

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Rejeito a preliminar de inépcia da inicial apresentada pela Advocacia-Geral da União. A requerente lançou, na petição inicial, a causa de pedir e, também, o pedido, arguindo vício a partir da óptica segundo a qual é inconstitucional o repasse, ao Fundo Especial da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro – FUNPERJ, de parte do montante auferido com o recolhimento de custas e emolumentos extrajudiciais. Satisfeito o ônus imposto pelo artigo 3º, inciso I, da Lei nº 8.868/1999, descabe potencializar a forma, afastando a entrega da prestação jurisdicional quando presentes os elementos necessários à apreciação da controvérsia.

Cumpra definir se o artigo 31, inciso III, da Lei Complementar nº 111/2006, do Estado do Rio de Janeiro, no que incluiu, como receita do Fundo Especial da Procuradoria-Geral estadual, percentual correspondente a 5% do valor recolhido a título de custas e emolumentos extrajudiciais, mostra-se compatível, ou não, com a Constituição Federal.

O tema não é novo considerada a jurisprudência do Supremo. Quando do exame da ação direta de inconstitucionalidade nº 3.643/RJ, relator ministro Carlos Ayres Britto, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 16 de julho de 2007, o Plenário debruçou-se sobre a validade do artigo 4º, inciso III, da Lei nº 4.664/2005, também do Estado do Rio de Janeiro, a versar a inserção, entre as fontes de receita do Fundo Especial da Defensoria Pública daquele ente federal, de idêntico percentual – 5% – incidente sobre quantias alcançadas com o pagamento de custas e emolumentos extrajudiciais.

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou improcedente o pedido para assentar constitucional o preceito, reconhecendo a possibilidade de ter-se destinação de parte do montante arrecadado sobre as atividades notariais e de registro para a manutenção da Defensoria Pública estadual.

Manifestei-me, em voto vencido, no sentido da inconstitucionalidade do dispositivo, nos seguintes termos:

[...]

Não tenho a menor dúvida quanto ao bom objetivo da norma em discussão. Leio o dispositivo atacado apenas para documentação em meu voto e vejo que Sua Excelência, o ministro Carlos Ayres Britto,

não teve dificuldades em convencer o Plenário de que o preceito mostra-se harmônico com a Constituição Federal, ao contrário, talvez, do que tivesse de início imaginado, já que adentramos, aqui, campo diverso que não diz respeito à atuação jurisdicional em si, que não diz respeito a uma partilha, considerado o que percebido por notários e registradores, tendo em conta a atuação fiscalizadora do próprio Judiciário.

Vejo que estão proliferando os fundos voltados, talvez, de certa forma, a fazer frente à falta de receita do Estado para desenvolver, satisfatoriamente, atividades essenciais dele próprio, precípuas dele próprio.

Prevê e prescreve o artigo 4º da Lei estadual nº 4.664/2005:

Art. 4º. Constituem receitas do FUNDPERJ:

[...]

III – 5% (cinco por cento) oriundo das receitas incidentes sobre o recolhimento de custas e emolumentos extrajudiciais;

[...]

Peço vênia à maioria que já se formou, para concluir pela inconstitucionalidade do preceito.

De início, vejo uma inconstitucionalidade formal, porque se dispôs à larga, até mesmo fugindo ao objetivo da taxa, ao arrepio do que estabelecido no § 2º do artigo 236 da Constituição Federal:

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

Valho-me da própria inicial no que, explorado esse aspecto, se apontou que há previsão em norma federal sobre a matéria.

Consta do artigo 28 da Lei nº 8.935/94 – a Lei dos Notários e Registradores: “Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais” – não de 95% dos emolumentos – “pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei.”

Quanto ao tema, ao vício material, questionaria: de que se trata? Que espécie de tributo temos versada no inciso III do artigo 4º da Lei estadual nº 4.664? É uma taxa - como assentado pelo relator, penso que Sua Excelência assentou, peço que me corrija se estiver equivocado - propriamente dita? Se é uma taxa, corresponde a que poder de polícia exercido pelo beneficiário dessa taxa – a Defensoria Pública? Há de existir o elo. Que serviço é prestado aos cartórios, ao desenvolvimento da atividade desses cartórios, pelos integrantes do órgão, a Defensoria Pública? Há precedentes do Tribunal que não podem, a meu ver, ser olvidados. Há precedentes que revelam a glosa

de destinações diversas, estranhas ao elo que deve haver entre o poder de polícia, os serviços prestados e o órgão que arrecada a própria taxa.

[...]

Então, excluo, de início, a possibilidade de se enquadrar esse ônus, ou esse benefício criado em termos de valores a serem arrecadados, como taxa. Não vejo elo, considerados os serviços prestados pelos cartórios, entre os emolumentos recolhidos para fazerem frente a esse serviço e a atuação da Defensoria Pública. Poderíamos cogitar de um imposto? Penso que, ante o rol exaustivo do artigo 155 da Constituição Federal, a resposta é desenganadamente negativa. Não se trata de um imposto. Somente a União, em face do que previsto no artigo 154 da Constituição Federal, pode instituir imposto.

[...]

Presidente, vou reafirmar o que tenho dito. Se o Estado não pode proporcionar serviços essenciais, se o Estado não conta com receita – e comungo inteiramente com a ministra Cármen Lúcia, ele conta, só que a destinação, por vezes, é perversa, como acontece com os gastos com a publicidade – para viabilizar uma atividade precípua dele, Estado, estamos muito mal. E não será via criação de fundo – e sabemos que os parâmetros quanto à prestação de contas relativamente a numerários desses fundos são fluidos –, em verdadeira substituição, nefasta para mim, caminhando-se até mesmo para uma privatização – já que há aporte a esses fundos de numerários advindos da iniciativa privada –, que se viabilizará esses serviços.

É preciso ter atenção maior para com o funcionamento das Defensorias Públicas, mas essa atenção não pode ser feita da forma que o foi, olvidando-se parâmetros constitucionais, criando-se algo que se mostra, a meu ver, singular, já que não consigo enquadrá-lo como taxa, não consigo enquadrá-lo como imposto, para se fazer frente à deficiência do orçamento da Defensoria Pública no Estado do Rio de Janeiro, dita da tribuna, e eu endosso, a melhor Defensoria Pública em funcionamento no Brasil; quem sabe a de São Paulo virá a igualar-se, até mesmo em número de defensores, à do Rio de Janeiro.

Presidente, enquanto o Direito – e, para mim, ele assim o é – for uma ciência, o meio justifica o fim, mas o fim não justifica o meio.

Confesso-me até um pouco triste em não poder votar a favor desse aporte de recurso, mas entendo que ele se mostra à margem da Constituição em vigor, e a Constituição está no ápice da pirâmide das normas jurídicas, submetendo a todos indistintamente. Talvez a criação desses fundos, talvez essa mesclagem em termos de recursos, tenha começado realmente no Rio de Janeiro, considerado o Judiciário, no que se deu passo, a meu ver, demasiadamente largo, para não se recolher custas processuais, preparo de processos, aos cofres públicos *stricto sensu*, aos cofres do Estado, sobrevivendo o Judiciário à mercê

do próprio orçamento, mas a fundo administrado pelo Tribunal de Justiça. E se vai dando esses passos, abandonando-se parâmetros, e, com isso, a meu ver, gerando insegurança jurídica, a perda de objetivos maiores que são os fixados pela própria Carta da República.

Peço vênia ao relator para julgar procedente o pedido formulado e declarar a inconstitucionalidade do inciso III do artigo 4º da Lei estadual nº 4.664, sem, no entanto, estar votando contra a Defensoria Pública. Cumpro, sob a minha óptica, à mercê de minha formação técnica, de minha formação humanística, a própria Constituição Federal, e esse é o meu dever.

Fiquei vencido, mas não convencido. Também neste caso, entendo presente conflito, sob o ângulo da harmonia, com a Constituição Federal, no que autorizado aporte de valores decorrentes do pagamento de custas e emolumentos extrajudiciais em favor de fundo de caráter análogo, objetivando complementar os recursos financeiros indispensáveis ao custeio e aos investimentos da Procuradoria-Geral do Estado para a consecução das finalidades institucionais – artigo 29 da Lei Complementar estadual nº 111 /2006.

O preceito questionado, no que incluiu, como receita do Fundo Especial da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro – FUNPERJ, percentual de 5% das quantias advindas do recolhimento de custas e emolumentos extrajudiciais, implicou usurpação da competência legislativa da União para instituir normas gerais concernentes à fixação de importâncias devidas em razão de atos praticados pelos serviços notariais e de registro – artigo 236, § 2º, da Constituição Federal –, exemplificada na Lei federal nº 8.935 /1994 – Lei dos Cartórios.

A par da inconstitucionalidade formal, a norma atacada padece de vício material. Eventual insuficiência de recursos para fazer frente às despesas do Estado, considerado o exercício, pela Procuradoria-Geral do Estado, de atribuições inerentes à representação judicial e ao desempenho da atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos do ente federativo, não autoriza a criação de verdadeira exação, à margem da Constituição Federal, a incidir sobre os emolumentos devidos em virtude dos serviços notariais e de registro prestados, em caráter privado, nas serventias extrajudiciais, uma vez ausente atuação da Procuradoria estatal junto aos cartórios a justificar a instituição de taxa alusiva ao exercício de poder de polícia.

Não é dado ao setor público, a esta ou àquela unidade da Federação, estabelecer receita fora do orçamento e, portanto, do que arrecadado e

recolhido à conta única. Descabe a constituição de Fundo paralelo à proposta orçamentária, cujo conteúdo é submetido ao escrutínio do Poder Legislativo, ante o papel central desempenhado, no regime democrático, pela atividade de alocação de recursos escassos.

Julgo procedente o pedido para assentar a inconstitucionalidade, sob o ângulo seja formal, seja material, do artigo 31, inciso III, da Lei Complementar nº 111, de 13 de março de 2006, do Estado do Rio de Janeiro.

Plenário Virtual - minuta de voto - 16/04/2027 00:00