

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 Reparcelamento 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 Reparcelamento da Procuradoria-Geral do Estado – FUNPROGE;

IX - 2% (dois por cento) para o Fundo de Manutenção e Reparcelamento 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 Reparcelamento 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 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 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 Reparcelamento 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 Reparelhamento 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 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 inconstitucional. 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 inconstitucionalidade aludido, se houver, permanecerá 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)

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 inseridos em sua competência legislativa. No tema, assim já me manifestei anteriormente:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 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 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 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 inconstitucionalidade 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:

“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 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, 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 Reparcelamento 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 – FUNCOMP; Fundo Especial de Pagamento dos Advogados Dativos e do Sistema de Acesso à Justiça; Fundo de Manutenção e Reparelhamento da Procuradoria-Geral do Estado – FUNPROGE; Fundo de Manutenção e Reparelhamento 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 Reparelhamento e Modernização do Poder Judiciário – FUNDESP/PJ: “ *suprir e implementar as atribuições do Poder 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 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 ressarcidos 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 Reparelhamento 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, 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 Reparelhamento 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 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 Assembleia Legislativa; V - realização de concursos públicos para cargos do quadro de pessoal da Assembleia 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 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 CE-DCA”*. (art. 4º da Lei n. 11.549/1991, do Estado de Goiás)

Não se olvida, por exemplo, a importância de reformas e aquisições 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 inconstitucionalidade 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 Fundos destinados ao Reparcelamento 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 Reparcelamento da Procuradoria-Geral do Estado; à Manutenção e Reparcelamento 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.** 9ª 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 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).

Constato, 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.

Plenário Virtual - minuta de voto - 29/04/2020 00:00