

30/06/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.111 RIO DE JANEIRO

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADI. EFEITO REPRISTINATÓRIO E IMPUGNAÇÃO DA CADEIA NORMATIVA POSTERIOR À CF/88. DESTINAÇÃO DE RECEITAS DECORRENTES DE CUSTAS E EMOLUMENTOS A ENTES PRIVADOS. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES.

1. O efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade não revigora a vigência de normas pré-constitucionais, não havendo óbice ao conhecimento de ação direta que se limita a impugnar parte de cadeia normativa editada após a CF/88, conforme precedente firmado na ADI 3.660 (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 8/5/2008).

2. A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou a inconstitucionalidade de normas que destinam receitas oriundas do recolhimento de custas ou emolumentos a pessoas de direito privado. Precedentes: ADI 2.892, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ de 12/11/2004; ADI 1.145, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ de 8/11/2002; ADI 2.211-MC, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 15/3/2002; ADI 2.040, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 25/2/2000.

3. Ação direta julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência da Senhora Ministra CÁRMEN LÚCIA, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por unanimidade, em julgar procedente a ação

ADI 3111 / RJ

para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei estadual 3.761/2002, naquilo em que confere nova redação ao art. 10, § 1º, do Decreto-lei 122/1969; e declarar a não recepção do Decreto-lei estadual 122/1969 e das Leis estaduais 290/1979, 489/1981 e 590/1982, nos termos do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Roberto Barroso, e, participando do Seminário de Verão 2017, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em Portugal, o Ministro Ricardo Lewandowski.

Brasília, 30 de junho de 2017.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

30/06/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.111 RIO DE JANEIRO

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República em que se impugna o art. 1º da Lei 3.761/2002, editada pelo Estado do Rio de Janeiro, naquilo que altera o art. 10, § 1º, do Decreto-lei 122/1969, do antigo Estado da Guanabara.

Essa norma determina que parte dos valores recolhidos a título de emolumentos pelos cartórios e ofícios notariais no Estado do Rio Janeiro seja revertida em favor de certas pessoas de direito privado, que especifica. Eis o teor do ato impugnado:

Art. 1º – O artigo 1º da Lei 3528, de 9/01/2001, e o parágrafo 1º do art. 10 do Decreto-Lei 122 de 13/8/1969, do antigo Estado da Guanabara, já alterado pela Leis 290, de 6/12/1979, e 489, de 1/11/1981, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º (...)

Art. 10 (...)

§ 1º – Todos os emolumentos determinados na Tabela III, IV, VI, VIII, X e XI, anexos ao presente Decreto-Lei, ficam acrescidos de um décimo (0,10), da UNIF, a ser arrecadado com aqueles e recolhido pelos titulares dos ofícios e cartorários, mensalmente, até o quinto dia útil seguinte ao mês vencido, na conta do Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A. - BANERJ, sendo dois centésimos (0,02) da UNIF para cada uma das

ADI 3111 / RJ

seguintes entidades: Mútua dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro, Caixa de Assistência do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Caixa de Assistência dos Procuradores do Estado do Rio de Janeiro, Caixa de Assistência aos Membros da Assistência Judiciária do Estado do Rio de Janeiro e Associação dos Notários e Registradores do Estado do Rio de Janeiro – ANOREG/RJ.

Alega que os valores arrecadados a título de emolumentos têm natureza jurídica de tributos, na modalidade taxa, em razão do que sua destinação a entes privados viola o art. 145, II, CF, na medida em que, da natureza jurídica de taxa, decorre a imposição de que o produto de sua arrecadação seja utilizado no custeio da atividade estatal que justificou a exação, na linha do que decidido pelo Supremo Tribunal Federal nos precedentes que invoca: ADI 1.145, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ de 8/11/2002; ADI 1.378, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 30/5/1997; ADI 2.040-MC, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 25/2/2000.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (fls. 94-96) e a Governadora do Estado (fls. 143-153) sustentaram a legitimidade das normas impugnadas. Em sentido contrário, o Advogado-Geral da União (fls. 130-134) se manifestou pela inconstitucionalidade, e procedência do pedido, com fundamento nos mesmos precedentes acima mencionados.

O eminente Ministro CEZAR PELUSO, então relator, proferiu decisão monocrática em que indeferiu liminarmente a ação proposta, com fundamento no art. 4º, *caput*, da Lei 9.868/1999, por entender que o requerente não se desincumbira do ônus de impugnação de toda a cadeia normativa que ampara a inconstitucionalidade apontada. O art. 1º da Lei 489/1981 já conferia ao art. 10, § 1º, do Decreto-lei 122/1969, antes mesmo da edição do ato atacado na presente ação, redação que atribuía parte dos emolumentos recolhidos no Estado do Rio de Janeiro às entidades privadas já mencionadas. Assim, a declaração de inconstitucionalidade postulada na presente ação direta repristinaria normas com teor idêntico, o que impede o conhecimento da ação (ADI 2.132-MC, Rel. Min.

ADI 3111 / RJ

MOREIRA ALVES, DJ de 5/4/2002; ADI 2.215-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 26/4/2001; ADI 3.218, Rel. Min. EROS GRAU, DJ de 14/12/2004; entre outros).

O Procurador-Geral da República interpôs agravo regimental, em que postulou a reconsideração da decisão proferida, ao argumento de que o efeito repristinatório da eventual declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada estaria limitado ao advento da Constituição Federal de 1988. No entanto, também apresentou pedido de aditamento (petição 72.274, de 16/6/2005, fls. 180-182) em que requereu a inclusão, no objeto da ação direta, das normas anteriores à CF/88 que já destinavam fração dos emolumentos recolhidos para as entidades classistas já referidas, quais sejam, as Leis Estaduais 290/1979, 489/1981 e 590/1982.

O eminente e saudoso Ministro TEORI ZAVASCKI, também na qualidade de relator, reconsiderou a decisão monocrática antes proferida, para determinar o processamento da ação direta. Entendeu Sua Excelência possível, na espécie, o aditamento pleiteado pelo Procurador-Geral, bem como o recebimento das novas impugnações, por aplicação do princípio da fungibilidade, como arguições de descumprimento de preceito fundamental.

É o relatório.

30/06/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.111 RIO DE JANEIRO**VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Em primeiro lugar, afasto o óbice ao conhecimento da ação inicialmente apontado pelo Min. CEZAR PELUSO, relacionado à ausência de impugnação integral do conjunto normativo.

A Jurisprudência da Corte, de fato, registra a necessidade de que a ação direta impugne todas as normas que integram o conjunto normativo apontado como inconstitucional. Isso porque, uma vez declarada a inconstitucionalidade do ato, e sua consequente nulidade, as normas por ele revogadas recuperam sua vigência e eficácia. A fim de que o efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade não resgate a vigência de normas que veiculem o mesmo conteúdo inconstitucional, impõe-se a invalidação de toda a cadeia normativa. No caso, a Lei estadual 3.761/2002, objeto da ação direta, apenas alterou disposições relacionadas à destinação a entes privados de parte das receitas recolhidas a título de custas e emolumentos, previsão essa que já constava, com alguma variação, no Decreto-lei Estadual 122/1969 e nas Leis Estaduais 290/1979, 489/1981 e 590/1982.

Ou seja, a invalidação da Lei Estadual 3.761/2002 não seria suficiente para afastar a inconstitucionalidade tratada na presente ação direta, uma vez que a referida destinação de verbas teria fundamento em normas anteriores cuja eficácia seria repristinada pela declaração de inconstitucionalidade daquela norma. É necessário que o Supremo Tribunal Federal também se pronuncie sobre a compatibilidade dessas demais normas com a Constituição.

Por outro lado, conforme assentado pela Corte, no julgamento da ADI 3.660 (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 8/5/2008), o efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade não alcança normas editadas antes da CF/88, cuja análise de

ADI 3111 / RJ

constitucionalidade se resolve por um juízo de direito intertemporal, no sentido da recepção ou da não recepção da norma. Cite-se, do voto proferido pelo eminente Ministro Relator, o seguinte excerto:

Como se sabe, este Tribunal, no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade das leis e dos atos normativos, tem exigido que o requerente, no pedido inicial, delimite de forma precisa o objeto da ação, impugnando todo o complexo normativo supostamente inconstitucional, inclusive as normas revogadas que teriam sua vigência e eficácia revigoradas em virtude da declaração de inconstitucionalidade das normas revogadoras (ADI 2.574/AP, Rel. Carlos Velloso, DJ 29.8.2003, ADI 2.224/DF, Rel. Nelson Jobim, DJ 13.6.2003).

(...)

Assim, na delimitação inicial do sistema normativo, o requerente deve verificar a existência de normas revogadas que poderão ser eventualmente repristinadas pela declaração de inconstitucionalidade das normas revogadoras. Isso implica, inclusive, a impugnação de toda a cadeia normativa de normas revogadoras e normas revogadas, sucessivamente.

Por outro lado, é preciso levar em conta que o processo do controle abstrato de normas destina-se, fundamentalmente, à aferição da constitucionalidade de normas pós-constitucionais (ADI 2, Rel. Paulo Brossard, DJ 2.2.1992). Dessa forma, eventual colisão entre o direito pré-constitucional e a nova Constituição deve ser simplesmente resolvida segundo princípios de direito intertemporal (*lex posterior derogat priori*).

Assim, conjugando ambos os entendimentos professados pela jurisprudência do Tribunal, a conclusão não pode ser outra senão a de que a impugnação deve abranger apenas a cadeia de normas revogadoras e revogadas até o advento da Constituição de 1988.

Prejudicado, portanto, o aditamento formulado pelo Procurador-Geral da República para a inclusão, no pedido principal da presente ação direta, da declaração de inconstitucionalidade das Leis Estaduais

ADI 3111 / RJ

290/1979, 489/1981 e 590/1982. Cabe ao Supremo Tribunal Federal apreciar a constitucionalidade da Lei Estadual 3.761/2002 e a eventual recepção das demais normas envolvidas pela ordem constitucional vigente, uma vez que editadas antes do advento da CF/1988.

No mérito, entendo procedente o pleito.

A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite a destinação de parte da receita obtida com custas e emolumentos a fundos ou órgãos públicos, para o aperfeiçoamento da administração da Justiça, entendida tal exação como taxa, devida em razão do exercício do poder de polícia sobre as atividades notariais e de registro. Nesse sentido, vários precedentes da Corte validando a transferência desses valores a fundos públicos destinados ao financiamento da estrutura do Poder Judiciário e de órgãos e funções essenciais à Justiça, como Ministério Público e Defensoria Pública, a seguir indicados: ADI 3151, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, DJ 28/4/2006; ADI 2.069, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 9/6/2006; ADI 2.129, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 16/6/2006; ADI 3.643, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, DJ de 16/2/2007; ADI 3.028, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator para acórdão Min. AYRES BRITTO, DJe de 30/6/2010; entre outros.

Por outro lado, há clara censura da Jurisprudência da Corte no tocante à destinação desses valores a entidade privadas, estranhas à estrutura do Estado, reputando-se tal prática como contrária ao art. 5º, *caput*, e ao art. 145, II, CF, na medida em que permite o uso da receita com finalidade estranha à atividade estatal que justificou a cobrança da taxa. Nesse sentido os precedentes firmados nos seguintes julgamentos: ADI 3.660, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 8/5/2008; ADI 2.892, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ de 12/11/2004; ADI 1.145, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ 8/11/2002; ADI 2.211-MC, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 15/3/2002; ADI 2.040, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 25/2/2000.

Frise-se o teor do art. 98, § 2º, da CF, introduzido no texto

ADI 3111 / RJ

constitucional pela EC 45/2005:

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

(...)

§ 2º As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça.

Em nada influi o fato de se tratar, no caso, de entidades ligadas à assistência de categorias profissionais qualificadas pelo texto constitucional como essenciais à Justiça. A colaboração dessas pessoas com o funcionamento do Poder Judiciário ocorre, naturalmente, no contexto do vínculo funcional que titularizam. O eventual aporte de recursos públicos no melhoramento dessas atividades, ou mesmo na valorização e retribuição do trabalho desempenhado, deve ocorrer em estrita observância às regras constitucionais e legais que regem a atividade financeira e orçamentária do Estado.

É injustificada a transferência direta de recursos públicos para entidades privadas, a título gracioso e sem qualquer contrapartida.

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei estadual 3.761/2002, naquilo em que confere nova redação ao art. 10, § 1º, do Decreto-lei 122/1969; e para declarar a não recepção, pela ordem constitucional vigente, das demais normas que lhe conferiram o conteúdo ora tido como inconstitucional, quais sejam, o Decreto-lei Estadual 122/1969 e as Leis Estaduais 290/1979, 489/1981 e 590/1982.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.111

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei estadual 3.761/2002, naquilo em que confere nova redação ao art. 10, § 1º, do Decreto-lei 122/1969; e para declarar a não recepção do Decreto-lei estadual 122/1969 e das Leis estaduais 290/1979, 489/1981 e 590/1982. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Roberto Barroso, e, participando do Seminário de Verão 2017, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em Portugal, o Ministro Ricardo Lewandowski. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 30.6.2017.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário