



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



JAFc

Nº 70018961219

2007/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE

ÓRGÃO ESPECIAL

Nº 70018961219

COMARCA DE PORTO ALEGRE

EXMO. SR. DR. PROCURADOR-  
GERAL DE JUSTIÇA

PROPONENTE;

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

REQUERIDO

EXMO. SR. DR. PROCURADOR-  
GERAL DO ESTADO

INTERESSADO.

## DECISÃO

Vistos.

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RIO GRANDE DO SUL ajuizou a presente AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE em face do disposto nos arts. 14, II, III e V; 15, IV e V; e 18 e parágrafos da Lei Estadual n. 12.692/2006, por ofensa aos arts. 1º, 19, *caput*, 95, *caput*, e 140, § 1º, II, da Constituição Estadual. Pugnou pela concessão de liminar, com a suspensão liminar dos efeitos dos mencionados dispositivos de lei

A Lei Estadual n. 12.692/2006, cujos dispositivos são inquinados de inconstitucionais, em seu art. 1º, em consonância com a legislação federal, define o que é emolumento, como despesas devidas pelos interessados aos responsáveis pelos serviços notariais e de registros, pelos atos que vierem a ser praticados no âmbito de suas serventias, dentro de sua competência legal. E, no seu art. 11, estabelece: *Fica criado, na estrutura do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, o Selo Digital de Fiscalização Notarial e Registral – SDFNR -, a ser implementado*



*86/2-50*  
*[assinatura]*

JAFC  
Nº 70018961219  
2007/CÍVEL

*por meios eletrônicos de processamento de dados, sob controle e fiscalização do Poder Judiciário, de utilização obrigatória em todos os atos praticados pelas serventias notariais e registrais. E, no seu parágrafo 5º, discrimina o valor do 'selo digital de fiscalização', em quantia fixa sobre faixas de valores dos emolumentos, importância essa que será **cobrada pelas serventias das partes interessadas. (negrito é nosso)***

Já por aí possível perceber, embora instituído com base nos emolumentos, o 'selo digital de fiscalização' em absoluto pode ser confundido com a remuneração da atividade notarial ou registral. É, fora de dúvida, taxa instituída em razão do poder de polícia. Poder esse que assiste, de forma exclusiva, aos órgãos diretivos do Judiciário, notadamente no plano da vigilância, orientação e correição da atividade em causa, a teor do art. 236, § 1º, da CF.

Digo isso porque afasto, desde logo, que o valor do 'selo digital' possa ser identificado como fruto da receita da serventia, **mas verdadeiro tributo pago pelo contribuinte** em face do uso desses serviços, **com a finalidade específica de custear as atividades de controle e fiscalização exercidas pelo Judiciário**. Do contrário, não se legitimaria no plano do nosso sistema constitucional.

Os Estados, como entes federativos autônomos, têm encargos a cumprir para satisfazer as necessidades coletivas, dotadas de competências exclusiva, comum e concorrente para realizar serviços. Razão por que precisam de meios pecuniários à realização de seus fins. A par da autonomia, a Constituição conferiu-lhes competência financeira exclusiva. Cabe-lhes, pois, instituir tributos que lhes forem discriminados (arts. 145 e 155, da Constituição Federal).

A Constituição Estadual, por seu turno, em seu art. 140, reproduz a regra do art. 145, da Constituição Federal, para estabelecer o princípio da simetria em matéria tributária, fixando, em seu parágrafo



87  
*[Handwritten signature]*

JAFC  
Nº 70018961219  
2007/CÍVEL

primeiro, que o sistema tributário é compreendido pelos seguintes tributos: I – impostos; II - ***taxas, em razão do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou parcial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição***; III – contribuição de melhoria. (negritei)

Ora, em um primeiro exame, não hesito em que é constitucional a destinação do produto da arrecadação da taxa de fiscalização da atividade notarial e de registro **a órgão público e ao próprio Poder Judiciário**. O que nada feriria a tese da percepção integral dos emolumentos, nos termos do art. 28, da Lei Federal nº 8.935/94, pela singela razão de que o contribuinte não é o tabelião ou registrador, mas o usuário do serviço, de quem é cobrada a taxa. Vale dizer, o 'selo digital' é um 'plus', a onerar o contribuinte, autorizado pelo sistema, e que nada tem a ver com a receita cartorária, mas que tem por referência, para sua arrecadação, o valor dos emolumentos.

Com efeito. O regime jurídico dos serviços notarial e de registro constitui atividade jurídica própria do Estado, exercida por delegação, delegação esta não traduzida por cláusulas contratuais, e que se dá através de concurso público. Mas que se exercita, obrigatoriamente, em caráter privado, mediante remuneração através da percepção de emolumentos.

Ainda que esse serviço público seja exercido de forma particular, não o desnatura. Irretocável, pois, a conclusão deduzida na inicial de que o *serventuário não é dono da serventia, sendo seus livros, suas anotações, e seus registros de propriedade do Estado, embora expedidos por particular, em atos marcados pela garantia da fé pública, no desempenho de função estatal*. Razão, pois, da necessidade do exercício do poder de fiscalização. Que tem um custo para o poder público, a justificar a instituição de taxa para sua remuneração. Aliás, o que vem sendo admitido pela Suprema Corte, como se observa do precedente que instrui a inicial.



*8verso*

JAFC  
Nº 70018961219  
2007/CÍVEL

Agride, pois, ao princípio da razoabilidade e mesmo da moralidade na gestão da coisa pública, expresso no art. 19, da Constituição Estadual, se cogitasse que o produto da arrecadação do 'selo digital de fiscalização' tivesse destinação para custear serviços executados em caráter privado, ou para satisfação das necessidades financeiras ou à realização dos objetivos sociais de entidades meramente privadas. Sendo taxa, ele foi instituído em *razão do poder de polícia (art. 78, do CTN)*.

Contudo, o art. 14, da Lei Estadual nº 12.692, de 29 de dezembro de 2006, estabelece a vinculação da receita decorrente da arrecadação do 'selo digital de fiscalização', referindo nos incisos questionados: *II – compensar os serviços notariais e de registro pelos atos gratuitos praticados por imposição legal; III – assegurar renda mínima à manutenção dos serviços notariais e de registro deficitários; ... V – prover a manutenção dos serviços prestados pelos Colégio Notarial e Registral.*

E, ao dispor sobre a composição do Fundo criado para gerir o produto da arrecadação do tributo (vale dizer, taxa), estabelece em seu art. 15, incisos IV e V, a participação de um representante do Colégio Notarial do Brasil – Seção do Rio Grande do Sul e um representante do Colégio Registral do Rio Grande do Sul.

Evidentemente, nada pode justificar seja o produto da arrecadação afetado ao custeio de serviços públicos diversos. Por que, aqui, a taxa é instituída em decorrência do poder de polícia, representado na fiscalização das atividades notariais e registrais exercidas pelo Poder Judiciário.

E parece inconstitucional, portanto, que esse "adicional", representado pelo 'selo digital', sobre o valor dos emolumentos, por não haver qualquer conexão, no particular, entre o benefício oferecido ao contribuinte e a destinação do tributo em causa, que ele sirva para o custeio e melhoria dos serviços notariais e de registro. Ora, dita compensação por



88  
*[Handwritten signature]*

JAFC  
Nº 70018961219  
2007/CÍVEL

prática de atos gratuitos ou para assegurar renda mínima deve ser extraída do próprio emolumento. Pretendessem os notários e registradores, em apreciável espírito de solidariedade, redistribuir melhor seus ganhos, deveriam fazê-lo, de forma exclusiva, com o produto da arrecadação dos emolumentos. Não com a apropriação de receita pública, destinada por expressa disposição constitucional, art. 140, II, da Constituição Estadual, ao exercício do poder de polícia pelo Poder Judiciário.

Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal, Rp 1295/RS – Rio Grande do Sul, relator Min. Moreira Alves, julgada em 09/09/1987: *Custas Destinadas a Entidade de Classe – No julgamento da representação nº 1094, de que fui relator, decidiu o Plenário desta Corte que custas tem a natureza jurídica de taxa, sendo, portanto, espécie de tributo. – Sendo tributo, não podem as custas – como se decidiu na Representação nº 1.139 – ser destinadas a entidades com personalidade jurídica de direito privado. Por outro lado, em face da proibição constante na primeira parte do parágrafo 2º do art. 62 da Constituição Federal ('ressalvados os impostos nos itens VIII e IX do artigo 21 e as disposições desta Constituição e de leis complementares, é vedada a vinculação do produto da arrecadação de qualquer tributo a determinado órgão, fundo ou despesa'), não podem as custas ser vinculadas a determinado órgão ou fundo, ainda que tenham eles personalidade jurídica de direito público. Representação que se julga procedente para declarar a inconstitucionalidade da Tabela 's' – das entidades de classe – anexa a Lei nº 6.906, de 21 de outubro de 1975, bem como a inconstitucionalidade da Lei nº 7.384, de 19 de junho de 1980, ambas as leis do Estado do Rio Grande do Sul.*

Igual teor, a ADIN nº 1.378-5 - Espírito Santo, relator Min. Celso Mello, julgada em 30/11/95, cuja suma da decisão é a seguinte: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Custas judiciais e emolumentos extrajudiciais – Natureza tributária (Taxa) – Destinação parcial dos recursos**



*28 verso*

JAFc  
Nº 70018961219  
2007/CÍVEL

*oriundos da arrecadação desses valores a instituições privadas – Inadmissibilidade – Vinculação desses mesmos recursos ao custeio de atividades diversas daquelas cujo **exercício justificou a Instituição das espécies tributárias em referência** – Descaracterização da função constitucional da taxa – Relevância jurídica do pedido – Medida liminar deferida. (negritei)*

Com efeito, só para o Estado se tributa. Não há tributo privado. Cuida-se de elementar noção de direito público. Vale, aqui, citar lição de ALIOMAR BALEEIRO (Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar, p. 258/262), quando leciona: "[...] Não o diz a Constituição, mas está implícito que esse poder extremo e fundamental corresponde aos encargos com o funcionamento dos serviços públicos, ou exercício das atribuições em que são investidas as três órbitas governamentais. Não havia, aliás, necessidade de deixar expressa essa destinação exclusiva, porque, historicamente, nunca foi de outro modo, desde que a Igreja perdeu a competência tributária dos tempos coloniais, quando associada outrora à Coroa portuguesa. **Os tributos são ressalvados exclusivamente para fins públicos.** Não existem discrepâncias entre os financistas [...]".

*H* Presentes as razões expostas, não há como deixar de reconhecer que se reveste de plausibilidade jurídica a pretensão ora deduzida nesta sede de controle normativo abstrato. E, igualmente, concorre o requisito do *periculum in mora*, revelado pela iminência de aplicação efetiva da lei impugnada, com destinação indevida de recursos públicos, de difícil ou improvável repetição, bem como pela intervenção descabida dessas entidades na administração de recursos públicos.

*/* Assim, defiro a medida liminar, para suspender cautelarmente, até final julgamento da presente ação direta, a eficácia: dos incisos II, III e V do art. 14; dos incisos IV e V do art. 15; e do art. 18 e parágrafos da Lei Estadual nº 12.692/2006, por ofensa aos artigos 1º, 19, caput, 95, I, e 140, §



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



89  
[assinatura]

JAFC  
Nº 70018961219  
2007/CÍVEL

*1º, II, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 98, § 2º, 99, caput, e 145, II, todos da Constituição Federal.*

Notifique-se o Estado do Rio Grande do Sul, na figura de sua Governadora, e o Presidente da Assembléia Legislativa para que, querendo, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem as informações que entenderem necessárias.

Cite-se, no prazo de 40 (quarenta) dias, o Procurador-Geral do Estado.

Oportunamente, dê-se vista ao Senhor Procurador-Geral de Justiça.

Intime-se.

Porto Alegre, 19 de março de 2007.



DES. JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO,  
Relator.