

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Põe-se em foco na presente ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada, em 13.3.2017, pelo Procurador-Geral da República, o exame da validade constitucional da Lei n. 3.929, de 11 de setembro de 2011, do Amazonas, pela qual criado o Fundo de Apoio ao Registro Civil das Pessoas Naturais do Amazonas – FARPAM, mantido com recursos provenientes do selo eletrônico de fiscalização e dos emolumentos dos serviços extrajudiciais, em substituição ao Fundo de Apoio ao Registro de Nascimento das Pessoas Naturais do Estado do Amazonas – FARPEM, previsto na Lei estadual n. 82/2010, por alegada contrariedade ao inc. XXV do art. 22, inc. I do art. 154 e inc. IV do art. 167 da Constituição da República.

2 . No inc. XXV do art. 22 da Constituição da República se prevê a competência privativa da União para legislar sobre registros públicos. No parágrafo único desse mesmo artigo constitucional se estabelece que lei complementar pode autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas referentes à matéria:

*“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
XXV - registros públicos;
Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”*

3. No julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 3157 e 2254, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a competência legislativa privativa da União no que se refere a registros públicos limita-se a disciplina legal pela qual regulada a validade, a forma, o conteúdo ou a eficácia dos atos registrais:

“EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.866 /2001 do Estado de São Paulo, que determina aos cartórios de registro civil o encaminhamento de comunicação de óbito ao instituto de identificação civil do Estado. Vício formal. Competência legislativa da

União para editar normas sobre registros públicos. Inexistência. Liminar indeferida. Improcedência da ação. 1. A lei estadual impõe aos cartórios de registro civil a obrigação de encaminhamento ao Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt (IIRGD) dos dados de falecimento colhidos quando do registro de óbito. Não há quebra ou ingerência em esfera de competência legiferante da União para legislar sobre registros públicos (art. 22, inciso XXV, CF/88). A norma não alberga disciplina enquadrável no conceito de registros públicos, ou seja, não pretende criar ou alterar regulamento concernente à validade, à forma, ao conteúdo ou à eficácia dos atos registrais. 2. A criação da obrigação de repasse das informações se estabelece entre órgãos do mesmo ente federativo, no caso, as serventias extrajudiciais, as quais, embora tenham feição privada, desempenham atividade de natureza pública delegada e são submetidas à fiscalização do Tribunal de Justiça, enquanto o instituto de identificação civil do Estado é integrante do Poder Executivo. Vício formal não configurado. Precedente. 3. O registro público do óbito goza de fé pública, não se podendo negar, a princípio, veracidade à informação. A questão, porém, de como proceder com a informação em relação aos próprios registros é afeta ao âmbito administrativo da instituição e refoge à incidência da norma questionada, que nada preceituou sobre o assunto. Sob esse prisma, não há como tecer juízo sobre a razoabilidade ou não de dada medida, visto inexistir na norma previsão a esse respeito. 4. Ação direta julgada improcedente” (ADI 3157, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 3.3.2017).

“EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 5.643/1998 do Estado do Espírito Santo, que determina aos cartórios de registro civil o encaminhamento de comunicação de óbito ao Tribunal Regional Eleitoral e ao órgão responsável pela emissão da carteira de identidade. Vício formal. Competência legislativa da União para editar normas sobre registros públicos. Inexistência. Improcedência da ação. 1. Lei estadual que impõe aos cartórios de registro civil a obrigação de encaminhar ao Tribunal Regional Eleitoral e ao órgão responsável pelo cadastro civil do Estado os dados de falecimento colhidos quando do registro do óbito das pessoas naturais. Não há quebra ou ingerência em esfera de competência legiferante da União para legislar sobre registros públicos (art. 22, inciso XXV, CF/88). A norma não alberga disciplina enquadrável no conceito de registros públicos, ou seja, não pretende criar ou alterar regulamento concernente à validade, à forma, ao conteúdo ou à eficácia dos atos registrais. 2. A criação da obrigação de repasse das informações se estabelece para órgãos que atuam no âmbito do próprio Estado-membro, quais sejam, as serventias extrajudiciais, as quais, embora

tenham feição privada, desempenham atividade de natureza pública delegada e são submetidas à fiscalização do Tribunal de Justiça. Portanto, não ocorre quebra ou ingerência em esfera de competência legiferante alheia. Vício formal não configurado. Precedente. 3. A menção à Justiça Eleitoral no contexto da norma questionada, a despeito da existência de previsão similar no Código Eleitoral (art. 71, § 3º), não é razão suficiente para a configuração de inconstitucionalidade, haja vista que a instituição judiciária figura como simples destinatária da informação pública, estabelecendo a legislação ônus de atuação apenas ao cartório de registro civil, cujo funcionamento é lícito aos estados-membros disciplinar. 4. Ação direta julgada improcedente” (ADI 2254, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 3.3.2017).

4. Nas normas impugnadas não se altera a disciplina relativa à validade, à forma, ao conteúdo ou à eficácia dos atos praticados pelos delegatários dos serviços notariais e de registro no Amazonas.

A Lei impugnada restringe-se à criação e à regulamentação do Fundo de Apoio ao Registro Civil das Pessoas Naturais do Estado do Amazonas - FARPAM, pelo qual se estabelece como fonte de receitas parte dos recursos provenientes da aquisição do selo eletrônico de fiscalização e dos emolumentos dos serviços extrajudiciais.

Não se tem na Lei impugnada alteração normativa da atividade notarial e de registro nem disciplina do funcionamento do serviço ou de sua forma de remuneração.

Ausente a inconstitucionalidade formal das normas impugnadas por ofensa ao disposto no inc. XXV do art. 22 da Constituição da República.

5. Quanto ao argumento de inconstitucionalidade material, pela alegada ofensa ao inc. I do art. 154, art. 155 e inc. IV do art. 167 da Constituição da República, também não se constata nulidade nas normas impugnadas.

6. Alega o autor que as receitas pelas quais constituído o Fundo em análise, em especial as previstas nos incs. I e II do art. 2º da Lei impugnada seriam decorrentes de cobrança de valores que têm natureza jurídica de impostos, e que, pelo disposto no inc. IV do art. 167 da Constituição da República, não podem ser vinculadas a finalidade específica, sendo que no

art. 7º da Lei n. 3.929/2013, do Amazonas, estão descritas as finalidades do Fundo em exame.

7. Nos termos do *caput* do art. 236 da Constituição, “os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público” e objetivam, conforme o art. 1º da Lei n. 8.935/1994 “garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos” .

A remuneração pela prática dos serviços notariais e de registro decorre do pagamento de emolumentos, fixados por normas estaduais ou distritais, considerada a natureza pública e o caráter social dos serviços prestados, conforme § 2º do art. 236 da Constituição da República e arts. 1º e 2º da Lei federal n. 10.169/2006.

Pelos incs. LXXVI e LXXVII do art. 5º da Constituição, se assegura aos reconhecidamente pobres, o fornecimento gratuito do registro civil de nascimento e da certidão de óbito, garantida a todos a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania.

Com o objetivo de evitar-se o desequilíbrio econômico financeiro das atividades notariais e de registro, a Lei nacional n. 10.169/2000, pela qual se estabelecem normas gerais para fixação de emolumentos, pelo art. 8º, conferiu aos Estados e ao Distrito Federal competência para disciplinar a forma de compensação aos registradores civis das pessoas naturais pelos atos gratuitos por eles praticados:

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.

Parágrafo único. O disposto no caput não poderá gerar ônus para o Poder Público.”

Nesse sentido, no *caput* do art. 1º da Lei impugnada, evidencia-se o objetivo das normas de “custear os atos praticados gratuitamente pelos Registradores Civis das Pessoas Naturais”, em consonância com o disposto na Lei federal n. 10.169/2000.

8. Nos termos do art. 2º da Lei amazonense n. 3.929/2013 compõem-se como receitas do Fundo de Apoio ao Registro Civil das Pessoas Naturais do Estado do Amazonas - FARPAM a arrecadação com o valor do adicional do custo de aquisição do selo eletrônico de fiscalização, instituído pela Lei estadual n. 3.005/2005, o montante equivalente a 6% (seis por cento) do valor dos emolumentos dos serviços extrajudiciais e os recursos decorrentes de convênios ou contratos firmados com entidades de direito público ou privado.

Na Lei amazonense n. 3.005/2005, pela qual instituído o Selo de Fiscalização e Controle dos Atos Notariais de Registros Públicos e Judiciais, se estabelece que esses serão aplicados em todos os atos de ofício das serventias extrajudiciais destinados ao público, com o objetivo de "assegurar o controle e a segurança às partes dos atos praticados pelos Notários e Registradores" (art. 1º).

Tem-se, assim, que os recursos referentes ao "valor do adicional do custo de aquisição do selo eletrônico de fiscalização", previsto no inc. I do art. 2º da Lei impugnada, não constitui receita decorrente de imposto, como suscita o autor da ação, considerando-se serem esses selos adquiridos pelas serventias extrajudiciais pela contraprestação do exercício do poder de polícia pelo Poder Judiciário, sobre a atividade notarial e de registro, conforme preceitua o § 1º art. 236 da Constituição da República.

9. Quanto aos emolumentos a que se refere o inc. II do artigo 2º, da Lei impugnada, a reiterada jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é no sentido de terem natureza jurídica de taxa:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CUSTAS E EMOLUMENTOS: NATUREZA JURÍDICA: TAXA. DESTINAÇÃO DE PARTE DO PRODUTO DE SUA ARRECADAÇÃO A ENTIDADE DE CLASSE: CAIXA DE ASSISTÊNCIA DOS ADVOGADOS: INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 5.672, de 1992, do Estado da Paraíba. I. - As custas, a taxa judiciária e os emolumentos constituem espécie tributária, são taxas, segundo a jurisprudência iterativa do Supremo Tribunal Federal. Precedentes do STF. II. - A Constituição, art. 167, IV, não se refere a tributos, mas a impostos. Sua inaplicabilidade às taxas. III. - Impossibilidade da destinação do produto da arrecadação, ou de parte deste, a instituições privadas,

entidades de classe e Caixa de Assistência dos Advogados. Permiti-lo, importaria ofensa ao princípio da igualdade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (ADI 1145, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 8.11.2002).

“EMENTA: - Habeas corpus. - A nulidade relativa da não-observância da formalidade prevista no artigo 514 do Código de Processo Penal, sendo sanada se não alegada no momento processual oportuno, tem sido reconhecida por ambas as Turmas desta Corte. Precedentes. - Improcedência das alegações de cerceamento de defesa e de mutatio libelli. - O processo penal não contempla o princípio da identidade física do Juiz. - Os oficiais de registro e notário são servidores públicos em sentido lato (RE 178.236, Plenário). - Os emolumentos judiciais são tributos da espécie taxa. Precedentes do S.T. F. Por isso são abarcados pela expressão "tributo" contida no artigo 316, § 1º, do Código Penal, na redação dada pela Lei 8.137/90. Habeas corpus indeferido (HC 74131, Relator o Ministro Moreira Alves, Primeira Turma, DJ 11.4.1997).

No inc. II do art. 145 da Constituição da República se dispõe:

“Art. 145. A União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: (...)

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.”

O caráter vinculado da taxa, nos termos do inc. II do art. 145 da Constituição da República, decorre da objetiva relação entre o fato gerador do tributo, o *quantum debeat* (base de cálculo e alíquota) e o efetivo ou potencial gozo da utilidade estatal colocada à disposição do contribuinte.

10. Portanto, o selo eletrônico de fiscalização e os emolumentos previstos pelos incs. I e II do art. 2º da Lei estadual n. 3.929/2013 têm natureza jurídica de taxa, espécie tributária prevista no inc. II do art. 145, da Constituição da República.

11. Quanto às receitas arrecadadas a partir de convênios ou contratos firmados pelo fundo em exame com entidades de direito público ou

privado, pelo que dispõe o inc. III do art. 2º da Lei n. 3.929/2013, não se trata de espécie tributária, pois ausente a característica da compulsoriedade.

12. O Fundo criado pela Lei amazonense impugnada é de natureza pública, de acordo com o disposto no caput do art. 2º, evidenciando-se a sua finalidade social voltada ao custeio de atos praticados gratuitamente pelos Registradores Civis das Pessoas Naturais e à manutenção das serventias deficitárias, nos termos do que dispõe os arts. 6º e 7º do mesmo diploma legal.

Sobre o evidente interesse público que caracteriza o Fundo de Apoio ao Registro Civil das Pessoas Naturais do Estado do Amazonas – FARPAM tem-se na manifestação da Advogada-Geral da União:

“A utilização de recursos do fundo para a manutenção das serventias deficitárias também preza pela sustentabilidade da prestação dos serviços notariais e de registro, especialmente pelas serventias extrajudiciais com menor rentabilidade, o que evidencia o interesse público do fundo criado pelo legislador estadual” (fl. 18, e-doc. 24).

13. Ressalte-se que a validade constitucional de normas estaduais que preveem a destinação de parcela dos emolumentos recebidos pelos notários e registradores a fundos especiais do Poder Judiciário foi decidida no recente julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.086, com a seguinte ementa:

“EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Incisos I a V do art. 3º da Lei nº 11.891/91 do Estado de Ceará. Fundo de Reparcelamento e Modernização do Poder Judiciário (FERMOJU), composto por recursos financeiros oriundos da arrecadação de taxas judiciárias, de percentual das receitas de custas, bem como de parte dos emolumentos judiciais e extrajudiciais. Alegada violação do art. 167, inciso IV, da Constituição Federal. Causa de pedir aberta das ações de controle abstrato. Paradigma de controle diverso daquele apontado na inicial. Artigo 145, inciso II, da Carta Maior. Procedência parcial. 1. A Lei estadual nº 11.891/91 instituiu o Fundo de Reparcelamento e Modernização do Poder Judiciário (FERMOJU), composto por recursos financeiros oriundos da arrecadação de taxas judiciárias, de percentual das receitas de custas, bem como de parte

dos emolumentos judiciais e extrajudiciais. 2. É insustentável a alegação de ofensa ao art. 167, inciso IV, da Constituição Federal, uma vez que essa norma constitucional se refere a impostos, os quais são uma espécie de tributo não vinculado. O paradigma de controle, no caso, é o art. 145, inciso II, da Carta Maior, uma vez que os preceitos legais questionados versam sobre a destinação das custas e dos emolumentos judiciais e extrajudiciais, exações pertencentes à espécie tributária taxa. 3. Constitucionalidade da destinação dos recursos financeiros oriundos das taxas, das custas e dos emolumentos judiciais e extrajudiciais a fundo especial do próprio Poder Judiciário, vedada a transposição deles para serviço diverso, bem como sua destinação a pessoas jurídicas de direito privado. Precedentes. 4. Inconstitucionalidade dos incisos IV e V do art. 3º da lei cearense, que destinam ao fundo especial a totalidade das taxas de realização de cursos, seminários, conferências e outros eventos promovidos pela Escola Superior da Magistratura e das taxas de inscrição em concursos públicos realizados pelo Poder Judiciário, sem que, dentre as finalidades de tais taxas, esteja o custeio das promoções educacionais da Escola da Magistratura e dos concursos do Poder Judiciário, o que desvirtua a destinação do produto da arrecadação, com prejuízo para a prestação dos serviços específicos que ampararam a criação desses tributos. 5. Não se verifica inconstitucionalidade por arrastamento dos demais dispositivos da Lei estadual nº 11.891/91, pois o fundo instituído conta com outras fontes de custeio. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente” (Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 24.9.2020).

No mesmo sentido, o decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.129:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 104, INCISO III, DA LEI N. 1.071/90, DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE FOI ATRIBUÍDA PELA LEI N. 2.049/99. EMOLUMENTOS. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. DESTINAÇÃO DE RECURSOS A FUNDO ESPECIAL CRIADO PARA PROMOVER EXPANSÃO E DESENVOLVIMENTO DOS JUIZADOS ESPECIAIS. VIOLAÇÃO DO ART. 167, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. NÃO OCORRÊNCIA. 1. Preceito de lei estadual que destina 3% [três por cento] dos emolumentos cobrados pelas serventias extrajudiciais ao Fundo Especial para Instalação, Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do Estado do Mato Grosso do Sul não ofende o disposto no art. 167, V, da Constituição do Brasil Precedentes. 2. A norma constitucional veda a

vinculação da receita dos impostos, não existindo, na Constituição, preceito análogo pertinente às taxas. Pedido julgado improcedente (Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 16.6.2006).

Ainda, por exemplo: Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.643, Relator o Ministro Ayres Britto, Plenário, DJ 16.2.2007; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.028, Relator o Ministro Marco Aurélio, Redator para o acórdão o Ministro Ayres Britto, Plenário, DJe 1º.7.2010; ADI 5133, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 26.4.2021.

14. Também não se constata inconstitucionalidade na administração do Fundo em análise. Conforme preceituam os § 1º do art. 2º, do art. 5º, do art. 6º e art. 12 da Lei, a administração do Fundo é viabilizada por convênio e sob a supervisão direta da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Amazonas.

Infere-se do disposto no art. 8º e 9º da Lei impugnada que os atos gratuitos reembolsáveis deverão ser diariamente transmitidos pelos cartórios ao Portal do Selo Eletrônico e essas isenções são fiscalizadas e podem até mesmo serem recusadas pela Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça.

A fiscalização e a supervisão da Corregedoria-Geral de Justiça são permanentes, competindo-lhe encaminhar, nos termos do art. 12 da Lei impugnada, “ a ARPEN/AM até o 15 º dia do mês subsequente, a quantidade total de atos gratuitos praticados por cada cartório no mês de competência, bem como a relação dos cartórios deficitários com sua respectiva arrecadação, para efeito de complementação da renda mínima, se for o caso”.

15 . Nada há, pois, a tinar a Lei n. 3.929/2013, do Amazonas, pela qual criado o Fundo de Apoio ao Registro Civil das Pessoas Naturais do Estado do Amazonas – FARPAM, supervisionado e fiscalizado pela Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Amazonas, não se demonstrando eiva de inconstitucionalidade a comprometer sua validade.

16. Pelo exposto, **voto no sentido de julgar improcedente o pedido para declarar constitucional o disposto na Lei n. 3.929/2013, do Amazonas, pela**

qual criado Fundo de Apoio ao Registro Civil das Pessoas Naturais do Estado do Amazonas – FARPAM.

Plenário Virtual - minuta de voto - 11/06/2021 00:00