

NATUREZA JURÍDICA DAS CONTRAPRESTAÇÕES PELOS SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRAIS: CONTROVÉRSIAS DOUTRINÁRIAS E JURISPRUDENCIAIS SOBRE O TEMA

Ana Carla de Oliveira da Silva
Jéssica Andrade Modesto¹

RESUMO: O presente artigo se propõe a analisar a questão da natureza jurídica das contraprestações cobradas em razão da prestação da atividade notarial e registral, os denominados emolumentos. Destarte, após uma breve explanação sobre o sistema notarial e registral do país, seus antecedentes históricos e a legislação que regula esta atividade, o trabalho debruça-se sobre as diferentes correntes doutrinárias que discutem o tema e apresenta as controvérsias encontradas na seara jurisprudencial sobre a natureza jurídica dos emolumentos, trazendo à baila a posição do Supremo Tribunal Federal de que a natureza dessa contraprestação é de taxa. Posteriormente, é feita uma minuciosa análise sobre as características e peculiaridades dos serviços notariais e registrais, bem como dos emolumentos, no intento de se verificar se estas atividades se enquadram dentro das hipóteses que a Constituição Federal autoriza que sejam instituídas taxas e se estas contraprestações atendem aos princípios financeiros. Por fim, o trabalho se presta, com a devida vênia, a defender uma posição no que tange à questão objeto da pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: Tributário. Taxa. Emolumentos. Natureza jurídica.

ABSTRACT: The present study intends to analyze the legal nature of notary and registration amount, which is called fees. Therefore besides a brief elucidation about the national notary's office system, his historical background and the legislation in effect, this paper focus on debates from different doctrinal currents and also brings controversies case-law on the matter, demonstrating the Supreme Court position whose understanding comes to tax. Afterwards, it's made a meticulous review about features and peculiarities of notary and registration services, as well the fees, with the intention of checking if these activities frame into Federal Constitution hypotheses which allow the tax imposition and if this amount responds to financial principles. Finally, this study, in consent, wants to stand on a position referring the search object issue.

KEYWORDS: Tax Law. Tax. Fees. Legal nature.

INTRODUÇÃO

É cediça a relevância dos serviços notariais e registrais para os cidadãos, posto que diversas situações, inclusive o nascimento e a morte, demandam a execução destes serviços

¹ Graduandas em Direito pela Faculdade de Direito de Alagoas (FDA), na Universidade Federal de Alagoas (UFAL), cursando o 9º Período. E-mails: carlake23@gmail.com; jessicaandrademodesto@hotmail.com

para que os atos jurídicos possuam maior segurança ou até mesmo validade. Tamanha clareza, no entanto, não se verifica no que tange à natureza jurídica das contraprestações devidas pela prestação destas atividades.

Como se verá, a execução destes serviços é delegada, constitucionalmente, ao particular, o qual deverá cobrar um montante, fixado em lei, pela prestação das atividades, o qual é denominado de emolumento. Este montante destinar-se-á não só à manutenção das atividades, mas também deverá o delegatário retirar daí a sua remuneração.

Nesta seara, o Supremo Tribunal Federal há algum tempo já se posicionou no sentido de que a natureza jurídica das supramencionadas contraprestações é de taxa, no entanto, verifica-se que parcela da doutrina possui entendimento contrário. Nesse contexto, apesar de a jurisprudência dominante não destoar da posição do Petrório Excelso, não são raras as decisões que suscitam controvérsias sobre o tema.

Posto isso, o presente trabalho se propõe a, após a realização de pesquisa bibliográfica e documental, apresentar as divergências encontradas, tanto no campo doutrinário quanto jurisprudencial, no tocante à natureza jurídica dos emolumentos; analisar os argumentos contrários e favoráveis à natureza tributária do objeto de estudo e; finalmente, firmar uma posição sobre a questão, explanando as razões que levaram a isso, visto que utilizaremos o método dedutivo de pesquisa.

1 DOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A atividade notarial surgiu da necessidade humana de documentar determinados fatos da vida. Para Délcio Erpen (1995, p.37-39), “[...] é provável que a atividade notarial seja uma instituição que antecede a própria formação do Direito e do Estado.”, já existindo registro destes profissionais desde 3.000 a.C.

Esta atividade já era tradição na Roma antiga, onde o *notarius* realizava transcrições e registros de procedimentos judiciais. Além deste, havia o *tabelione*, profissional que atuava junto do *notarius* e que era o que mais se aproximava do notário tal qual se apresenta nos dias de hoje, posto que era o responsável por redigir as minutas com as vontades das partes sobre tábuas, com assinatura das partes, testemunhas e *tabeliones*.

No Brasil, esta atividade surgiu com a Lei nº 601/1850 e Decreto nº 1318/1854, o chamado registro do vigário, pelo qual a Igreja Católica tornou obrigatório o registro em livro próprio para legitimar a aquisição da terra pela posse.

Posteriormente, com a Lei nº 1237/1864, todos os direitos reais sobre bens imóveis passaram a ser submetidos ao Registro Geral.

2 DA NATUREZA PÚBLICA DAS ATIVIDADES NOTARIAIS E REGISTRAIS

Para entender a natureza jurídica das atividades notariais e registrais, inicialmente faz-se mister trazer a lume algumas definições que envolvem o tema.

Nesta seara, apresentando uma definição jurídica, Mota (2008, p. 09-10) é bastante esclarecedora quando leciona que o termo cartório corresponde a um conjunto amplo de repartições, cada uma com características e finalidades distintas e próprias, de modo que recebem denominações de acordo com a característica que lhe é peculiar. Desta feita, tem-se a escrivania, para a repartição ou estabelecimento do escrivão; tabelionato, para a repartição ou estabelecimento do notário ou tabelião; e, finalmente, cartório, para os ofícios de registro público.

Destarte, é no cartório onde se desenvolvem os serviços notariais e registrais, sendo serviços notariais as atividades desenvolvidas por oficiais públicos que devem instrumentar, na forma legal, os atos jurídicos e os contratos elaborados pelas partes, enquanto que os serviços de registro são as inscrições e as transcrições realizadas por oficiais públicos e mantidas pelos ofícios de registro, no intento de se imprimir existência legal e se dar forma pública a certos atos jurídicos, seja este um requisito de validade do ato, seja apenas medida de segurança do interessado, nos casos em que tal formalidade é dispensada (PARIZATTO, 1995, p. 13-14).

Neste seara, infere-se que vários são os atos que necessitam dos serviços prestados pelos notários e registradores, tais como o nascimento, o casamento, a compra e venda de imóveis e o óbito. Patente, assim, a relevância desses serviços para os cidadãos.

Lado outro, a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 236, que os serviços notariais e de registro serão exercidos em caráter privado, no entanto, por delegação do Poder Público.

Posto isso, tendo de um lado a disposição constitucional e do outro a relevância e o interesse público dos serviços notariais e registrais, surgem algumas controvérsias no que tange à natureza jurídica dessa atividade, o que, como é cediço, implica na forma pela qual se deverá remunerá-la.

Neste particular, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2602/2002, entendeu que os serviços notariais e de registros possuem natureza pública, como se depreende do Acórdão abaixo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTO N. 055/2001 DO CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. NOTÁRIOS E REGISTRADORES. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. INAPLICABILIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 20/98. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE EM CARÁTER PRIVADO POR DELEGAÇÃO DO PODER PÚBLICO. INAPLICABILIDADE DA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA AOS SETENTA ANOS. INCONSTITUCIONALIDADE. [...] 2. Os serviços de registros públicos, cartorários e notariais são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público --- **serviço público não-privativo**.3. Os notários e os registradores **exercem atividade estatal**, entretanto não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público. [...] 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF- ADI 2602, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2005). (Grifo nosso).

Neste mesmo sentido, leciona Ribeiro (2009, p. 181) que a atividade notarial e de registros no Brasil possui contornos peculiares e exclusivos de função pública, a qual o Estado não só reconhece a função estatal do serviço, como mantém a titularidade do poder da fé pública, cujo exercício delegou ao particular. Por esta razão, o Estado regula a atividade, a organização dos serviços, a seleção dos profissionais, a outorga e cessação da delegação, bem como regulamenta a técnica e fiscaliza a prestação dos serviços para assegurar sua continuidade, universalidade, uniformidade, modicidade e adequação. Destarte, a atividade notarial é inerente à função pública e, por isso, regrada pelo direito público, mas também possui uma face privada, regrada pelo direito privado, correspondente ao objeto privado do direito notarial e registral e ao gerenciamento de cada unidade de serviço.

Desta forma, além da relevância pública das atividades dos notários e registradores, entendemos que a Constituição Federal ressaltou a natureza pública do serviço quando afirmou que, a despeito de que sua prestação deverá ocorrer em caráter privado, esse exercício se dará mediante delegação do Poder Público, que é a forma permitida ao Estado de transferir a execução de um serviço, que ele mesmo deveria prestar, a um particular, mantendo, muito

embora, a sua titularidade. Por esta razão, nos filiamos ao posicionamento do STF e à corrente doutrinária que entende que as atividades em comento são serviços públicos.

Saliente-se, contudo, que os titulares das serventias notariais e de registros são remunerados pela percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia. Sobre a natureza jurídica destes emolumentos, estudaremos agora.

3 A QUESTÃO DA NATUREZA JURÍDICA DOS EMOLUMENTOS

Como visto, os emolumentos constituem uma retribuição pelos atos realizados pelo notário ou registrador no desempenho de suas funções.

Esta retribuição está prevista no artigo 236, § 2º, da Constituição Federal, o qual dispõe que “Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro” (BRASIL, 1988).

Posteriormente, em 29 de dezembro de 2000, a Lei nº 10.169/00 passa a regular o dispositivo constitucional supra, e atribui, em seu artigo 1º, aos Estados e ao Distrito Federal competência para fixação do valor dos emolumentos relativos aos serviços notariais e de registro. Nos termos do seu art. 2º, deve-se atentar à natureza pública e ao caráter social da atividade (BRASIL, 2000).

Em Alagoas, a lei que se ocupa da revisão dos valores das custas processuais, taxas judiciárias e emolumentos fixados pelo Código de Custas Judiciais do Estado é a Lei nº 5763/1995, a qual, em seu artigo 1º, autoriza o Tribunal de Justiça, mediante deliberação do Plenário de proposta motivada pela Corregedoria-Geral da Justiça, a revisar, periodicamente, os valores das custas processuais, taxas judiciárias e emolumentos, fixados pelo Código de Custas Judiciais do Estado de Alagoas, respeitados os índices oficiais indicadores da desvalorização da moeda (ALAGOAS, 1995).

Aspecto relevante no que tange aos emolumentos, no entanto, diz respeito a sua natureza jurídica.

Em que pese parcela dominante da doutrina e jurisprudência firmar, há mais de trinta anos, o entendimento de que a natureza jurídica da aludida contraprestação é tributária, mais especificamente, de taxa, há alguns doutrinadores e também entendimentos jurisprudenciais de que de taxa não se trata. Enfrentemos a questão.

Sant'Anna (2016) considera que a natureza jurídica da prestação dos serviços notariais e específicos é de preço público e não de taxa; ensina que, desde os primeiros debates sobre o tema, já se teciam críticas sobre este entendimento. Aponta algumas razões para isso.

Inicialmente, alega que não existe um pagamento pela utilização potencial do serviço notarial e registral. Afirma também que, se os emolumentos não integram a receita pública, considerá-los como taxas seria, então, ignorar as normas de Direito Financeiro no que tange à universalidade do orçamento, pelas quais todas as receitas públicas, inclusive as taxas, devem ser computadas como orçamentárias.

Além disso, para esse autor, não se pode perder de vista que, no sistema jurídico atual, consoante o art. 28 da Lei 8935/94, os notários e registradores gozam de independência no exercício de suas funções e têm direito à percepção integral dos emolumentos integrais pelos atos praticados nas serventias (BRASIL, 1994). Ademais, entendeu o Petrório Excelso, no julgamento da retromencionada ADI 2602, que os notários e registradores são profissionais de direito que exercem uma atividade estatal, porém não a titularizam nem exercem cargo público efetivo.

Deste modo, argumenta, em síntese, que as contraprestações notariais e registrais não possuem uma destinação pública, pertencem integralmente ao titular da serventia, de forma que, se fossem taxas, estariam desobedecendo o princípio da destinação pública do tributo.

Lado outro, traz à discussão relevante questão a ser analisada: enquadrar os emolumentos em alguma natureza jurídica.

Depois de se debruçar nos escritos de administrativistas renomados e estudiosos do Registro Público, o autor, pertinentemente, ensina que os emolumentos não servem, simplesmente, para remunerar o tabelião ou oficial de justiça pelos serviços que prestaram, mas servem também para viabilizar e manter os serviços notariais e de registro, cobrindo as despesas de pessoal e de custeio, mantendo toda a infraestrutura que se faz necessária para que o serviço seja disponibilizado à comunidade e remunerando os prepostos. Por conseguinte, todo o valor recebido do particular é revertido em benefício do notário ou registrador, que, saliente-se, é também um particular.

Neste sentido, o Ministro Carlos Aires Brito na ADI 3.089, julgada em 13/02/2008, do qual foi relator, apresenta alguns argumentos interessantes contra o entendimento dominante da natureza tributária dos emolumentos. Para o ministro, este é o único caso em

que se verifica o recolhimento de um tributo pelo particular em benefício do próprio particular, o que faz parte do regime jurídico da atividade notarial e de registro. Nesse sentido, afirma que se trata de uma atividade tão peculiar que até nisso se distingue de qualquer outra, sobretudo do serviço público.

Ademais, o supracitado ministro, em seu voto na referida ADI, expressou o seu entendimento de que as atividades notarial e registral não são serviços públicos, o que, instigar, é pressuposto para a cobrança de taxa. Vejamos.

Inicialmente, o ministro ressaltou que os serviços notariais e de registro são atividades de natureza pública, porém obrigatoriamente exercidas em caráter privado (CF, art. 236, caput), cuja prestação é traspassada para os particulares mediante delegação e não pelos mecanismos que a Constituição elege como instrumentos contratuais de privatização do exercício dos serviços públicos, quais sejam, concessão e permissão.

Posteriormente, salienta que, para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso de provas e títulos e não por meio de adjudicação em processo licitatório, que é o requisito necessário estabelecido pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público.

Além disso, os serviços notariais e registrais são fiscalizados pelo Poder Judiciário, e não por órgão ou entidade do Poder Executivo, que é a forma pela qual se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. São, ainda, atividades que não se remuneram por “tarifa” ou preço público, mas por uma tabela de emolumentos que se pauta por normas gerais estabelecidas em lei federal. Características, segundo ele, de todo destoantes daquelas que são inerentes ao regime dos serviços públicos.

E continua, afirmando que, pelo exposto, os serviços notariais e de registro são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente. Categorizam-se como função pública, mas que não podem se confundir com serviço público, pois, apesar de se traduzirem em atividades jurídicas do Estado, não adentram as fronteiras da prestação material em que os serviços públicos consistem.

Deste modo, conclui que os serviços notariais e de registro são serviços notariais e de registro, simplesmente, e não qualquer outra atividade estatal. Sendo assim, não se prestam como “fato gerador” de nenhum imposto.

Por este entendimento, os serviços em apreço não poderiam também ser remunerados por taxas, já que estas se prestam a remunerar serviços públicos específicos e divisíveis ou são cobradas em razão do exercício do poder de polícia.

Assim, Santos (2010, p. 5957-5979), apoiado pelo exposto acima, sugere que a natureza jurídica dos emolumentos é própria, não de preço, não de tributo, mas de “[...] emolumentos: nada mais, nada menos”.

Face a todo exposto, não se pode negar que, em que pese, como visto, a Suprema Corte ter decidido há muito tempo pela natureza tributária dos emolumentos, há vários argumentos na doutrina - ainda que minoritária, e mesmo entre alguns juristas renomados, como o Ministro Carlos Aires Brito - que se insurgem contra o posicionamento dominante de que as aludidas contraprestações são taxa. *Data venia*, entendemos não lhes assistir razão, como explicaremos mais adiante, mas não sem antes adentrar às controvérsias que perpassam à jurisprudência pátria no tocante ao tema.

4 DAS CONTROVÉRSIAS JURISPRUDENCIAIS SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DOS EMOLUMENTOS

No que tange ao entendimento jurisprudencial do tema, algumas reflexões merecem destaque. Primeiramente, faz-se mister dizer que o Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de que a contraprestação pelos serviços notariais e registrais tem a natureza jurídica de taxa, consoante depreende-se do julgado abaixo:

[...] A jurisprudência do STF 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 [...]. (ADI 1378 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/1995).

E, nesta seara, as decisões dos tribunais têm evitado enfrentar a questão da natureza jurídica dos emolumentos, em parte por já ter se posicionado a Suprema Corte e ser o entendimento da doutrina majoritária de que essa contraprestação tem natureza tributária.

No entanto, a despeito disso, há julgados que divergem, em maior ou menor grau, deste entendimento. São decisões que, mesmo não trazendo diretamente o tema ao debate, acabam por ir de encontro à natureza de taxa das contraprestações pelos serviços notariais e registrais.

A exemplo disso, tem-se a Ação nº 1.0701.04.064856-3/001, julgada em 09/06/2005, de relatoria do Des. Nepomuceno Silva, o qual, em seu voto, argumenta que dizer que notários e registradores exercem as atividades que lhe são delegadas em caráter privado significa também dizer que estes se organizam e se estruturam sob regime de Direito Privado, segundo as regras desse regime, ou seja, prestam o serviço por sua conta e risco econômico, amealhando lucros ou suportando eventuais prejuízos. Deste modo, muito embora o serviço prestado possua natureza estatal, como ressalvado pelo constituinte, o regime em que ele é prestado é de Direito Privado, existindo, para os notários e registradores, o direito de auferir lucro com as atividades que lhe foram transferidas por delegação, à semelhança do que ocorre com a delegação de serviços públicos a particulares, por meio de concessão.

Ora, consoante estas alegações, se a contraprestação teria o intuito de gerar lucro aos prestadores de serviço, melhor se enquadraria como preço público e não taxa.

No julgamento do AGI nº 198101255, permitiu-se a penhora dos emolumentos, evidentemente negando-se sua natureza tributária. Vejamos:

Processo de Execução. Ausência de bens passíveis de constrição judicial. Penhora sobre faturamento de tabelionato. Possibilidade reconhecida. Ante a constatação de que não há bens suficientes para saldar a dívida judicialmente reclamada, e inexistindo vedação legal de que o faturamento de serventia extrajudicial, que realiza os serviços notariais em caráter privado, possa ser objeto de penhora, é de ser admitida essa constrição, mas até o limite de 30% de sua receita, pois percentual maior poderia comprometer o seu fundamento e o adimplemento de obrigações trabalhistas com seus empregados e de encargos sociais. Agravo de instrumento parcialmente provido. (AGI nº 198101255, 11ª Câmara Cível, TARGS, Relator: Des. Voltaire de Lima Moraes, julgado em 19/08/1998).

De igual forma, vários outros julgados que se distanciam do posicionamento do STF quanto à natureza jurídica da taxa - seja dando natureza alimentar aos emolumentos ou ressaltando o caráter empresarial do serviço notarial e registral - podem ser citados, tais como, RHC 8.842-SC, de 1999; MS nº 02845.000/00-6, de 2000; RE 201595/SP, de 2001; RESP nº 366005-RS, de 2002; TJMT, ADI 11036/2002; TRT da 3ª Região, AP 2415/03, de 2003; TRT da 9ª Região, RO 14781-2002, de 2003.

Lado outro, há vasta jurisprudência que segue o entendimento do Petrório Excelso no sentido de que as contraprestações devidas pelos serviços registrais e notariais possuem natureza tributária. Importa trazer à baila dois desses julgados:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE INDENIZAÇÃO DE DANO PATRIMONIAL – PAGAMENTO FEITO A TÍTULO DE EMOLUMENTO – NATUREZA JURÍDICA DE TAXA – APLICAÇÃO DAS DISPOSIÇÕES DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL – PRESCRIÇÃO – RECONHECIDA – RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1. Os emolumentos percebidos pelos serviços notariais e registrais se qualificam como tributos, na modalidade de taxas remuneratórias de serviços públicos, razão por que a eles se aplicam as disposições do Código Tributário Nacional. Assim, ultrapassados mais de 5 anos entre o pagamento indevido e o ajuizamento da ação, não há outra saída senão o reconhecimento da prescrição. (TJ-MS - Apelação : APL 00751867020108120001 MS 0075186-70.2010.8.12.0001, 4^a Câmara Cível, Relator: Des. Dorival Renato Pavan, julgado em: 31/08/2015).

TRIBUTÁRIO. EMOLUMENTOS COBRADOS POR CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS. NATUREZA JURÍDICA. DL. 1.577/77. Na linha da jurisprudência do STF, os emolumentos cobrados pelos Cartórios de Registro de Imóveis têm natureza jurídica de tributo, amoldando-se à espécie tributária taxa.O STF entende, também, que o Decreto-lei 1.577/77, que isenta a União do pagamento de custas e emolumentos decorrentes de transcrições, inscrições e averbações operadas perante os Cartórios de Registro de Imóveis, foi recepcionado pela Constituição de 1988.Apelo provido para determinar que o registro da Cédula Rural Hipotecária 96/70246-X, figurando a União como credora, operada com fundamento na MP 2.196-3/2001, se proceda sem a exigência do pagamento de emolumentos, nos termos do artigo 1º do Decreto-lei 1.537/1977. (TRF-4 - APELAÇÃO CIVEL : AC 2486 RS 2006.71.05.002486-9, Primeira Turma, Relator: Joel Ilan Paciornik, julgado em 15/12/2010).

Face ao exposto, verifica-se que, em que pese o STF já ter firmado seu juízo sobre a questão, as características tão peculiares dos emolumentos geram certas controvérsias jurisprudenciais.

No entanto, com a devida licença aos argumentos contrários, entendemos que as particularidades dessas contraprestações não são suficientes para retirar-lhes a natureza de taxa. São peculiares porque as próprias atividades que remuneram, tendo em vista seu volume, em virtude dos diversos atos que necessitam dos serviços notariais e registrais, exigiram do Estado uma forma particular de oferecer a sua execução de forma a dar-lhe mais eficiência sem abrir mão de sua titularidade, posto a sua relevância e a necessidade de garantir a fé pública aos atos ali realizados. Ao mesmo tempo em que, tendo delegado estes serviços ao particular, o Estado precisou assegurar que houvesse interesse daquele em ser delegatário do serviço, permitindo-lhe não só manter toda a infraestrutura necessária à prestação do

serviço, mas também que ele conseguisse auferir, a partir dos serviços que presta, uma remuneração adequada.

Isso, contudo, não é suficiente para descharacterizar a natureza tributária dos emolumentos, como explicaremos a seguir.

5 DA NATUREZA TRIBUTÁRIA DOS EMOLUMENTOS

Para se resolver a questão tangente à natureza jurídica dos emolumentos, inicialmente, faz-se mister analisar se as atividades notariais e registrais se enquadram no conceito de serviço público específico e divisível, ou seja, se estes serviços se encontram dentro das hipóteses de fato gerador de taxas, que são permitidas pelo artigo 145 da Constituição Federal.

Meirelles (2010, p. 350-351) define serviço público como todo serviço prestado pela Administração ou seus delegados, sob normas e controles estatais, que buscam satisfazer as necessidades da coletividade, sejam essenciais ou secundárias, ou simples conveniências do Estado.

Leciona, o renomado publicista, que não se pode indicar as atividades que constituem serviço público, posto que estas variam de acordo com cada época e povo. Tão pouco se pode restringir serviço público às atividades coletivas vitais, pois várias outras dispensáveis pela comunidade são prestadas pelo Estado como serviço público.

Destarte, o que qualifica o serviço como público ou de utilidade pública é a vontade soberana do Estado, podendo ser considerados serviços públicos aqueles expressamente previstos pela Constituição, além de outros instituídos pelo legislador.

Desta feita, pode-se dizer que serviço público seria uma atividade prestada pelo Estado ou seu delegatário, sob o regime jurídico de direito público, e que pode ser diretamente aproveitada pelas pessoas.

Posto isso, verifica-se que o fato de as atividades notariais e registrais serem prestadas mediante delegação não as exclui do conceito de serviço público. Ademais, como visto, é patente a função pública de tais atividades. O Estado não só reconheceu a função estatal desses serviços, como mantém a sua titularidade, tendo apenas delegado o exercício.

Não é por outra razão que o Estado se ocupa de regular estas atividades, sua organização, a seleção dos profissionais aptos a prestarem os serviços e os aspectos tangentes

à delegação dessas atividades, além de regulamentar a própria forma como os serviços devem ser prestados, isto é, regulamentando a técnica dos serviços, sua uniformidade, entre outras questões.

Por conseguinte, a despeito de estas atividades serem, parcialmente, regradas pelo direito privado, elas obedecem, em grande parte, a regras de direito público. O que reforça sua qualidade de serviço público, consoante os conceitos supra expostos.

Ressalte-se que, neste mesmo sentido é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, o qual, como mencionado linhas acima, entendeu no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2602/2002 que os serviços de registros públicos, cartorários e notariais são atividades estatais, serviços públicos não-privativos e que, por delegação do Poder Público, são exercidos em caráter privado.

Superada essa questão, deve-se analisar se os serviços notariais e registrais possuem os elementos da especificidade e da divisibilidade, posto que somente se o serviço público tiver essas características é que poderá ensejar a cobrança de taxa.

Serviço específico é aquele que se opõe a genérico, de modo que deve-se conceituar a especificidade do serviço em oposição à generalidade. Destarte, é genérico o serviço desenvolvido tendo em vista o interesse coletivo, globalmente considerado, satisfazendo-se uma necessidade geral, comum a todos e indivisível (ATALIBA, 1992, p. 134).

Pode-se também, como ensina Carraza (2003, p. 471-472), identificar esta especificidade em razão da determinabilidade de beneficiários do serviço público. Deste modo, seriam específicos os serviços *uti singuli*, já que estes dizem respeito a uma pessoa ou a um número determinável de pessoas, ao passo que seriam gerais os serviços *uti universi*, pois prestados indistintamente a todos os cidadãos, alcançando a comunidade como um todo e beneficiando um número indeterminado de pessoas, como os serviços de iluminação pública e defesa externa do país. Ressalte-se que este é também o entendimento da Suprema Corte.

Já no que tange à divisibilidade, esta seria a capacidade da atividade estatal de ver medida a intensidade de sua utilização e do benefício que o particular pode dela auferir. E é justamente essa divisibilidade que possibilita a individualização dos custos dos serviços, podendo variar o valor da taxa de acordo com a utilização individual.

Sendo os serviços notariais e de registro, consoante a lei nº 8935/1994 (Idem), aqueles de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, patente é que os usuários destes

serviços são as partes envolvidas no ato jurídico a ser registrado, que se beneficiarão das garantias que a atividade concede ao ato jurídico, máxime segurança e eficácia.

Destarte, várias são as razões que levarão o particular a procurar o cartório, seja para um registro de nascimento, por ocasião da compra de um imóvel, um reconhecimento de firma, entre tantos outros. De todo modo, o que se percebe é que a prestação do serviço beneficiará a um número determinável de pessoas e não a comunidade em geral.

Ademais, é perfeitamente possível medir a utilização do serviço por cada usuário, bem como individualizar os custos, isto é, é possível medir exatamente quais serviços cada beneficiário utilizou e, com base na tabela de emolumentos, calcular o montante devido em cada caso.

Face ao exposto, pode-se concluir que os serviços notariais e de registro se enquadram na definição de serviços públicos específicos e divisíveis, ou seja, podem figurar como fato gerador de taxa.

Isso posto, tendo em vista que os emolumentos são contraprestações devidas ao notário ou ao registrador pela prestação, mediante delegação, de um serviço público específico e divisível, não se pode negar sua natureza jurídica de tributo, mais especificamente, de taxa.

Ademais, essas contraprestações atendem aos princípios tributários. Primeiro, não são uma mera obrigação contratual, cujos valores podem ser modificados sem maiores dificuldades, como acontece com o preço público. Os emolumentos são, assim como as demais taxas, instituídos e fixados por lei.

Outrossim, a despeito de os valores percebidos não ingressarem nos cofres públicos, o produto da arrecadação dos emolumentos destina-se, - em que pese alguma particularidade, máxime no que diz respeito a também remunerar o particular -, ao custeio e à manutenção dos serviços que ensejaram sua cobrança. Essa que é uma característica de taxa, isto é, a de seu valor se destinar à manutenção e desenvolvimento do próprio serviço que lhe serviu de fato gerador.

Para corroborar nosso entendimento, salutar trazer o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CUSTAS E EMOLUMENTOS: SERVENTIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO Nº 7, DE 30 DE JUNHO DE 1995, DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ: ATO NORMATIVO. Já ao tempo da EC 1/69, o

STF firmou entendimento no sentido de que “as custas e os emolumentos judiciais ou extrajudiciais”, por não serem preços públicos, “mas, sim, taxas, não podem ter seus valores fixados por decreto, sujeitos que estão ao princípio constitucional da legalidade. Esse entendimento persiste, sob a vigência da Constituição de 1988. O art. 145 admite a cobrança de “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”. Tal conceito abrange não só as custas judiciais, mas, também, as extrajudiciais (emolumentos), pois estas resultam, igualmente, de serviço público, ainda que prestado em caráter particular (art. 236). Mas sempre fixadas por lei. (STF - ADI 1444-PR, Paraná, Relator: min. Sidney Sanches, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/2003).

CONCLUSÃO

Diante do exposto, é possível perceber que os emolumentos possuem características bem peculiares, diferentes de outras taxas existentes em nosso país. Por essa razão, surgem vários questionamentos e controvérsias sobre a natureza tributária desta contraprestação.

No entanto, como visto, as particularidades dos emolumentos não são suficientes para retirar-lhes a natureza jurídica de taxa. Bem como, analisando-se as definições que cercam o fato gerador de uma taxa, qual seja, a de serviço público específico e divisível, verifica-se que os serviços notariais e registrais se enquadram no conceito, podendo figurar, sim, como fato gerador da referida espécie tributária. Ademais, restou patente também que os emolumentos atendem aos princípios tributários e possuem as características essenciais de uma taxa.

Destarte, o presente trabalho atingiu os objetivos a que se propôs e construiu o entendimento, dedutivamente, de que a natureza jurídica dos emolumentos é tributária.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Lei n. 5.763, de 29 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a revisão dos valores das custas processuais, taxas judiciais e emolumentos fixados pelo Código de Custas Judiciais do Estado de Alagoas e adota outras providências. Disponível em:
<<http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao/leis/leis-ordinarias/1995/lei%20ordinaria-5763>>. Acesso em: 27 abril 2016.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constiticao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 27/04/2016.

BRASIL. Lei n. 10.169, de 29 de dezembro de 2000. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10169.htm>. Acesso em: 27 abril 2016.

BRASIL. Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8935.htm>. Acesso em: 27 abril 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2602-MG. Requerente: Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR. Requerido: Corregedor-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Joaquim Barbosa. 24 de novembro de 2005. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/762473/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2602-mg>>. Acesso em: 28/04/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3089. Requerente: Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Carlos Britto, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Joaquim Barbosa. 13 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=539087>>. Acesso em: 28/04/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1444-PR. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Relator: Min. Sidney Sanches. 12 de fevereiro de 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385506>>. Acesso em: 28/04/2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região). Apelação cível nº 2006.71.05.002486-9 RS. Apelante: União Federal. Apelado: Oficial do Registro de Imóveis da Comarca de Santo Augusto/RS. Relator: Des Federal Joel Ilan Paciornik, 15 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18543674/apelacao-civel-ac-2486-rs-20067105002486-9-trf4>>. Acesso em: 28/04/2016.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 19ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

ERPEN, Délcio Antônio. **A atividade notarial e registral: uma organização social pré-jurídica.** Revista de Direito Imobiliário, São Paulo, Revista dos Tribunais, n.35/36, 1995.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul. Apelação cível nº 00751867020108120001 MS (0075186-70.2010.8.12.0001). Apelante: Paulo Antonio Serra da Cruz. Apelada: Dalila Gomes de Oliveira. Relator: Des. Dorival Renato Pavan, 31 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://tj-ms.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/226709744/apelacao-apl-751867020108120001-ms-0075186-7020108120001>>. Acesso em: 28/04/2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 36ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Quinta Câmara Cível. Apelação cível nº 1.0701.04.064856-3/00. Apelante: Município de Uberaba. Apelado: ANOREG Associação notários e registradores do Estado de Minas Gerais. Relator: Des. Nepomuceno Silva. 09 de junho de 2005. Disponível em: <<http://tjmg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5844136/107010406485630011-mg-1070104064856-3-001-1/inteiro-teor-11994354>>. Acesso em: 28/04/2016.

MOTA, Carolina. Cartório de protesto. In: MOURA, Alkimar R. (Coord.), **Cartório de protesto: uma análise dos aspectos jurídicos e econômicos.** Rio de Janeiro: FGV, 2008.

PARIZATTO, João Roberto. **Serviços notariais e de registro, de acordo com a lei nº 8.935, de 18/11/94:** atribuições dos tabeliães e oficiais: manual prático. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1995.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro.** São Paulo: Saraiva, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Alçada do Estado do Rio Grande do Sul. Agravo de instrumento nº 198101255. Agravante: E F Druck Imóveis LTDA. Agravado: Décimo Primeiro Tabelionato. Relator: Des. Voltaire Moraes. 19 de agosto de 1998. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang_pt&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&requiredfields=ct:4.coj:11.cr:4.crr:378&as_q=inmeta:dj:daterange:1998-08-19..+&ulang=pt-BR&ip=17.9.97.44.34&access=p&entqr=3&entqrm=0&sort=date%3AA%3AS%3Ad1#main_res_juris>. Acesso em: 28/04/2016.

SANT'ANNA, Gilson Carlos. **Os Serviços Notariais e Registrais suas Contraprestações e o Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza.** Disponível em:
<http://www.colegioregistrals.org.br/anexos/Os_Servicos%20Notariais%20e%20Registrals.doc> Acesso em: 27 abril 2016.

SANTOS, E. C. **Emolumentos notariais e de registro: desvendando os segredos desta esfinge.** In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 19, 2010, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 2010. p. 5957-5979.