

05/12/2022

PLENÁRIO

EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.539 GOIÁS

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

Embargos de Declaração. 2. Emolumentos dos serviços notariais e de registro. Lei 19.191/2015, do Estado de Goiás. 3. Violação à conformação constitucional de universalização e aperfeiçoamento da jurisdição como atividade básica do Estado, bem como ao previsto nos arts. 145, I e II, e 150, IV, da Constituição Federal, ante a destinação de parcela de emolumentos arrecadados pelas serventias extrajudiciais a fundos ou despesas genéricas, não associados às Funções Essenciais à Justiça. 4. Acórdão que julgou parcialmente procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos incisos II, III, IV, X, XI e XII do art. 15 da norma impugnada. 5. Inexistência de obscuridade, omissão ou contradição no acórdão embargado. Tentativa de rediscussão do mérito da ação. Impossibilidade. 6. Pedido de modulação de efeitos do acórdão embargado. 7. Embargos de Declaração parcialmente acolhidos para determinar que a declaração de inconstitucionalidade tenha eficácia apenas a partir da data de publicação do resultado do julgamento de

ADI 5539 ED / GO

mérito no Diário de Justiça Eletrônico (28.6.2022).

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, acolher em parte os embargos de declaração opostos pelo Governador do Estado de Goiás e pelo Presidente da Assembleia Legislativa - ALEGO, para modular os efeitos da decisão e determinar, tão somente, que a declaração de 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, tenha eficácia apenas a partir da data de publicação do resultado do julgamento de mérito no Diário de Justiça Eletrônico (28.6.2022), nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 25 de novembro a 2 de dezembro de 2022.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente

05/12/2022

PLENÁRIO

EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.539 GOIÁS

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

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Governador do Estado de Goiás e pelo Presidente da Assembleia Legislativa daquele Estado – ALEGO, contra acórdão ementado nos seguintes termos:

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

ADI 5539 ED / GO

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

Em suas razões (eDOC 62), o Governador sustenta que o acórdão embargado é contraditório e omissivo, porque *“reconheceu a importância das instituições beneficiadas pelo produto das taxas criadas, mas não se manifestou sobre o contexto em que se revelariam mais importantes, que é justamente o da prestação jurisdicional”,* e *“não se manifestou especificamente sobre a essencialidade de cada um dos fundos criados para o regular e adequado funcionamento das instituições essenciais à justiça previstas nos arts. 127 a 135 da Constituição Federal”*.

Afirma também a necessidade modulação dos efeitos da decisão que declarou a inconstitucionalidade dos incisos II, III, IV, X, XI e XII do art. 15 da Lei Estadual 19.191/2015, diante da possibilidade de grave lesão econômica ao Estado de Goiás.

O Presidente da Assembleia Legislativa – ALEGO (eDOC 69), por sua vez, aduz que houve omissão quanto à contribuição da Assembleia Legislativa *“para a atividade fiscalizatória do Poder Judiciário em relação aos registradores e notários”*.

Pontua que *“o Poder Legislativo conta com um instrumento especial de*

ADI 5539 ED / GO

investigação, 'com poderes próprios das autoridades judiciais', conforme dicção do artigo 58, §3º, da Constituição Federal: as Comissões Parlamentares de Inquérito", as quais manteriam certa intersecção com a atividade judicial.

Assim, pugna pela "manutenção do FEMAL – Fundo de Aperfeiçoamento Funcional da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, constante do inciso XI, do §1º, do artigo 15, da Lei nº 19.191, de 29 de dezembro de 2015".

Por fim, também defende a necessidade de modulação dos efeitos da decisão embargada, ao fundamento de que a devolução dos recursos obtidos e destinados aos órgãos e fundos correspondentes "ocasionará grave impacto nas contas públicas estaduais, levando o Estado a uma repentina e imprevista piora de sua situação fiscal, com consequências sociais igualmente imprevisíveis".

É o relatório.

05/12/2022

PLENÁRIO

EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.539 GOIÁS

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Inicialmente, ressalto que os embargos de declaração são cabíveis para sanar a ocorrência de obscuridade, contradição ou, ainda, suprir omissão de ponto ou questão da decisão embargada, bem como para corrigir erro material (art. 1.022 do CPC).

I – Inexistência de obscuridade, omissão ou contradição no mérito do acórdão embargado

Em relação às alegações de omissão e contradição, apontadas nos pedidos principais do Governador do Estado de Goiás e do Presidente da Assembleia Legislativa, entendo que elas não procedem, uma vez que os requerentes demonstram mero inconformismo com a decisão desta Corte.

Registre-se que os embargos de declaração não constituem meio processual cabível para reforma do julgado, não sendo possível atribuir-lhes efeitos infringentes, salvo em situações excepcionais, não vislumbradas no pedido principal. Confirmam-se, a propósito, precedentes desta Corte:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE NO ACÓRDÃO RECORRIDO. MERO INCONFOMISMO NÃO CARACTERIZA OMISSÃO. TENTATIVA DE REDISSCUSSÃO DA MATÉRIA. IMPOSSIBILIDADE NESTA SEDE RECURSAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. 1. Os embargos de declaração não constituem meio hábil para reforma do julgado, sendo cabíveis somente quando houver no acórdão omissão, contradição ou obscuridade, o que não ocorre no presente caso.

ADI 5539 ED / GO

Mero inconformismo não caracteriza omissão para fins de oposição de embargos de declaratórios. 2. Não se prestam os embargos de declaração para rediscutir a matéria, com objetivo único de obtenção de excepcional efeito infringente para fazer prevalecer tese debatida e que, no entanto, restou vencida no Plenário. 3. Embargos de Declaração conhecidos e rejeitados.” (ADI 6.719 ED, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe 22.9.2022)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO. INOCORRÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. I – São manifestamente incabíveis os embargos quando exprimem apenas o inconformismo da parte embargante com o resultado do julgamento, ao buscar rediscutir matéria julgada, sem lograr êxito em demonstrar a presença de vício a inquinar o acórdão embargado. II – Embargos de declaração rejeitados.” (ADI 3.287 ED, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe 3.12.2020)

Com efeito, a decisão embargada abordou, de forma suficiente, as normas constitucionais incidentes na espécie, fundamentando adequadamente a conclusão pela inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, sem incorrer em omissão ou contradição.

Transcrevo, a propósito, trechos do acórdão questionado, em que restou analisada a constitucionalidade do art. 15 da Lei 19.191/2015, a partir do exame das taxas que seriam efetivamente destinadas a fundos voltados ao aperfeiçoamento das estruturas genuinamente estatais, que desempenham funções essenciais à Justiça:

“[...] 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

ADI 5539 ED / GO

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 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

ADI 5539 ED / GO

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.”

Ademais, houve a investigação específica sobre a essencialidade dos fundos criados para o regular e adequado funcionamento das instituições essenciais à Justiça, conforme estudo pormenorizado dos objetivos de cada um deles (fls. 10/15). Nesse particular, destaco terem sido analisados os objetivos do FEMAL-GO, demonstrando-se que o referido fundo não atende aos desígnios constitucionais de universalização e aperfeiçoamento do Poder Judiciário ou de instituições essenciais à administração da Justiça.

Portanto, no presente caso, verifico que os embargantes buscam conferir efeitos infringentes ao julgado, rediscutindo matéria já definida por esta Corte, motivo pelo qual não acolho o pedido principal dos embargos de declaração.

II – Modulação dos efeitos da decisão

Quanto aos pedidos subsidiários do Governador do Estado de Goiás e do Presidente da Assembleia Legislativa, que postulam a modulação dos efeitos da decisão, reconheço a omissão apontada pelos embargantes.

De fato, a questão da modulação dos efeitos não foi abordada no voto embargado. Nas razões dos embargos, os requerentes alegam que a restituição dos valores já desembolsados e destinados aos órgãos e fundos correspondentes geraria repercussão negativa nas finanças do Estado de Goiás, com a possibilidade de implicação de grave lesão econômica ao Ente Federativo.

Os dispositivos do art. 15 da Lei Estadual 19.191/2015 produziram efeitos por mais de 6 (seis) anos, tendo sido as parcelas dos emolumentos percebidos destinadas aos respectivos fundos e órgãos, com a consequente aplicação nas políticas públicas previstas na lei impugnada, haja vista a presunção de constitucionalidade da norma.

Conforme ponderam os embargantes, “[o] primeiro problema a ser

ADI 5539 ED / GO

enfrentado é o da correta identificação e mensuração do universo de todos aqueles que utilizaram os serviços de cartórios extrajudiciais e que, pelo menos teoricamente, fazem jus à sobredita devolução". Assim, "toda essa operação demandaria custos nada irrelevantes ao Estado, pois teria que destinar servidores e outro recursos para alcançar tal fim".

Demonstra-se, com os presentes embargos, que a eventual necessidade de devolução dos valores recolhidos por longo período de tempo importaria em inegável agravamento da precária situação fiscal do Estado.

Desse modo, considerando o longo prazo decorrido entre a propositura da ação e seu julgamento, entendo que os efeitos da declaração de inconstitucionalidade devem ser modulados para atender ao excepcional interesse social e garantir a segurança jurídica, nos termos do art. 27 da Lei 9.868/1999, salvaguardando, assim, a saúde financeira do Estado de Goiás.

Ressalto que esta Corte já se pronunciou pela modulação dos efeitos em casos semelhantes ao dos autos. Confirmam-se, a propósito: ADI 6.222 ED, de minha relatoria, DJe 22.9.2020; ADI 3.775 ED, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 13.8.2020; ADI 5.459, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 6.7.2020; ADI 4.733 ED, de minha relatoria, DJe 15.4.2020; ADI 4.114, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 12.2.2020; ADI 3.106 ED, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 13.8.2015.

Dispositivo

Ante o exposto, acolho em parte os embargos de declaração opostos pelo Governador do Estado de Goiás e pelo Presidente da Assembleia Legislativa – ALEGO, para modular os efeitos da decisão e determinar, tão somente, que a declaração de 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, tenha eficácia apenas a partir da data de publicação do resultado do julgamento de mérito no Diário de Justiça Eletrônico (28.6.2022).

ADI 5539 ED / GO

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.539

PROCED. : GOIÁS

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

EMBTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

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

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

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

AM. CURIAE. : MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE GOIAS

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

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

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

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

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

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

INTDO.(A/S) : PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL - PROS

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

Decisão: (ED) O Tribunal, por unanimidade, acolheu em parte os embargos de declaração opostos pelo Governador do Estado de Goiás e pelo Presidente da Assembleia Legislativa - ALEGO, para modular os efeitos da decisão e determinar, tão somente, que a declaração de 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, tenha eficácia apenas a partir da data de publicação do resultado do julgamento de mérito no Diário de Justiça Eletrônico (28.6.2022), nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 25.11.2022 a 2.12.2022.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário