica restaria inteiramente inútil se pudesse o legislador estabelecer critério para a determinação do valor da taxa desvinculado totalmente do custo da atividade estatal à qual diz respeito. A diferença entre a taxa e o imposto seria simples questão de palavras.

Aliás, até mesmo nos impostos é evidente que o fato gerador é determinante dos critérios de determinação do valor respectivo. A base de cálculo e a alíquota de um imposto nada mais são que aspectos de seu fato gerador. Aspectos que servem para lhe dimensionar o valor. Por isso mesmo não se pode admitir que um imposto, tendo como fato gerador a propriedade de um imóvel, tenha seu valor determinado em função de elementos outros que não digam respeito ao valor desse imóvel. Se um imposto tem como fato gerador a renda, é evidente que os critérios de determinação do valor desse imposto estão necessariamente relacionados à renda, e assim por diante.

Assim, portanto, o valor da taxa, seja fixado diretamente pela lei, seja estabelecido em função de algum critério naquela estabelecido, há de estar sempre relacionado com a atividade estatal específica que lhe constitui o fato gerador . Nada justifica uma taxa cuja arrecadação total em determinado período ultrapasse significativamente o custo da atividade estatal que lhe permite existir”.

No mesmo sentido, José Maurício Conti (*Sistema constitucional tributário interpretado pelos tribunais* , São Paulo, Oliveira Mendes, 1997, p. 28) esclarece que a vedação constante do art. 145, §2º, da Constituição

Federal se legitima “ *na medida em que impede a criação de taxas que, na verdade, seriam impostos disfarçados, ou seja, não corresponderiam a valores cobrados em função do serviço prestado ou do exercício do poder de polícia* ”.

Como se observa, ao asseverar que as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos, nada mais quis o constituinte do que reafirmar a **natureza sinalagmática** desta espécie tributária. Prestigia-se, por conseguinte, aquilo que a doutrina chama de **referibilidade**, requisito inerente a essa modalidade de tributo, na medida em que o valor cobrado a título de taxa, diversamente do que ocorre com os impostos, só pode variar de acordo com o custo da atividade que constitui seu fato gerador.

Daí por que Hugo de Brito Machado (*Curso de direito tributário* , p. 402-403) afirma que “ *o dispositivo é, em princípio, desnecessário, justificando-se sua inclusão no texto constitucional apenas para fins didáticos, com a finalidade especial de evitar continuem a ser instituídos sob a denominação de taxas verdadeiros impostos*”. E assim prossegue o eminente tributarista: “ *(...) o valor dessa espécie tributária há de ser determinado, ainda que por aproximação e com uma certa margem de arbítrio, tendo-se em vista o custo da atividade estatal à qual se vincula. A não ser assim, a taxa poderia terminar sendo verdadeiro imposto, na medida em que seu valor fosse muito superior a esse custo*”.

Isso não indica, porém, uma vedação absoluta para a adoção, na base de cálculo do tributo, de fatores que digam respeito, direta ou indiretamente, a revelações de riqueza do contribuinte, desde que tais aspectos constituam critério adequado para dimensionamento do custo das atividades estatais que justificam a criação do tributo.

Não por outra razão, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a constitucionalidade de taxas que, na apuração do montante devido, adotem um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra (Súmula Vinculante 29). De mais a mais, há precedentes do Tribunal admitindo a utilização do critério da capacidade contributiva no cálculo do valor do tributo, como se nota no acórdão prolatado no RE 216.259, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 19.5.2000).

Partindo dessas premissas, e adstrito aos limites por elas impostos, destaco que não são poucos, tampouco isolados, os precedentes do Tribunal que legitimaram a cobrança de taxas idênticas àquela que é impugnada na

presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, *verbi gratia* a ADI 3.028, rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Ayres Britto, DJ 30.6.2010, e a ADI 3.643, rel. Min. Ayres Brito, DJ 8.11.2006. Há, portanto, jurisprudência iterativa reconhecendo a constitucionalidade da taxa desafiada na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a sinalizar, por consectário lógico, para a aceitação de todos os aspectos de seu fato gerador, inclusive da base de cálculo.

Destaco, apenas a título de reforço argumentativo, que os aspectos quantitativos eleitos pelo legislador estadual como base de cálculo do tributo constituem, a meu sentir, critério válido para dimensionamento, ainda que por aproximação, do custo da atividade estatal de fiscalização das atividades desempenhadas pelos notários e registradores.

Nada há de aberrante ou irrazoável na base de cálculo escolhida pelo legislador estadual, pois existe uma inegável correlação lógica entre, de um lado, o total de emolumentos recolhidos e, de outro, o vulto da serventia extrajudicial e a quantidade de atos por ela praticados que, em obediência à Constituição, devem se submeter ao crivo do Poder Judiciário. Vale dizer: existe uma proporção direta entre o montante de emolumentos recolhidos pelos notários e registradores e os recursos humanos e materiais dispendidos pelo Estado para o exercício do poder de polícia.

Corroborar essa conclusão a circunstância de que, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RE 842.846, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 13.8.2019, tema 777 da sistemática da repercussão geral), ***o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros***. A tese firmada neste julgamento apenas reforça a ideia de que, quanto maior a dimensão do serviço notarial ou de registro maior será a responsabilidade, e por consequência o custo, do Estado com a fiscalização, vigilância e controle prévio dos atos praticados pelos tabeliães e oficiais de registro.

Em suma, há campo seguro para afirmar que a base de cálculo eleita pelo legislador estadual corresponde, efetivamente, a um **padrão objetivo para aferição do custo das atividades de fiscalização**, respeitando, portanto, a referibilidade que é traço característico das taxas em geral.

Não se olvida, portanto, que o STF desenvolveu compreensão iterativa pela constitucionalidade da cobrança de taxa de poder de polícia, em decorrência da fiscalização exercida pelos Estados-membros sobre as

atividades notariais e de registro público, com fundamento no art. 236, §2º, da Constituição Federal.

Assim, de toda a argumentação deduzida na petição inicial da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, apenas a questão referente à possibilidade de destinação do valor arrecadado em benefício de fundo especial da **Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro** demandaria, a meu sentir, análise mais aprofundada.

Sobre esse ponto, rememoro que, no julgamento das ADIs 3.028 e 3.643, o Tribunal 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** e da **Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro**.

A orientação jurisprudencial então sedimentada amparou-se na dicção do art. 98, §2º, da Constituição da República, que impõe a destinação das custas e dos emolumentos *exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça*. Invocando diversos precedentes, o Tribunal fixou o entendimento de que os valores arrecadados com a mencionada taxa não teriam aplicação restrita ao Poder Judiciário, e sim ao aperfeiçoamento de **todas as estruturas genuinamente estatais que desempenham funções essenciais à Justiça**.

Nesse particular, abstraindo os argumentos laterais (*obiter dictum*) que apenas acessoriamente contribuíram para o arremate dos referidos pronunciamentos jurisdicionais, entendo que a jurisprudência da Corte não autoriza o oferecimento de tratamento desigual e mais rigoroso à Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro, sobretudo em assunto que diga respeito ao fornecimento dos meios necessários ao desempenho de sua missão constitucional.

Decorre da própria Constituição Federal a qualificação da Advocacia Pública como função essencial à Justiça. Conforme me manifestei no âmbito doutrinário, “ o Capítulo IV do Título da Organização dos Poderes, que se segue às normas sobre o Legislativo, Executivo e Judiciário, cuida dos sujeitos que, conquanto estranhos à estrutura do Judiciário, são imprescindíveis para que este Poder se desincumba da sua missão constitucional. Esses sujeitos são o Ministério Público, os Advogados – **públicos** e particulares – e a Defensoria Pública” (Curso de Direito Constitucional, 14ª edição, São Paulo, Saraiva, 2019).

Assim, atende aos desígnios constitucionais de universalização e aperfeiçoamento da própria jurisdição como atividade básica do Estado o fornecimento de recursos suficientes e adequados ao aparelhamento da Advocacia Pública, cujos membros exercem relevante múnus constitucional de defesa dos interesses titularizados pelas pessoas jurídicas de direito público.

Em especial, quanto à Advocacia Pública, leciona o professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto (As funções essenciais à Justiça e as Procuradorias Constitucionais. Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, dez. 1991) que “ ***a advocacia postulatória é a expressão privativa das funções essenciais à justiça, destinando-se a suscitar a atuação de qualquer dos Poderes do Estado, em especial o Judiciário, para a correção da injuridicidade*** . Admite por suposto, uma forma passiva, na qual a função é exercida sob demanda do interessado, e uma forma ativa, na qual ela é exercida ex officio, por imposição da lei”.

Dessa forma, tendo em mente a nota de essencialidade que traduz as atribuições exercidas pela Advocacia Pública, entendo que nada justifica a imposição de tratamento desigual e mais restritivo à Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro, privando-lhe de recursos que, de acordo com jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, podem ser reservados, por lei, às instituições que desempenham funções essenciais à Justiça.

Ante o exposto, **julgo improcedente** a Ação Direta de Inconstitucionalidade, declarando a compatibilidade do art. 31, inciso III, da Lei Complementar 111/2006, do Estado do Rio de Janeiro, com o texto constitucional.

É o voto.