

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO

MOEMA LOCATELLI BELLUZZO

**A NATUREZA JURÍDICA DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS E
A INCONSTITUCIONALIDADE DOS REPASSES A OUTRAS
ENTIDADES: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA JURISPRUDÊNCIA DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

São Paulo

2021

MOEMA LOCATELLI BELLUZZO

**A NATUREZA JURÍDICA DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS E
A INCONSTITUCIONALIDADE DOS REPASSES A OUTRAS
ENTIDADES: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA JURISPRUDÊNCIA DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto
Brasiliense de Direito Público para a obtenção de título em
Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento.

Orientador: Ricardo Geraldo Rezende Silveira

São Paulo

2021

MOEMA LOCATELLI BELLUZZO

**A NATUREZA JURÍDICA DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS E
A INCONSTITUCIONALIDADE DOS REPASSES A OUTRAS
ENTIDADES: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA JURISPRUDÊNCIA DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto
Brasiliense de Direito Público para a obtenção de título
em Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento

Data da defesa: 26 de março de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ricardo Geraldo Rezende Silveira

IDP – SP

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Prof. Dr. Marcel Edvar Simões

A Deus, por me sustentar em tantos momentos.

Aos meus pais, pelo amor que sinto deles e por eles.

Aos meus sobrinhos, por me proporcionarem paz e alegria.

Se apenas houvesse uma única verdade, não
poderiam pintar-se cem telas sobre o mesmo tema.

(Pablo Picasso)

RESUMO

Este estudo tem por objeto analisar a constitucionalidade de repasses de valores de emolumentos extrajudiciais a entidades não integrantes do Poder Judiciário. Para tanto, serão investigados a natureza jurídica dos emolumentos, seu fundamento legal e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Embora os entendimentos anteriores da Corte sejam pela constitucionalidade de tais repasses, há questões relevantes ainda não devidamente solucionadas, demandando revisão dos julgados. Nesse sentido, a dissertação será distribuída em três capítulos, que abordarão os seguintes temas, a saber: (i) o primeiro tratará da atividade notarial e registral, delineando seu histórico, sua conformação normativa atual e suas funções. Além disso, traçará a relação dos cartórios com seus usuários, bem como com o Poder Público e demais entidades; (ii) o segundo versará acerca da questão da natureza jurídica dos emolumentos, com delimitação da regra-matriz do tributo; (iii) partindo de todas as premissas aferidas nos capítulos anteriores, o terceiro utilizará o método dedutivo para analisar a destinação dos valores recolhidos, discutindo as previsões legais, a constitucionalidade dos repasses e a jurisprudência do STF a respeito.

Palavras-chave: cartório; direito notarial e de registro; emolumentos extrajudiciais; taxas; relação jurídica tributária.

ABSTRACT

This study aims to analyze the constitutionality of the transfer of extrajudicial emoluments' values to non-judicial entities. For this purpose, the legal nature of emoluments will be analyzed, its legal foundation and the Brazilian Supreme Court's case law on the matter. Even though the Court's opinion favors the constitutionality of such transfers, there are relevant questions not yet examined. The dissertation shall be comprised of four chapters, which will regard different matters: (i) the first chapter addresses the notarial and registry activities, including its history, its current normative treatment and its functions, while also remarking its relationships with public authorities and other entities; (ii) the second chapter addresses the issue of legal nature of extrajudicial fees, through the identification of its basic legal rule; (iii) based on the last chapter's conclusions, the third chapter employs deductive reasoning to analyze the destination of sums collected through fees, with a discussion on its legal basis, the constitutionality of transfers to other entities and the Brazilian Supreme Court's case law on the subject.

Keywords: notary and registry office; notary and registry law; extrajudicial emoluments; legal taxes; legal tax relationship.

RÉSUMÉ

Ce travail vise à analyser la constitutionnalité des transferts des émoluments extrajudiciaires à des entités non intégrantes du Pouvoir Judiciaire. Pour ce faire, on investiguera la nature juridique des émoluments, son fondement légal et la jurisprudence du Suprême Tribunal Fédéral Brésilien sur le thème. Bien que la compréhension précédente de ce Tribunal soit en faveur de la constitutionnalité de tels transferts, il reste des questions pertinentes qui n'ont pas été dûment résolues, ce qui exige la révision des arrêts. La dissertation sera donc distribuée en trois chapitres, qui traitera des thèmes suivants: (i) le premier chapitre traitera de l'activité notariale et registrale, en délimitant son historique, sa configuration normative actuelle et ses fonctions. En outre, on retrouvera la relation des notaires avec ses utilisateurs, ainsi qu'avec le Gouvernement et d'autres entités; (ii) le deuxième chapitre analysera la question de la nature juridique des émoluments, à travers la délimitation de la règle-matrice du tribut; (iii) partant de toutes les prémisses des chapitres antérieures, la troisième partie du travail utilisera la méthode déductive pour analyser la destination des valeurs collectées, en discutant les prévisions légales, la constitutionnalité des transferts et la jurisprudence du STF à ce propos.

Mots-clés: Bureaux de notaires et du registre; émoluments extrajudiciaires; taxe; relation juridique tributaire.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. PANORAMA DA ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL NO DIREITO BRASILEIRO	14
1.1 Histórico, conformação normativa e funções da atividade notarial e registral	14
1.2 Relações com o Estado e a sociedade	26
2. A NATUREZA JURÍDICA DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS	38
2.1 A conformação positiva dos emolumentos extrajudiciais a partir da Constituição Federal e das normas gerais	38
2.2 A controvérsia sobre a natureza jurídica dos emolumentos a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal	40
2.2.1 Fundamentos para a delimitação da pesquisa jurisprudencial	41
2.2.2 A jurisprudência do STF sobre a natureza dos emolumentos extrajudiciais e a crítica doutrinária a respeito	43
2.3 A regra-matriz de incidência dos emolumentos extrajudiciais	50
3. A DESTINAÇÃO DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS À LUZ DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	55
3.1 O repasse de valores de emolumentos para o Poder Judiciário	55
3.2 O repasse de valores de emolumentos para entidades não integrantes do Poder Judiciário	58
3.2.1 Análise da ADI n.º 3.643/RJ do STF	60
3.2.2 Análise da ADI n.º 3.028/RN do STF	66
3.2.3 Análise da ADI n.º 0800934-94.2019.8.14.0000 do TJPA	72
3.3 Impossibilidade de repasse para entidades não integrantes do Poder Judiciário	75
CONCLUSÕES	84
REFERÊNCIAS	91
Referências complementares	97

INTRODUÇÃO

O direito notarial e registral é o conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais que regem as funções notariais e de registros públicos. Na previsão do art. 236 da Constituição Federal de 1988, os serviços notariais e de registros são exercidos por um particular em caráter privado, por delegação do Poder Público, após aprovação em concurso público de provas e títulos, cujas atividades e funções, bem como as normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos oficiais de cartórios, são reguladas por lei ordinária.

Emolumento extrajudicial consiste na própria remuneração dos tabeliães ou notários e oficiais registradores, profissionais que estão à frente dos cartórios extrajudiciais. Os cartórios, onde são oferecidos os serviços notariais e de registros, são institutos privatizados que prestam serviço público delegado, e, nesse contexto, surgem dúvidas quanto à natureza jurídica dos valores cobrados dos usuários dos serviços, especialmente no tocante à controvérsia sobre o enquadramento da categoria como de preço público ou de tributo (taxa).

Como mencionado, os serviços notariais e de registros são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, cujas atividades, responsabilidade civil e criminal e a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário serão reguladas por lei (§ 1.º do art. 236 da Constituição Federal de 1988¹). A normativa referida é a Lei Federal n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994, conhecida como a Lei dos Notários e Registradores (LNR).

Por sua vez, a previsão dos emolumentos é constitucional e legal. A Carta Magna, em seu art. 236, § 2.º, estabelece que Lei Federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Coube à Lei n.º 10.169, de 29 de dezembro de 2000, regulamentar esse parágrafo que, trazendo as regras gerais para a fixação de emolumentos extrajudiciais, dispõe que os Estados da Federação serão os responsáveis e competentes para determinar os valores dos emolumentos relativos aos serviços notariais e registrais da respectiva unidade federativa.

Portanto, cada Estado possui uma lei que determina o valor dos emolumentos extrajudiciais, atendendo às peculiaridades locais. Dos valores recolhidos à título de emolumentos pelas serventias extrajudiciais, atualmente, parte deles vem sendo destinada na

¹ Art. 236: “Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1.º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário”.

forma de repasses para o Poder Judiciário, à Fazenda Estadual, à Defensoria Pública, ao Fundo de Assistência Judiciária Gratuita, e a outras entidades, modificando-se de acordo com a lei de cada Unidade Federativa a respeito dos emolumentos extrajudiciais.

O valor do repasse ao Poder Judiciário também varia de Estado para Estado, conforme a legislação de cada ente. A justificativa de tal exação se dá, em tese, pela contraprestação realizada pelo Judiciário quando da fiscalização sobre os cartórios, em obediência ao art. 236, § 1.º, da Carta Magna. Nessa senda, como o Judiciário é o órgão responsável pela fiscalização da atividade notarial e registral, em contrapartida, os cartórios repassam aos Tribunais de Justiça estaduais um valor mensal, nascendo, assim, a denominada taxa de fiscalização.

Ocorre que em diversos Estados, além do repasse feito ao Poder Judiciário, os tabeliães e os oficiais são, ainda, compelidos a repassar parte de sua remuneração/faturamento a diferentes órgãos e fundos não componentes do Poder Judiciário e sem nenhuma relação direta com os cartórios, ou função de fiscalização sobre os serviços notariais e registrais.

Diante disso, o panorama que se tem é: os oficiais registradores e os tabeliães são profissionais do Direito, que recebem do Estado uma delegação de serviço público, em exercício privado, após aprovação em concurso público de provas e títulos. Nesse contexto, não recebem por seus serviços nenhum valor pecuniário do Governo. A legislação brasileira determina que a remuneração dos cartórios ocorra por meio dos emolumentos extrajudiciais, pagos pelo usuário do serviço.

Acontece que parte do que recebem a título de remuneração é destinada a diversas entidades não integrantes do Poder Judiciário e sem qualquer vínculo com as serventias extrajudiciais. Nesse ponto, surgem dúvidas quanto à natureza jurídica e à legitimidade da destinação parcial desses emolumentos. Por outro lado, tem-se que parte dos emolumentos é repassada ao Poder Judiciário Estadual, em contrapartida à fiscalização realizada sobre os cartórios.

A respeito do tema, alguns questionamentos surgem: a) qual a natureza jurídica dos emolumentos extrajudiciais?; b) é possível instituir taxa sem a correspondente contraprestação de serviço?; c) é constitucional o repasse de parte desses valores arrecadados pelos notários e registradores para entidades e órgãos diversos não integrantes do Judiciário?; d) qual o fato gerador dessa exação?; e e) há fundamento legal para as serventias extrajudiciais repassarem valores a órgãos diversos, a exemplo da Santa Casa de Misericórdia, das Defensorias Públicas, das Procuradorias dos Estados, do Ministério Público, entre outros?

No tocante aos usuários que os pagam, os emolumentos são uma contraprestação ao serviço público prestado pelos titulares das serventias extrajudiciais. A taxa pressupõe uma

prestação, efetiva ou potencial, de serviços públicos ou o exercício do poder de polícia, direta e especificamente dirigidos ao contribuinte. A base de cálculo deverá exhibir, forçosamente, a medida da intensidade da participação do Estado, tudo nos moldes do que estatui o art. 145, II,² da Constituição. É o que ocorre com os emolumentos. Daí sua natureza tributária de taxa pela prestação de serviço público específico e divisível.

Noutro giro, com relação aos titulares das serventias, os emolumentos compreendem a adequada, justa e suficiente remuneração dos serviços prestados. Disso resulta a previsão da Lei n.º 8.935/1994, que prevê aos delegatários o direito aos emolumentos integrais. Mas não apenas isso. Levando-se em consideração a gestão das serventias em caráter privado, à conta e risco dos agentes delegados, os emolumentos têm a função de cobrir as despesas de manutenção do cartório.

A matéria relacionada aos repasses financeiros a órgãos e fundos especiais foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal (STF),³ que tem firmado jurisprudência no sentido de que esses repasses podem ser destinados a outros órgãos comprometidos com o aperfeiçoamento da jurisdição. No entanto, o tema ainda não está pacificado, tendo em vista que alguns aspectos constitucionais e tributários que provocam divergências interpretativas ainda não foram efetivamente enfrentados, especialmente quanto à possibilidade de expansão dos repasses e à constitucionalidade da vinculação de emolumentos a entidade com personalidade jurídica de direito privado ou a determinado órgão ou fundo.

Nesse sentido, o presente trabalho cinge-se à análise da constitucionalidade dos repasses de valores que as serventias extrajudiciais fazem a entidades não integrantes do Poder Judiciário. A partir desse objetivo geral, há diversos outros objetivos correlatos que a pesquisa buscará satisfazer, tais como: (i) conceituar a atividade notarial e registral e despertar uma reflexão a respeito do papel dos cartórios no Brasil, desmistificando conceitos e ideias comuns que pairam sobre a atividade, especialmente acerca da função dos emolumentos extrajudiciais; (ii) conceituar doutrinariamente os emolumentos extrajudiciais e justificar, a partir da lei e da jurisprudência, sua delimitação e natureza jurídica tributária; (iii) delimitar a regra-matriz de incidência e a classificação do tributo, levando-se em conta a natureza jurídica tributária dos emolumentos; (iv) avaliar o papel dos emolumentos, diante do regime *sui generis* da atividade dos cartórios, em que há delegação de função pública à pessoa física do agente delegado, o qual

² Constituição Federal: “Art. 145. A União, os 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”.

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.643/RJ, Rel. Carlos Ayres Britto, *DJ* 16.02.2007. Disponível em: <https://bit.ly/2UjkPts>. Acesso em: 7 jun. 2020.

deve realizar a administração “em caráter privado” da serventia e a gestão financeira à sua “conta e risco”; (v) delimitar o significado do direito aos “emolumentos integrais”, previsto na Lei dos Notários e dos Registradores; (vi) esclarecer a função do repasse de verbas de emolumentos ao Poder Judiciário, considerando a fiscalização exercida sobre a atividade notarial e registral; (vii) explanar a função e a inconstitucionalidade dos repasses de verbas de emolumentos a entidades não integrantes do Poder Judiciário, a exemplo da Santa Casa de Misericórdia, das Defensorias Públicas, das Procuradorias dos Estados e do Ministério Público.

Ressalte-se que, como recorte metodológico, serão analisados os julgados do STF acerca da questão. Entende-se que as decisões pela constitucionalidade dos repasses dos valores de emolumentos a entidades não integrantes do Judiciário não abordaram todos os aspectos constitucionais e tributários relevantes, o que justificaria, além dos debates acadêmicos, a revisitação da matéria pela via jurisdicional. No presente trabalho, busca-se demonstrar quais seriam os pontos não suficientemente analisados ou enfrentados.

A dissertação será distribuída em três capítulos. O primeiro tratará da atividade notarial e registral, delineando seu histórico, sua conformação normativa atual e suas funções. Além disso, traçará a relação dos cartórios com seus usuários, bem como com o Poder Público e demais entidades. No segundo capítulo, discutir-se-á a questão da natureza jurídica dos emolumentos, com análise das teorias de natureza privatística, tributária e *tertium genus*, bem como o panorama normativo sobre a destinação dos valores recolhidos pelos emolumentos. Já no terceiro capítulo, cuidará da questão da (im)possibilidade de repasse de valores de emolumentos para entidades não integrantes do Poder Judiciário. Argumentar-se-á, com base em confronto dialético com a jurisprudência do STF, a favor da inconstitucionalidade dos repasses por razões de ordem tributária, político-jurídica e jurídico-subjetiva dos agentes notariais e registrares.

1 PANORAMA DA ATIVIDADE EXTRAJUDICIAL NO DIREITO BRASILEIRO

“Ubi homo ibi societas; ubi societas, ibi jus.” O brocardo de Ulpiano traz a ideia de socialidade, da necessidade de regramentos, preceitos, leis e normativas para o crescimento ordenado de qualquer sociedade humana.

A operacionalidade do fenômeno jurídico exige um conhecimento próprio, um saber específico por parte de seus operadores, especialmente diante de contextos sociais em que são poucas as pessoas letradas e habilitadas para manejar corretamente os instrumentos da simbólica jurídica. Entre a idealidade do direito – revelado ou instituído, declarado ou outorgado – e a realidade do organismo social, surge não raro um abismo cuja transposição se opera não sem bastante esforço.

Uma solução historicamente encontrada para transpô-lo consiste na designação de sujeitos que sirvam para aproximar o indivíduo privado e leigo da forma jurídica, propiciando-lhe a correta utilização do fenômeno jurídico para que possa regular a sua vida de maneira apropriada, com segurança e efetividade. Esse é, precisamente, o papel dos notários e registradores.

1.1 Histórico, conformação normativa e funções da atividade notarial e registral

A doutrina correlaciona a gênese da instituição cartorial a uma premente necessidade social: no caso dos notários, a de redigir corretamente e de fazer perpetuar no tempo os negócios jurídicos entre particulares, de forma a garantir os direitos subjetivos dos celebrantes e a previsibilidade em geral das relações sociais.⁴ Uma tentativa, enfim, de aproximar a *societas* de seu *ius*.

No caso dos registradores, associa-se sua existência à necessidade de que se afira a “autenticidade, legitimidade e conservação a fatos jurídicos, tudo em prol da garantia de maior segurança no tráfego de bens e dos direitos pessoais e patrimoniais das pessoas”.⁵

⁴ BRANDELLI, Leonardo. A função notarial na atualidade. *Revista de Direito Imobiliário (on-line)*, v. 80, jan./jun. 2016.

⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Manual de direito notarial*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 47.

Num primeiro momento, a atividade notarial e registral surge assim como uma solução diante do panorama sociológico de altíssimas taxas de analfabetismo da população europeia. A redação de contratos entre particulares, bem como a conservação deles e de demais documentos, passava a ser uma tarefa desempenhada pelos notários, também denominados tabeliães. Estes, por sua vez, também prestavam assistência jurídica às pessoas desprovidas dos conhecimentos necessários para os atos rotineiros da vida privada.⁶

Na Idade Média europeia, a profusão do fenômeno jurídico deu-se mais pela obra da prática e da factualidade do que pelo preciosismo doutrinário. Numa palavra, vicejou uma “oficina da práxis”,⁷ cujos artífices não raros eram os próprios notários, cuja função, aliás, também sofreu modificações ao longo da história. Se de início os notários limitavam-se a redigir atos jurídicos, simplesmente narrando fatos com o escopo de introduzi-los no mundo do direito, com o tempo passou-se a ver o tabelião como um profissional respeitável, cujo testemunho era dotado de fé pública e, portanto, gozador de presunção de veracidade até a superveniência de prova em contrário.⁸

A função do “notário-autenticador” foi ainda acrescida de mais um mister vigente na atualidade: o da assessoria jurídica imparcial. Não basta mais redigir, verter em letras atos jurídicos, tampouco apenas conferir aos atos o testemunho privilegiado de um cidadão com fé pública. Como explica Leonardo Brandelli, o notário atualmente é necessário à medida que age “preventivamente, acautelando direitos, promovendo a vida de direitos subjetivos hígidos, aptos a produzirem toda sua carga eficaz, de modo a evitar o litígio”.⁹

Do panorama histórico supradescrito surgiu o sistema hoje denominado “notariado latino”, modelo contemporaneamente vigente nos países europeus de tradição eurocontinental, bem como na América Latina e em alguns países asiáticos. Ao contrário do modelo anglo-saxônico – formado por notários não necessariamente juristas, imparciais ou configuradores do documento – ou do modelo administrativo – marcado por notários funcionários públicos, integrantes da administração, tal como qualquer outro servidor do Judiciário –, o sistema do notariado latino tem como linhas mestras a previsão de um notário simultaneamente oficial

⁶ MOLINARO, Carlos Alberto; PANSIERI, Flávio; SARLET, Ingo W.; Comentário ao art. 236. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. *On-line*.

⁷ GROSSI, Paolo. *A ordem jurídica medieval*. Tradução Denise Rossato Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 45.

⁸ BRANDELLI, Leonardo. A função notarial na atualidade cit., p. 2-3.

⁹ *Idem*, p. 4.

público e jurista.¹⁰ Designa-se latino esse modelo por estar firmemente fundado na experiência jurídica romana, em especial na recepção das fontes romanas pelos europeus ocidentais no século XIII na Universidade de Bolonha, na Itália.¹¹

No dizer de Mônica Jardim, o notário latino “é o profissional do direito encarregado de receber, interpretar e dar forma legal à vontade das partes, redigindo os instrumentos adequados a esse fim e conferindo-lhes autenticidade”, ao mesmo tempo que é um “oficial público que recebe uma delegação da autoridade pública para redigir documentos autênticos dotados de fé pública”.¹² Trata-se de profissional do direito livre (isto é, não integrante da administração pública), ao qual o Estado conferiu função pública, preservando-lhe sempre a independência e a autonomia, com o intuito de interpretar e dar forma legal aos desígnios dos cidadãos.

Para tanto, cabe a esse profissional a autenticação de fatos e a redação de documentos que constituirão escrituras públicas de negócios jurídicos privados, para os quais o notário ainda concorrerá para o seu aperfeiçoamento ao dar vazão juridicamente correta à vontade das partes, bem como ao auxiliá-los na redação e na compreensão do conteúdo, eliminando ainda eventuais invalidades constatadas. Cabe-lhe, por fim, guardar os documentos e expedir cópias autênticas.¹³

Não há dúvida de que o modelo brasileiro de regramento dos serviços extrajudiciais segue o clássico modelo do notariado latino, em uma herança da tradição jurídica portuguesa aqui vigente até a Independência. Entretanto, no direito brasileiro, a temática dos cartórios assumirá dimensão constitucional apenas a partir da promulgação da Constituição de 1934.¹⁴ A disposição, conquanto singela, assegurava à União a competência privativa para legislar sobre “registros públicos”,¹⁵ reservando ainda aos Tribunais a competência para organizar “os seus cartórios”.¹⁶ A Constituição de 1937 mantém previsão semelhante à de 1934, fixando nas

¹⁰ JARDIM, Mônica. A “privatização” do notariado em Portugal. *Doutrinas Essenciais de Direito Registral (on-line)*, v. 1, p. 397-422, dez. 2011.

¹¹ “A repercussão dos estudos da Escola Notarial de Bolonha firmou-se por toda a Europa e, sem sombra de dúvidas, veio a fixar de maneira científica a base institucional do notariado moderno” (FIGUEIREDO, Marcelo. Análise da importância da atividade notarial na prevenção dos litígios e dos conflitos sociais. *Revista de Direito Notarial*, São Paulo, v. 2, p. 24, 2010).

¹² JARDIM, Mônica. A “privatização” do notariado em Portugal cit., p. 397-422.

¹³ FIGUEIREDO, Marcelo. Análise da importância da atividade notarial na prevenção dos litígios e dos conflitos sociais cit., p. 33.

¹⁴ O histórico constitucional aqui citado segue o exposto em MOLINARO, Carlos Alberto; PANSIERI, Flávio; SARLET, Ingo W.; Comentário ao art. 236 cit., *on-line*.

¹⁵ Art. 5.º: “Compete privativamente à União: [...] XIX – legislar sobre: a) direito penal, comercial, civil, aéreo e processual, registros públicos e juntas comerciais”.

¹⁶ Art. 67: “Compete aos Tribunais: a) elaborar os seus Regimentos Internos, organizar as suas secretarias, os seus cartórios e mais serviços auxiliares, e propor ao Poder Legislativo a criação ou supressão de empregos e a fixação dos vencimentos respectivos”.

mãos da União a competência para a edição de normas relativas a registro civil (art. 16, XX) e dos Tribunais para “organizar os Cartórios” (art. 93, “a”). A competência da União a respeito dos “registros públicos” permanece ainda preservada na Constituição de 1946 (art. 5.º, XV, “e”), bem como a competência dos Tribunais para organização dos cartórios (art. 14, § 2.º). Da mesma forma ocorre sob a égide da Constituição de 1967 (art. 8.º, XVII).

A regulação do tema passou por expressiva mudança quando da promulgação da Constituição da República de 1988, em específico em seu art. 236.¹⁷ Depreende-se dessa norma a natureza *sui generis* da atividade notarial e de registro, que não se subsume a nenhuma das chamadas funções típicas do Estado.¹⁸ Trata-se de atividade de caráter “híbrido”, à medida que transita entre os domínios do direito público e privado sem se amoldar perfeitamente a qualquer um deles.

Felipe Leonardo Rodrigues e Paulo Roberto Gaiger Ferreira esclarecem que são cinco os “princípios institucionais” consagrados pela Constituição de 1988 quanto à função dos notários e registradores:

- 1) exercício em caráter privado, por delegação do Poder Público; 2) Lei Federal que regula as atividades e disciplina a responsabilidade civil e criminal dos notários e de seus prepostos; 3) Fiscalização pelo Poder Judiciário; 4) Lei federal que fixa normas gerais de emolumentos pelos atos praticados; 5) Necessidade de concurso público de provas e títulos para ingresso na função.¹⁹

Os agentes delegados exercem função pública, prestando serviço público-específico e divisível (*uti singuli*), e o fazem em caráter privado, autorizados para tanto especificamente na condição de pessoas físicas (daí a imprecisão técnica de se referir ao agente notarial e registral como “o cartório”, que a rigor não passa da dependência física onde se exerce a função notarial e registral).²⁰

¹⁷ Art. 236: “Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1.º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. § 2.º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. § 3.º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses”.

¹⁸ DALLEONE, Rodrigo Fernandes de Lima. *Função pública notarial: regime jurídico e fiscalização judicial*. Curitiba: Prisma, 2016. p. 119.

¹⁹ RODRIGUES, Felipe Leonardo; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. *Tabelionato de notas*. São Paulo: Saraiva, 2013. *On-line*.

²⁰ Outrossim, utiliza-se o termo ocasionalmente neste trabalho em deferência a seu emprego comum não apenas pela população em geral, mas também em alguns diplomas jurídicos (confira-se, *e.g.*, o art. 64 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Disso decorrem, na opinião de Clèmerson Merlin Clève, três consequências: a não remuneração pelos cofres públicos dos serviços extrajudiciais; a submissão ao regime geral da previdência; e a subsunção à figura de agentes públicos, mas não funcionários públicos.²¹

Como dito, os agentes delegados administram a serventia à sua conta e risco, promovendo o custeio de sua atividade dos valores recolhidos a título de emolumentos, sem qualquer sorte de financiamento público. Ainda, exige-se concurso público para o ingresso na atividade, condicionado ao preenchimento das características elencadas no art. 14 da Lei n.º 8.935/1994, regulamentadora do já citado art. 236 da Constituição.

Com efeito, referido artigo consta no capítulo “Das Disposições Constitucionais Gerais” da Constituição (arts. 233 a 250), fato que já traz indícios da diferença da atividade com relação à administração pública, disciplinada em capítulo específico (arts. 37 a 43), ao Judiciário (arts. 92 a 126), ou mesmo às diversas funções essenciais da Justiça (arts. 127 a 135).²² Eis por que a função notarial e registral, por expressa previsão do legislador constitucional, não está estabelecida como parte integrante do Poder Público. Ela configura, antes, espécie de “serviço extrajudicial”.²³

Os titulares de cartórios são agentes públicos na modalidade “particulares em colaboração com a Administração”.²⁴ Referido conceito não se confunde com o de servidor ou de empresa concessionária/permissionária de serviço público. Sua remuneração é exclusivamente pelos emolumentos que recebem dos usuários, sem que haja em regra financiamento por parte do erário. Até mesmo no caso da compensação pelos serviços gratuitos prestados por registradores civis de pessoas naturais, os valores para pagamento de tais

²¹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. Criação e extinção de serventias extrajudiciais mediante ato administrativo do Tribunal de Justiça. *Soluções Práticas – Clève*, v. 2, p. 369-398, ago. 2012.

²² SANTOS, Rodrigo Bley; STINGHEN, João Rodrigo de Moraes. A responsabilidade civil do notário pela qualificação de escrituras públicas contendo negócios processuais. *Revista Brasileira de Direito Processual (RBDPro)*, ano 27, n. 105, *passim*, jul./dez. 2018.

²³ “[...] I – Trata-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo *caput* do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos. [...] V – Cuida-se ainda de atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações *inter partes*, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extraforenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.415, Rel. Ayres Britto, Pleno, *DJe* 09.02.2012. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1908118>. Acesso em: 16 mar. 2021)

²⁴ Celso Antônio Bandeira de Mello *apud* STOCO, Rui. Responsabilidade civil dos notários e registradores. *Doutrinas Essenciais de Direito Registral (on-line)*, v. 1, p. 1349-1368, dez. 2011. p. 4.

indenizações são retirados de fundos alimentados por dinheiro arrecadado diretamente dos usuários por outras serventias.²⁵

Além disso, e como será visto com maior profundidade em momento subsequente do trabalho, os emolumentos ostentam natureza de taxas, não de preços públicos ou tarifas, como ocorre para pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos. Como mencionado, o agente notarial e registral desempenha função pública na condição de pessoa física, e não de pessoa jurídica ou judiciária, respondendo inclusive de forma pessoal por prejuízos causados a terceiros.²⁶

Para além da disciplina constitucional, há outros diplomas de ordem legislativa essenciais para o desempenho das atividades notarial e registral. Em primeiro lugar, tem-se a Lei n.º 8.935/1994, que regulamenta o art. 236 da Constituição da República, descrevendo a natureza e fins dos serviços notariais e de registros, modalidade de ingresso, direitos e deveres e responsabilidade dos agentes delegados. Ainda, a Lei n.º 6.015/1973 dispõe sobre os registros públicos, em específico aqueles elencados no art. 1.º do diploma (Registro Civil de Pessoas Naturais, Registro Civil de Pessoas Jurídicas, Registro de Títulos e Documentos e Registro de Imóveis). Relevantes ainda são a Lei das Escrituras Públicas (Lei n.º 7.433/1985) e a Lei de Protesto de Títulos (Lei n.º 9.492/1997).

Por fim, oportuno rememorar as inúmeras normas importantes para a atividade notarial e registral incluídas no Código Civil, diploma de direito substantivo ao qual notários e registradores devem necessariamente se atentar no exercício de sua profissão, bem como a normativa encontrada no Código de Processo Civil relativa aos agentes, como os dispositivos referentes à ata notarial (art. 384) e ao inventário extrajudicial (art. 610).

Relevante alteração da disciplina normativa dos agentes delegados ocorreu com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 45/2004, que instituiu o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão criado com o propósito de aprimorar a *accountability* da Justiça no Brasil.²⁷ Para os fins do presente trabalho, releva destacar que, entre as atribuições do

²⁵ E mesmo assim de maneira insuficiente. Como pontua Caroline Feliz Sarraf Ferri, são muitos os casos de serviços notariais e registrais que, de tão assoberbados por inúmeros atos gratuitos e sem qualquer compensação, se avoluma o índice de vacâncias das serventias, que pode chegar a 80% em algumas localidades (*A perspectiva social inclusiva dos serviços notariais e de registro no Brasil: fins, gratuidades e equilíbrio econômico-financeiro*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2014, Curitiba, p. 121).

²⁶ SARTORI, Ivan Ricardo Garisio. Responsabilidade civil e penal dos notários e registradores. *Revista de Direito Imobiliário*, ano 25, n. 53, p. 108, jul./dez. 2002.

²⁷ ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability e independência judiciais: o desenho institucional do Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no Estado Democrático de Direito brasileiro*. 2012. 259 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2012, Curitiba, p. 204-234.

Corregedor Nacional de Justiça, consta no Regimento Interno do CNJ a possibilidade da expedição de atos normativos com o intuito de aperfeiçoar as atividades dos serviços notariais e de registro.²⁸

No âmbito específico dos cartórios, argumenta Douglas Leite que o CNJ desempenharia “função de agência reguladora semelhante, por exemplo, à da ANATEL em relação aos serviços de telecomunicações ou à da ANS quanto aos serviços de assistência suplementar da saúde”.²⁹ Assim, o CNJ passou a assumir um importantíssimo papel na regulação da função notarial e registral no Brasil, editando inúmeros regulamentos administrativos que alteraram o funcionamento dos serviços extrajudiciais.

Especialmente, destacam-se provimentos de grande interesse social, como aqueles atinentes às políticas de *compliance* (Provimento n.º 88/2019), à alteração do prenome e do gênero de pessoa transgênero (Provimento n.º 73/2018), ao funcionamento dos serviços notariais e de registro durante a pandemia causada pelo coronavírus Sars-Cov-2 (Provimento n.º 95/2020), a padrões mínimos de tecnologia da informação (Provimento n.º 74/2018), ao reconhecimento voluntário, a averbação da paternidade e da maternidade socioafetiva (Provimento n.º 63/2017), entre inúmeros outros provimentos e demais atos administrativos.

Em tais condições, no momento atual, a atividade notarial e registral conta com a forte participação do CNJ como instrumento de coordenação e atualização dos serviços extrajudiciais, não podendo os agentes se descuidar da observância das normas administrativas exaradas pelo órgão.

Feito um breve apanhado sobre o histórico e a contemporânea conformação normativa da atividade notarial e registral, passa-se a seguir a fazer uma análise da atual função da atividade notarial e registral.

A doutrina costuma identificar duas principais (e relacionadas) funções das atividades notarial e registral no direito contemporâneo.

Em primeiro lugar, alude-se um incremento positivo da segurança jurídica dos atos e negócios realizados pelos jurisdicionados relacionado à atividade preventiva ou “profilática”

²⁸ Art. 8.º do Regimento Interno do CNJ: “Compete ao Corregedor Nacional de Justiça, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: [...] X – expedir Recomendações, Provimentos, Instruções, Orientações e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos órgãos do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares e dos serviços notariais e de registro, bem como dos demais órgãos correicionais, sobre matéria relacionada com a competência da Corregedoria Nacional de Justiça”.

²⁹ LEITE, Douglas. A produção normativa do CNJ na regulação das atividades notariais e de registro – uma análise do Provimento n.º 74/2018 à luz das boas práticas regulatórias. *Revista de Direito Notarial*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 78, 2018.

dos cartórios, pois, ao atribuir aos agentes a função de participar da atividade jurídica das partes (seja na confecção de negócios jurídicos, no reconhecimento de firmas por fé pública, no registro de títulos e documentos, ou na transmissão de imóveis, entre inúmeras outras funções), tem-se um ganho de qualidade auferido em favor de todo o ordenamento. É dizer, a atuação dos agentes notariais e registrais tende a corrigir e a melhorar, por meio da correta adequação às figuras normativas do sistema jurídico, o ingresso da vontade das partes no mundo jurídico, em atividade que acarretaria a prevenção da superveniência de conflitos.

Nesse sentido, o que distingue o direito notarial de outras disciplinas jurídicas é a centralidade da forma jurídica. Como explica Luiz Guilherme Loureiro, enquanto em outros ramos jurídicos a forma é estudada na condição de “ingrediente constitutivo que acompanha o ato”, o direito notarial foca especificamente a forma.³⁰ De maneira análoga, revela o autor que o elemento distintivo do direito registral tem como principal “telos” a publicidade jurídica, bem como seus procedimentos inerentes.³¹

A atenção pormenorizada à forma do ato e a publicidade propiciam, assim,

[...] o desenvolvimento normal e sadio das relações jurídicas, mediante regras, princípios e instituições que tendem a evitar sua situação anormal, patológica ou duvidosa, que poderia levar as partes a conflitos e diferenças na defesa das pretensões resultantes de ditas relações.³²

O que há de comum entre a disciplina notarial e registral, num plano de análise mais superficial, é a normatividade aplicável a ambas as disciplinas.³³ Como referido, o direito brasileiro houve por bem tratar de ambos os serviços seguindo os moldes clássicos do notariado latino. Todavia, há outro elemento que reúne as duas atividades: ambas possuem a natureza de direito adjetivo, em contraposição às disciplinas de direito substantivo ou material.

Assim, antes de tratar propriamente da matéria, prevendo direitos e deveres dos cidadãos, cuida-se da forma de exercício, manutenção e remédio em face de sua violação. É como se caracteriza também o direito processual. À diferença deste último, contudo, o direito notarial e registral tem como escopo não a solução de conflitos ou o regramento adequado dos litígios (em suma, o *due process of law*), e sim a prevenção da ocorrência de qualquer conflito. O direito notarial e registral, portanto, assume, no panorama geral do direito adjetivo, uma

³⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 46.

³¹ Idem, p. 47.

³² Idem, ibidem.

³³ Tratativa que inclusive permite o desempenho simultâneo das atividades registral e notarial pelo mesmo agente delegado, como ocorre frequentemente por agentes que cumulam Registros Cíveis de Pessoas Naturais (RCPNs) e Tabelionatos de Notas.

função eminentemente preventiva ou profilática, ao passo que o direito processual tem carga muito mais restauradora ou reparadora.³⁴

Em consequência da atuação notarial e registral, fomenta-se a segurança jurídica, valor que auxilia a diminuição da carga de litígios levados ao exame do Judiciário. É de imaginar que, ausente o auxílio prestado pelos agentes notariais e registrais, se acentue o volume das demandas perante a jurisdição, e isso justamente em razão dos problemas associados ao ingresso não raro falho da vontade das partes no mundo jurídico.³⁵ Dessarte, ganham tanto as partes – cuja atividade no mundo do direito se verá mais livre de problemas e de eventuais contestações judiciais – quanto a própria jurisdição – já enormemente assoberbada pela profusão de demandas que superam a capacidade de resolução célere das instituições encarregadas de solucionar conflitos.

Um elemento essencial para a consecução dessa função consiste na *qualificação* desempenhada pelos agentes delegados tanto notariais quanto registrais. Na definição de Ricardo Dip, “qualificar é reconhecer num sujeito determinado (que alguns chamam de objeto material) os predicados (ou qualidade) para atingir certos fins”.³⁶ Ainda, o agente delegado não se limita a examinar abstratamente as características de um negócio jurídico (no caso dos tabeliães) ou de título (no caso dos registradores), mas realiza ato de império por meio do qual “se julga e impera”, positiva ou negativamente.

No âmbito notarial, o agente exerce a relevante função de detectar inúmeras circunstâncias capazes de gerar a invalidação dos atos, como “incapacidades, erros de direito ou de fato, coações encobertas, fraudes à lei e, eventualmente, reservas mentais e simulações, absolutas ou relativas”.³⁷ Todos os elementos, ademais, podem ser de comprovação muito difícil em âmbito judicial ante seu caráter não raro subjetivo. Eis por que a atuação notarial se faz indispensável para coibir a perpetração de um sem-número de ilegalidades, as quais passariam incólumes, se ausente a intervenção do agente delegado.

A qualificação notarial é um processo que se opera em três fases, na opinião de Vicente de Abreu Amadei: a qualificação dialogada, resolutiva e documentada. Na primeira delas, cabe

³⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Manual de direito notarial* cit., p. 47-48.

³⁵ “A atuação do notário é vista como forma de profilaxia dos negócios jurídicos mal elaborados, evitando-se de forma antecipada a formação de lide e a sobrecarga do Poder Judiciário” (MISQUIATI, Débora Fayad. XVI Jornada Iberoamericana em Cuba: as cláusulas abusivas e o controle de legalidade que exerce o notário. *Revista de Direito Notarial*, São Paulo, v. 6, p. 238, 2015).

³⁶ DIP, Ricardo H. M. Sobre a qualificação no registro de imóveis. *Doutrinas Essenciais de Direito Registral (on-line)*, v. 6, p. 933-985, dez. 2011. p. 6.

³⁷ FIGUEIREDO, Marcelo. Análise da importância da atividade notarial na prevenção dos litígios e dos conflitos sociais cit., p. 34.

ao notário promover uma *incursão* na motivação das partes, sondando propósitos e circunstâncias subjacentes ao negócio pretendido. Ademais, compete-lhe *informá-las*: aconselhá-las, alertá-las acerca do que eventualmente não entendam, como forma de prevenir problemas associados a atos mal formados. Eis por que essa fase se denomina “dialogada”: antes mesmo da redação de qualquer documento, o notário deve compreender o que fez as partes procurarem o serviço e levar a elas o seu conhecimento jurídico especializado.³⁸ A segunda fase (a “resolutiva”) é o momento por excelência do juízo notarial. É quando o tabelião efetivamente emite juízo, positivo ou negativo, da conformação do ato ao ordenamento normativo incidente.³⁹ Apenas em caso positivo é que se procede à terceira fase da qualificação (a “documentada”). Se positivo o juízo de qualificação, o agente delegado passa então a averiguar a identidade e a capacidade de cada uma das partes, bem como a redigir efetivamente o título, elegendo o nome adequado, expondo fatos, declarando vontades, estipulações e consignando eventuais declarações complementares.⁴⁰

As três fases auxiliam-se mutuamente. Assim, um adequado diálogo do notário com as partes previamente ao juízo de qualificação tem o condão de prevenir uma variada gama de problemas no ato, os quais poderiam inclusive acarretar sua desqualificação. Por seu turno, a adequada *incursão* do tabelião na realidade posta pelas partes certamente milita em favor da completude do próprio documento a ser redigido, que incluirá com precisão as informações necessárias para a compreensão do ato no futuro. E um instrumento bem redigido, por sua vez, tem a capacidade de preservar os direitos subjetivos e os interesses legítimos das partes celebrantes, auxiliando-se assim na consecução de toda a função jurisdicional.

Um exemplo interessante relacionado à recente alteração legislativa do direito brasileiro diz respeito à qualificação notarial e ao Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n.º 13.146/2015).⁴¹ Como explica José Lucas Rodrigues Olgado, o juízo da qualificação notarial tem inclusive uma importante função protetiva diante de pessoas celebrantes que, em razão de

³⁸ AMADEI, Vicente de Abreu. A qualificação notarial. *Revista de Direito Notarial*, São Paulo, v. 5, 2013, p. 15.

³⁹ *Idem*, p. 16-19.

⁴⁰ *Idem*, p. 19-22.

⁴¹ Como explica Moacyr Petrocelli de Ávila Ribeiro, “esta nova teoria das incapacidades, que passa a vigorar com o Estatuto da Pessoa com Deficiência, requer cautela destacada por parte dos notários e registradores quando da prática dos atos de sua competência. Nesse ponto, os atos, fatos ou negócios jurídicos que são levados às serventias notariais e de registro devem passar por cautelosa qualificação jurídica, haja vista os inúmeros efeitos jurídicos decorrentes das modificações promovidas pelo Estatuto” (Estatuto da Pessoa com Deficiência: a revisão da teoria das incapacidades e os reflexos jurídicos na ótica do notário e do registrador. *Revista Síntese Direito Civil e Processual Civil*, ano XVII, n. 99, p. 40, jan./fev. 2016).

deficiência, não têm a capacidade – ou a têm de forma diminuída – de expressar sua vontade.⁴² Por essa razão, segue o autor, o legislador brasileiro parece carregar consigo uma espécie de desconfiança da atividade notarial e registral, como se tratasse de puro e simples entrave burocrático ou, ainda pior, de ilícita discriminação.⁴³

Em que pese a redação enfática do texto, persiste havendo espaço legítimo para o juízo de qualificação notarial diante de atos celebrados por pessoas com deficiência, no interesse da proteção delas próprias, que podem encontrar-se em situação de efetiva vulnerabilidade em eventual negócio jurídico, cabendo então ao notário impedir a violação de seus direitos.⁴⁴

Por conseguinte, o negócio jurídico que passou de forma bem-sucedida pelo crivo da qualificação notarial goza de um privilégio concedido pelo direito positivo: a fé pública notarial. A fé pública tem o escopo, na opinião de Carlos Luiz Poisl, de dotar o documento analisado pelo notário de uma “áurea de credibilidade, que o faz respeitado por todos os que dele tiverem conhecimento”.⁴⁵ O ato deixa, assim, de ostentar respeitabilidade exclusivamente advinda de seus próprios celebrantes. O fato de superar o procedimento de qualificação notarial torna-o digno de uma condição privilegiada de respeitabilidade. Em termos práticos, a fé pública notarial pode traduzir-se, por exemplo, no deslocamento do ônus da prova para a parte que pretenda reconhecer a invalidação do ato em processo judicial em cujo bojo essa questão seja levantada.

Também faz parte da função registral o exercício do juízo de qualificação, que milita em favor do valor da segurança jurídica e da estabilidade das relações sociais.⁴⁶ Como explica José de Mello Junqueira, a qualificação registral é

[...] momento de maior importância, por consistir juízo de admissibilidade do título e, se positiva, o início do “iter” registral que deverá se ultimar no ato

⁴² OLGADO, José Lucas Rodrigues. A qualificação notarial após o advento do Estatuto da Pessoa com Deficiência. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 80, p. 319-343, jan./jun. 2016.

⁴³ Art. 83: “Os serviços notariais e de registro não podem negar ou criar óbices ou condições diferenciadas à prestação de seus serviços em razão de deficiência do solicitante, devendo reconhecer sua capacidade legal plena, garantida a acessibilidade. Parágrafo único. O descumprimento do disposto no *caput* deste artigo constitui discriminação em razão de deficiência”.

⁴⁴ “Assim, a qualificação notarial nada tem de ilegítima, quando resulta na negativa da lavratura de atos notariais em que compareça pessoa que não tenha condições de manifestar pessoalmente sua vontade, de forma livre, consciente e desimpedida. Muito pelo contrário, não podendo a pessoa exercer a autodeterminação sobre seus bens e direitos, torna-se vulnerável diante da vontade alheia, e a negativa do ato se dá por conta da ausência da vontade e não da deficiência. Impedir a violação dos direitos daquele que não tem condições de conhecer as consequências dos atos que pratica, é função acautelatória do notário” (OLGADO, José Lucas Rodrigues. A qualificação notarial após o advento do Estatuto da Pessoa com Deficiência cit., *on-line*).

⁴⁵ POISL, Carlos Luiz. Função notarial. *Revista de Direito Notarial*, São Paulo, v. 6, 2015, p. 49.

⁴⁶ “O Registro de Imóveis, como órgão pacificador de conflitos – instituto destinado à garantia da segurança jurídica do tráfego imobiliário –, bem como de exercer um filtro jurídico dos títulos que ingressam no fôlio real, surge no direito de propriedade como importante ferramenta para estabilizar as negociações e atos jurídicos que envolvem imóveis” (MELO, Marcelo Augusto S. A qualificação registral como tutela preventiva de conflitos. *Doutrinas Essenciais de Direito Registral [on-line]*, v. 6, dez. 2011. p. 2).

definitivo da inscrição, com seus efeitos próprios de eficácia constitutiva, declarativa ou de simples publicidade.⁴⁷

Como no caso da atividade notarial, no mister registral a qualificação se caracteriza pelo ato de análise do fato concreto trazido pelo indivíduo – no caso, o título cujo registro se pretende obter – à luz da normatividade jurídica incidente, efetuando-se ao fim juízo positivo ou negativo. É também uma operação intelectual calcada em juízo prudencial, ato que incumbe ao registrador sob pena de responsabilidade civil e penal, nos termos do art. 22 da Lei n.º 8.935/1994, desde que comprovado o dolo ou a culpa do agente.⁴⁸

Assim, caberá ao registrador examinar o título levado a seu conhecimento, em análise na qual deverá se atentar para a competência do expedidor do título, a existência de indícios de falsidade e o atendimento a todos os requisitos legais. Após a conclusão dessa atenta inquirição, incumbe-lhe a realização efetiva da qualificação, ato pelo qual julga, “avalia de acordo com o direito positivo e a experiência e se aproxima de um juízo positivo ou negativo para ao fim agir ou materializar a expressão de sua decisão”.⁴⁹

Por fim, conquanto distintas, é certo que as atividades notarial e registral se relacionam. Confira-se o caso prático do juízo de qualificação, função já citada e comum a ambos os agentes delegados. A qualificação notarial, não raro, se depara com a registral, sem subordinação entre uma e outra. Como explica Ricardo Dip,

[...] se é certo que, frequentemente, o registrador exerce uma tarefa dependente do prévio labor notarial, não menos correto é que a função registrária se antecipa também, pelo resultado da publicidade, à elaboração tabelioa, e o sistema de dúplice qualificação jurídica não vincula o registrador ao juízo notarial positivo.⁵⁰

Há aqui, em suma, uma dimensão de complementaridade. Tabeliães e registradores exercem, ambos, a função profilática da qualificação, cada um em sua esfera. E um não se vincula ao outro, de sorte que a passagem por ambos os crivos tende a reforçar ainda mais a garantia de segurança jurídica dos jurisdicionados.

Assim, ambas as esferas do serviço extrajudicial atendem às demandas distintas, embora profundamente associadas, da segurança jurídica e da própria justiça. Ao bem assessorar os

⁴⁷ JUNQUEIRA, José de Mello. Qualificação registral: sua independência e responsabilidade civil e administrativa disciplinar do registrador de imóveis. *Revista de Direito Imobiliário (on-line)*, v. 81, jul./dez. 2016. p. 3.

⁴⁸ Idem, p. 5-6.

⁴⁹ MELO, Marcelo Augusto S. A qualificação registral como tutela preventiva de conflitos cit., p. 9.

⁵⁰ DIP, Ricardo H. M. Sobre o saber registral (da prudência registral). *Doutrinas Essenciais de Direito Registral (on-line)*, v. 1, dez. 2011. p. 3.

cidadãos, incrementando o ingresso de sua vontade no mundo do direito, dando-lhe a necessária publicidade e revestindo-lhe de fé pública, a função dos agentes extrajudiciais coopera para a preservação dos direitos subjetivos dos indivíduos e de suas diversas associações.

Eis por que a curadoria da lei, desempenhada pelos agentes notariais e registrais quando da qualificação, não pode ser vista como resignada e burocrática deferência aos comandos formais do ordenamento, mas sim como imperativo cuja observância constitui o próprio requisito do bem comum⁵¹ e da paz social.⁵²

1.2 Relações com o Estado e a sociedade

Os cartórios inserem-se numa realidade sociojurídica complexa, entrando frequentemente em contato com outras instituições, órgãos sociais e com os próprios cidadãos. Nenhuma análise da atividade notarial e registral, assim, será completa sem uma prévia elucidação da dinâmica relacional dessa mesma atividade: numa palavra, como devem se comportar notários e registradores em face dos inúmeros pontos de conexão com outras instâncias.

Não há dúvida de que compete ao Poder Judiciário fiscalizar a atividade notarial e registral.⁵³ Nesse sentido, caberá sempre ao cidadão, irredimido com a decisão do titular da serventia contrária a seus interesses, o recurso à função administrativo-fiscalizadora do juízo competente, de acordo com a lei estadual ou distrital aplicável.⁵⁴

Contudo, ao desempenhar o ofício fiscalizatório, o Judiciário deve atentar ao fato de que o modelo do notariado latino não admite a atuação subordinada do agente delegado, que antes

⁵¹ “A justiça e a segurança jurídica, longe de ser realidades e conceitos antinômicos, são aspectos distintos do bem comum, e as exigências de segurança, na medida em que oferecem matéria e fim ao direito positivo, constituem, ao mesmo tempo, exigências da justiça; por isso, o direito normativo contém a segurança jurídica e é sua única possibilidade de existência” (DIP, Ricardo H. M. Sobre a qualificação no registro de imóveis cit., p. 10).

⁵² “Nesse mote, a função notarial é fundamental para se prevenir litígios, para garantir-se segurança jurídica na esfera de desenvolvimento voluntário do Direito e, conseqüentemente, fomentar a paz social, bem como para proporcionar às pessoas a um assessoramento jurídico altamente qualificado e dotado de características únicas” (BRANDELLI, Leonardo. A função notarial na atualidade cit., p. 4).

⁵³ Fiscalização, ademais, confirmada pelo art. 37 da Lei n.º 8.935/1994: “A fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos arts. 6.º a 13, será exercida pelo juízo competente, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal, sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado, quando da inobservância de obrigação legal por parte de notário ou de oficial de registro, ou de seus prepostos”.

⁵⁴ Direito dos cidadãos estabelecido no art. 30, XIV, da Lei n.º 8.935/1994. Art. 30: “São deveres dos notários e dos oficiais de registro: [...] XIII – encaminhar ao juízo competente as dúvidas levantadas pelos interessados, obedecida a sistemática processual fixada pela legislação respectiva”.

deve conduzir-se de modo independente.⁵⁵ Portanto, a regulação estatal não implica jamais a subordinação ou a cooptação do agente extrajudicial como parte do aparato estatal, mas antes um direcionamento, uma necessária normatização de suas atividades.⁵⁶

Por outro lado, e como indicado *supra*, a atividade notarial e registral tem a função de prevenir a superveniência de litígios, muitos dos quais seriam inevitavelmente levados à apreciação jurisdicional. Disso decorre, e será objeto de extensa análise em momento posterior da dissertação, a possibilidade de recolhimento de taxa de polícia, a qual representa parcela muito relevante do custeio da própria instituição judiciária. Como indica Gilson Carlos Sant’Anna, a receita do Fundo Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (FETJ) derivava, no percentual de 40%, do poder de polícia sobre a atividade notarial.⁵⁷

Dessarte, permite-se vislumbrar um cenário de profunda cooperação entre cartórios e Judiciário no ordenamento jurídico brasileiro. Enquanto este último garante a prestação do serviço notarial e registral de qualidade, por meio da fiscalização,⁵⁸ os cartórios contribuem para desafogar a jurisdição e prover-lhe recursos para seu custeio.

Ainda, e como mencionado anteriormente neste trabalho, alteração normativa de enorme relevância foi a inclusão do CNJ no texto constitucional (art. 92, I-A). Referido órgão, componente do Poder Judiciário, conta com a expressa atribuição de conhecer de reclamações contra órgãos prestadores de serviços notariais e registrais.⁵⁹

Oportuno ressaltar que recente decisão do STF, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.223/SP, reafirmou a competência dos Tribunais Estaduais, e

⁵⁵ FIGUEIREDO, Marcelo. Análise da importância da atividade notarial na prevenção dos litígios e dos conflitos sociais cit., p. 34-35.

⁵⁶ “O modelo da independência jurídica do registrador e do notário, como foi antecipado, ajusta-se, entre nós, ao direito posto: notário e oficial de registro são ‘profissionais do direito’, ‘dotados de fé pública’ (art. 3.º da Lei 8.935/1994), gozando ‘de independência no exercício de suas atribuições’ (art. 28 da Lei 8.935/1994). Daí que, submetidos à legalidade, têm o dever de observar ‘as normas técnicas estabelecidas’ pelo Poder que o fiscaliza (art. 30, XIV, da Lei 8.935/1994)” (DIP, Ricardo H. M. O paradigma da independência jurídica dos registradores e dos notários. *Revista de Direito Imobiliário*, (on-line), v. 42, set./dez. 1997. p. 5).

⁵⁷ SANT’ANNA, Gilson Carlos. O atual regime jurídico dos serviços notariais e de registro. *Doutrinas Essenciais de Direito Registral* (on-line), v. 7, p. 1157-1168, set. 2013.

⁵⁸ Sobre o tema, cf. DALLEONE, Rodrigo Fernandes de Lima. *O regime jurídico da função pública notarial e sua fiscalização pelo Poder Judiciário*. 2012. 163 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012, p. 107-142.

⁵⁹ Art. 103-B, III: “receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa”.

não do Poder Executivo, quanto à iniciativa de lei sobre a criação de serventias notariais e de registro.⁶⁰

Ao fazê-lo, a Corte, em voto relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo que atribuíam a competência exclusiva da iniciativa de lei acerca da “criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos” ao Governador do Estado. Fundamentou-se para tanto que os dispositivos de referida Constituição estadual contrariavam o art. 96, II, “d”, da Constituição da República, norma hierarquicamente superior.

Acerca do Executivo, é dado incontroverso que os serviços notariais e registrais não integram tal Poder. No entanto, em que pese os agentes notariais e registrais não poderem ser considerados funcionários públicos, tampouco componentes da administração pública, submetem-se a regramento jurídico semelhante, que partilha da mesma principiologia.

Assim, é possível a aplicação dos princípios regentes da administração pública, previstos no art. 37 da Constituição da República. Desse modo, caberá aos agentes delegados, na condição de agentes públicos, obedecer aos princípios da “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

No mais, os cartórios podem contribuir enormemente para a consecução das atividades desempenhadas pelo Poder Executivo. A título de exemplo, a promoção eficiente de políticas públicas não raro depende de informações completas e atualizadas da população. Esses são dados rotineiramente colhidos por serviços como o Registro Civil de Pessoas Naturais, os quais são enviados para órgãos da administração como o IBGE como subsídios para a confecção de estatísticas e de políticas públicas nos âmbitos municipal, estadual e federal.⁶¹ Outrossim, o planejamento urbano e as políticas de urbanismo e regulação fundiária dos municípios têm como indispensável auxílio as informações provenientes dos Registros de Imóveis.⁶²

⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.223/SP, Rel. Gilmar Mendes, *DJ* 13.03.2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2670068>. Acesso em: 25 ago. 2020.

⁶¹ Como explicam Jefferson Aparecido Dias e Olavo Figueiredo Cardoso Jr., o Registro Civil de Pessoas Naturais pode servir de ferramenta para a promoção de políticas públicas, “já que o Estado pode empregá-la como instrumento de planejamento público, tornando-se ainda mais eficaz na medida que há um intenso interesse estatal sobre a seara dos registros públicos, em particular sobre o RCPN” (O registro civil das pessoas naturais: instrumento do biopoder e de auxílio ao planejamento urbano. *Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas*, v. 4, n. 1, p. 2, jan./jun. 2018).

⁶² Sobre o tema, cf. RAMBO, Luiz Inácio. *Uma proposta para conexão do Registro de Imóveis ao Cadastro Imobiliário Urbano*. 2005. 243 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2005, Florianópolis, p. 156-170.

Há ainda outros pontos de intersecção entre serviços extrajudiciais e Poder Executivo. Em 2019, o CNJ editou o Provimento n.º 88/2019, que dispõe “sobre a política, os procedimentos e os controles a serem adotados pelos notários e registradores visando à prevenção de crimes de lavagem de dinheiro” e “do financiamento do terrorismo”. Ao fazê-lo, o Conselho acabou por recrutar os cartórios na luta contra a perpetração de crimes de ordem financeira, muitos dos quais passam pelos agentes delegados quando da realização de diversos serviços, como a lavratura de escrituras públicas fundadas em fraude ou simulação, ou ainda no registro de títulos provenientes de atividades ilegais.

Para tanto, criou-se aos agentes delegados o dever de avaliar a eventual ocorrência de atividades econômicas suspeitas e/ou incomuns que “possam configurar indícios dos crimes de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo” (art. 5.º). Em caso positivo, caber-lhes-á comunicar a ocorrência de tais atividades ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), órgão do Ministério da Fazenda com competência de identificar, disciplinar e punir atividades ilícitas de lavagem de dinheiro. Trata-se, portanto, de uma salutar coordenação entre um órgão de cúpula do Poder Executivo Federal com a estrutura capilarizada dos agentes notariais e registrares, difusos por todo o território nacional.

No âmbito dos tabelionatos de protesto, note-se ainda a recente alteração da Lei de Protesto de Títulos, que inseriu o parágrafo único do art. 1.º da norma, permitindo assim incluir as certidões de dívida ativa da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, bem como de autarquias e fundações públicas, como espécies de títulos sujeitos a protesto. O dispositivo foi levado a exame por parte do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial n.º 1.686.659/SP, submetido ao rito dos recursos repetitivos. Na ocasião, ao confirmar a legalidade do art. 1.º, parágrafo único, da Lei n.º 9.492/1997, a Primeira Seção daquela Corte afirmou que “a Fazenda Pública possui interesse e pode efetivar o protesto da CDA, documento de dívida, na forma do art. 1.º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997, com a redação dada pela Lei 12.767/2012”.⁶³

No julgamento do recurso, o relator Ministro Herman Benjamin rejeitou a alegação de que a possibilidade da cobrança judicial da dívida ativa, por meio da execução fiscal, retiraria o interesse da Administração Pública de se valer de via extrajudicial para cobrar com eficiência seus créditos. Pelo contrário, a via mais célere e eficaz do Protesto de Títulos, prosseguiu o relator, deve constituir alternativa à disposição da Fazenda Pública, desde que respeitado o princípio da legalidade. Assim, também no contexto tributário os serviços extrajudiciais podem

⁶³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Recurso Especial n.º 1.686.659/SP, Rel. Herman Benjamin, *DJe* 11.03.2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/resp-1686659-protesto-cda-fazenda.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020.

contribuir para a atividade do Poder Executivo, propiciando maior eficiência na recuperação de créditos devidos ao Poder Público.

Entretanto, talvez a política pública mais notável relacionada aos serviços notariais e registrais diga respeito ao acesso à cidadania promovida pela gratuidade de diversos serviços extrajudiciais, em particular (mas não exclusivamente) no âmbito do Registro Civil de Pessoas Naturais.⁶⁴

O direito brasileiro elenca uma série de gratuidades dos serviços extrajudiciais. Em primeiro lugar, o art. 45 da Lei Federal n.º 8.935/1994 assegura a todos a gratuidade no registro civil de nascimento e de óbito, bem como a primeira certidão respectiva. Além disso, aos “reconhecidamente pobres” garante a gratuidade para quaisquer certidões de nascimento e óbito, e não apenas a primeira via. Os atos gratuitos ainda se espriam por diversas outras fontes normativas, a ver: a gratuidade na celebração do casamento (art. 1.512 do Código Civil); do registro da adoção (art. 141, § 2.º, do ECA), do arrolamento de bens procedido por autoridade fiscal (art. 64, § 5.º, I, da Lei n.º 9.532/1997), da regularização fundiária de interesse social (art. 290-A da Lei n.º 6.015/1973) e a gratuidade das despesas na escritura pública do Programa Minha Casa, Minha Vida (art. 43 da Lei n.º 11.977/2009), entre inúmeros outros.

Trata-se da previsão de um benefício com o nítido escopo de assegurar a fruição de direitos fundamentais da população, independentemente de condição econômica. Os atos considerados gratuitos são assumidos pelo Poder Público como de tal maneira essenciais aos indivíduos e à própria sociedade, que seu pagamento não pode servir de óbice à sua disponibilização a todos os cidadãos. Sendo certo, todavia, que todos os direitos têm custos,⁶⁵ a gratuidade não pode se dar sem nenhuma forma de custeio para a realização dos serviços. Afinal de contas, os agentes envolvidos na realização dos atos necessitam remuneração, assim como os estabelecimentos físicos em que se desenvolve a função pública e as comodidades materiais necessárias (papel, impressora, energia elétrica) representam custo relevante.

A forma encontrada de custeio de tais atividades, portanto, reside frequentemente nos repasses financiados pelos Fundos de Apoio ao Registro Civil de Pessoas Naturais estaduais, mantidos pelos valores recolhidos por outros cartórios cuja atividade não costuma ser gratuita.

⁶⁴ SOUZA, Aline Darcy Flôr de. Gratuidade da certidão de nascimento e seus reflexos na atividade registral. *Revista dos Tribunais (on-line)*, São Paulo. v. 970, ago. 2016.

⁶⁵ “[...] But why should cost consciousness diminish our commitment to the protection of the basic rights? to ask what rights cost, first of all, is not to ask what they are worth. If we could establish to the last penny what we would cost to enforce, say, the right of equal access to justice in a given budgetary year, we would still not know how much we, as a nation, should spend on it. That is a question for political and moral evaluation, and it cannot be settled by accounting alone” (HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights*. New York: W.W. Norton & Company, 1999. p. 28).

Assim, atinge-se também uma finalidade redistributiva, à medida que o custeio de alguns serviços extrajudiciais serve para o financiamento de outros serviços, indispensáveis, aos cidadãos vulneráveis, numa dinâmica que também atende a um propósito do Poder Público.

Por fim, o Poder Legislativo disciplina a atividade dos agentes notariais e registrais por meio da edição das leis que servirão de parâmetro à atividade dos titulares das serventias. Como já citado, toda a disciplina da atividade notarial e registral (Lei n.º 8.935/1994), dos registros públicos (Lei n.º 6.015/1973), do protesto de títulos (Lei n.º 9.492/1997), bem como os Códigos Civil, de Processo Civil e inúmeros outros diplomas jurídicos, influenciam diretamente a atividade dos notários e registradores.

Referidos diplomas legislativos servem, ao fim e ao cabo, como norte de toda a atividade dos agentes, seja prescrevendo-lhes o meio de atuação, seja orientando sua finalidade, à medida que notários e registradores aplicam exatamente a lei como crivo para a aferição da validade dos atos e títulos submetidos à sua análise. Não é falso, em tais condições, explicar a atividade dos agentes delegados como executores e fiscais do principal produto do Poder Legislativo: a atividade legiferante. Assim como há uma dependência *estrutural* dos agentes para com os legisladores, há uma dependência da ordem da *efetividade* dos legisladores para com os agentes, que tenderão a assegurar a eficácia dos comandos normativos na realidade concreta.

Além dessas considerações, há outras questões de relevo para análise. Com relação à estrutura dos cartórios, é do Poder Legislativo a atribuição de traçar sua competência, as circunscrições dos registros, bem como as decisões referentes à acumulação ou desacumulação de serventias extrajudiciais. E isso por força do art. 236, § 1.º, da Constituição da República, que dispõe ser da Lei a atribuição para regular as atividades dos agentes notariais e de registro.⁶⁶ Da mesma forma está regulada a disciplina relativa aos emolumentos extrajudiciais, prevista no § 2.º do art. 236 do texto constitucional.⁶⁷

Ademais, veja-se que vários dos mais relevantes atos da vida político-partidária do Brasil, essencial para toda a atividade do Poder Legislativo, dependem da participação dos serviços notariais e de registro. A título de exemplo, veja-se que o registro de partido político deve ser realizado no Registro Civil de Pessoas Jurídicas de sua sede, como dispõe o art. 8.º da Lei n.º 9.096/1995,⁶⁸ podendo a ficha de apoio para partido político ter sua firma

⁶⁶ Art. 236, § 1.º: “Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário” (grifos nossos).

⁶⁷ Art. 236, § 2.º: “Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro”.

⁶⁸ Art. 8.º: “O requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas do local de sua sede, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a

reconhecida por tabelionato de notas. Também é conhecido o papel dos tabelionatos de notas para as eleições, ao lavrarem atas notariais sobre *fake news* e crimes eleitorais, o que orienta com muito mais assertividade o juízo eleitoral.

Por fim, da mesma forma como no caso do Poder Executivo, o envio de estatísticas pelos cartórios pode servir de base para a criação e o delineamento de políticas públicas, orientando assim a atividade dos parlamentares por meio da elucidação dos principais problemas sociais brasileiros.

Para além dos entes políticos dos três poderes, a atividade notarial e de registro contribui para a estabilidade das instituições e a segurança jurídica em todos os âmbitos, auxiliando entidades públicas e privadas, bem como a população em geral.

A relação entre cartórios e usuários é uma questão apta a ser analisada por múltiplas perspectivas. A mais importante delas diz respeito à capacidade da atividade notarial e de registro em possibilitar o acesso à justiça, no sentido de acesso à efetividade de direitos, não necessariamente à tutela jurisdicional. Afinal, a desjudicialização brasileira se caracteriza em grande medida pela expansão de competências dos titulares de cartórios.

Em que pese não existir hierarquia entre direitos fundamentais, sustentam Mauro Cappelletti e Bryant Garth que o acesso à justiça é o mais básico deles, pois por meio dele são garantidos todos os demais.⁶⁹ Embora haja certo exagero nessa afirmação, o acesso à justiça é de fato o veículo pelo qual a efetivação de todos os demais direitos é garantida. No Brasil, o acesso à justiça é delimitado na Constituição Federal por diversas normas, tais como o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5.º, XXXV), o direito à assistência judicial integral e gratuita aos necessitados (art. 5.º, LXXIV) e a gratuidade do *habeas corpus* e do *habeas data* (art. 5.º, LXXVII).

Contudo, como demonstram Cappelletti e Garth,⁷⁰ o acesso à justiça encontra obstáculos materiais para sua efetivação, tais como a dificuldade em arcar com as despesas judiciais (custas, honorários advocatícios) e em realizar os direitos transindividuais por meio dos institutos clássicos do processo civil. Segundo os autores, as diversas soluções apresentadas

101 (cento e um), com domicílio eleitoral em, no mínimo, 1/3 (um terço) dos Estados, e será acompanhado de: I – cópia autêntica da ata da reunião de fundação do partido; II – exemplares do Diário Oficial que publicou, no seu inteiro teor, o programa e o estatuto III – relação de todos os fundadores com o nome completo, naturalidade, número do título eleitoral com a Zona, Seção, Município e Estado, profissão e endereço da residência”.

⁶⁹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 2002. p. 12-13.

⁷⁰ Idem, p. 29.

para a superação dessas “barreiras de acesso à justiça” se distinguem em etapas bem definidas, que denominaram “ondas de renovação do processo”.

Com efeito, a *primeira onda* buscou combater o obstáculo do custo de acesso à justiça, pelo fornecimento de representação judicial individual gratuita (é o caso da advocacia *pro bono* – assistencial, sem remuneração); da advocacia dativa (feita por particulares, mas remunerada pelo Estado); e da assistência judicial como serviço público, prestada por órgãos do Estado, conforme previsto no art. 131 da Constituição Federal. Neste último caso, também se enquadra a Defensoria Pública (art. 134da Constituição Federal). A *segunda onda* de acesso à justiça buscou combater o óbice da representação dos interesses difusos, mediante uma releitura dos clássicos institutos processuais e o papel dos tribunais, superando a visão individualista do devido processo judicial e desenvolvendo as ações coletivas. Por fim, a *terceira onda* tem como foco o acesso à justiça em si mesmo, abarcando as duas primeiras como possibilidades de melhora da satisfação desse direito.⁷¹ Esse processo não se resume à representação individual ou mesmo coletiva de direitos, mas consiste na criação de “novos mecanismos procedimentais que tornem os direitos exequíveis”.⁷²

Entende-se que, para ser eficaz, o acesso à justiça deve buscar o baixo custo, a informalidade, a celeridade e o uso de conhecimentos práticos (além dos jurídicos),⁷³ sem olvidar das garantias processuais básicas, sobretudo as relativas à imparcialidade do juízo e ao contraditório.⁷⁴

Todavia, mesmo com essas inovações, é notório que o Judiciário não apresenta estrutura suficiente para satisfazer todas as demandas geradas pela sociedade brasileira contemporânea, seja pelo crescimento demográfico, seja pela cultura de litigiosidade.⁷⁵ Não obstante as aludidas normas constitucionais que asseguram o acesso à justiça – acompanhadas de vasta legislação regulamentadora –, somadas a todos esses avanços técnicos e institucionais, a realidade prática demonstra que não há possibilidade de o Judiciário efetivamente garantir o acesso à justiça a toda a sociedade.

⁷¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça* cit., p. 68-69.

⁷² MESQUITA, Maíra C. P. Princípio da inafastabilidade da jurisdição. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24807/do-principio-da-inafastabilidade-da-jurisdicao>. Acesso em: 16 jun. 2019.

⁷³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça* cit., p. 83-94.

⁷⁴ No Brasil, a criação dos Juizados Especiais – em que vigem justamente os princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade (art. 2.º da Lei n.º 9.099/1995) – é perfeitamente compatível com essa terceira etapa de desenvolvimento do acesso à justiça.

⁷⁵ Aduz Magda Hruza de Souza Alqueres Ferreira que a adoção de métodos alternativos “enseja a mudança cultural da sociedade brasileira na concepção da autoria da solução e na não judicialização do conflito” (A negociação na mediação de conflitos. *Revista da Associação Brasileira de Advocacia Trabalhista*, Belo Horizonte, ano 4, n. 4, p. 174, jan./dez. 2016).

Diante do exposto, como necessidade de garantir esse direito, surgiu o fenômeno da desjudicialização, a qual consiste na busca pela justiça por vias alternativas, que prescindem do Judiciário ao menos de maneira direta e imediata. A desjudicialização não implica necessariamente a criação de novas instituições, mas, em grande medida, diz respeito à reformulação de instituições já consolidadas, de forma a expandir sua aplicação prática.

No que tange à primeira onda de acesso à justiça, os cartórios contribuem com a diminuição da carga de trabalho da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias Estaduais, das Procuradorias Municipais e das Defensorias Públicas Estaduais. No tocante à segunda onda, auxiliam nos trabalhos do Ministério Público e dos Tribunais de Contas. Com relação à terceira onda, as serventias extrajudiciais podem pacificar conflitos que seriam submetidos aos Juizados Especiais (em regra, de maneira muito mais célere).

Nesse contexto, a mediação e a conciliação, no âmbito das serventias extrajudiciais, são regulamentadas pelo Provimento n.º 67/2018 do CNJ. Desde logo, percebe-se que em vários momentos o ato normativo procurou ressaltar o caráter voluntário da conciliação e da mediação. São procedimentos expressamente previstos como “facultativos” (art. 2.º) – qualificação que deve constar na notificação da parte requerida (art. 20) –, podendo ter como objeto apenas “direitos disponíveis ou indisponíveis que admitam transação” (art. 12).

Na prática, essa contribuição reflete numa diminuição da carga de trabalho nos órgãos públicos que integram as chamadas “funções essenciais à justiça”: seja porque os conflitos são resolvidos nos cartórios (pela mediação, conciliação ou arbitragem), seja porque são evitados, por meio da profilaxia jurídica perpetrada pela qualificação notarial e registral bem executada.

Por outro lado, a opção legislativa pela desjudicialização é altamente benéfica aos cidadãos. Várias das atribuições tipicamente jurisdicionais passaram aos titulares de cartórios, demonstrando inequívoca intenção do legislador pátrio em prestigiar os serviços notariais e registrais⁷⁶ como veículos seguros de acesso à justiça.

Ao ser questionado sobre esse assunto, em entrevista, disse o Ministro Gilmar Mendes que a alta qualificação técnica dos delegatários permite-lhes “pacificar determinadas controvérsias, achar novas formas de soluções de litígios, e aproveitar, inclusive, a própria cultura nossa de valorização dos cartórios”.⁷⁷ Por sua vez, segundo a juíza de direito e pós-doutora Trícia Cabral, a solução alternativa de conflitos via cartórios é bem-vinda “por oferecer

⁷⁶ SOUZA, Lígia A. R. A importância das serventias extrajudiciais no processo de desjudicialização. Disponível em: <https://bit.ly/2Od56f7>. Acesso em: jun. 2019.

⁷⁷ ANOREG/SP. SINOREG/SP. Cartórios com você. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/revistas/cartorios/Cartorios-Com-Voce-07.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2019.

ao cidadão um ambiente seguro para a solução de seus conflitos, especialmente nas localidades em que os Cejuscs ainda não foram instalados”.⁷⁸

Quanto à área econômico-financeira, no Brasil, é comum que devedores contumazes se esquivem ao adimplemento por diversos meandros processuais, apostando nas dificuldades de recebimento judicial de valores. Assim, uma das frentes mais relevantes na desjudicialização é a *otimização da recuperação de créditos*.⁷⁹ Nesse sentido, o instituto do protesto de títulos é de extrema eficácia como método de coerção ao adimplemento. Diante disso, a Lei n.º 9.492/1997 trouxe consequências positivas ao sistema de mercado, ao alargar as competências do tabelião de protesto, afastando a natureza exclusivamente cambiária dos documentos protestáveis.

Na mesma seara, o art. 17, IV, da Lei n.º 9.514/1997 passou a prever, no âmbito dos registros de imóveis, a alienação fiduciária de bem imóvel. Trata-se de um avanço em caráter de desjudicialização, uma vez que a consolidação da propriedade resolúvel ocorre perante o registrador de imóveis, em procedimento mais célere e simplificado (art. 22 e seguintes da Lei). Frise-se que, tendo sido o bem espontaneamente oferecido em garantia, o devedor automaticamente *renuncia a qualquer indisponibilidade em seu favor*. Nesse contexto, a caracterização do imóvel como bem de família não afasta a possibilidade de consolidação da propriedade.

No tocante à esfera familiar e personalíssima, a Lei n.º 11.441/2007 (modificando o Código de Processo Civil de 1973, então em vigor) passou a prever a possibilidade de que o tabelião de notas realizasse o inventário, a partilha, a separação e o divórcio. Para regulamentar tais procedimentos, o CNJ publicou a Resolução n.º 35/2007. Aos propósitos deste trabalho, convém destacar a eficácia dos atos praticados pelos notários, cujas escrituras consensuais não dependem de homologação, sendo desde logo títulos hábeis para registro (art. 3.º), bem como a facilitação pela via extrajudicial, à qual se pode acorrer mesmo se existente um processo judicial (art. 2.º).

Ainda nessa seara, a partir da Lei n.º 12.100/2009 há previsão da retificação extrajudicial de assentos civis para “erros que não exijam indagação para a constatação imediata de

⁷⁸ CABRAL, Trícia N. X. Permitir que cartórios façam conciliação e mediação é iniciativa bem-vinda. *Conjur, Opinião*, 5 abr. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-05/tricia-navarro-permitir-conciliacao-cartorios-medida-bem-vinda>. Acesso em: 9 jul. 2019.

⁷⁹ É possível que se questione como a garantia da efetividade de direitos aos “detentores de capital” pode contribuir para o acesso à justiça para todos. Contudo, fato é que o inadimplente contumaz não prejudica apenas seus credores. Na ânsia de retardar a satisfação de seus débitos, ele contribui para o inchaço do Poder Judiciário, pois impõe morosidade artificial às demandas em que é réu e ajuíza toda sorte de medidas para retardar o pagamento de suas dívidas.

necessidade de sua correção” (art. 1.º). Essa lei modificou a Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6.015/1973); o art. 110 aduz que o pedido de retificação pode ser feito “mediante petição assinada pelo interessado, representante legal ou procurador, direcionada ao tabelião/registrador”. Essa lei foi parcialmente revogada pelo teor da Lei n.º 13.484/2017, dispensando-se a necessidade de participação do *parquet* em todos os procedimentos.

A respeito da questão fundiária, a Lei n.º 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), previu a possibilidade da usucapião extrajudicial em seu art. 60.⁸⁰ Mesmo esse dispositivo tendo sido revogado pela Lei n.º 13.465/2017, a previsão da usucapião extrajudicial no âmbito da Regularização Fundiária Urbana (REURB) foi mantida pelo disposto no art. 26, § 1.º.⁸¹

Em 2016, a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015 expandiu a competência do registrador para todas as hipóteses de usucapião, ao inserir o art. 216-A na Lei de Registros Públicos. Além de vincular a atuação do registrador a um determinado contexto que demande maior celeridade e intervenção estatal – com o PMCMV e a REURB –, o art. 216-A da Lei 6.015/1973 é uma norma de natureza procedimental e de ampla abrangência. Ao prever que, “sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião”, o legislador deixa claro que qualquer hipótese de usucapião é passível de ocorrer perante o registrador, mesmo outras que venham a surgir no futuro. O Provimento n.º 65/2017 do CNJ regulamenta a matéria e o procedimento da usucapião extrajudicial.

Paralelamente à expansão de competência dos titulares de registros de imóveis, tal norma também abrangeu a competência dos notários, pois a petição de usucapião extrajudicial é condicionada à apresentação da ata notarial da posse (art. 216-A, I), realizada pelo Tabelião de Notas. Nessa previsão, o legislador prestigia o sistema de *dupla qualificação*, inerente ao regime imobiliário do Brasil. Embora a usucapião não seja trânsito de propriedade (mas aquisição originária), a dupla qualificação é medida que favorece a segurança jurídica em torno dos títulos imobiliários – o que é louvável levando-se em consideração as dimensões continentais do País e suas tradições jurídicas.

⁸⁰ Assim dispunha dispositivo, hoje revogado: “Art. 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal”.

⁸¹ “Art. 26. [...] § 1.º Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.”

Por fim, ressalta-se o importante papel dos Registros Cíveis de Pessoas Jurídicas para o registro de pessoas jurídicas não empresariais. Nos termos do art. 114, parágrafo único, da Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6.015/1973) prevê-se a possibilidade de registro de veículos de imprensa como “jornais, oficinas impressoras, empresas de radiodifusão e agências de notícias.”⁸² Além disso, entidades da sociedade civil como “sociedades, fundações e partidos políticos” também dependem de registro (art. 120).

⁸² Cf. CENEVIVA, Walter. *Lei dos Registros Públicos comentada*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. *passim*.

2 A NATUREZA JURÍDICA DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS

Para melhor compreender a natureza dos emolumentos extrajudiciais, buscar-se-á traçar seu conceito e sua natureza jurídica, à luz da literatura notarial e registral e da jurisprudência a respeito.

Nesse caso, diversos são os entendimentos esposados na doutrina brasileira. Das variadas interpretações propostas destacam-se duas: (i) a tese segundo a qual os emolumentos dos notários e dos registradores se enquadrariam na categoria dos tributos; (ii) a tese que defende a natureza privatística dos emolumentos extrajudiciais. Estabelecidas essas premissas, o presente capítulo analisará quais das posições encontra respaldo mais sólido no ordenamento jurídico pátrio.

2.1 A conformação positiva dos emolumentos extrajudiciais a partir da Constituição Federal e das normas gerais

A análise a ser realizada partirá do texto constitucional para deduzir as legislações federais e estaduais que regulamentam a matéria.

Como já abordado, a atividade notarial e de registro é prevista no art. 236 da Constituição Federal. Convém ressaltar o disposto no § 1.º do dispositivo citado, segundo o qual normas gerais devem regulamentar a atividade,⁸³ pois certos aspectos dos emolumentos decorrem delas. Assim, interessa nesse tópico a análise do § 2.º da mesma norma: “artigo 236 [...] § 2.º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro”.

A lei a que se refere esse dispositivo é a Lei Federal n.º 10.169/2000 (Lei dos Emolumentos). A lei é sucinta, contando com apenas dez artigos que orientam a forma pela qual o valor dos emolumentos deve ser estabelecido, bem como questões correlatas.

A competência estadual para determinar o valor dos emolumentos é prevista no art. 1.º da citada lei, cujo parágrafo único trouxe a diretriz geral de que esse valor “deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados”. Nesse sentido,

⁸³ Constituição Federal: “Art. 236 [...] § 1.º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário”.

a Lei n.º 10.169/2000 complementa a Lei n.º 8.935/1994, cujo art. 28 garante aos notários e registradores a “percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia”.

Embora a Lei n.º 8.935/1994 preveja o direito à percepção dos emolumentos integrais, é a Lei n.º 10.169/2000 quem regulamenta os critérios para delimitação dos valores dos emolumentos. O *caput* do art. 2.º orienta que a fixação dos valores deve levar em conta a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro, devendo ainda considerar que os atos comuns aos vários tipos de serviços notariais e de registro serão remunerados por emolumentos específicos, isto é, fixados para cada espécie de ato.

Além disso, essa fixação deve considerar a diferença entre atos relativos a situações jurídicas sem conteúdo financeiro e com conteúdo financeiro. No primeiro caso, o valor dos emolumentos atenderá às peculiaridades socioeconômicas da região; no segundo caso, os emolumentos serão fixados mediante a observância de faixas que estabeleçam valores mínimos e máximos. Nessa segunda hipótese, quando existe avaliação judicial ou fiscal determinando o valor de certo bem ou situação jurídica (tais como valor venal do imóvel definido pelo Fisco e avaliação judicial do bem penhorado, por exemplo), o valor apurado nessa avaliação é que estipulará a base de cálculo para os emolumentos (art. 2.º, § 1.º, da Lei n.º 10.169/2000). Afora essas considerações, o § 2.º do art. 2.º da Lei n.º 10.169/2000 traça limites para emolumentos referentes à constituição de direitos reais de garantia mobiliária ou imobiliária destinados ao crédito rural.

Além da Lei n.º 10.169/2000, a Lei n.º 8.935/1994 contempla direitos e deveres dos notários e registradores no que tange aos emolumentos. O primeiro dever é respeitar o valor dos emolumentos,⁸⁴ o que implica o fato de não serem concedidos descontos indevidos, quando praticar os atos de seu ofício “sem ônus maiores que os emolumentos devidos pelo ato” (art. 7.º, parágrafo único, da Lei n.º 8.935/1994). Nesse sentido, a cobrança indevida de emolumentos é considerada infração, ainda que sob a alegação de urgência (art. 28, III, da Lei n.º 8.935/1994). Ainda, a Lei n.º 8.935/1994 contempla o dever de informação aos usuários sobre o valor fixado para os emolumentos (art. 30, VII, da Lei n.º 8.935/1994⁸⁵), bem como o dever de dar recibo.⁸⁶

Salvo essas previsões específicas, devem ser levadas em conta para fins de delimitar os fatos imponíveis passíveis de incidência dos emolumentos as leis que regem os serviços

⁸⁴ Lei 8.935/1994: “Art. 30. [...] VIII – observar os emolumentos fixados para a prática dos atos do seu ofício”.

⁸⁵ Lei 8.935/1994: “Art. 30 [...] VII – afixar em local visível, de fácil leitura e acesso ao público, as tabelas de emolumentos em vigor”.

⁸⁶ Lei 8.935/1994: “Art. 30. [...] IX – dar recibo dos emolumentos percebidos”.

notariais e registrais (tais como a Lei n.º 6.015/1973 e a Lei n.º 9.492/1997). Ainda em caráter federal, é preciso considerar que a regulamentação do CNJ pode conter especificações acerca da matéria de emolumentos.

Isso posto, existe a regulamentação estadual, que concretiza as normas gerais. Enquanto a norma geral traça os parâmetros gerais da tributação, cada Unidade Federativa (leia-se: Estados e Distrito Federal) tem competência para estabelecer e delimitar os atos sobre os quais incidirão os emolumentos e o seu respectivo valor.

Como mencionado, tanto a Lei n.º 10.169/2000 quanto a Lei n.º 8.935/1994 têm a função de norma geral a ser detalhada por legislações especiais de competência estadual, seja por meio de leis formais (as “Leis de Emolumentos”), seja por meio de regulamentações administrativas (os chamados “Códigos de Normas” estaduais).

Nesse ponto, é preciso ressaltar que a regulamentação administrativa – do CNJ ou dos Tribunais Estaduais – não pode, evidentemente, criar ou majorar emolumentos – em respeito ao princípio da estrita legalidade tributária, contemplado no art. 150, I, da Constituição Federal. Todavia, isso não significa que não tenham relevância para essa matéria, pois podem explicitar conceitos necessários à interpretação das normas e estipular obrigações acessórias.

Analogamente, é o mesmo que ocorre com toda a regulamentação administrativa exarada pelo Fisco (federal, estadual e municipal). A peculiaridade no caso dos emolumentos é que essa regulamentação não é feita pelo Poder Executivo, mas pelo Poder Judiciário em sua função atípica. Daí não existir uma regulamentação municipal concernente a emolumentos, já que não há Judiciário municipal no Brasil.

2.2 A controvérsia sobre a natureza jurídica dos emolumentos a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Por ser basilar a consideração da jurisprudência como fonte do direito, dispensam-se maiores justificações a respeito da importância de reputá-la num estudo científico jurídico. Assim, no caso, feita uma primeira análise dos principais dispositivos legais que delimitam a conformação legislativa dos emolumentos extrajudiciais, passa-se à verificação da jurisprudência que, interpretando as normas do ordenamento jurídico, diz o direito concretamente.

Antes, porém, convém delimitar o escopo da pesquisa, que versará eminentemente pela análise de julgados oriundos do STF, pois nesse caso o recorte metodológico merece uma justificação.

Depois dessa justificativa, tomará lugar a exposição do entendimento atual do STF a respeito da natureza dos emolumentos extrajudiciais, seguida de breve retomada histórica dos julgamentos feitos pela Suprema Corte brasileira.

2.2.1 *Fundamentos para a delimitação da pesquisa jurisprudencial*

No ordenamento jurídico brasileiro, a interpretação da lei, em última instância, é resolvida perante as Cortes Superiores (Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça). Evidentemente, nem todas as questões jurídicas são levadas à apreciação delas, mas, se elas tiverem competência, seu entendimento é o que define a jurisprudência pátria.

O debate exposto neste trabalho – discussão a respeito da validade de exações sobre emolumentos com destinação de valores para entidades alheias ao Poder Judiciário – é de competência do STF. A razão disso é evidente: quando há matéria referente à Constituição Federal, a divergência de entendimentos é dirimida no STF, por meio de ações de controle de constitucionalidade difuso ou concentrado. Noutras palavras, se houver matéria constitucional – o que acontece muitas vezes, tendo em vista o caráter analítico da Constituição de 1988 –, o STF será a Corte responsável pela última análise. Nesse contexto, estando o Sistema Tributário Nacional previsto na Carta Magna, o julgamento do STF assume importância sem paralelo para a definição dos conceitos tributários.

Tendo em vista as questões de hierarquia e competência, justifica-se a relevância do que é decidido pelo STF, visto que se traduz em verdadeiro direcionamento de toda a jurisprudência brasileira. Portanto, o estudo está centrado na jurisprudência do STF, embora sejam importantes as considerações de ordem doutrinária.

Sabe-se que a ciência jurídica contemporânea vê nas Cortes Supremas, ainda que nos sistemas de *Civil Law*, uma função não apenas de Cortes de Justiça ou de tribunais de cassação, mas como autênticas Cortes de Precedentes, cuja finalidade precípua é dar sentido ao direito objetivo, desenvolvendo-o dentro das balizas da segurança jurídica e da tutela dos direitos fundamentais. Acerca desse papel das Cortes Supremas,⁸⁷ ensina Daniel Mitidiero:

⁸⁷ Note-se que, na doutrina de Daniel Mitidiero, o termo Cortes Supremas não delimita apenas a Suprema Corte (STF), mas delimita uma função desempenhada também pelo Superior Tribunal de Justiça. (CF: *Cortes Superiores e Cortes Supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. São Paulo: RT, 2013. p. 32).

O objetivo da Corte é orientar a aplicação do Direito mediante a *justa interpretação da ordem jurídica*, sendo o caso concreto apenas um pretexto para que essa possa formar *precedentes*. O caso concreto serve como *meio* para que a Corte Suprema possa exercer sua função de adequada interpretação da ordem jurídica. A eficácia das decisões da Corte Suprema *vincula toda a sociedade civil e todos os órgãos do Poder Judiciário*, constituindo o *precedente fonte primária do Direito*.⁸⁸

O respeito aos precedentes obrigatórios não é simples posição doutrinária, mas foi recepcionado pela legislação. A disposição consta do art. 926⁸⁹ do Código de Processo Civil, que prevê a necessidade de os tribunais uniformizarem e manterem estável a jurisprudência, devendo inclusive emitir enunciados e súmulas correspondentes a sua jurisprudência dominante (art. 926, § 1.º⁹⁰). No mesmo sentido, o art. 927 contempla uma série de situações em que os magistrados são compelidos a respeitarem o *stare decisis* (seja das Cortes Superiores, seja dos Tribunais locais a que estejam subordinados). E, caso haja superação de precedentes, é necessária “fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia” (art. 927, § 4.º, do CPC).

Tendo em vista essa estrutura processual, analisar o entendimento mais recente da Corte de maior hierarquia que se pronuncia sobre determinado tema é a forma mais eficaz para se extrair o entendimento do Poder Judiciário. Isso porque, ao menos idealmente, todos os tribunais e magistrados singulares deveriam seguir o entendimento das Cortes Supremas, em especial do STF.⁹¹ Nesse sentido:

O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, como cortes responsáveis por dar a *última palavra* a respeito da interpretação da Constituição e da legislação infraconstitucional federal na ordem jurídica brasileira, devem ser pensados como *Cortes Supremas*, a fim de que se possa reconstruí-los em termos conceituais, estruturais, funcionais e eficaciais a partir de um quadro teórico capaz de fornecer *soluções coerentes* aos problemas ligados à interpretação judicial no Estado Constitucional. Nessa linha, [...] são cortes que *outorgam sentido* à Constituição e à legislação infraconstitucional federal e visam a *reduzir a equivocidade* dos enunciados linguísticos em que o Direito comumente é vazado. *São cores, em última*

⁸⁸ MITIDIERO, Daniel. *Cortes Superiores e Cortes Supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente* cit., p. 53. Grifos do autor.

⁸⁹ Código de Processo Civil: “Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”.

⁹⁰ Código de Processo Civil: “Art. 926. [...] § 1.º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante”.

⁹¹ Nesse sentido tem-se os seguintes dispositivos do CPC: “Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”; “Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: I – as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade”.

*análise, que decidem o sentido da Constituição e da legislação infraconstitucional federal.*⁹²

Isso posto, impõe-se a pesquisa dos vários julgamentos que, submetidos ao Pretório Excelso nos últimos anos, vêm atribuindo sentido concreto aos conceitos de emolumentos extrajudiciais (sua natureza privada ou pública, função de custeio e/ou de justa remuneração dos agentes titulares etc.), de repasses dos seus valores para outros órgãos componentes do Judiciário ou não, e ainda da posição jurídica dos agentes titulares em meio à problemática.

Todavia, não basta o exame superficial das ementas dos julgados. Inicialmente, o intuito é analisar a *ratio decidendi* conformadora do entendimento dos principais julgados. Apenas um exame mais aprofundado permitirá conferir até que ponto a tese vencedora abordou, de forma satisfatória, a integralidade dos aspectos concernentes à questão discutida, surgindo daí a possibilidade de tecer juízos de valor sobre a revisão técnica dos posicionamentos adotados.

Fundamental também o aprofundamento das razões expostas no voto vencedor, na condição de “fundamento majoritário” da decisão, bem como das razões defendidas pelos votos dissidentes.⁹³ Tratando-se de uma pesquisa acadêmica, a análise das teses centrais e vencedoras não dispensará a consideração dos *obiter dictum* – isto é, os argumentos laterais do voto vencedor e os argumentos centrais e laterais dos votos vencidos, mormente porque a pesquisa científica não se pauta apenas pelos resultados práticos decorrentes de decisões judiciais, mas pela consideração do debate travado em torno das temáticas decididas, a fim de extrair desse material as consequências técnico-jurídicas possíveis para enriquecer o debate doutrinário.

2.2.2 *A jurisprudência do STF sobre a natureza dos emolumentos extrajudiciais e a crítica doutrinária a respeito*

O entendimento acerca da natureza dos emolumentos extrajudiciais já foi objeto de julgamento muitas vezes perante a Suprema Corte. Apesar de algumas dúvidas ou discordâncias pontuais e isoladas, está pacificado o entendimento de que os emolumentos pertinentes à atividade notarial e de registro, assim como as custas judiciais, são tributos da espécie taxa. Nessa esteira:

⁹² MITIDIERO, Daniel. *Cortes Superiores e Cortes Supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente cit.*, p. 79. Grifos do autor.

⁹³ Sobre a importância do voto dissidente para a delimitação da *ratio decidendi* do julgado, cf. MARINONI, Luiz Guilherme. *Julgamento nas Cortes Supremas: Precedente e decisão do recurso diante do novo CPC*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2017. p. 37.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação – reiterada em diversos pronunciamentos plenários – no sentido de que as custas e os emolumentos possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios inscritos na Carta Política que proclamam, dentre outras, as garantias fundamentais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade [...]

Cumpre enfatizar, por necessário, que esse entendimento jurisprudencial encontra apoio em autorizado magistério doutrinário, que assinala – considerada a natureza estatal das atividades notariais e registras – o caráter essencialmente tributário das custas judiciais e dos emolumentos [...] ⁹⁴

Nesse sentido, percebe-se que a classificação dos emolumentos extrajudiciais como taxas tem relação direta com a consideração dos serviços notariais e registras como tipicamente públicos, revestidos de “estatalidade”.

A possibilidade jurídico-constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser efetivada “em caráter privado, por delegação do poder público” (CF, art. 236), não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa [...]

O Pleno do Supremo Tribunal Federal, refletindo em seu magistério jurisprudencial esse entendimento, deixou positivado que os notários públicos e os oficiais registradores “são *órgãos da fé pública* instituídos pelo *Estado*” e desempenham, nesse contexto, “*função eminentemente pública*”, qualificando-se, em consequência, “como *servidores públicos*” (RTJ 67/327, Rel. Min. Djaci Falcão) [...]

O próprio exame do vigente texto constitucional permite concluir pela estatalidade dos serviços notariais e registras, autorizando, ainda, o reconhecimento de que os Serventuários incumbidos do desempenho dessas relevantes funções qualificam-se como típicos servidores públicos, pois (a) só podem exercer as atividades em questão por delegação do Poder Público (CF, art. 236, *caput*), (b) estão sujeitos, no desempenho de suas atribuições funcionais, à permanente fiscalização do Poder Judiciário (CF, art. 236, § 1.º) e (c) dependem, para o ingresso na atividade notarial e de registro, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos (CF, art. 236, § 3.º), que constitui, no magistério da doutrina, o instrumento destinado à seleção de “quem *se empenha a ingressar nos quadros do serviço público...*” (José

⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.378/ES, Rel. Celso de Mello, DJ 30.05.1997. Disponível em: <https://bit.ly/2Uh8gys>. Acesso em: 7 jun. 2020.

Cretella Júnior, *Comentários à Constituição de 1988*, vol. IX/4626, 1993, Forense Universitária).⁹⁵

A partir dessa premissa da “estatalidade” dos serviços notariais e registrais, a tese que defende os emolumentos como espécie de tributo apresenta uma série de possíveis justificativas.

A primeira é de que os notários e registradores seriam servidores públicos. Inseridos no conceito ampliado de funcionários públicos, figurariam, portanto, entre os órgãos do Estado, pois os agentes delegados: a) só podem exercer suas funções por delegação do Poder Público (*caput* do art. 246 da Constituição Federal de 1988); b) submetem-se à fiscalização permanente do Poder Judiciário (§ 1.º, *in fine*, do art. 236 da Constituição Federal de 1988); e c) ingressam na atividade notarial e de registro por meio de concurso público de provas e títulos (§ 3.º, primeira parte, do art. 236 da Constituição Federal de 1988).

Nesse sentido, para o Supremo Tribunal Federal, o exercício da atividade de forma particular não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dos serviços prestados pelos cartórios. Portanto, para os ministros da Corte, os serviços notariais e registrais “constituem-se em verdadeiros órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos”.⁹⁶ Daí vem o entendimento pacificado do STF de que os emolumentos extrajudiciais são taxas tributárias, e não preços públicos.

Em sentido diverso, os pesquisadores Raphael Abs Musa de Lemos e Ruy Veridiano Patu Rebello Pinho⁹⁷ consideram que os emolumentos extrajudiciais seriam preços públicos da espécie “tarifas”. Basicamente, seu entendimento é de que existem muitas falhas na identificação dos emolumentos com taxas, tais como a ausência de compulsoriedade em parte dos serviços notariais e registrais, a destinação de receitas tributárias a pessoas físicas e a facilidade no reajuste dos valores dos emolumentos. De todo modo, os autores reconhecem que o posicionamento fixado pelo STF, identificando os emolumentos com taxas, dificilmente será alterado sem uma mudança legislativa prévia.

⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.378/ES cit.

⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.378/ES cit.

⁹⁷ LEMOS, Raphael Abs Musa de; PINHO, Ruy Veridiano Patu Rebello. A natureza dos emolumentos à luz do regime jurídico-administrativo de notários e registradores. Disponível em: <https://bit.ly/3qgB7jz> Acesso em: 3 mar. 2021.

Por sua vez, para Regnoberto Marques de Melo Júnior,⁹⁸ os emolumentos extrajudiciais teriam natureza privatística, definindo o requerente dos serviços dos notários e registradores, que é o pagador dos emolumentos, como consumidor integrante de uma relação de direito privado contratual sob o regime do Código de Defesa do Consumidor. Em seus fundamentos, argumenta que a evolução do direito vem impondo uma releitura da essência da natureza jurídica dos emolumentos extrajudiciais, decorrendo, por conseguinte, a necessidade de retirá-los da categoria geral dos tributos.

Melo Júnior⁹⁹ reconhece, todavia, que desde o ano de 1973, o STF vem firmando reiterados precedentes no sentido de reconhecer a natureza tributária dos emolumentos extrajudiciais. Vejam-se dois exemplos. O primeiro trata-se de uma decisão de 1995:

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Custas judiciais e emolumentos extrajudiciais. Natureza tributária (taxa). Destinação parcial dos recursos 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. Natureza jurídica das custas judiciais e dos emolumentos extrajudiciais. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais: a) da reserva de competência impositiva, b) da legalidade, c) da isonomia e d) da anterioridade. Precedentes. Doutrina. Serventias extrajudiciais. A atividade notarial e registral, ainda que executada no âmbito de serventias extrajudiciais não oficializadas, constitui, em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estatalidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público. A possibilidade constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser efetivada “em caráter privado, por delegação do poder público” (artigo 236, da Constituição Federal de 1988), não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa. As serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico-administrativas destinadas “a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos” (artigo 1.º da Lei n.º 8.935 de 1994), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos. Doutrina e jurisprudência. Destinação de custas e emolumentos a finalidades incompatíveis com a sua natureza tributária. Qualificando-se as custas judiciais e os emolumentos

⁹⁸ MELO JÚNIOR, Regnoberto M. de. Da natureza jurídica dos emolumentos notariais e registrais. *Jus Navigandi*, ano 10, n. 591, fev. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/2Y4dw9W>. Acesso em: 7 jun. 2020.

⁹⁹ Idem, *ibidem*.

extrajudiciais como taxas [...], nada pode justificar seja o produto de sua arrecadação afetado ao custeio de serviços públicos diversos daqueles a cuja remuneração tais valores se destinam especificamente (pois, nessa hipótese, a função constitucional da taxa – que é tributo vinculado – restaria descaracterizada) ou, então, à satisfação das necessidades financeiras ou à realização dos objetivos sociais de entidades meramente privadas. É que, em tal situação, subverter-se-ia a própria finalidade institucional do tributo, sem se mencionar o fato de que esse privilegiado (e inaceitável) tratamento dispensado a simples instituições particulares (Associação de Magistrados e Caixa de Assistência dos Advogados) importaria em evidente transgressão estatal ao postulado constitucional da igualdade. Precedentes.¹⁰⁰

Apesar da tese defendida pela jurisprudência do STF de que os emolumentos extrajudiciais têm caráter tributário de taxa, cujo entendimento é considerado pacificado, é possível encontrar decisões na jurisprudência em sentido diverso, definindo a natureza desses emolumentos como de natureza alimentar, remuneratória, salarial, vinculada ao caráter empresarial dos serviços prestados pelas serventias extrajudiciais.¹⁰¹ Veja-se uma ementa citada a título ilustrativo:

Ementa: *Habeas corpus*. Cobrança de emolumentos em valor excedente ao fixado no regimento de custas. Consequência. 1. Tipifica-se o excesso de exação pela exigência de tributo ou contribuição social que o funcionário sabe ou deveria saber indevido, ou, quando devido, emprega na cobrança meio vexatório ou gravoso, que a lei não autoriza. 2. No conceito de tributo não se incluem custas ou emolumentos. Aquelas são devidas aos escrivães e oficiais de justiça pelos atos do processo e estes representam contraprestação pela prática de atos extrajudiciais dos notários e registradores. Tributos são as exações do artigo 5.º do Código Tributário Nacional. 3. Em consequência, a exigibilidade pelo oficial registrador de emolumento superior ao previsto no Regimento de Custas e Emolumentos não tipifica o delito de excesso de exação, previsto no parágrafo 1.º, do artigo 316 do Código Penal, com a redação determinada pela Lei n.º 8.137, de 27 de dezembro de 1990. 4. Recurso provido para trancar a ação penal.¹⁰²

Para Melo Júnior,¹⁰³ os emolumentos extrajudiciais configuram prestações oriundas de relação jurídica de consumo entabulada entre notário/registrador e usuário do respectivo serviço, por isso “constitui-se num crédito privado. Sendo privado, não se coaduna como receita pública, mesmo de natureza não tributária”, figurando como “produto do trabalho, receita privada, de essência alimentar, remuneratória, renda tributável de pessoa física”. Conclui, nesse sentido, que

¹⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.378/ES cit.

¹⁰¹ MELO JÚNIOR, Regn Roberto M. de. Da natureza jurídica dos emolumentos notariais e registrais cit.

¹⁰² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Sexta Turma). Recurso Ordinário em Habeas Corpus n.º 8.842/SC, Rel. Fernando Gonçalves, DJ 13.12.1999. Disponível em: <https://bit.ly/3dIst83>. Acesso em: 7 jun. 2020.

¹⁰³ MELO JÚNIOR, Regn Roberto M. de. Da natureza jurídica dos emolumentos notariais e registrais cit.

[...] a natureza jurídica do emolumento notarial e registral reveste-se, portanto, de essência privatística, funcionando como uma contraprestação remuneratória, salarial, de propriedade do notário e registrador, e que tem como fim o cometimento dos seus misteres públicos e sociais.

Em sentido semelhante, Gilson Carlos Sant'Anna¹⁰⁴ avalia que a natureza tributária dos emolumentos extrajudiciais, na forma de taxa, justificava-se no contexto de normativa anterior à Constituição Federal de 1988, sob a égide da Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969,¹⁰⁵ quando os notários/tabeliães e registradores apresentavam certo grau de dependência em relação ao Estado. Todavia, atualmente, os agentes gozam de independência no exercício de suas funções, cujas contraprestações não devem, por conseguinte, obedecer ao princípio da destinação pública do tributo. Ademais, ressalta que:

[...] a prestação do serviço notarial e registral não configura exercício de soberania do Poder Público, mas um serviço jurídico de utilidade ou relevância pública, que atende não apenas às necessidades individuais do usuário, mas principalmente à necessidade social de segurança jurídica e, em consequência, de prevenção de litígios. [...] se o serviço notarial e registral fosse típico do Estado, não poderia haver transferência de seu exercício a particulares.¹⁰⁶

Ao final, conclui que os emolumentos extrajudiciais “não obedecem ao princípio da destinação pública do tributo, e tampouco configuram contraprestação de serviço público exercido pelo Estado, na qualidade de ente soberano de direito público”. São preços públicos, cuja cobrança se destina integralmente ao notário e ao registrador, sendo que “o regime jurídico é o da legalidade genérica do Estado de Direito, o qual permite sua regulamentação administrativa, dentro dos parâmetros traçados pelo Poder Legislativo”.

Essa é a aceção adotada pelo Ministro Carlos Ayres Britto que, na relatoria originária da ADI n.º 3.089,¹⁰⁷ em voto vencido, apresenta argumentos contrários ao entendimento da natureza tributária dos emolumentos extrajudiciais. Para tanto, afirmou na ocasião que esse seria “o único caso em que um tributo é recolhido pelo particular em benefício do particular, o que faz parte do regime jurídico da atividade notarial e de registro”, de forma a tratar-se de uma “atividade tão peculiar que até nisso se distingue de qualquer outra, sobretudo do serviço público”, e, por não o serem, não existiria pressuposto para a cobrança de tributo. Dessarte,

¹⁰⁴ SANT'ANNA, Gilson Carlos. Os serviços notariais e registrais suas contraprestações e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2MEIfpL>. Acesso em: 7 jun. 2020.

¹⁰⁵ BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <https://bit.ly/37cTXAj>. Acesso em: 7 jun. 2020.

¹⁰⁶ SANT'ANNA, Gilson Carlos. Os serviços notariais e registrais suas contraprestações e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza cit.

¹⁰⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.089/DF, Rel. Carlos Britto, DJ 31.07.2008. Disponível em: <https://bit.ly/2Myr4oS>. Acesso em: 7 jun. 2020.

arremata que os serviços notariais e de registro seriam “apenas serviços notariais e de registro”, de modo que não configuraria fato gerador de qualquer tipo de tributo.

Em sentido semelhante, Emanuel Costa Santos¹⁰⁸ aduz que a natureza jurídica dos emolumentos seria própria, configurando espécie de *tertium genus* não subsumível às categorias tradicionais de preço público ou de tributo. Ao contrário, emolumentos seriam, na opinião do autor, “emolumentos: nada mais, nada menos”. No seu pensar, “não há justificativa aparente, [...] para atribuir aos emolumentos notariais e de registro, nos dias atuais, a natureza jurídica de taxa”. E questiona: “se não são taxas, o que são os emolumentos?”. Entende que:

[...] emolumentos notariais e de registro são emolumentos notariais e de registro, simplesmente, e não qualquer outra espécie tributária, tarifa ou preço, com a nota de que seu pagamento é efetuado pelo utente do serviço notarial ou de registro, e não pelo contribuinte, tomando este termo em uma acepção eminentemente tributária.¹⁰⁹

Prossegue afirmando que, partindo dessa premissa, os emolumentos extrajudiciais possuem “natureza jurídica de emolumento: nada mais, nada menos”:

Caracterizam-se pela imposição legal de seus valores, pelo seu percebimento direto pelo notário ou registrador, mediante pagamento feito por usuário do serviço notarial e de registro, em contraprestação de serviço efetivamente prestado, e sujeitos ao gerenciamento privado, sem outra intervenção estatal que não aquela decorrente da elaboração legislativa de suas bases.¹¹⁰

Diante do exposto, colige-se que o STF tem como pacificado o entendimento de que os emolumentos extrajudiciais possuem natureza tributária de taxa. Apesar da consolidada posição jurisprudencial, infere-se que a discussão doutrinária não arrefeceu, de forma que subsistem argumentos contrários à posição dominante, embora minoritários. Tais entendimentos, ademais, foram objeto de apreciação pelos julgadores do STF, ainda que não tenham assegurado a posição majoritária daquela Corte, findando como votos vencidos.

Em suma, pôde-se colher uma amostra do estado da questão a respeito do tema dos serviços notariais e de registro, sob a égide do ordenamento constitucional instaurado pela Carta de 1988, bem como quanto à questão da natureza jurídica dos emolumentos, forma própria de custeio da função pública dos notários e registradores e da remuneração de seus titulares.

¹⁰⁸ SANTOS, Emanuel Costa. Emolumentos notariais e de registro: desvendando os segredos desta esfinge. In: XIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI. Tema: “Desafios da Contemporaneidade do Direito: diversidade, complexidade e novas tecnologias”. Anais... Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010. p. 5.979.

¹⁰⁹ Idem, p. 5.971.

¹¹⁰ SANTOS, Emanuel Costa. Emolumentos notariais e de registro: desvendando os segredos desta esfinge cit., p. 5.971.

2.3 A regra-matriz de incidência dos emolumentos extrajudiciais

Traçadas assim as linhas gerais da compreensão que se tem a respeito da natureza jurídica dos emolumentos extrajudiciais e, ademais, estabelecida a natureza tributária de tal exação, é de grande interesse sua delimitação técnica à luz da teoria da regra-matriz de incidência tributária (RMIT).

Desenvolvida pelo jurista Paulo de Barros Carvalho,¹¹¹ a teoria da RMIT alcança grande prestígio na seara tributária, dada sua capacidade de resumir numa equação todos os elementos estruturantes do que se pode denominar por tributo. O enquadramento de um determinado tributo nos eixos da RMIT tem dupla função: em caráter teórico, tem a função de trazer a lume, de maneira sintética, todas as principais informações sobre o tributo, facilitando sua compressão; em caráter prático, tem a função de afirmar (ou infirmar) o enquadramento da exação no conceito de tributo – na medida em que exações não tributárias não se amoldam à regra-matriz.

Com efeito, todos os tributos podem ser enquadrados numa estrutura normativa subdividida em antecedente (critérios material, espacial e temporal) e consequente (critérios pessoal e quantitativo).

Iniciando a análise pelo antecedente, tem-se o critério material, que se confunde com aquilo que outros doutrinadores chamam de “fato imponible”, ou que o Código Tributário Nacional denomina “fato gerador”.¹¹²

O critério material dos emolumentos extrajudiciais é a prestação de serviços públicos notariais e registrais. Dito de outro modo, os emolumentos são uma contraprestação pela prática dos atos típicos dos cartórios. O critério material compreende, assim, o verbo (prestar) e o complemento (serviços públicos notariais e registrais). Importa frisar que as leis estaduais devem respeitar as normas gerais que delimitam a atividade dos cartórios em âmbito nacional. Noutras palavras, as leis estaduais não podem traçar fatos imponíveis em desconformidade com o definido na legislação federal específica da atividade notarial e de registro.¹¹³

¹¹¹ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 26. ed. 3. tir. São Paulo: Saraiva, 2015.

¹¹² CTN: “Art. 4.º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la: I – a denominação e demais características formais adotadas pela lei; II – a destinação legal do produto da sua arrecadação”.

¹¹³ Para a delimitação dos contornos do tributo, a Lei Federal n.º 10.169/2000 (Lei dos Emolumentos). Para delimitação do critério material, a Lei n.º 8.935/1994 (Lei dos Notários e dos Registradores), a Lei n.º 6.015/1973 (Lei dos Registros Públicos) e a Lei n.º 9.099/1997 (Lei dos Protestos).

O critério temporal determina o momento da incidência do tributo, bem como sua forma de aferição. No caso, os emolumentos são computados ato a ato: para cada serviço público específico e divisível prestado pelo cartório é cobrada uma taxa (emolumento). Não se trata, portanto, de uma apuração por períodos anuais (como o Imposto de Renda, por exemplo) ou por períodos mensais (como as contribuições ao PIS e à COFINS, por exemplo). Quando muito, é permitida a prática de diversos atos correlatos, com a emissão de uma fatura para pagamento, porém a junção é apenas uma facilitação prática, que não retira o dever do agente delegado de discriminar cada um dos valores cobrados, estabelecendo para cada um seu enquadramento legal.

O critério espacial delimita a área de incidência do tributo, a partir daquele que possui a capacidade ativa na relação jurídica tributária estabelecida com o contribuinte. Note-se que o critério espacial não se confunde com a competência tributária. Veja-se, por exemplo, o Imposto sobre Serviços (ISS): conforme a Constituição Federal, a competência para instituir o ISS é municipal; ainda assim, é preciso delimitar a qual município o imposto é devido. Esse enquadramento é realizado por meio do estabelecimento de seu critério espacial.

No caso dos emolumentos, a competência para instituí-los é estadual, mas o critério espacial não se confunde com os limites territoriais das unidades federativas. Isso é muito fácil de perceber na prática: seria absurdo reconhecer firma num tabelionato situado na cidade de São Paulo e pretender pagar o emolumento respectivo em Santos. Na realidade, o critério espacial dos emolumentos corresponde exatamente à unidade de serviço notarial e registral no qual o serviço é prestado.

Portanto, o constituinte e o legislador federal direcionam a receita dos emolumentos ao agente delegado, em regime de parafiscalidade. Assim, o recolhimento deve ser feito diretamente ao agente delegado que praticou o ato, de forma que o critério espacial se limita à circunscrição de atuação desse delegatário.

Estabelecido o antecedente da norma (o fato impositivo e sua situação no espaço e no tempo), cabe delimitar o consequente: quem deve receber o tributo, quem deve pagá-lo e qual seu valor monetário.

O critério pessoal compreende as partes que integram a relação jurídica tributária, de forma ativa (recebe o tributo) e de forma passiva (paga o tributo). No caso dos emolumentos, o sujeito passivo (ou contribuinte) é o usuário do serviço notarial e registral para o qual o ato é prestado. O sujeito ativo é o agente delegado que presta o serviço.

Nesse ponto, é interessante destacar que “o cartório” não é sujeito passivo simplesmente porque não existe personalidade jurídica para cartórios. Com efeito, o termo “cartório” delimita

o espaço físico onde são desenvolvidas as atividades notariais e registrais. A delegação de poderes para a prática desses atos recai diretamente sobre a pessoa natural do agente delegado, que centraliza todas as relações jurídicas atinentes aos serviços, sejam elas tributárias, sejam elas de qualquer outra natureza.

O critério quantitativo delimita o valor monetário do tributo, aferido a partir da base de cálculo e da alíquota. A base de cálculo é a expressão pecuniária que o legislador elege para o fato imponible, sendo a alíquota a fração desse valor que deve ser paga como tributo. A título de exemplo: para o Imposto de Renda, a base de cálculo é o acréscimo patrimonial¹¹⁴ aferido no ano-calendário, sendo a alíquota fixada em tabela, conforme a faixa de renda do contribuinte.

Entretanto, nem sempre o legislador estabelece valores diferenciados para a base de cálculo e a alíquota. É muito comum que seja determinado um valor fixo como tributo. Essa sistemática se justifica sobretudo no caso das taxas, que são contraprestações por serviços específicos. É o que ocorre com os emolumentos extrajudiciais, cujos valores são previstos de maneira taxativa nas leis estaduais, nas chamadas “tabelas de emolumentos” (ou “custas” do “foro extrajudicial”).

Diante dessas considerações, percebe-se que o enquadramento dos emolumentos extrajudiciais se amolda à estrutura da RMIT sem nenhuma imprecisão, o que corrobora, mais uma vez, a natureza tributária da exação.

Nesse contexto, é interessante delimitar a fonte exata de cada aspecto da RMIT dos emolumentos. Afinal, tendo em vista o princípio da legalidade estrita (art. 150, I, da Constituição Federal), a delimitação de qualquer tributo sempre depende de lei formal (isto é, aquela expedida pelo Poder Legislativo). No caso dos emolumentos extrajudiciais, existe uma confluência de normas na delimitação tanto da parte antecedente quanto da parte consequente da norma.

Iniciando pelo antecedente, tem-se que o critério material é contemplado na Lei Federal n.º 10.169/2001 apenas em linhas gerais, sendo detalhado nas leis estaduais. As diretrizes para delimitação da materialidade desses tributos são previstas sobretudo no art. 2.º da Lei, cuja menção se mostra oportuna:

Art. 2.º Para a fixação do valor dos emolumentos, a Lei dos Estados e do Distrito Federal levará em conta a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro, atendidas ainda as seguintes regras:

¹¹⁴ Mais precisamente, é “o montante, real, arbitrado ou presumido, da renda ou dos proventos tributáveis” (art. 44, CTN).

I – os valores dos emolumentos constarão de tabelas e serão expressos em moeda corrente do País;

II – os atos comuns aos vários tipos de serviços notariais e de registro serão remunerados por emolumentos específicos, fixados para cada espécie de ato;

III – os atos específicos de cada serviço serão classificados em:

a) atos relativos a situações jurídicas, sem conteúdo financeiro, cujos emolumentos atenderão às peculiaridades socioeconômicas de cada região;

b) atos relativos a situações jurídicas, com conteúdo financeiro, cujos emolumentos serão fixados mediante a observância de faixas que estabeleçam valores mínimos e máximos, nas quais enquadrar-se-á o valor constante do documento apresentado aos serviços notariais e de registro.

Quanto aos critérios espacial e temporal, eles podem ser deduzidos da Lei Federal n.º 10.169/2001. Essa interpretação pode ser aferida sobretudo da disposição de que os emolumentos serão fixados para cada espécie de ato notarial ou registral (art. 2.º, II), bem como da previsão de que “Os notários e os registradores darão recibo dos emolumentos percebidos” (art. 6.º). Ora, se para cada ato há um emolumento específico, com recibo dado pelo agente delegado, é natural pressupor que o tributo incide no local onde o serviço é oferecido (no cartório) e no momento da prestação de cada serviço. Qualquer dúvida que se tenha a respeito também pode ser dirimida pela consideração do art. 43 da Lei n.º 8.935/1994, em que se lê que “Cada serviço notarial ou de registro funcionará em um só local, vedada a instalação de sucursal”.

No que tange à parte consequente, o critério pessoal também é indicado pela Lei Federal n.º 10.169/2001. Com efeito, ao dispor que “Os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos”, o art. 1.º dessa lei indica o polo ativo da relação jurídica tributária, identificado nas pessoas políticas dos Estados e Distrito Federal. Contudo, essas unidades federativas possuem apenas a competência tributária para instituir os tributos, uma vez que a capacidade ativa para arrecadar e fiscalizar os emolumentos é delegada aos notários e registradores, conforme o art. 7.º do Código Tributário Nacional, em virtude do serviço público por eles prestados, além do art. 6.º da Lei de Emolumentos, quando dispõe que “Os notários e os registradores darão recibo dos emolumentos percebidos”. Quanto ao polo passivo, trata-se dos usuários dos serviços notariais e registrais. Embora não haja uma disposição expressa nesse sentido, é possível claramente deduzir que os contribuintes dos emolumentos são aqueles que requisitam serviços nos cartórios.

Por seu turno, o critério quantitativo é delimitado eminentemente pelas normas estaduais, obedecendo, porém, aos limites fixados para a norma geral. A regra geral é contida no § 1.º do art. 1.º da Lei Federal n.º 10.169/2001, em que se estabelecem a proporcionalidade entre o valor dos emolumentos e o “efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos

serviços prestados”. Em seguida, merecem destaque as vedações dispostas no art. 3.º da referida lei:

Art. 3.º É vedado: [...]

II – fixar emolumentos em percentual incidente sobre o valor do negócio jurídico objeto dos serviços notariais e de registro;

III – cobrar das partes interessadas quaisquer outras quantias não expressamente previstas nas tabelas de emolumentos;

IV – cobrar emolumentos em decorrência da prática de ato de retificação ou que teve de ser feito ou renovado em razão de erro imputável aos respectivos serviços notariais e de registro; [...]

VI – impor ao registro e averbação de situações jurídicas em que haja a interveniência de produtor rural quaisquer acréscimos a título de taxas, custas e contribuições para o Estado ou Distrito Federal, carteira de previdência, fundo de custeio de atos gratuitos e fundos especiais do Tribunal de Justiça, bem como de associação de classe, ou outros que venham a ser criados. (Incluído pela Lei n.º 13.986, de 2020.)

Embora a maior parte da Lei Federal n.º 10.169/2001 indique diretrizes conceituais, o § 2.º do art. 2.º prevê limites mais restritos, com a determinação precisa de bases de cálculo e alíquotas para “emolumentos devidos pela constituição de direitos reais de garantia mobiliária ou imobiliária destinados ao crédito rural”.

Feitas essas considerações, é possível avançar para a questão principal sobre a qual este trabalho se debruça: a discutida (e discutível) admissibilidade da destinação parcial do produto da arrecadação dos emolumentos extrajudiciais a instituições externas ao Poder Judiciário. É dizer: questiona-se a possibilidade de vincular parcela dos emolumentos ao custeio de atividades diversas daquelas cujo exercício justificou a instituição das espécies tributárias em referência e se isso descaracterizaria a função constitucional da taxa.

3 A DESTINAÇÃO DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS À LUZ DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

3.1 O repasse de valores de emolumentos para o Poder Judiciário

O valor do repasse ao Poder Judiciário varia de Estado para Estado, conforme a lei estadual de cada ente federativo. A justificativa de tal exação se dá, em tese, pela contraprestação feita pelo Judiciário quando da fiscalização realizada nos cartórios, em obediência ao art. 236, § 1.º, da Carta Magna.

Nessa senda, como o Judiciário é o órgão responsável pela fiscalização da atividade notarial e registral, em contrapartida, os cartórios repassam aos Judiciários estaduais um valor mensal, nascendo assim a denominada “taxa de fiscalização” ou “taxa de reaparelhamento” do Judiciário.

Dando início à análise, a primeira aproximação jurisprudencial à temática foi representada pela Medida Cautelar na ADI n.º 2.059/PR,¹¹⁵ proposta pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), decidida precariamente pelo STF em 2001, o qual negou o pedido liminar para suspender o repasse a fundos do Judiciário.

Trata-se de um primeiro entendimento no sentido de permitir o repasse de percentual dos emolumentos extrajudiciais para outros órgãos. Nesse caso, todavia, limitou-se à questão do financiamento, por meio do Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário (FUNREJUS), do próprio Poder Judiciário, órgão responsável pela fiscalização e pelo exercício do poder de polícia no caso dos serviços notariais e de registro.

Segundo o PMDB, o percentual destinado ao FUNREJUS seria inconstitucional por ofensa ao art. 145, II e § 2.º, e ao art. 167, IV, da Constituição Federal. Com efeito, o art. 145, II, prescreve a natureza das taxas (remuneração por prestação de serviço público específico e divisível ou exercício de poder de polícia), ao passo que seu § 2.º veda que as taxas tenham

¹¹⁵ “Ementa: Constitucional. Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário – FUNREJUS. Destinação de receita sobre o valor do título do imóvel ou sobre as obrigações na prática de atos notariais. A controvérsia situa-se na ausência da natureza jurídica e do nome de referido percentual. Alegação de que não se trata de taxa, em face do artigo 145, parágrafo 2.º, da Constituição federal de 1988. Arguiu ofensa ao inciso IV, do artigo 167, da Constituição Federal de 1988, vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Natureza de taxa. Exercício do poder de polícia pelo Poder Judiciário. Percentual que se destina a entidades fiscalizadoras. Precedente. Liminar indeferida” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.059/PR, Rel. Nelson Jobim, *DJ* 21.09.2001. Disponível em: <https://bit.ly/3777F7Q>. Acesso em: 7 jun. 2020).

base de cálculo própria de impostos. Por sua vez, o art. 167, IV,¹¹⁶ estabelece a vedação da vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Nesse sentido, não haveria prestação de serviço público específico e divisível que justificasse a classificação da exação como taxa, sendo vedada a destinação das receitas de emolumentos, tidos como impostos.

No entanto, a questão foi decidida em sentido contrário e, definitivamente, pelo STF em 2006, apresentando o acórdão a seguinte ementa:

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 3.º, inciso VII, da Lei n. 12.216, de 15 de julho de 1998, com a redação que lhe foi atribuída pela Lei n. 12.604, de 2 de julho de 1999, ambas do Estado do Paraná. Emolumentos. Serventias extrajudiciais. Destinação de recursos a fundo especial criado para promover reequipamento do Poder Judiciário. Violação do disposto no art. 167, inciso V, da Constituição do Brasil. Não ocorrência. 1. Preceito contido em lei paranaense, que destina 0,2% [zero vírgula dois por cento] sobre o valor do título do imóvel ou da obrigação, nos atos praticados pelos cartórios de protestos e títulos, registros de imóveis, títulos e documentos e tabelionatos, ao Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário – FUNREJUS não ofende o art. 167, inciso V, da Constituição do Brasil. Precedentes. 2. A norma constitucional veda a vinculação da receita dos impostos, inexistindo, na Constituição, preceito análogo pertinente às taxas. Pedido julgado improcedente.¹¹⁷

Poucos dias depois, o STF julgou outra demanda muito parecida, a ADI n.º 2.129/MT.¹¹⁸ A diferença é que essa demanda aborda o repasse a fundo destinado aos Juizados Especiais do Estado (não ao reaparelhamento do Judiciário em geral). Esse posicionamento reiterado, num intervalo tão exíguo, contribuiu para a consolidação do entendimento no STF acerca da possibilidade do repasse a fundos do Poder Judiciário nos anos subsequentes.

A *ratio* exposta nos julgamentos supramencionados a respeito da destinação de valores para fundos de reaparelhamento do Poder Judiciário abriu caminho ao custeio dos órgãos fiscalizadores por meio de vinculação de percentual dos emolumentos. Para essa interpretação, argumentou-se que a incidência da taxa decorreria de exercício de poder de polícia (não de prestação de serviço).

¹¹⁶ Constituição Federal: “Art. 167. [...] IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2.º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8.º, bem como o disposto no § 4.º deste artigo”.

¹¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.059, Rel. Eros Grau, DJ 09.06.2006. Disponível em: <https://bit.ly/2ZegZ6J>. Acesso em: 12 jan. 2021.

¹¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.129/MT, Rel. Grau, DJ 16.06.2006. Disponível em: <https://bit.ly/3jNkMBw>. Acesso em: 12 jan. 2021.

Têm-se ainda como exemplos desse entendimento a ADI n.º 3.089/DF¹¹⁹ – que discutia a constitucionalidade da incidência do Imposto Sobre Serviço (ISS) nos serviços cartorários – e a ADI n.º 3.694/AP,¹²⁰ nas quais o STF reafirmou o cabimento de destinação de parte da receita obtida com custas e emolumentos a fundos ou órgãos públicos relacionados ao Poder Judiciário, confirmando a posição de que a exação tem natureza de taxa em razão do exercício do poder de polícia sobre as atividades notariais e de registro. Além disso, são relevantes as palavras do Ministro Ayres Brito, no julgamento da ADI n.º 3.643/RJ:¹²¹

[...] diferentemente dos impostos, o fato gerador da taxa é sempre uma concreta e específica atividade estatal perante o contribuinte. No caso, atividade que o Estado-delegante desempenha frente ao agente-delegatário, em prol da segurança e presteza das relações por teste mantidas com os destinatários da serventia (que são, já foi dito, os eventuais tomadores dos serviços registrais e de notas). Restando claro que o fundamento lógico e ético da exação mediante taxa é financiar despesas estatais com o desempenho de uma necessária atividade de vigilância, orientação e correição sobre o modo pelo qual o agente-delegado operacionaliza a serventia sob os seus imediatos cuidados. [...]

Por conseguinte, do poder de polícia que subjaz à instituição da taxa é também o Estado. Só ele. Agora, quanto ao ato formal de delegação da atividade a um agente concursado, aí, sim, a respectiva expedição cabe a um dos órgãos elementares do Estado, e esse órgão não é outro senão o Poder Judiciário. Poder que investe alguém na delegação do cartório e que sobre esse agente delegatário exercita, empiricamente, o sobredito poder estatal de polícia.¹²²

De fato, são duas relações jurídicas que justificariam a incidência de taxas diversas: (i) a relação cidadão e agentes delegados, estes equiparados a agentes públicos e atuando em nome do Estado, recebem os emolumentos extrajudiciais diretamente dos usuários quando da prestação dos serviços notariais e registrais; e (ii) a relação entre agentes delegados e o Poder Judiciário, que justifica a incidência de taxas pelo exercício do poder de polícia, na forma de repasses sobre o montante dos emolumentos arrecadados, cujo fato gerador é a fiscalização das atividades notariais e registrais.

Embora haja certa conexão entre ambos os tributos, nota-se que o fato imponível e as relações jurídicas a justificar a incidência tributária são essencialmente distintos. Os

¹¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.089/DF, Rel. para acórdão: Joaquim Barbosa, *DJ* 1.º.08.2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=539087>. Acesso em: 11 jun. 2020.

¹²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.694/AP, Rel. Sepúlveda Pertence, *DJe* 06.11.2006. Disponível em: <https://bit.ly/3h4EFMn>. Acesso em: 7 jun. 2020.

¹²¹ Esse julgado será discutido com maior profundidade no tópico subsequente, no qual se discorre sobre a destinação de verbas a fundos não integrantes do Poder Judiciário. Nesse momento, cita-se apenas esse trecho da fundamentação que diz respeito ao envio das verbas a fundos do Judiciário.

¹²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.643/RJ cit.

emolumentos são taxas fixadas pela prestação de serviço notarial e registral (serviço público específico e divisível), enquanto os repasses a fundos do Poder Judiciário são estabelecidos em razão do exercício de poder de polícia, diante da fiscalização do Judiciário em face dos notários e registradores.

3.2 O repasse de valores de emolumentos para entidades não integrantes do Poder Judiciário

A *ratio decidendi* exposta supra expandiu-se a partir da continuidade do trabalho interpretativo do STF. Com base nesse entendimento, passou a Corte a compreender a possibilidade do repasse de parte dos valores dos emolumentos extrajudiciais para outros órgãos e fundos não integrantes do Poder Judiciário.

Além do repasse feito ao Judiciário, em diversos Estados os cartórios encontram-se compelidos a repassarem parte de seu faturamento a diferentes órgãos e fundos sem função de fiscalização sobre os serviços notariais e registrais. A título de exemplo, registra-se estudo realizado em 2014 pela revista jurídica *Migalhas* no qual, em análise do período de 2005 a 2014, os pesquisadores relacionaram a legislação dos Estados que possuem os cartórios que mais faturaram nos referidos nove anos e anotaram as tarifas de repasse.¹²³ Mencionam-se alguns dos resultados a seguir.

No Rio de Janeiro, a Lei Estadual n.º 3.350/1999¹²⁴ estabelece que o percentual de 66% do montante arrecadado permaneça para notários e registradores, e que o restante seja dividido da seguinte forma: 20% para o Fundo Especial do Tribunal de Justiça; 5% para o Fundo Especial da Procuradoria-Geral do Estado; 5% para o Fundo Especial da Defensoria Pública-Geral do Estado; e 4% para o Fundo de Apoio aos Registradores Cíveis das Pessoas Naturais do Estado do Rio de Janeiro.

Em Minas Gerais, por sua vez, há a chamada taxa de fiscalização embutida nos preços dos atos cartoriais. A lei que dispõe sobre a questão é a Lei Estadual n.º 15.424/2004.¹²⁵ Fixados

¹²³ MIGALHAS. Em SP, cerca de 37% de arrecadação dos cartórios é destinada a repasses, 27 jan. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/37u8FmU>. Acesso em: 10 jun. 2020.

¹²⁴ RIO DE JANEIRO. Lei Estadual n.º 3.350, de 29 de dezembro de 1999. Dispõe sobre as custas judiciais e emolumentos dos serviços notariais e de registros no estado do rio de janeiro e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/2AdZQkC>. Acesso em: 7 jun. 2020.

¹²⁵ MINAS GERAIS. Lei Estadual n.º 15.424, de 30 de dezembro de 2004. Os valores dos Emolumentos e da Taxa de Fiscalização Judiciária, expressos em moeda corrente do País, são atualizados anualmente por meio de Portaria da Corregedoria-Geral de Justiça. Disponível em: <https://bit.ly/3p8CYGS>. Acesso em: 7 jan. 2021.

pela lei, os emolumentos são pagos pelo interessado que solicitar o ato, em seu requerimento ou na apresentação do título. Depois, os valores das taxas são repassados ao Poder Judiciário.

No Pará, a Lei Estadual n.º 8.811/2019¹²⁶ transformou o Fundo Estadual da Defensoria Pública em Fundo Especial da Defensoria Pública do Estado do Pará. Entre as alterações realizadas, houve significativa ampliação de fontes de receita do Fundo, bem como um redimensionamento das hipóteses autorizadas para sua aplicação no âmbito da Defensoria Pública. Foi igualmente instituída nova taxa exigível dos delegatários de serventias extrajudiciais no montante de 4% do valor dos emolumentos das serventias extrajudiciais de notários e registradores.

Em Goiás, a Lei Estadual n.º 19.191/2015¹²⁷ prevê o repasse a uma gama de fundos: Fundo Especial de Reparcelamento e Modernização do Poder Judiciário (FUNDESP/PJ); Fundo Estadual de Segurança Pública (FUNESP); Fundo Penitenciário Estadual (FUNPES); Fundo Especial de Modernização e Aprimoramento Funcional do Ministério Público do Estado de Goiás (FUNEMP/GO); 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 Reparcelamento da Procuradoria-Geral do Estado (FUNPROGE); Fundo de Manutenção e Reparcelamento da Defensoria Pública do Estado (FUNDEPEG). Além disso, prevê o repasse de “aplicação em programas e ações no âmbito da administração fazendária” e para o Estado de Goiás, sem maiores especificações.¹²⁸

A questão que se apresenta, em tais condições, é saber se existe supedâneo normativo (*i.e.*, legal e/ou constitucional) e teórico-conceitual para que se permitam esses repasses financeiros a órgãos e fundos especiais sem nenhuma espécie de relação com as serventias extrajudiciais, sem qualquer tipo de contraprestação, como ocorre com o Poder Judiciário, em que há a responsabilidade de fiscalização da atividade notarial e registral.

Nesse íterim, a fim de empreender uma investigação completa a respeito da temática, é indispensável realizar uma análise pormenorizada da jurisprudência do STF, pelas razões

¹²⁶ PARÁ. Lei Estadual n.º 8.811, de 8 de janeiro de 2019. Altera e acrescenta dispositivos na Lei n.º 6.717, de 26 de janeiro de 2005, que dispõe sobre o Fundo Estadual da Defensoria Pública – FUNDEP. Disponível em: <https://bit.ly/3h5t7yu>. Acesso em: 7 jun. 2020.

¹²⁷ GOIÁS. Lei n.º 19.191, de 29 de dezembro de 2015. Dispõe sobre os emolumentos dos serviços notariais e de registro e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3b3zb8D>. Acesso em: 7 jan. 2021.

¹²⁸ Posteriormente, a alíquota dos repasses foi diminuída por meio da Lei Estadual n.º 20.494/2019, mas o volume de repasse continua enorme. (GOIÁS. Lei Estadual n.º 20.494 de 19 de junho de 2019. Altera a Lei n.º 19.191, de 29 de dezembro de 2015, que dispõe sobre os emolumentos dos serviços notariais e de registro. Disponível em: <https://bit.ly/3qitYAr>. Acesso em: 7 jan. 2021).

expostas no capítulo anterior (item 2.1). Ao final, faz-se análise de um recente acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, na medida em que sua fundamentação retoma a jurisprudência do STF, indicando uma possível alteração de entendimento.

3.2.1 *Análise da ADI n.º 3.643/RJ do STF*

Desde o julgamento da ADI n.º 3.643/RJ,¹²⁹ em 2006, a jurisprudência do STF entendia como constitucional a destinação parcial ao Judiciário do produto da arrecadação dos emolumentos, em razão do poder de polícia sobre as atividades notariais e de registro.

Entretanto, a questão foi mais além. Nos termos do voto vencedor, o Ministro Carlos Ayres Britto entendeu ser constitucional o art. 4.º, III, da Lei Estadual n.º 4.664, do Estado do Rio de Janeiro. Referido trecho de lei estabelecia como receita do Fundo Especial da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (FUNDPERJ), o produto de 5% “oriundo das receitas incidentes sobre o recolhimento de custas e emolumentos extrajudiciais”.

Ementa: Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Inciso III do art. 4.º da Lei n.º 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.¹³⁰

Para fazê-lo, em primeiro lugar, o relator, Ministro Carlos Ayres Britto, examinou a fundo o regramento constitucional da atividade notarial e de registro para depois extrair suas conclusões a respeito da legislação infraconstitucional. Dispensa-se a análise dessa fundamentação no presente trabalho até porque ela é uma retomada do que o mesmo ministro havia aduzido alguns anos antes, na ADI n.º 2415,¹³¹ a qual já foi devidamente referenciada

¹²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.643/RJ cit.

¹³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.643/RJ cit.

¹³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.415 cit.

neste trabalho (item 1.1), quando se tratou do conceito e natureza da atividade notarial e registral.

No que toca especificamente ao tema ora em análise, o ministro relator entendeu ser possível a destinação do produto da arrecadação da taxa de polícia para a função do aparelhamento não apenas do “Poder Judiciário”, mas da “jurisdição” tomada em sentido amplo.

Primeiramente, o ministro invocou a favor de seu julgamento a jurisprudência do STF reconhecendo a possibilidade de incidência de taxas pelo exercício de poder de polícia desempenhado pelo Judiciário (as quais foram aludidas no tópico anterior). Por conseguinte, decorreu o entendimento do ministro para rejeitar as alegações de incompetência dos Estados-Membros para a instituição de impostos; afinal, as exações que incidem nos emolumentos não seriam impostos, mas taxas (assim como as taxas judiciárias). Em seguida, o ministro afastou a alegação de que haveria invasão de competência federal para editar normas gerais sobre a fixação de emolumentos, pois, segundo o ministro, essa competência diz respeito à relação entre os delegatários e os usuários do serviço, que não se confunde com a relação tributária estabelecida entre o Estado do Rio de Janeiro (polo ativo) e os delegatários daquela unidade federativa (polo passivo).

Retomando os argumentos de que a função da taxa é remunerar a atividade estatal desempenhada em prol dos cidadãos – seja na forma de serviços, seja na forma de exercício de poder de polícia – e de que a jurisprudência do STF aceita a incidência de taxa para remunerar o exercício do poder de polícia do Judiciário, o ministro considerou legítima a destinação de taxas equivalentes à Defensoria Pública. Vejamos, porém, nas palavras do magistrado:

[...] 24. Aqui, no particularizado âmbito material de incidência da lei posta em xeque, o que se tem? Tem-se que o inciso III do art. 4.º da Lei 4.664/05 instituiu uma taxa de 5% (cinco por cento) sobre “o recolhimento de custas e emolumentos extrajudiciais”. Ao fazê-lo, destinou o produto da arrecadação desse tributo ao Fundo Especial da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro – FUNDEPERJ”. [...] Podia fazê-lo? Tenho que sim, a partir da seguinte distinção: titular da atividade notarial e de registro não é Poder Judiciário. É o Estado. Por conseguinte, do poder de polícia que subjaz à instituição da taxa é também o Estado. Só ele. Agora, quanto ao ato formal de delegação da atividade a um agente concursado, aí, sim, a respectiva expedição cabe a um dos órgãos elementares do Estado, e esse órgão não é outro senão o Poder Judiciário. Poder que investe alguém na delegação do cartório e que sobre esse agente delegatário exercita, empiricamente, o sobredito poder estatal de polícia.

25. Bem vistas as coisas, então, a esse Estado que titulariza a atividade e o respectivo poder de polícia compete instituir a respectiva taxa. Taxa que se institui em função das atividades ínsitas à serventia e que tem como base de cálculo os multicitados emolumentos, com o fito de custear as despesas que o

efetivo exercício dessa atividade administrativa de poder de polícia acarreta; pois que, se não ressarcisse de tais despesas, ele, Estado, terminaria por subsidiar o próprio agente delegatário para o desempenho de uma atividade que já é remunerada mediante a cobrança e percepção desses valores e na própria Constituição Federal são chamados emolumentos.¹³²

Nessa linha de raciocínio, uma vez que a delegação da atividade notarial e registral é do Estado, e uma vez que é o Estado (na figura do Poder Judiciário) quem fiscaliza a atividade, as taxas de exercício de poder de polícia são pagas ao Estado (não apenas ao Poder Judiciário). Assim, tendo em vista que as defensorias públicas são incluídas no rol de órgãos genuinamente estatais, desempenhando função essencial à Justiça, poderiam receber verbas cobradas pelo exercício estatal do poder de polícia sobre os agentes delegados.

Afinal, o produto da arrecadação da taxa de polícia não estaria jungido ao contínuo aparelhamento do Poder Judiciário, mas se estenderia a todo e qualquer aperfeiçoamento da jurisdição. Nesse sentido, a “jurisdição” seria gênero e os “órgãos jurisdicionais” seriam uma espécie desse gênero, ao lado de outras possíveis espécies, identificadas com as demais instituições essenciais à jurisdição. Por essa razão, a taxa do poder de polícia, legitimamente arrecadada pelo Poder Público, poder-se-ia destinar a órgãos não componentes da estrutura formal do Poder Judiciário.

Nesse sentido, em que pese a Defensoria Pública não ser parte do “desenho institucional do Poder Judiciário”, ainda assim ela desempenharia função essencial à jurisdição, na medida em que possibilita a democratização do acesso à justiça àquelas parcelas mais vulneráveis da população. Nesse argumento, o relator discorreu por mais linhas, levantando os fundamentos socioeconômicos da existência da Defensoria. Segundo o ministro, os órgãos que servem à justiça – façam parte do Judiciário ou não – seriam um todo imbricado, cuja existência conjunta é necessária para o acesso à justiça. Assim, aparelhar as defensorias é contribuir para o “desígnio constitucional de universalizar e aperfeiçoar a própria jurisdição como atividade básica do Estado e função específica do Poder Judiciário”.¹³³

A ampla maioria do plenário do STF, à época, convenceu-se da argumentação anteriormente resumida e acompanhou o relator.

A Ministra Cármen Lúcia ressaltou em seu voto “a importância inequívoca, inegável e muito enaltecida na constituição da Defensoria Pública”.¹³⁴ A ministra também argumentou

¹³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.643/RJ cit.

¹³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.643/RJ cit.

¹³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.643/RJ cit.

que, a despeito de os cargos da Defensoria estarem atribuídos ao Executivo, isso não muda o fato de que se trata de um órgão autônomo necessário ao desempenho da Justiça.

Não obstante o apoio da ministra aos argumentos do relator, relevante destacar um trecho de seu voto que propicia profunda reflexão sobre a temática, na medida em que fez questão de ressaltar que a precariedade dos serviços públicos não pode justificar a criação de fundos irregulares. Nesse sentido, disse:

Se se começar a criar fundos – não estou dizendo que este não possa – porque os Poderes pensam que não têm condições de cumprir o que a Constituição estabelece, daqui a pouco teremos de rasgar esta Constituição. Na verdade, não é por falta de dinheiro, porque há dinheiro para a publicidade. Para isso, não falta nos Governos.¹³⁵

O Ministro Ricardo Lewandowski, acompanhando o relator, assinalou que as custas e emolumentos são considerados taxas originadas do exercício do poder de política, conforme jurisprudência pacífica do STF. Além disso, a destinação da verba à Defensoria Pública não seria indevida, pois ela integra o “aparato de prestação jurisdicional, sendo quase um órgão do Judiciário”.¹³⁶

O Ministro Eros Grau aludiu à fundamentação que fez na ADI n.º 2.129¹³⁷ e na ADI n.º 2.059,¹³⁸ pelas quais acompanhou o relator. Mencionando também essas mesmas ações, o Ministro Cezar Peluso acompanhou o relator, salientando que “a exigibilidade de taxa por conta da fiscalização que o Estado exercer por meio do Poder Judiciário sobre esse serviço [notarial e registral] é indiscutível”.¹³⁹ E também referiu que:

O problema todo é, antes, a destinação do produto dessa arrecadação. E, como não há restrição alguma de ordem constitucional, o Estado pode destiná-lo a qualquer de seus serviços. Se ele destina a um organismo que, de certo modo, integra a prestação estatal do serviço da Justiça, *a fortiori* não vejo nenhuma restrição de ordem constitucional.¹⁴⁰

Por sua vez, o Ministro Gilmar Mendes, por questões pragmáticas, entende pela possibilidade da destinação de verbas a órgãos alheios àquele que exerceu o poder de polícia. Nesse sentido:

¹³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.643/RJ cit.

¹³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.643/RJ cit.

¹³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.129/MT cit.

¹³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.059, Rel. Eros Grau cit.

¹³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.643/RJ cit.

¹⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.643/RJ cit.

Com relação àquelas taxas que correspondem à prestação do serviço público, *stricto sensu*, parece que elas remuneram esse serviço; em se tratando dessas taxas decorrentes do poder de polícia, parece que estamos diante apenas de uma técnica de distribuição de recursos que pode ser aprovada ou não, contestada ou não. Na verdade, vamos encontrar aí aqueles que condenam as vinculações e aqueles outros que as defendem. Sabemos que até agora não se engendrou nenhuma fórmula mais inteligente e prática de dotar esses órgãos [...]

De modo que, pelo menos até que essa orientação se supere, não há como fugir à utilidade, à praticidade dessa técnica que vem sendo utilizada e se revela fundamental para viabilizar o funcionamento de órgãos vitais até mesmo para a democracia social, como é o caso da Defensoria Pública, cuja relevância já foi destacada nas várias manifestações.¹⁴¹

Pelas argumentações esposadas, observa-se que os Ministros Gilmar Mendes e Cármen Lúcia invocam razões políticas para seus votos. A uma, porque a ministra demonstra claramente sua preocupação com a criação de fundos para patrocinar ações que, em verdade, seriam do Governo Executivo, arrematando sua análise com uma crítica sutil aos gastos do governo com publicidade. A duas, porque o ministro justifica seu voto afirmando que esses repasses são práticos e que não se “engendrou nenhuma fórmula mais inteligente” para custear esses órgãos. Tal arrazoado, com todo o respeito, é extremamente frágil do ponto de vista jurídico.

Em outras palavras, é dizer: já que não há uma solução mais prática e justificativa legal, utilizam-se os cartórios para custear os gastos da Defensoria Pública, olvidando-se, sobremaneira, do relevante papel social das serventias extrajudiciais, na medida em que facilmente chancelam a criação de mecanismos jurídicos duvidosos para o repasse de valores a órgãos estranhos, valores estes que pertencem aos delegatários, a título de sua remuneração, e para fazer frente aos custos de manutenção das serventias.

Ainda no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade carioca, o Ministro Celso de Mello acompanhou a relatoria, comentando que “a instituição de referido Fundo Especial, cuja finalidade só faz realçar o significativo relevo que assume, entre nós, a Defensoria Pública”.¹⁴² Prosseguindo, o ministro discorreu sobre como a Defensoria auxilia no acesso à justiça, para ao final concluir que é imperioso que o Poder Público

[...] adote providências com o objetivo de viabilizar uma organização formal e material, como a Defensoria Pública, que lhe permita proporcionar, aos necessitados, para além de formulações constitucionais meramente programáticas, retóricas ou simbólicas, a efetiva proteção de seus direitos, garantindo, a essa vasta legião de pessoas carentes e

¹⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.643/RJ cit.

¹⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.643/RJ cit.

desprovidas de recursos, condições de acesso aos serviços mínimos de administração da Justiça.¹⁴³

Por fim, o Ministro Sepúlveda Pertence acompanhou o voto vencedor, fazendo uma espécie de apanhado dos principais argumentos levantados pelo relator, e acrescentou que entende superada

[...] a velha tese de que o produto da arrecadação de uma taxa teria que destinar-se exclusivamente ao custeio da atividade pública prestada ou posta à disposição do contribuinte. O serviço é fato gerador de taxa. A destinação de produto de exações é questão de Direito Financeiro.¹⁴⁴

O único voto divergente foi do Ministro Marco Aurélio de Mello. Em primeiro lugar, entendeu o magistrado que haveria inconstitucionalidade formal na lei estadual instituidora da exação, na medida em que ofenderia a competência federal para legislar sobre normas gerais acerca da fixação de emolumentos. Em caráter material, o relator abordou a necessidade de vinculação daquele que paga a taxa com aquele que recebe a prestação de serviço público específico e divisível ou é paciente do poder de polícia. Nesse sentido, aduziu:

Há que existir o elo. Que serviço é prestado aos cartórios, ao desenvolvimento da atividade desses cartórios, pelos integrantes do órgão, a Defensoria Pública? Há precedentes do Tribunal que não podem, a meu ver, ser olvidados. Há precedentes que revelam a glosa das destinações diversas, estranhas ao elo que deve haver entre o poder de polícia e os serviços prestados e o órgão que arrecada a própria taxa.¹⁴⁵

Inicialmente, considerando a lei carioca inconstitucional, o ministro avoca afronta ao art. 28 da Lei Federal n.º 8.935/1994 que dispõe que aos notários e registradores é assegurada a integralidade dos emolumentos. Indo além, entre os precedentes a que aludiu, o ministro se referiu à ADI n.º 2.040-4/PR, em cuja fundamentação consta vedação expressa à destinação de valores oriundos de taxas judiciárias para a Defensoria Pública.

Cita, ainda, a ADI n.º 1.889-1/AM que decidiu pela inconstitucionalidade da vinculação dos emolumentos a entidade privada ou a determinado fundo ou órgão.

Ainda na construção de seus argumentos provoca a reflexão:

Quanto ao tema, ao vício material, questionaria: de que se trata? Que espécie de tributo temos versada no inciso III do artigo 4.º da Lei Estadual n.º 4.664? É uma taxa – como assentado pelo relator, penso que sua Excelência assentou, peço que me corrija se estiver equivocado – propriamente dita? Se é uma taxa,

¹⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.643/RJ cit.

¹⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.643/RJ cit.

¹⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.643/RJ cit.

corresponde a que poder de polícia exercido pelo beneficiário dessa taxa – a Defensoria Pública?¹⁴⁶

Defende fortemente que, não havendo uma relação direta, uma contraprestação, ou seja, não existindo essa vinculação, não há legitimidade para o tributo em questão ser uma taxa. Entretanto, se taxa não é, precisaria ser enquadrado como imposto, o que viola a competência privativa da União para legislar a respeito, conforme preconiza o art. 154 da Carta Magna brasileira. E, nesse ponto, relembra a ADI n.º 1.778-5/MG que discorreu acerca da incompatibilidade dos Estados da Federação para instituir impostos sobre negócios notariais.

E, mesmo que imposto fosse, seria inconstitucional igualmente por afronta direta ao art. 167, IV, da Constituição da República, que veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Inclusive, o ministro elenca o precedente da ADI n.º 103-5/RO que decidiu nesse sentido.

Sendo assim, conclui o Ministro Marco Aurélio que a atenção financeira a ser conferida à Defensoria Pública não pode decorrer do vilipêndio institucional, do desrespeito aos limites ao poder de tributar. Não se pode equipar a Defensoria Pública desrespeitando as normas constitucionais.

3.2.2 *Análise da ADI n.º 3.028/RN do STF*

Em 2010, o STF foi provocado mais uma vez, no âmbito da ADI n.º 3.028/RN,¹⁴⁷ para discutir a constitucionalidade das taxas instituídas sobre as atividades notariais e de registro destinadas ao fundo de reaparelhamento do Ministério Público. Dessa vez, percebe-se uma clara mudança de entendimento da Corte. A decisão da ADI n.º 3.028 se deu de forma apertada, por seis votos a cinco, e figurou como precedente. Veja-se o que constou na ementa:

EMENTA: 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 § 1.º do art.

¹⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.643/RJ cit.

¹⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Marco Aurélio Mello, DJ 30.06.2010. Disponível em: <https://bit.ly/2UkqWxn>. Acesso em: 7 jun. 2020.

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.¹⁴⁸

Interessante ressaltar que essa ação direta de inconstitucionalidade foi proposta pela Procuradoria-Geral da República, a qual argumentou incisivamente no sentido de que esses repasses afrontam a Constituição do Brasil, em seus arts. 155, 167, IV, bem como desvirtuam o conceito de taxa.

A Advocacia-Geral da União pugnou pela inconstitucionalidade do repasse e pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade. O parecer da Procuradoria-Geral da República foi no mesmo sentido.

Entretanto, também nesse caso prevaleceu o entendimento segundo o qual seria constitucional a criação de fundo de entidade não componente do Poder Judiciário, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Menezes Direito, Cesar Peluso, Celso de Mello e Gilmar Mendes. No caso, o Estado do Rio Grande do Norte havia editado a Lei Complementar n.º 166/1999, por meio da qual instituiu o “Fundo de Reaparelhamento do Ministério Público”, fundo cujo custeio resultaria em parte do produto advindo dos procedimentos extrajudiciais e dos serviços notariais e de registro nos quais o Ministério Público daquele Estado houvesse atuado.

A ADI n.º 3.028 teve relatoria inicial do Ministro Marco Aurélio, que manteve seu entendimento, já exposto em outras oportunidades, pela impossibilidade dos repasses. No acórdão, dispôs que:

Está na moda a criação de fundos de reaparelhamento, olvidando-se, no tocante às receitas, as balizas constitucionais. Tanto o Judiciário quanto o Ministério Público hão de atuar a partir do que previsto nos orçamentos. Descabe a adoção de um segundo sistema, sob ângulo administrativo-financeiro, para viabilizar atuações precípuas do Estado em campo no qual há de se exigir equidistância ímpar. No caso, objetivando a constituição de fundo,

¹⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Marco Aurélio Mello cit., p. 1-2.

o reforço de recursos, acabou-se por criar um verdadeiro tributo, isso mediante texto normativo que se mostra ambíguo.¹⁴⁹

O Ministro Menezes Direito¹⁵⁰ acompanhou o relator por entender que o art. 160, IV, da Constituição Federal vedaria a destinação dos emolumentos, segundo entendimento firmado no âmbito da ADI n.º 1.889/AM.¹⁵¹ Acompanharam também o relator os Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes.¹⁵²

Pelo extrato do julgamento, conclui-se, pelo diálogo dos ministros, que inicialmente o Ministro Ayres Britto acompanhou o relator, mas, logo em seguida, pediu vista dos autos e voltou atrás em sua decisão. O Ministro Cesar Peluso¹⁵³ também acompanhou o relator, entendendo pela invalidade da taxa em questão. Isso se deu porque, a seu ver, o advento da Emenda n.º 45/2004 alterou o cenário jurídico ao dispor que “As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça” (inseriu o § 2.º no art. 95 da Constituição Federal).

A partir dessa Emenda, a meu ver, todas as custas e emolumentos, enquanto taxas, ou outro termo que os qualifique e justifique pela prestação de serviços do próprio Poder Judiciário, são destinados, exclusivamente – diz a Constituição –, ao custeio das atividades específicas da Justiça, e não de qualquer outro órgão, de modo que a norma teria perdido o fundamento de validade à superveniência dessa emenda constitucional.¹⁵⁴

A divergência foi encabeçada pelo Ministro Carlos Ayres Britto. No entanto, antes de analisar essa posição e a dos ministros que a acompanharam, convém expor o voto do Ministro Eros Grau, que, por assim dizer, é “intermediário”. Embora tenha acompanhado a divergência vencedora, a posição do Ministro Eros Grau mostrou-se ambígua ao elencar argumentos contrários à classificação da taxa de fiscalização como poder de polícia. A única razão para

¹⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Marco Aurélio Mello cit., p. 185-202.

¹⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Marco Aurélio Mello cit., p. 205.

¹⁵¹ Nesse sentido: “[...] é assente a jurisprudência deste tribunal quanto à inconstitucionalidade da vinculação de emolumentos a entidade com personalidade jurídica de direito privado ou a determinado órgão ou fundo; do cálculo das custas com base no valor dos bens imóveis envolvidos no litígio; e quanto à inexistência de teto para cobrança de taxas cujo valor tem por base o proveito auferido pelo contribuinte, sobre as quais incide alíquota variável. precedentes. a competência para definir o valor das custas de interposição de recurso extraordinário é deste tribunal. Entrada em vigor da lei não pode ser confundida com sua eficácia. Liminar parcialmente deferida” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno), Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.889/AM, *DJe* 14.11.2002. Disponível em: <https://bit.ly/3d75jeh>. Acesso em: 10 jun. 2020).

¹⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Marco Aurélio Mello cit., p. 212.

¹⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Marco Aurélio Mello cit., p. 210-211.

¹⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Carlos Ayres Britto cit., p. 210-211.

julgar favoravelmente à divergência, no caso, foi o desejo de se manter coerente a outro precedente da Corte. Veja-se:

Eu tenderia a acompanhar o Ministro Marco Aurélio por me parecer que aí não há poder de polícia. O poder de polícia significa limitação ou disciplina de direito, interesse ou liberdade. Esse é o conceito tradicional. Aqui, não estou diante de um direito. O que os notários e registradores fazem é cumprir o dever que receberam por delegação. [...]

Portanto, não havendo poder de polícia, neste caso não se caracterizaria uma taxa, mas, sim, um imposto. E, aí sim, não apenas a criação do imposto, mas também a vinculação da sua receita seriam incompatíveis com a Constituição.¹⁵⁵

Em face da ausência de contraprestação e/ou poder de polícia por parte do órgão beneficiário (Ministério Público), o tributo deveria ser classificado como imposto, o qual possui competência exclusiva da União, em obediência ao art. 154 da Constituição Federal. Portanto, não haveria possibilidade de sua instituição ser por lei estadual (em ofensa à competência da União), tampouco a destinação de verbas resultantes de sua arrecadação ser direcionada a órgão ou fundo, na forma do art. 167 da Constituição Federal.

A única razão pela qual o Ministro Eros Grau acompanhou o voto vencedor foi a opção por se manter coerente ao entendimento jurisprudencial firmado anteriormente no âmbito da ADI n.º 3.151/MT, quando o STF adotou “entendimento extremamente amplo, elástico demasiadamente do que seja poder de polícia”.¹⁵⁶

Isso posto, cabe analisar o voto de divergência exarado pelo Ministro Carlos Ayres Britto.¹⁵⁷ O magistrado evocou fundamentação semelhante àquela exposta na ADI n.º 3.643, no que tange à descrição da estrutura institucional dos serviços notariais e registrais. A alteração do voto deu-se apenas no que tange ao ente público destinatário das verbas (o Ministério Público, em vez da Defensoria Pública), bem como na consideração de que a Emenda n.º 45/2004 se aplicaria apenas a emolumentos de cartórios judiciais (não extrajudiciais).

Nesse sentido, para justificar o repasse de verbas ao Ministério Público, assim aduziu o ministro:

[...] o Ministério Público está autorizado pela Constituição a promover as medidas necessárias à efetivação de todos os direitos assegurados nesta Constituição. Logo, bem aparelhar o Ministério Público é servir ao desígnio

¹⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Carlos Ayres Britto cit., p. 207

¹⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Carlos Ayres Britto cit., p. 207-208.

¹⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Carlos Ayres Britto cit., p. 185-202.

constitucional de aperfeiçoar a própria jurisdição como atividade básica do Estado e função específica do Judiciário.¹⁵⁸

Exposto o voto do Ministro redator Carlos Ayres Britto, tomou a palavra o Ministro relator, Marco Aurélio, aduzindo que o Ministério Público não é órgão que integra a jurisdição, não se justificando o repasse dos valores.¹⁵⁹ Além disso, alegou que:

O Ministério Público, exercendo uma atividade essencial do Estado, já funciona a partir do imposto cobrado pela unidade da Federação. Não sei qual é o serviço do Ministério Público quanto aos registros e cartórios de notas, mas a taxa não pode estar vinculada sem que haja autorização explícita da Constituição Federal.¹⁶⁰

Ricardo Lewandowski asseverou que, apesar das colocações trazidas, mantinha-se “com o precedente anterior, em que deferimos esses mesmos emolumentos à Defensoria Pública de um determinado Estado [...]”.¹⁶¹ O Ministro Joaquim Barbosa acompanhou a divergência, sem maiores argumentações.¹⁶²

Depois de pedir vista, a Ministra Cármen Lúcia acabou por acompanhar a divergência em voto bastante avolumado.¹⁶³ Após fazer uma espécie de relatório secundário, que abarcou também o conteúdo dos votos anteriores, a ministra retornou ao entendimento firmado no âmbito das seguintes ações: ADI n.º 3.643/RJ, sobre destinação de verbas de emolumentos à Defensoria Pública; ADI n.º 2.059/PR, acerca da destinação de verbas de emolumentos ao FUNREJUS); ADI n.º 2.129/MS, a respeito da destinação de verbas de emolumentos ao fundo dos Juizados Especiais.

Quanto à destinação dos recursos ao Ministério Público, a ministra considerou que esse órgão “integra a comunidade jurídica encarregada de prestar a jurisdição, sendo sua atuação essencial para a consecução e a efetividade deste fundamental desempenho estatal”.¹⁶⁴

¹⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Carlos Ayres Britto cit., p. 202.

¹⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Carlos Ayres Britto cit., p. 203-204.

¹⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Carlos Ayres Britto cit., p. 204.

¹⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Carlos Ayres Britto cit., p. 209.

¹⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Carlos Ayres Britto cit., p. 209.

¹⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Carlos Ayres Britto cit., p. 213-223.

¹⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Carlos Ayres Britto cit., p. 221.

Por fim, a Ministra Ellen Gracie exarou voto acompanhando a divergência. Em seu entendimento, o enquadramento do tributo como taxa afasta a vedação contemplada no art. 167, IV, da Constituição. No mais, a ministra recorda os argumentos já ventilados no âmbito da ADI n.º 3.643/RJ, para concluir o seguinte:

Não consigo [...], por questão de coerência e isonomia, chegar a resultado diverso no presente caso, no qual se destinou o produto da arrecadação de taxa de polícia em favor de instituição que é responsável por atividade estatal igualmente essencial à função jurisdicional do Estado: o Ministério Público (CF, art. 127, *caput*). Não é possível se falar em Justiça, em atividade jurisdicional no Estado brasileiro, sem o desempenho das funções ministeriais. É organismo que, sem ser Poder Judiciário, está a ele radicalmente atrelado na tarefa estatal de prestar jurisdição.¹⁶⁵

No entanto, a maioria do Pleno do STF entendeu que também o Ministério Público comporia um conceito mais amplo de jurisdição, assim como a Defensoria Pública. Em tais condições, o aparelhamento do Ministério Público serviria “ao desígnio constitucional de aperfeiçoar a própria jurisdição como atividade básica do Estado e função específica do Poder Judiciário”,¹⁶⁶ o que asseguraria a licitude da instituição do repasse por lei estadual.

Após, a ADI .º 3.111/RJ¹⁶⁷ trouxe uma análise mais recente do Supremo sobre a destinação de verbas oriundas da tributação de emolumentos extrajudiciais. Nessa ação, o STF não admitiu a destinação desses valores a entidades privadas e estranhas à estrutura do Estado. Nesse sentido:

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 08.05.2008). 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 08.11.2002; ADI 2.211-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, *DJ* de

¹⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Carlos Ayres Britto cit., p. 226.

¹⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Carlos Ayres Britto cit., p. 206.

¹⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.111/RJ, Rel. Alexandre de Moraes, *DJ* 07.08.2017. Disponível em: <https://bit.ly/3dTawEd>. Acesso em: 7 jun. 2020.

15.03.2002; ADI 2.040, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, *DJ* de 25.02.2000. 3. Ação direta julgada procedente.¹⁶⁸

Como se percebe, a destinação de verbas a entidades privadas foi considerada inconstitucional por contrariar o art. 5.º, *caput*, e o art. 145, II, da Constituição Federal de 1988.

Mesmo que as entidades destinatárias sejam ligadas à assistência de categorias profissionais qualificadas pelo texto constitucional como essenciais à Justiça, são alheias à estrutura do Estado, motivo pelo qual a destinação é inconstitucional. Isso porque permitir-se-ia, por meio dessa destinação, o uso da receita com finalidade estranha à atividade estatal que justificou a própria cobrança da taxa.¹⁶⁹

3.2.3 *Análise da ADI n.º 0800934-94.2019.8.14.0000 do TJPA*

Embora os precedentes de Cortes estaduais não tenham o mesmo *status* hierárquico das decisões do STF, são importantes também como fonte de estudo, sobretudo quando o entendimento das Cortes Superiores tende a se alterar com o tempo, como se observa nesse caso.

Para o presente trabalho, interessa analisar uma decisão prolatada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará no âmbito da Medida Cautelar na ADI n.º 0800934-94.2019.8.14.0000.¹⁷⁰ Nesse feito, discute-se a constitucionalidade da Lei Estadual do Pará n.º 8.811/2019, que previa o repasse de valores dos emolumentos para fundo especial da Defensoria Pública daquele Estado. Isso posto, convém, primeiramente, examinar a ementa do acórdão:

Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Lei Estadual n.º 8.811/2019. Repasse de 4% (quatro por cento) do valor dos emolumentos mensais, das serventias extrajudiciais de notários e registradores, em favor do fundo especial da Defensoria Pública do Pará – FUNDEP. Alegações de inconstitucionalidades formal e material. Presença, em juízo sumário de cognição, de relevante interesse de ordem pública a justificar o afastamento temporário da presunção de constitucionalidade que goza a norma vergastada. Medida cautelar referendada pelo Plenário. Decisão unânime.¹⁷¹

¹⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.111/RJ cit.

¹⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.111/RJ cit.

¹⁷⁰ PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. (Pleno), Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0800934-94.2019.8.14.0000, Rel. Luzia Nadja Guimarães Nascimento, *DJ* 16.07.2020.

¹⁷¹ PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0800934-94.2019.8.14.0000 cit.

Como se percebe, a ação proposta pela Associação dos Notários e Registradores do Estado do Pará (ANOREG/PA) tem exatamente o mesmo escopo das ações examinadas *supra*, o que reforça a importância de sua análise para o presente caso, mormente porque no julgamento do Pleno do Tribunal as arguições orais fizeram um apanhado das duas ações direta de inconstitucionalidade pormenorizadas nos tópicos anteriores.

Inicialmente, a relatora mencionou como precedente o julgado na ADI n.º 3.773/SP, no qual o STF entendeu que “as leis que disponham sobre serventias judiciais e extrajudiciais são de iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça”.¹⁷² Com esse fundamento, deferiu medida cautelar para suspender a Lei Estadual do Pará n.º 8.811/2019, por vício formal, uma vez que não foi proposta por iniciativa do Judiciário.

Muito embora a decisão tenha caráter provisório e analise os aspectos formais para apreciar a inconstitucionalidade da lei, sua menção é proveitosa pela fundamentação, especificamente no excerto a seguir:

Da mesma forma e não menos importante também haverá de ser objeto de consideração meritória qual fora o exato objetivo da norma estadual combatida, isto é, se a atuação legiferante dispôs sobre a destinação do produto de arrecadação de emolumentos, sobre os quais vem se proclamando tratar-se de taxas, ou se acabou invadindo matéria relacionada com a organização judiciária. [...]

Nada obstante, convém observar que há mais de uma decisão da Suprema Corte sobre o tema, havendo, portanto, julgados favoráveis a ambos os lados, o que haverá de ser devidamente apreciado, sobretudo no concernente as respectivas premissas fáticas de cada julgado apontado como paradigmático, de modo que a *ratio decidendi* da futura decisão de mérito a ser proferida por este Tribunal de Justiça guarde perfeita simetria com a hipótese fática *in concreto*.

Dessarte, a relatora reconhece que não é unânime o posicionamento do STF quanto à validade material do repasse de percentuais das receitas de emolumentos a órgãos estranhos ao Poder Judiciário.

Por fim, convém transcrever parte das palavras do decano do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, o Desembargador Milton Augusto de Brito Nobre, quando da defesa oral de seu voto, que ratificou a liminar concedida pela relatora no sentido de suspender a aplicação da lei paraense, por considerá-la inconstitucional:

¹⁷² Veja-se excerto da ementa: “[...] 3. É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que as leis que disponham sobre serventias judiciais e extrajudiciais são de iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça, a teor do que dispõem as alíneas ‘b’ e ‘d’ do inciso II do art. 96 da Constituição da República [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.773/SP, Rel. Menezes Direito, DJ 04.03.2009. Disponível em: <https://bit.ly/3rQZUMi>. Acesso em: 7 jan. 2021).

[...]

não tenho a menor dúvida que deve ser ratificada a liminar concedida pela eminente desembargadora e vou explicar rapidamente, não só pelos vícios de forma ..., mas há e repito agora um termo que usei num julgamento anterior: há fumaça densa de bom direito no que tange à matéria tratada por essa lei por ofender à Constituição.

[...]

Como os memoriais citaram a ADI 3643, não li só a ementa, li toda e o que é que acontece com essa ADI? Ela foi por maioria decidida pelo Supremo Tribunal Federal, que uma lei do Rio de Janeiro, que criava um percentual e destinava um percentual dos emolumentos dos cartórios e dos registros do Rio de Janeiro para a Defensoria Pública tinha validade constitucional. Pois bem. Ela foi decidida por maioria. Vencido quem? Marco Aurélio.

[...]

Na ADI 3.028 do Rio Grande do Norte, em que se discutia a validade de se destinar um percentual da renda dos cartórios e registros para o Ministério Público, que também foi decidido por maioria, com voto do mesmo ministro relator, Carlos Ayres Brito, já a decisão não se foi apenas isolando a decisão do Ministro Marco Aurélio e por quê? Porque houve voto de divergência do Ministro Carlos Alberto Direito e houve refluência de voto do Ministro Cezar Peluso. Por quê? Porque esta (ADI) é de 2010, enquanto a anterior é de 2006. Logo depois de ter sido aprovada a Emenda Constitucional 45, que, inovando, introduziu o § 2º no art. 98 da Constituição: “as custas e emolumentos destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos...”. Reparem bem: “serviços afetos às atividades específicas da Justiça”. Ser essencial à prestação jurisdicional é atividade específica da Justiça? Então, só aí há uma densa fumaça do bom Direito a completar o periculum in mora, que ratificam a validade dada pela douta desembargadora que merece ratificação... sobretudo o direito nos Tribunais é como Dworkin afirmou: igual a obra artística e literária. É feita por capítulos. É preciso que haja definitividade da decisão da Corte constitucional para que não se discuta? Não. Até quando há definitividade ela pode rever a sua posição, a sua razão de decidir de um determinado momento histórico.

[...]

Então, o Direito é escrito judicialmente, quando é escrito judicialmente, é feito em capítulos e não há definitividade na afirmação que o Ministro Carlos Brito conseguiu fazer de que o produto da arrecadação dos emolumentos não é renda dos cartórios. O emolumento para ser lançado é uma coisa. Depois de arrecadado é outra. Para usar a expressão que Carlos Ayres Brito diz que se está destinando o produto da arrecadação. Se é produto da arrecadação, ele é do delegatário, daí por que o Tribunal pode ter taxa e por quê? Porque pelo art. 236 da Constituição é ele que fiscaliza.¹⁷³

Da leitura dos autos da ação direta de inconstitucionalidade que tramitam perante o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, reforça-se a tese de que se está a caminho de uma reflexão a respeito do tema nos tribunais, fruto da evolução de interpretação e enfrentamento

¹⁷³ PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0800934-94.2019.8.14.0000, Rel. Luzia Nadja Guimarães Nascimento, DJ 16.07.2020. Notas taquigráficas das 13.ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, realizada no dia 15 de julho de 2020.

da realidade jurídica presente no caso, sobretudo das regras tributárias e constitucionais evidentes que demonstram a inviabilidade de enquadramento desses repasses como taxas.

3.3 Impossibilidade de repasse para entidades não integrantes do Poder Judiciário

Como visto, os emolumentos, assim como as custas judiciais, têm natureza de tributo, na modalidade de taxa. Essas exações são pagas em razão da contraprestação estatal, quais sejam os serviços notariais e registrais dirigidos direta e especificamente ao contribuinte (usuário do serviço). A outra hipótese de incidência de taxa, por seu turno, derivar-se-ia da relação existente entre o Poder Judiciário e os Cartórios, em razão da fiscalização (i.e., poder de polícia) que o Poder Judiciário exerce na atividade notarial e registral.¹⁷⁴

Entretanto, a questão-chave para os fins do presente trabalho consiste na investigação acerca da possibilidade teórica da incidência obrigatória de repasse sobre o valor total dos emolumentos arrecadados pelas serventias extrajudiciais para outros órgãos e fundos não integrantes do Poder Judiciário, bem como qual seria a natureza jurídica de tal obrigação imposta aos delegatários dos cartórios.

Apesar da jurisprudência do STF, a análise pormenorizada dos julgados demonstrou uma mudança paulatina de entendimento dos membros da Corte, com alteração de votos de alguns ministros. Além disso, conclui-se que existem alguns aspectos constitucionais e tributários relevantes para a compreensão da matéria que não foram efetivamente apreciados em nenhum dos votos analisados. Um dos pontos nodais, por exemplo, consiste na verificação do fato gerador dessa nova espécie de taxa.

O tema encontra pouca repercussão na doutrina, mas é possível antevê-lo em posicionamentos de renomados autores na área tributária.

Que a taxa é um tributo vinculado à prévia atuação estatal não há dúvidas. Todavia, questão importante é entender que essa vinculação também compreende vinculação da taxa ao

¹⁷⁴ Como explica Leandro Paulsen: “O fato gerador de alguns tributos é realizado pelo próprio Estado. Exemplos são as taxas de serviço e de exercício do poder de polícia. A prestação de serviço que constitui fato gerador da taxa de serviço é realizada pelo poder público. A fiscalização que gera a obrigação de pagamento da taxa de exercício de poder de polícia também é realizada pelo próprio poder público. Por isso, dizemos que se trata de um tributo com fato gerador vinculado à atividade estatal” (*Curso de direito tributário completo*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 247).

sujeito passivo beneficiário dessa atuação estatal. Trata-se da “referibilidade” da taxa ao contribuinte, também chamado de “princípio da equivalência”.¹⁷⁵

Entende Leandro Paulsen que, no caso das taxas, “o fato gerador é vinculado à atividade estatal e, também, necessariamente, o produto da arrecadação terá de ser vinculado à atividade que justifica a própria instituição do tributo”. À tese de que há estrita referibilidade entre a taxa e o contribuinte que deve pagá-la também aderem Allan Moraes, Felipe Garcia Lisboa Borges e Lise Vieira da Costa Tupiassu Merlin.¹⁷⁶

Note-se que a referibilidade da taxa não se confunde com a destinação de valores *a posteriori*. Para Sacha Calmon Navarro Coêlho, “o Poder Público pode destinar o produto de certas taxas a outros fins que não ao da sua estrita aplicação no serviço público que as gerou”. Argumenta ainda que “o Direito Tributário e a Constituição não vedam a aplicação dos recursos obtidos através de taxas a fins outros, relevantes, diversos da sua aplicação no órgão ou serviço que cobrou ou ensejou a exação”.¹⁷⁷

Mesmo que lícita a destinação do produto das taxas a outras finalidades, apenas é válida se feita *a posteriori*. Em outras palavras, tal destinação não legitima a criação de taxas sem uma vinculação específica da atuação do órgão público ao contribuinte, pois isso viola a mencionada referibilidade (ou princípio da equivalência). Nesse sentido, explicita Sacha Calmon:

Não basta que o departamento da Polícia Federal que concede passaportes esteja em funcionamento para que o Poder Público Federal cobre “taxa de expediente” de todos os que estiverem sob sua circunscrição, ao argumento de que o serviço está posto à disposição dos contribuintes. As “taxas de polícia” se dão pela *realização de atos administrativos* com base no poder geral de polícia, *diretamente relacionada à pessoa do contribuinte*. Não se cuida de um “benefício” ao contribuinte nem de recuperar o “custo do ato”, mas de realizar *atos de polícia*.¹⁷⁸

No mesmo sentido, leciona Geraldo Ataliba que

¹⁷⁵ BORGES, Felipe Garcia Lisboa. Análise da compatibilidade da taxa de fiscalização dos recursos minerários do Estado do Pará com o princípio da equivalência. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 127, p. 47-61, mar./abr. 2016.

¹⁷⁶ “[...] o conceito e a estrutura das taxas, de acordo com a ordem jurídico-constitucional brasileira e sua doutrina majoritária, apresentam uma forma e uma substância natural ao *princípio da equivalência* (entre a atuação estatal e o sujeito passivo). Precisamente pelo fato de ser um tributo cujo fato gerador é uma *atuação estatal diretamente prestada ao sujeito passivo*, tanto a estrutura material quanto a estrutura formal das taxas devem ser dimensionadas levando-se em consideração a atividade estatal, e nada além dela” (BORGES, Felipe Garcia Lisboa; MERLIN, Lise Vieira da Costa Tupiassu. Taxas: equivalência e igualdade. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 119, p. 33-45, nov./dez. 2014).

¹⁷⁷ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 639.

¹⁷⁸ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Taxas: teoria e um caso prático. In: SABBAG, Eduardo (org.). *Estudos tributários*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 173-153. p. 156. Grifos do autor.

[...] a hipótese de incidência da taxa é uma atuação estatal diretamente (imediatamente) referida ao obrigado (pessoa que vai ser posta como sujeito passivo da relação obrigacional que tem a taxa por objeto). [...] Do que se vê que, para que se configure a taxa, basta a lei prever a atuação estatal que tenha referibilidade a alguém (que poderá ser posto como sujeito passivo do tributo). Este tributo irá nascer com a referibilidade (no momento em que a atuação estatal se referir concretamente a alguém).¹⁷⁹

Para chegar a essa conclusão, o autor parte do seguinte raciocínio:

Conceituamos taxa como o tributo vinculado cuja hipótese de incidência consiste numa atuação estatal direta imediatamente referida ao obrigado. Não basta que a consistência da h.i. seja uma atuação estatal. É preciso que seja, de qualquer modo, referida ao obrigado (sujeito passivo), para que dele possa ser exigida. Se pudesse ser exigida de outra pessoa desapareceria qualquer utilidade na distinção entre taxa e imposto.¹⁸⁰

A aplicação desse entendimento ao caso em tela significaria até mesmo o questionamento da destinação de percentuais dos emolumentos ao Poder Judiciário pela simples previsão de competência fiscalizatória. Assim, a taxa de poder de polícia em questão deveria ser cobrada a cada ato, isto é, deveria ser cobrada, por exemplo, pela realização de uma correição específica; pelo recebimento de algum relatório que demande análise; pela distribuição de algum procedimento administrativo, a exemplo de suscitação de dúvidas, pedido de providências ou processo disciplinar.

De todo modo, ainda que se admita a taxa genérica de “fiscalização” do Judiciário com base no poder de polícia, não se justifica a criação de taxas para quaisquer entes públicos que não exercem rigorosamente nenhuma função, seja de poder de polícia ou de prestação de serviços, relacionada aos cartórios, sob pena de incorrer no total desvirtuamento do conceito de taxa.

Numa análise forçosa para admissão desses “repasses” para entidades alheias ao Poder Judiciário, ela seria possível – ao menos a partir do entendimento de Sacha Calmon – desde que esse repasse adviesse do próprio Judiciário, ou seja, as leis estaduais deveriam prever um repasse oriundo dos fundos de reaparelhamento do Judiciário para outras entidades que “auxiliem a jurisdição”. Esse benefício seria indireto: a receita dos emolumentos seria passada ao Judiciário e este, por sua vez, designaria valores a outras finalidades. Portanto, tal destinação de receitas nada tem a ver com a taxação direta dos emolumentos extrajudiciais para beneficiar entidades alheias ao Judiciário.

¹⁷⁹ ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 147.

¹⁸⁰ *Idem*, p. 152.

Não obstante esse entendimento, ao que parece o art. 98, § 2.º, da Constituição acaba por vedar tal destinação, na medida em que contempla que “as custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça”. Uma vez que esse dispositivo foi inserido na Constituição Federal apenas por ocasião da Emenda Constitucional n.º 45/2004, é natural que não tenha sido considerado nas decisões mais antigas do STF.

Todavia, citada nos julgados mais recentes, foi afastada com o argumento de que diria respeito apenas a custas judiciais. Esse pensamento, contudo, não parece ser o mais acertado, pois nada o artigo delimita nessa questão. Caso houvesse tal limitação, bastaria ao constituinte derivado ter previsto que é vedada a destinação de custas judiciais, o que não fez. Portanto, tal argumento parece forçar um entendimento que não se revela o mais adequado.

De todo modo, o cerne da discussão é outro. Consiste na seguinte questão: a taxa dos emolumentos apenas pode ser admitida como contraprestação do poder de polícia exercido diretamente pelo Poder Judiciário, pois são apenas os órgãos típicos da justiça – e não qualquer outro auxiliar ou correlato à jurisdição – que efetivamente fiscalizam os serviços notariais e de registro.

Nesse sentido, é totalmente equivocada a taxa dos emolumentos extrajudiciais para beneficiar diretamente fundos ou equipar instituições que têm independência financeira e orçamento próprio, e, ainda, que não têm relação alguma com os cartórios, tampouco exercem qualquer atividade fiscalizatória da atividade dos serviços notariais e de registro.

Não é juridicamente válida a criação de taxa cujo destino seja de todo desvinculado da atividade objeto do tributo, pois a taxa é um tributo vinculado. Não é moralmente correto equipar qualquer órgão, seja Defensoria Pública, Ministério Público ou semelhante, às custas do sucateamento dos cartórios extrajudiciais, mormente porque é do Estado esse papel, mediante previsão orçamentária.

Além disso, tendo em vista a natureza do direito tributário de contemplar tipos cerrados (e não abertos), não se admite interpretações extensivas. Comentando a obra do tributarista português Alberto Xavier, diz Raphael Assef Lavez que:¹⁸¹

¹⁸¹ “Inegavelmente, vêm de Alberto Xavier as bases teóricas sobre as quais tem se debatido a legalidade tributária sob uma premissa de que se exige do legislador um elevado grau de precisão na definição e descrição da hipótese normativa das regras de incidência, restringindo severamente – senão eliminando – a liberdade do aplicador da lei” (LAVEZ, Raphael Assef. Tipicidade fechada, determinação e cognoscibilidade: a legalidade entre conceitos “indeterminados” e cláusulas gerais. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 43, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2ZjjhBq>. Acesso em: 10 jan. 2021).

[...] se a legalidade é um pressuposto do Estado de Direito, ela assume notas distintivas no direito tributário [...] a lei deve fornecer não apenas o fundamento da conduta da Administração [...], mas também o próprio critério de decisão, num elevado grau de determinação do conteúdo normativo. Decorre, pois, da estrita legalidade [...]: a tipicidade fechada, segundo a qual a segurança jurídica (aspecto formal do Estado de Direito) exige da lei que se permita seu “conhecimento claro e inequívoco, resultante de os impostos deverem constar de uma lei escrita, com exclusão de todas as dúvidas ligadas à prova e interpretação das fontes consuetudinárias”.¹⁸²

Nesse sentido, não basta o simples fundamento na lei para justificar a tributação ou mesmo a interpretação jurisprudencial. É preciso que seja realizada de maneira fechada, isto é, não extensiva, sob o risco de o poder de tributar ser exercido arbitrariamente:

São características da tipicidade fechada [...] a adequação típica (isto é, a conformidade da tributação conforme o fato gerador); a obrigatoriedade da cobrança [...] e a determinação normativa, da qual decorre a vedação a cláusulas gerais e à analogia, implicando a suficiência da concretização da hipótese normativa para surgimento da obrigação tributária [...].¹⁸³

Não obstante, é justamente uma interpretação extensiva que o STF realiza ao entender que o poder de polícia exercido apenas pelo Judiciário faz as vezes de justificativa para beneficiar com taxas todo e qualquer órgão de aperfeiçoamento da jurisdição. Há uma extensão indevida na interpretação do conceito de taxa para inserir, de maneira analógica, entidades desvinculadas do Judiciário no critério pessoal da RMIT da taxa de poder de polícia. A vinculação entre o contribuinte e o órgão público que desempenha a função estatal, necessária para a instituição da taxa, é totalmente rarefeita para “fazer caber” qualquer órgão que se queira como destinatário de taxas do poder de polícia exercido pelo Judiciário.

Além de ofensiva à Constituição e aos direitos do contribuinte, esse tipo de interpretação justifica, na prática, uma tributação totalmente desarrazoada. É o que ocorre no Estado de Goiás,¹⁸⁴ por exemplo, onde emolumentos extrajudiciais são taxados para gerar receitas a nada menos do que nove destinações totalmente aleatórias.

Contemplado o conteúdo dos julgados do STF supra-analisados, à luz da doutrina tributária, percebe-se que os magistrados passaram ao largo dessas questões tributárias na

¹⁸² LAVEZ, Raphael Assef. Tipicidade fechada, determinação e cognoscibilidade: a legalidade entre conceitos “indeterminados” e cláusulas gerais cit. A citação feita pelo autor refere-se a Alberto Xavier.

¹⁸³ LAVEZ, Raphael Assef. Tipicidade fechada, determinação e cognoscibilidade: a legalidade entre conceitos “indeterminados” e cláusulas gerais cit. A citação feita pelo autor refere-se a Alberto Xavier.

¹⁸⁴ Como já explicitado em tópico anterior, a Lei Estadual n.º 19.191/2015 prevê esse repasse a sete fundos, além de destiná-lo à “aplicação em programas e ações no âmbito da administração fazendária” e para o Estado de Goiás, sem maiores especificações (GOIÁS. Lei n.º 19.191, de 29 de dezembro de 2015 cit.).

fundamentação de seus votos. Na realidade, a maior parte dos votos limitou-se a explicar a função das entidades beneficiárias, como se a importância desses órgãos – a qual não se nega – fosse suficiente para legitimar uma tributação, em ofensa às formas e aos conceitos típicos do direito tributário.

O raciocínio que levaria à justificativa dos repasses para as defensorias públicas parece ser construído a partir da compreensão de que estas ~~as defensorias públicas~~ exerceriam a função social capaz de viabilizar o acesso à justiça pela população necessitada; de que o Estado não possui recursos suficientes para atender às necessidades de aprimoramento dos serviços prestados pelas defensorias públicas; de que as serventias extrajudiciais recebem muitos recursos provenientes dos emolumentos para a prática de serviços notariais e de registro; de que as atividades notariais e de registro são exercidas mediante delegação pública; e de que, diante da escassez de recursos públicos e da natureza pública de sua delegação, não há óbice a que os titulares sejam compelidos a contribuir para o desenvolvimento dessa instituição que goza de grande relevância social.

De forma semelhante se daria com o Ministério Público: ausentes as condições financeiras do Estado para atender às necessidades materiais do órgão a fim de prover um serviço público de qualidade ao jurisdicionado, passar-se-ia o ônus de sua reestruturação para os serviços notariais e de registro, com fulcro na alegada vinculação entre a taxa de poder de polícia recolhida para a fiscalização efetuada pelo Poder Judiciário e a categoria mais abrangente de “jurisdição”, na qual se incluiria também tão relevante instituição quanto o *Parquet*.

Nesse diapasão, percebe-se muito mais um teor sentimental que racional nos votos analisados, que não se justificam a partir do ordenamento jurídico pátrio. Ademais, o imaginário de que os cartórios percebem muito dinheiro precisa ser desmistificado. Não são raras as renúncias de delegação por parte de concursados, diante da escassez de recursos para fazer frente às despesas.

O que parece se desvelar, em última análise, é mais uma tentativa de resposta à precarização do serviço público em geral, pois, como se sabe, a chamada “primeira onda do acesso à justiça”, no termo consagrado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, acarretou o fenômeno da massificação do acesso à justiça em consequência da oferta de assistência judiciária para as parcelas hipossuficientes da população.¹⁸⁵ Esse panorama alargado de oferta do serviço jurisdicional rapidamente engendrou um cenário de aguda crise, nas décadas

¹⁸⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 39-49.

posteriores à 2.^a Guerra Mundial, causada pela ineficiência das soluções estatais para a administração da justiça.

Ao mesmo tempo assoberbadas pelo imenso volume de trabalho e destituídas de recursos materiais suficientes para a prestação de seu serviço, instituições como as Defensorias Públicas e o Ministério Público (para além do próprio Poder Judiciário), inseridas de forma estratégica no desenho institucional do Estado brasileiro para tutelar os direitos materiais e processuais da população hipossuficiente, viram-se necessitadas de aporte financeiro mais volumoso para a melhoria de sua estrutura. E desse panorama surgiu a ideia da criação de fundos de “reaparelhamento” de diversos órgãos, elencando-se os serviços notariais e de registro como partes também responsáveis pelo custeio dessas melhorias.

Contudo, a alternativa levada a cabo pelos Estados-Membros consiste numa ilícita terceirização da responsabilidade pelo custeio do serviço jurisdicional para os agentes delegados, cuja função social e essencial não pode ser desconsiderada. Ademais, como já ressaltado, a realidade econômico-financeira da maior parte das serventias notariais e de registro brasileiras não permite que se abra mão, de maneira arbitrária, de parcela relevante dos emolumentos com o intuito de equipar a estrutura jurisdicional. Assim, de forma contraditória, esquece-se em absoluto do relevante papel dos serviços extrajudiciais como ferramenta para a solução dessa mesma crise jurisdicional, por meio da promoção da cidadania, da desjudicialização, da prevenção do surgimento de litígios e da acentuação da segurança jurídica nas relações sociais.¹⁸⁶ Em outras palavras, com o intuito de remediar as consequências da crise jurisdicional, retiram-se importantes recursos para a manutenção e custeio de serviços essenciais, que são os serviços notariais e registrais, para o bom funcionamento da jurisdição. Trata-se da substituição nefasta de um problema de curto prazo por outro, ainda mais amplo, no médio e no longo prazo: a sobrecarga ainda maior do Poder Judiciário pelo sucateamento ou inviabilização (em alguns casos) da atividade notarial e de registro.

Parece ser olvidado de que o oficial registrador e tabelião devem ser justamente remunerados pelos seus serviços, além de terem que arcar com inúmeros custos e despesas de sua própria atividade. Ao ser retirada arbitrariamente parte de seus emolumentos para ser repassada a diversos órgãos que nenhuma relação têm com os cartórios, estão-se criando diversos problemas: o primeiro diz respeito à própria falta de razoabilidade e legalidade em tal

¹⁸⁶ Sobre o tema, cf. BRANDELLI, Leonardo. A função notarial na atualidade cit.; SCHERER, Tiago. Função jurisdicional e atividade registra: da independência à mútua colaboração. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 72, p. 379-420, jan./jun. 2012.

repassa de valores; o segundo tem relação com a evidente falência da prestação dos serviços notariais e registrais com qualidade.

Ao que tudo indica, portanto, a imposição de repasse de parcela dos emolumentos extrajudiciais para entidades não componentes do Poder Judiciário configura manobra ilícita efetuada pelos Estados-Membros como forma de se esquivarem de suas responsabilidades constitucionais de custeio dos órgãos públicos, em virtude de sua negligência na atribuição de prestar um adequado serviço público aos cidadãos.

Desse modo, apesar do entendimento do STF estar atento à necessidade de melhoria dos serviços essenciais à jurisdição, parece não haver atentado para a gravidade da ilicitude ínsita à referida “terceirização” da responsabilidade, em desfavor dos agentes titulares dos serviços notariais e registrais. Ao fazê-lo, contudo, acabou por deixar de lado aspectos importantes da questão que não poderiam ser ignorados, bem como noções básicas e basilares de direito tributário.

Entretanto, essa construção de ideias é estruturada a partir de presunções que não se conformam com a realidade econômico-financeira de grande parte das serventias extrajudiciais, nem com o exercício da atividade desenvolvida pelos notários e registradores, que tem caráter privado, em que pese prestar um serviço eminentemente público aos usuários, por meio de delegação.

É certo, por outro lado, que a disputa jurisprudencial acerca do tema pode e deve se valer dos resultados hauridos no âmbito da discussão doutrinária, num empreendimento coletivo que logre amadurecer o debate a respeito da temática no direito brasileiro. Por outro lado, é salutar que a doutrina incorpore e enfrente o resultado do mais recente entendimento jurisprudencial, confrontando a *ratio decidendi* explicitada na Corte de vértice do ordenamento brasileiro e procurando testar-lhe de forma a confirmar ou infirmar a sua coerência.

Relevante salientar que a opinião minoritária esposada pelo Ministro Marco Aurélio foi acompanhada por outros ministros na segunda oportunidade em que o STF se manifestou a respeito. Note-se que, além de modificações na composição da Corte, alguns ministros alteraram seus entendimentos – a saber: Menezes Direito; Cezar Peluso; Celso de Mello; Gilmar Mendes –, que haviam sido contrários anteriormente ao Ministro Marco Aurélio no âmbito da ADI n.º 3.111/RJ.

Não obstante o entendimento jurisprudencial vitorioso, persiste e se eleva o dissídio entre os julgadores, fator que indica a falta de efetiva pacificação sobre a questão e que abre a possibilidade para revisões do mesmo tema em julgamentos futuros. Em outras palavras, como explica Luiz Guilherme Marinoni, a *ratio decidendi* defendida pela maioria da Corte foi posta

em xeque pelos próprios membros daquela Corte, indicando que o debate não se encontra encerrado.¹⁸⁷

Não obstante as discussões acerca da natureza jurídica dos emolumentos extrajudiciais, o entendimento contemporâneo do STF caminha no sentido de que os emolumentos extrajudiciais possuiriam natureza jurídica de taxa, constituindo-se como espécie de tributos, e que os repasses extrajudiciais a entidades não integrantes do Poder Judiciário encontrariam fundamento constitucional.

Portanto, à luz do ordenamento jurídico brasileiro, afigurar-se-ia possível impor obrigação, aos tabeliães e registradores, de repasse de parte dos emolumentos arrecadados para outros órgãos e fundos, conquanto não integrantes do Poder Judiciário. Apesar disso, trata-se de matéria não pacificada sequer em sede do STF, havendo relevantes votos e conceitos jurídico-tributários em sentido diametralmente oposto à posição majoritária.

¹⁸⁷ “O voto dissidente objetiva demonstrar o equívoco da *ratio decidendi*, tornando a questão de direito ‘suspensa’, ou melhor, num ambiente em que a comunidade jurídica se mantém estimulada a discuti-la.

Lembre-se que uma questão de direito definida por unanimidade dificilmente será retomada para discussão pelos advogados e pela academia, a não ser enquanto não surgirem novas circunstâncias sociais, o que não ocorre quando a questão, embora definida, é polemizada em virtude dos argumentos do voto dissidente, que certamente interessarão aos advogados e à academia, por razões práticas ou por motivos teóricos” (MARINONI, Luiz Guilherme. *Julgamento nas Cortes Supremas: Precedente e decisão do recurso diante do novo CPC cit.*, p. 39).

CONCLUSÕES

A atividade notarial e registral decorre de uma premente necessidade de toda a sociedade, que é a conservação de certos atos e documentos considerados de interesse coletivo, conferindo, assim, maior previsibilidade, confiabilidade e segurança às relações sociais. Diversas são as modalidades institucionais assumidas por tal atividade. No Brasil – assim como em grande parte dos países europeus –, adota-se o chamado sistema latino, com a identificação do notário e do registrador como jurista que presta serviços públicos.

Inicialmente, notários e registradores estavam inseridos na estrutura interna do Estado como servidores públicos. Com o advento da Constituição Federal de 1988, especialmente em seu art. 236, a atividade assumiu feição peculiar. Tem-se a figura do agente delegado, um profissional não integrante da administração pública direta ou indireta, em cuja pessoa natural o Estado delega a função pública notarial e/ou registral, preservando sua independência e autonomia. Podem ser definidos, portanto, como agentes públicos na modalidade de particulares em colaboração com a Administração.

Os cartórios inserem-se numa realidade sociojurídica complexa, relacionando-se frequentemente com outras instituições, órgãos sociais e com os próprios cidadãos.

O Poder Executivo é um dos mais beneficiados com a atuação dos cartórios, em diversas frentes, tais como a recuperação de crédito da Fazenda Pública por meio do protesto das Certidões de Dívida Ativa, colaboração ao combate à lavagem de dinheiro e repasse de diversos dados estatísticos para aprimoramento de políticas públicas. Já o Poder Legislativo beneficia-se do registro de partidos políticos e da lavratura de atas notariais sobre *fake news* e crimes eleitorais, muito utilizadas no âmbito da Justiça Eleitoral. Quanto à população em geral, a mais importante contribuição diz respeito ao acesso à justiça, no sentido da efetividade de direitos.

No âmbito estatal, o Poder Judiciário é o que está mais intrinsecamente relacionado com a atividade das serventias extrajudiciais. Por um lado, a atividade notarial e registral tem a função de prevenir a superveniência de litígios e até mesmo de resolver conflitos por meios alternativos, contribuindo assim para “desafogar” o Judiciário do assoberbado número de ações. De outro, o Poder Judiciário, em sua função atípica administrativa, tem a atribuição constitucional de fiscalizar a atividade notarial e registral.

Da atual conformação institucional da atividade notarial e registral decorrem várias consequências, das quais a que mais interessa para o presente trabalho é a *não remuneração* pelos cofres públicos. Com efeito, notários e registradores obtêm vencimentos a partir do que

remanesce dos emolumentos cobrados pela prestação dos serviços, descontadas todas as despesas. Como contraprestação de serviços públicos específicos e divisíveis, os emolumentos ostentam natureza de taxa (não de preços públicos ou tarifas).

No âmbito da Constituição Federal, os emolumentos são contemplados no art. 236, § 2.º, segundo o qual compete à União estabelecer normas gerais para sua fixação, o que faz por meio da Lei Federal n.º 10.169/2000, também chamada Lei dos Emolumentos. Do que interessa mencionar, tem-se que o valor dos emolumentos “deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados” (art. 1.º, parágrafo único, da Lei Federal n.º 10.169/2000). Também convém destacar a Lei n.º 8.935/1994 – que também contempla normas gerais para atividade notarial e registral – cujo art. 28 dispõe que notários e registradores têm direito à “percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia”.

Estabelecidos os conceitos doutrinários e as previsões legais pertinentes, a compreensão da matéria demanda a análise da jurisprudência a respeito. Assim, no presente trabalho tal análise cinge-se especialmente à consideração dos julgados do STF. Esse recorte se justifica pelo papel do STF no ordenamento jurídico brasileiro, a saber, de Corte responsável pela última palavra na interpretação da lei. Trata-se do respeito aos chamados “precedentes obrigatórios”, algo que não é simples posição doutrinária, mas previsto no atual Código de Processo Civil. Ademais, uma vez que o sistema tributário brasileiro é constitucionalizado, o entendimento do STF assume ainda mais relevância para a definição dos conceitos dessa seara específica.

Em face do exposto, como o STF já se pronunciou algumas vezes acerca do tema em debate, analisar seu entendimento equivale à análise da jurisprudência brasileira como um todo. Tendo em vista que a pesquisa científica não se pauta apenas pelos resultados práticos decorrentes de decisões judiciais, mas pela consideração de todo o debate travado, foram examinados não apenas os fundamentos referentes aos votos vencedores de cada julgado, mas também os votos vencidos e os argumentos, principais e secundários, ventilados nos acórdãos, bem como a mudança de entendimento ao longo do tempo de alguns ministros.

Como visto, desde a década de 1970, o STF vem firmando reiterados precedentes no sentido de reconhecer a natureza tributária dos emolumentos extrajudiciais. E o primeiro posicionamento que interessa realçar é a respeito da natureza dos emolumentos. Com efeito, a partir dessa premissa da “estatalidade” dos serviços notariais e registrais, está pacificado o entendimento de que os emolumentos pertinentes à atividade notarial e de registro são tributos da espécie taxa.

Estabelecido esse entendimento, também majoritário na doutrina, é importante dizer que é possível identificar nos emolumentos extrajudiciais todos os elementos inerentes à chamada regra-matriz de incidência tributária. Para o antecedente da regra-matriz, tem-se que: o critério material é a prestação de serviços públicos notariais e registrais; o critério temporal equivale à prática de cada ato; e o critério espacial corresponde à unidade de serviço notarial e registral no qual o serviço é prestado. Por sua vez, para o consequente da regra-matriz, tem-se que: no critério pessoal, o sujeito passivo (ou contribuinte) é o usuário do serviço notarial e registral para qual o ato é prestado e o sujeito ativo é o agente delegado, que recolhe o tributo em regime de parafiscalidade; no critério quantitativo, há fixação de valores exatos, por meio das chamadas “tabelas de emolumentos” anexas às “leis de emolumento de cada unidade federativa” (estadual ou distrital).

Após todas essas explicações, são estabelecidas duas premissas sobre os emolumentos extrajudiciais: do ponto de vista objetivo, são tributos cobrados pela prestação de serviços específicos e divisíveis, direcionados aos agentes delegados em regime de parafiscalidade, tendo em vista a administração privada da serventia que lhes é atribuída pela delegação pessoal que recebem; do ponto de vista subjetivo, são uma contraprestação pela prática dos atos notariais e registrais a que os agentes delegados têm direito.

De posse dessas premissas, fica mais clara a análise do “repasso” de parte desses emolumentos para entidades estatais. É necessária uma justificativa juridicamente plausível para esse tipo de repasse, que não pode simplesmente decorrer da relevância social dos serviços públicos prestados por tais órgãos. Afinal, a destinação de parcelas dos emolumentos não é uma simples realocação de verbas estatais, mas uma diminuição de tributos cobrados em parafiscalidade, que servem como contraprestação proporcional para os atos específicos prestados pelos agentes delegados à população.

Nesse ponto, volta-se à análise dos julgados do STF, dado que a Corte se manifestou sobre o tema. Para melhor compreensão, os julgados podem ser classificados em duas vertentes distintas: (i) os que discutiram a destinação de porcentagens de emolumentos arrecadados para fundos relacionados ao reaparelhamento do Poder Judiciário; e (ii) os que trataram acerca da destinação dessas verbas para outras entidades estatais. Em ambos os casos, o entendimento atual da Corte é pela possibilidade desses repasses.

Quanto ao repasse ao Poder Judiciário, considera-se justificado à luz do ordenamento jurídico. Como o Judiciário é responsável pela fiscalização da atividade notarial e registral, os cartórios repassam aos Tribunais de Justiça Estaduais um valor mensal, nascendo assim a denominada “taxa de fiscalização”, com fundamento no exercício de poder de polícia. Nesse

sentido, tem-se o entendimento manifestado nos seguintes feitos: ADI n.º 2.059/PR, ADI n.º 2.129/MT, ADI n.º 3.089/DF e ADI n.º 3.694/AP.

Ocorre que a *ratio decidendi* supraexposta expandiu-se consideravelmente a partir da continuidade do trabalho interpretativo do STF. Com base nesse entendimento, passou a Corte a compreender a possibilidade do repasse de parte dos valores totais dos emolumentos extrajudiciais para outros órgãos e fundos não integrantes do Poder Judiciário, tais como Defensoria Pública e Ministério Público.

Na *ADI n.º 3.643/RJ*, o STF reconheceu a possibilidade de repasse mensal de parcela dos emolumentos extrajudiciais à Defensoria Pública do Rio de Janeiro. O cerne da fundamentação para tal foi a jurisprudência consolidada da Corte sobre a viabilidade de taxas para remunerar o exercício do poder de polícia do Judiciário. Segundo o entendimento fixado, o produto da arrecadação não estaria jungido ao aparelhamento do Poder Judiciário, mas se estenderia a todo e qualquer aperfeiçoamento da jurisdição, em que se inserem diversos órgãos, entre eles a Defensoria Pública. Além desses argumentos, os julgadores foram muito enfáticos em seus votos ao assinalarem os fundamentos socioeconômicos da existência da Defensoria Pública e sua “importância inequívoca” para o acesso à justiça por parte da população de menor renda. Desse julgado participou o plenário da Corte, com apenas um voto vencido, de autoria do Ministro Marco Aurélio de Mello.

Por seu turno, na *ADI n.º 3.028/RN*, o STF voltou a discutir a matéria, mas o cenário foi a norma que previa o repasse a fundo de reaparelhamento do Ministério Público do Rio Grande do Norte. Novamente, foi vencedor o entendimento pela possibilidade de tal repasse, tendo em vista que o Ministério Público integra a “comunidade jurídica” encarregada de prestar a jurisdição. Todavia, dessa vez houve mais dissídio entre os magistrados, com votação apertada, de seis votos a cinco vencidos.

A relatoria desse caso ficou a cargo do Ministro Marco Aurélio de Mello, que votou pela impossibilidade do repasse, aludindo ao fato de que “Está na moda a criação de fundos de reaparelhamento, olvidando-se, no tocante às receitas, as balizas constitucionais”.¹⁸⁸

Interessa ressaltar que o Ministro Cesar Peluso entendeu pela impossibilidade do repasse tendo em vista o advento da Emenda n.º 45/2004. Uma vez que essa emenda inseriu o § 2.º no art. 95 da Constituição Federal, dispondo que “As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços *afetos* às atividades *específicas* da Justiça”, não caberia

¹⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Carlos Ayres Britto cit., p. 185-202.

o repasse a atividades que não integram a Justiça propriamente dita. Todavia, seus argumentos foram rebatidos com alegações de que tal disposição se refere apenas aos emolumentos dos cartórios judiciais, não extrajudiciais, em que pese não haver tal previsão no texto constitucional nesse sentido.

A ação direta de inconstitucionalidade potiguar teve uma sessão conturbada. Inicialmente seguindo o Ministro Marco Aurelio, conforme se depreende das notas taquigráficas, mas na sequência, pedindo vista dos autos, o Ministro Carlos Ayres Britto, ao fim, abriu divergência com voto bastante assemelhado ao que havia prolatado no âmbito da ADI n.º 3.643/RJ, quando foi relator, sendo acompanhado por Ricardo Lewandowski, Ellen Gracie, Cármen Lúcia, Joaquim Barbosa e Eros Grau, constituindo assim a maioria vencedora.

Vale a pena destacar desse debate, além das fundamentações trazidas nos acórdãos em si, o apontamento para uma clara mudança e reflexão sobre o atual entendimento do STF, pois a votação na segunda ação direta de inconstitucionalidade analisada foi bem mais acirrada.

A falta de uniformidade de entendimentos, inclusive, serviu de fundamentação para a decisão que o Tribunal de Justiça do Pará realizou no âmbito da ADI n.º 0800934-94.2019.8.14.0000. Essa ação julga a constitucionalidade da Lei Estadual do Pará n.º 8.811/2019, que prevê repasse de parcela dos emolumentos extrajudiciais para a Defensoria Pública paraense. Em sede de medida cautelar, o referido Tribunal vetou tais repasses em decisão unânime do pleno. Muito embora essa decisão tenha caráter provisório – e não obstante o fundamento da decisão contemple, eminentemente, aspectos formais da lei estadual –, o acórdão reconheceu que não é unânime o posicionamento do STF sobre a matéria.

Diante exposto, desse dissídio no âmbito do STF abre-se a possibilidade para revisões do entendimento vitorioso em julgamentos futuros. Em outras palavras, a *ratio decidendi* defendida pela maioria foi posta em xeque pelos próprios membros daquela Corte, indicando que o debate não se encontra encerrado, do que se antevê uma futura superação do precedente (*overruling*).

Seja como for, existem aspectos constitucionais e tributários relevantes para o entendimento da matéria que não foram efetivamente apreciados em nenhum dos votos analisados. O principal deles diz respeito à impossibilidade da criação de taxas sem uma vinculação efetiva a alguma atividade estatal entre o sujeito que paga e o sujeito que recebe o tributo, e justamente neste cenário se enquadra o agente delegado (que paga) e os órgãos não integrantes do Judiciário (que recebem).

Não há na doutrina nenhuma legitimação para a criação de taxas sem uma vinculação específica da atuação do órgão público que recebe os valores e o contribuinte que paga. O

entendimento geral entre os tributaristas é de que essas taxas são contraprestação pela realização de atos administrativos com base no poder de polícia diretamente relacionado à pessoa do contribuinte. Portanto, a referibilidade entre a atuação estatal e o obrigado é essencial e indispensável à configuração da taxa. Caso haja uma desvinculação do tributo de uma atividade estatal específica, estar-se-ia diante de um imposto. Nesse caso, a competência é exclusiva da União e sua destinação seria vedada na forma dos arts. 154 e 167, IV, da Constituição Federal, respectivamente.

A aplicação desse entendimento ao caso em tela possibilitaria até mesmo o questionamento da destinação de percentuais dos emolumentos ao Poder Judiciário pela simples previsão de competência fiscalizatória. Há pareceres de que a taxa de poder de polícia em questão deveria ser cobrada a cada ato, isto é, deveria ser cobrada na medida em que há a efetiva contraprestação ou fiscalização nesse caso. Um exemplo seria correição extrajudicial, em que haveria a incidência da taxa justificadamente.

De todo modo, ainda que se admita a taxa genérica de “fiscalização” do Judiciário com base no poder de polícia, não se justifica a instauração de taxas para quaisquer entes públicos que não exercem rigorosamente nenhuma função relacionada aos cartórios. Afinal, a atividade estatal de poder de polícia que legitima a taxa dos emolumentos é aplicada apenas pelos órgãos típicos do Poder Judiciário – em atividades específicas da Justiça –, e não qualquer outro auxiliar, essencial ou não à jurisdição.

Ademais, percebe-se que a interpretação realizada pelo STF não corresponde à melhor exegese do direito tributário, pois o alargamento do conceito de “Poder Judiciário” para “qualquer órgão estatal que contribua para a Jurisdição” implica uma leitura e interpretação extensiva e expansiva, que não é admitida tendo em vista a natureza de tipos cerrados que têm as normas tributárias.

Além de ofensivo à Constituição Federal e aos direitos do contribuinte, esse tipo de interpretação justifica, na prática, uma tributação totalmente desarrazoada e possivelmente ilimitada. Afinal, nada impede que sejam criados fundos para quaisquer serviços relacionados à justiça e até mesmo fora dela, como ocorre no Estado de Goiás (onde cartórios estão compelidos a contribuir com a segurança pública e com advocacia dativa).

Em suma, tal interpretação implica em cristalina deturpação do conceito jurídico de taxa, é uma ilícita terceirização da responsabilidade do Estado pelo custeio do serviço jurisdicional para os agentes delegados, com fundamentação de teor sentimental muito mais relacionada à importância dos órgãos públicos beneficiados pelos repasses do que na própria validade das normas, ao arrepio das balizas constitucionais. Por conseguinte, faz-se a

substituição de um problema de curto prazo por outro, ainda mais amplo, no médio e longo prazo: a sobrecarga ainda maior do Poder Judiciário pelo sucateamento da atividade notarial e de registro.

REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente de Abreu. A qualificação notarial. *Revista de Direito Notarial*, São Paulo, v. 5, 2013.

ANOREG/SP. SINOREG/SP. Cartórios com você. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/revistas/cartorios/Cartorios-Com-Voce-07.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2019.

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BORGES, Felipe Garcia Lisboa. Análise da compatibilidade da taxa de fiscalização dos recursos minerários do Estado do Pará com o princípio da equivalência. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 127, p. 47-61, mar./abr. 2016.

BORGES, Felipe Garcia Lisboa; MERLIN, Lise Vieira da Costa Tupiassu. Taxas: equivalência e igualdade. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 119, p. 33-45, nov./dez. 2014.

BRANDELLI, Leonardo. A função notarial na atualidade. *Revista de Direito Imobiliário (online)*, v. 80, jan./jun. 2016.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <https://bit.ly/37cTXAj>. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2UIIPgr>. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos artigos 5.º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/2Uhq5gW>. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3cJkmXA>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o artigo 236 da Constituição Federal de 1988, dispondo sobre serviços notariais e de registro (Lei dos cartórios). Disponível em: <https://bit.ly/3eZS5xs>. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. Lei n.º 10.169, de 29 de dezembro de 2000. Regula o parágrafo 2.º do artigo 236 da Constituição Federal de 1988, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Disponível em: <https://bit.ly/2BHHQzG>. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://bit.ly/3h5l2tG>. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Recurso Especial n.º 1.686.659/SP, Rel. Herman Benjamin, *DJe* 11.03.2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/resp-1686659-protesto-cda-fazenda.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Sexta Turma). Recurso Ordinário em Habeas Corpus n.º 8.842/SC, Rel. Fernando Gonçalves, *DJ* 13.12.1999. Disponível em: <https://bit.ly/3dIst83>. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.889/AM, *DJe* 14.11.2002. Disponível em: <https://bit.ly/3d75jeh>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.059, Rel. Eros Grau, *DJ* 09.06.2006. Disponível em: <https://bit.ly/2ZegZ6J>. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.129/MT, Rel. Grau. *DJ* 16.06.2006. Disponível em: <https://bit.ly/3jNkMBw>. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.415, Rel. Ayres Britto, Pleno, *DJe* 09.02.2012. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1908118>. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.089/DF, Rel. para acórdão: Joaquim Barbosa, *DJ* 1.º.08.2008. Disponível em: <http://re-dir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=539087>. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Carlos Ayres Britto, *DJ* 1.º.07.2010. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.028/RN, Rel. Marco Aurélio Mello, *DJ* 30.06.2010. Disponível em: <https://bit.ly/2UkqWxn>. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.089/DF, Rel. Carlos Britto, *DJ* 31.07.2008. Disponível em: <https://bit.ly/2Myr4oS>. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.111/RJ, Rel. Alexandre de Moraes, *DJ* 07.08.2017. Disponível em: <https://bit.ly/3dTawEd>. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.643/RJ, Rel. Carlos Ayres Britto, *DJ* 16.02.2007. Disponível em: <https://bit.ly/2UjkPts>. Acesso em: 9 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.694/AP, Rel. Sepúlveda Pertence, *DJe* 06.11.2006. Disponível em: <https://bit.ly/3h4EfMn>. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º

3.773/SP, Rel. Menezes Direito, *DJ* 04.03.2009. Disponível em: <https://bit.ly/3rQZUMi>. Acesso em: 7 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.223/SP, Rel. Gilmar Mendes, *DJ* 13.03.2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2670068>. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.378/ES, Rel. Celso de Mello, *DJ* 30.05.1997. Disponível em: <https://bit.ly/2Uh8gys>. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.059/PR, Rel. Nelson Jobim, *DJ* 21.09.2001. Disponível em: <https://bit.ly/3777F7Q>. Acesso em: 7 jun. 2020.

CABRAL, Trícia N. X. Permitir que cartórios façam conciliação e mediação é iniciativa bem-vinda. *Conjur*, Opinião, 5 abr. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-05/tricia-navarro-permitir-conciliacao-cartorios-medida-bem-vinda>. Acesso em: 9 jul. 2019.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 26. ed. 3. tir. São Paulo: Saraiva, 2015.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos Registros Públicos comentada*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Criação e extinção de serventias extrajudiciais mediante ato administrativo do Tribunal de Justiça. *Soluções Práticas – Clève*, v. 2, p. 369-398, ago. 2012.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Taxas: teoria e um caso prático. In: SABBAG, Eduardo (org.). *Estudos tributários*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 173-153.

DALLEDONE, Rodrigo Fernandes de Lima. *Função pública notarial: regime jurídico e fiscalização judicial*. Curitiba: Prismas, 2016.

DALLEDONE, Rodrigo Fernandes de Lima. *O regime jurídico da função pública notarial e sua fiscalização pelo Poder Judiciário*. 2012. 163 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

DIAS, Jefferson Aparecido; CARDOSO JR., Olavo Figueiredo. O registro civil das pessoas naturais: instrumento do biopoder e de auxílio ao planejamento urbano. *Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas*, v. 4, n. 1, jan./jun. 2018.

DIP, Ricardo H. M. O paradigma da independência jurídica dos registradores e dos notários. *Revista de Direito Imobiliário, (on-line)*, v. 42, set./dez. 1997.

DIP, Ricardo H. M. Sobre a qualificação no registro de imóveis. *Doutrinas Essenciais de Direito Registral (on-line)*, v. 6, dez. 2011.

DIP, Ricardo H. M. Sobre o saber registral (da prudência registral). *Doutrinas Essenciais de Direito Registral (on-line)*, v. 1, dez. 2011.

FERREIRA, Magda Hruza de Souza Alqueres. A negociação na mediação de conflitos. *Revista da Associação Brasileira de Advocacia Trabalhista (on-line)*, Belo Horizonte, ano 4, n. 4, jan./dez. 2016.

FERRI, Caroline Feliz Sarraf. *A perspectiva social inclusiva dos serviços notariais e de registro no Brasil: fins, gratuidades e equilíbrio econômico-financeiro*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2014, Curitiba.

FIGUEIREDO, Marcelo. Análise da importância da atividade notarial na prevenção dos litígios e dos conflitos sociais. *Revista de Direito Notarial*, São Paulo, v. 2, 2010.

GOIÁS. Lei Estadual n.º 20.494 de 19 de junho de 2019. Altera a Lei n.º 19.191, de 29 de dezembro de 2015, que dispõe sobre os emolumentos dos serviços notariais e de registro. Disponível em: <https://bit.ly/3qitYAr>. Acesso em: 7 jan. 2021.

GOIÁS. Lei n.º 19.191, de 29 de dezembro de 2015. Dispõe sobre os emolumentos dos serviços notariais e de registro e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3b3zb8D>. Acesso em: 7 jan. 2021.

GROSSI, Paolo. *A ordem jurídica medieval*. Tradução Denise Rossato Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights*. New York: W.W. Norton & Company, 1999.

JARDIM, Mônica. A “privatização” do notariado em Portugal. *Doutrinas Essenciais de Direito Registral (on-line)*, v. 1, dez. 2011.

JUNQUEIRA, José de Mello. Qualificação registral: sua independência e responsabilidade civil e administrativa disciplinar do registrador de imóveis. *Revista de Direito Imobiliário (on-line)*, v. 81, jul./dez. 2016.

LAVEZ, Raphael Assef. Tipicidade fechada, determinação e cognoscibilidade: a legalidade entre conceitos “indeterminados” e cláusulas gerais. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 43, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2ZjjhBq>. Acesso em: 10 jan. 2021.

LEITE, Douglas. A produção normativa do CNJ na regulação das atividades notariais e de registro – uma análise do Provimento n.º 74/2018 à luz das boas práticas regulatórias. *Revista de Direito Notarial*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 75-88, 2018.

LEMO, Raphael Abs Musa de; PINHO, Ruy Veridiano Patu Rebelo. A natureza dos emolumentos à luz do regime jurídico-administrativo de notários e registradores. Disponível em: <https://bit.ly/3qgB7jz>. Acesso em: 3 mar. 2021.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Manual de direito notarial*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Julgamento nas Cortes Supremas: Precedente e decisão do recurso diante do novo CPC*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2017.

MELO JÚNIOR, Regnoberto M. de. Da natureza jurídica dos emolumentos notariais e registrais. *Jus Navigandi*, ano 10, n. 591, fev. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/2Y4dw9W>. Acesso em: 7 jun. 2020.

MELO, Marcelo Augusto S. A qualificação registral como tutela preventiva de conflitos. *Doutrinas Essenciais de Direito Registral [on-line]*, v. 6, p. 731-754, dez. 2011.

MESQUITA, Maíra C. P. Princípio da inafastabilidade da jurisdição. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24807/do-principio-da-inafastabilidade-da-jurisdicao>. Acesso em: 16 jun. 2019.

MIGALHAS. Em SP, cerca de 37% de arrecadação dos cartórios é destinada a repasses, 27 jan. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/37u8FmU>. Acesso em: 10 jun. 2020.

MISQUIATI, Débora Fayad. XVI Jornada Iberoamericana em Cuba: as cláusulas abusivas e o controle de legalidade que exerce o notário. *Revista de Direito Notarial*, São Paulo, v. 6, 2015

MINAS GERAIS. Lei Estadual n.º 15.424, de 30 de dezembro de 2004. Os valores dos Emolumentos e da Taxa de Fiscalização Judiciária, expressos em moeda corrente do País, são atualizados anualmente por meio de Portaria da Corregedoria-Geral de Justiça. Disponível em: <https://bit.ly/3p8CYGS>. Acesso em: 7 jan. 2021.

MITIDIERO, Daniel. *Cortes Superiores e Cortes Supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. São Paulo: RT, 2013.

MOLINARO, Carlos Alberto; PANSIERI, Flávio; SARLET, Ingo W.; Comentário ao art. 236. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

OLGADO, José Lucas Rodrigues. A qualificação notarial após o advento do Estatuto da Pessoa com Deficiência. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 80, p. 319-343, jan./jun. 2016.

PARÁ. Lei Estadual n.º 8.811, de 8 de janeiro de 2019. Altera e acrescenta dispositivos na Lei n.º 6.717, de 26 de janeiro de 2005, que dispõe sobre o Fundo Estadual da Defensoria Pública – FUNDEP. Disponível em: <https://bit.ly/3h5t7yu>. Acesso em: 7 jun. 2020.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0800934-94.2019.8.14.0000, Rel. Luzia Nadja Guimarães Nascimento, DJ 16.07.2020.

PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2020.

PAULSEN, Leandro. *Direito tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

POISL, Carlos Luiz. Função notarial. *Revista de Direito Notarial*, São Paulo, v. 6, p. 47-54,

2015.

RAMBO, Luiz Inácio. *Uma proposta para conexão do Registro de Imóveis ao Cadastro Imobiliário Urbano*. 2005. 243 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2005, Florianópolis.

RIBEIRO, Moacyr Petrocelli de Ávila. Estatuto da Pessoa com Deficiência: a revisão da teoria das incapacidades e os reflexos jurídicos na ótica do notário e do registrador. *Revista Síntese Direito Civil e Processual Civil*, ano XVII, n. 99, p. 37-47, jan./fev. 2016.

RIO DE JANEIRO. Lei Estadual n.º 3.350, de 29 de dezembro de 1999. Dispõe sobre as custas judiciais e emolumentos dos serviços notariais e de registros no estado do rio de janeiro e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/2AdZQkC>. Acesso em: 7 jun. 2020.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability e independência judiciais: o desenho institucional do Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no Estado Democrático de Direito brasileiro*. 2012. 259 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2012, Curitiba.

RODRIGUES, Felipe Leonardo; FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. *Tabelionato de notas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANT'ANNA, Gilson Carlos. O atual regime jurídico dos serviços notariais e de registro. *Doutrinas Essenciais de Direito Registral (on-line)*, v. 7, p. 1157-1168, set. 2013.

SANT'ANNA, Gilson Carlos. Os serviços notariais e registrais suas contraprestações e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2MEIfpL>. Acesso em: 7 jun. 2020.

SANTOS, Emanuel Costa. Emolumentos notariais e de registro: desvendando os segredos desta esfinge. In: XIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI. Tema: “Desafios da Contemporaneidade do Direito: diversidade, complexidade e novas tecnologias”. *Anais...* Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010.

SANTOS, Rodrigo Bley; STINGHEN, João Rodrigo de Moraes. A responsabilidade civil do notário pela qualificação de escrituras públicas contendo negócios processuais. *Revista Brasileira de Direito Processual (RBDPro)*, ano 27, n. 105, jul./dez. 2018.

SÃO PAULO. Lei n.º 11.331, de 26 de dezembro de 2002. Dispõe sobre os emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, em face das disposições da Lei federal n.º 10.169, de 29 de dezembro de 2000. Disponível em: <https://bit.ly/2BC6i5j>. Acesso em: 7 jun. 2020.

SARTORI, Ivan Ricardo Garisio. Responsabilidade civil e penal dos notários e registradores. *Revista de Direito Imobiliário*, ano 25, n. 53, jul./dez. 2002.

SCAVONE JUNIOR, Luiz A. *Direito imobiliário: teoria e prática*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SCHERER, Tiago. Função jurisdicional e atividade registra: da independência à mútua colaboração. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 72, p. 379-420, jan./jun. 2012.

SOUZA, Aline Darcy Flôr de. Gratuidade da certidão de nascimento e seus reflexos na atividade registral. *Revista dos Tribunais (on-line)*, São Paulo. v. 970, ago. 2016.

SOUZA, Lígia A. R. A importância das serventias extrajudiciais no processo de desjudicialização. Disponível em: <https://bit.ly/2Od56f7>. Acesso em: jun. 2019.

STOCO, Rui. Responsabilidade civil dos notários e registradores. *Doutrinas Essenciais de Direito Registral (on-line)*, v. 1, p. 1349-1368, dez. 2011.

Referências complementares

ARAGÃO, Alexandre Santos. A arbitragem no direito administrativo. *Revista da AGU*, Brasília, v. 16, n. 3, p. 19-58, jul./set. 2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BENÍCIO, Hercules Alexandre da Costa. A constitucionalidade de leis que estabelecem gratuidade ou redução de emolumentos cartorários. *Doutrinas Essenciais de Direito Registral (on-line)*, v. 7, set. 2013.

BRANDELLI, Leonardo. Atuação notarial em uma economia de mercado; tutela do hipossuficiente. *Doutrinas Essenciais de Direito Registral*, v. 7, p. 575-625, set. 2013.

BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/2APdI4J>. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <https://bit.ly/37726WU>. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.602/MG, Rel. Joaquim Barbosa, *DJ* 31.03.2006. Disponível em: <https://bit.ly/2MDbcBm>. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 478.392/MG, Rel. Cezar Peluso, *DJ* 20.11.2008. Disponível em: <https://bit.ly/3fbc1hh>. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário n.º 178.236-6/RJ, Rel. Octavio Gallotti, *DJ* 11.04.1997. Disponível em: <https://bit.ly/2Y9JFwP>. Acesso em: 7 jun. 2020.

CABRAL, Trícia N. X. A Evolução da Conciliação e da Mediação no Brasil. *Revista FONECAMEC*, Rio de Janeiro, v.1, n. 1, p. 354-369, maio 2017.

DE PLÁCIDO E SILVA. *Dicionário do advogado*. 25. ed. rev. e atual. por Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

DIP, Ricardo H. M. *Segurança jurídica e crise pós-moderna*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

DIP, Ricardo H. M. Da responsabilidade civil e penal dos oficiais registradores. *Doutrinas Essenciais de Direito Registral*, v. 1, p. 1285-1298, dez. 2011.

EL DEBS, Martha. *Legislação notarial e de registros públicos comentadas: doutrina, jurisprudência e questões de concurso público*. Salvador: JusPodivm, 2018.

ESPÍRITO SANTO. Lei Estadual n.º 6.670, de 6 de maio de 2001. Institui a contribuição ao custeio dos atos gratuitos praticados pelos Registradores Cíveis das Pessoas Naturais, reformula as tabelas de emolumentos previstas na Lei n.º 4.847 de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/2MCXT3T>. Acesso em: 7 jun. 2020.

FELISBERTO, Bruno Miguel Costa. A impossibilidade de subordinação dos serviços notarial e registral à legislação consumerista. *Revista de Direito Imobiliário (on-line)*, v. 81, jul./dez. 2016.

GROSSI, Paolo. *Prima lezione di diritto*. 16. ed. Roma-Bari: Laterza, 2010.

KÜMPEL, Vitor F.; FERRARI, Carla M. *Tratado notarial e registral: tabelionato de notas*. São Paulo: YK Editora, 2017

MENDEZ, Pedro Luis Landestoy. Las cláusulas abusivas y el control de la legalidad que ejerce el notario. *Revista de Direito Notarial*, São Paulo, v. 6, p. 283-326, 2015.

MIGALHAS. Leis tarifárias: em SP, cerca de 37% de arrecadação dos cartórios é destinada a repasses, 27 jan. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3cDLkQj>. Acesso em: 7 jun. 2020.

NERY, Rosa Maria de Andrade; NERY JUNIOR, Nelson. *Instituições de direito civil: registros, notas e prova documental*. São Paulo: RT, 2017. v. VIII.

NOVAES, Ane Carolina. Serviço notarial e de registro. *Boletim Jurídico*, Uberaba, ano 2, n. 128, 3 jun. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3dGDYgr>. Acesso em: 7 jun. 2020.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. *Registro imobiliário*. São Paulo: RT, 2017.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Estadual n.º 9.278, de 30 de dezembro de 2009. Dispõe sobre as custas processuais, emolumentos, fundo de compensação dos registradores cíveis das pessoas naturais e taxa de fiscalização, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/2XI5OU6>. Acesso em: 7 jun. 2020.

RODRIGUES, Marcelo. *Tratado de registros públicos e direito notarial*. São Paulo: Atlas, 2014.

SABBAG, Eduardo (org.). *Estudos tributários*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SALLES, Venício. *Direito registral imobiliário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SARMENTO FILHO, Eduardo S. C. As cláusulas abusivas e os limites da qualificação. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 80, p. 35-54, jan./jun. 2016.

STINGHEN, João R. M.; ANDRADE, Aline R. O regime disciplinar dos agentes delegados e sua aplicação pelo Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça do Paraná. *Revista dos Tribunais*, v. 1.014, p. 45-65, abr. 2020.