

EMOLUMENTOS NOTARIAIS E DE REGISTRO: DESVENDANDO OS SEGREDOS DESTA ESFINGE

LOS HONORARIOS NOTARIALES Y DE REGISTRO: DESENTRAÑAR LOS SECRETOS DE LA ESFINGE

Emanuel Costa Santos

RESUMO

Partindo do reconhecimento da pouca dedicação dos constitucionalistas à temática dos serviços notariais e de registro, objetiva este estudo fomentar seu debate pelo prisma eminentemente constitucional, abordando mais especificamente a questão dos emolumentos devidos a notários e registradores pela prestação de tais serviços, detectando sua destinação e os elementos que o integram.

Uma vez fornecido um conceito basilar de emolumentos que atenda a vontade traçada pelo constituinte, necessário se fará perquirir sobre sua natureza jurídica, para saber se ainda há que se falar que tal contraprestação paga pelo usuário dos serviços notariais e de registro se insere na espécie tributária denominada taxa, notadamente após a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.089, a qual foi julgada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal, que confirmou a constitucionalidade da cobrança do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza sobre os serviços notariais e de registro. Saber se na vigente ordem constitucional predomina ou não a doutrina e jurisprudência até então dominantes, no sentido de que emolumentos se enquadram na espécie tributária denominada taxa, constitui um dos objetivos deste trabalho.

Finalmente, será abordada a competência dos entes federados em matéria de emolumentos, notadamente no que tange à sua competência legislativa.

PALAVRAS-CHAVES: Emolumentos. Serviços notariais e de registro. Notários. Registradores. Taxa. Federação. Competência.

RESUMEN

Partiendo del reconocimiento de la poca dedicação de los constitucionalistas a la temática de los servicios notariais y de registro, objetiva este estudio fomentar su debate por el prisma eminentemente constitucional, abordando más específicamente la cuestión de los emolumentos devidos a notarios y registradores por la prestación de tales servicios, detectando su destinação y los elementos que lo integran.

Una vez suministrado un concepto basilar de emolumentos que atienda la gana trazada por el constituinte, necesario se hará perquirir sobre su naturaleza jurídica, para saber si aún hay que hablarse que tal contraprestacion paga por el usuario de los servicios notariais y de registro se inserta en la especie tributaria denominada tasa, principalmente después de la Acción Directa de Inconstitucionalidad 3.089, la cual fue juzgada improcedente por el Supremo Tribunal Federal, el cual confirmó la constitucionalidade del cobro del Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza sobre los servicios notariais y de registro. Sepa si en la vigente orden constitucional predomina o no la doctrina y jurisprudência hasta entonces dominantes, en el sentido de que emolumentos se encuadran en la especie tributaria denominada tasa, constituye uno de los objetivos de este trabajo.

Finalmente, será abordada la cualificación de los entes federados en cuestión de emolumentos, principalmente en el que tange a su cualificación legislativa.

PALAVRAS-CLAVE: honorarios. Servicios notariais y de registro. Notarios. Registradores. Tasa. Federación. Cualificación.

1. INTRODUÇÃO

Decorridos mais de 20 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, alguns temas nela elencados não receberam da doutrina constitucional tratamento especial ou, ao menos, um pensar mais aprofundado, inviabilizando o descortinar de sua natureza jurídica, com conseqüente repercussão no mundo real, no plano da efetivação de direitos.

Vistos, talvez, como verdadeiros apêndices – cujo tratamento poderia se bastar em uma legislação infraconstitucional –, são menosprezados ou jogados na vala comum de diversos outros institutos jurídico-constitucionais.

Nesse sentido, vem passando despercebida pela doutrina constitucional a temática pertinente aos serviços notariais e de registro, sua função sócio-econômica e sua repercussão na rotina dos cidadãos.

Não precisa um olhar muito profundo para perceber sua importância na vida das pessoas, marcando-as indelevelmente com sua presença, desde o início da vida até a passagem final, literalmente falando.

Desde o nascimento, são naqueles serviços que repousam o surgimento da cidadania, o direito de propriedade, a segurança jurídica, com clara repercussão no respeito à dignidade da pessoa humana. A certeza do possuir uma personalidade, em seu sentido jurídico, a fruição de diversos direitos decorrentes desta certeza, a obtenção, manutenção e gozo de bens caros à existência humana e a perpetuação da trajetória de vida de cada um dos nascidos neste solo e de muitos que nele residem, encontram eco nos serviços notariais e de registro, sem que a grande maioria da população se aperceba deste fato.

Em poucas palavras, nos registros públicos e nas notas se encontram a história de vida das pessoas, das famílias, de uma comunidade, do País, assim como a trajetória da formação da propriedade imobiliária, consistindo-se em serviços voltados à estabilidade das relações jurídicas, à certeza de direitos.

Não bastassem para despertar o interesse dos constitucionalistas o aspecto histórico e as finalidades jurídico-sociais insitas aos serviços notariais e de registro, tem-se a considerar o aspecto eminentemente econômico que exercem na sociedade, refletindo na concessão do crédito, no desenvolvimento de importantes setores econômicos e na aquisição da propriedade imobiliária.

Nesse sentido, ensina Penã Quirós^[1] (2001, p.490):

El registro, al dar seguridade a los derechos inscritos, facilita su tráfico y facilita el crédito y, sobre todo, el crédito territorial; ha contribuido, así, al desarrollo de la economía (la construcción, la agricultura, la industria), y también ha facilitado la

multiplicación de los propietarios (al contribuir a la seguridad de la adquisición de pisos y locales a plazos). (MANUEL PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, 2001, p. 490)

Analisando-os nessa dimensão de serviços fundamentais à existência e ao desenvolvimento da cidadania, necessários à aquisição e à preservação de diversos direitos individuais, o constituinte, via artigo 236 da Constituição Federal, concedeu tratamento específico a esses serviços.

Porém, o desprezo da doutrina constitucional pelo estudo mais aprofundado de tal dispositivo gerou – e gera – a sensação que os atuais serviços notariais e de registro existentes no Brasil são idênticos aos prestados pelos “cartórios” no Brasil colonial e que ainda mantém as mesmas finalidades e o mesmo *status* jurídico. No dizer de Frederico Viegas[2] (2004, p. 315), “[...]logo temos a impressão de estarmos nos referindo àqueles serviços meramente copiadores e autenticadores de uma documentação, fundamentado em princípios de direito que remontam ao Brasil Colonial.”

O silêncio e a omissão doutrinário-constitucional levam à crença que nada mudou, fazendo com que, na prática, em alguns recantos do País, nada mude.

A crítica se torna mais contundente quando se verifica que pelo sistema chancelado constitucionalmente, está-se diante de uma atividade eminentemente jurídica, a qual vem caminhando sem o cuidado doutrinário-constitucional que merece.

Tal característica de atividade jurídica foi afirmada por Luís Paulo Aliende Ribeiro[3] (2009, p.49), que, ao discorrer sobre o regime jurídico das atividades notariais e de registro, consignou que seus serviços “[...]têm por objeto atividade jurídica, e não material, razão pela qual não se incluem em definições mais restritas de serviço público, o que não afeta o reconhecimento de que se trata de função pública.”

É na Constituição Federal, e não em outro lugar que não seja a Carta Maior, que devem ser fincadas as bases não só de interpretação do Direito, mas também de sua aplicação.

E como interpretar os serviços notariais e de registro ainda tomando por base as regras infraconstitucionais?

Nessa ordem de ideias, ao considerar o atual sistema constitucional, forçoso concluir que mesmo os temas outrora explorados exclusiva ou preponderantemente pelo legislador ordinário, uma vez tendo sido constitucionalizados, também devem sofrer o impacto da leitura e aplicação igualmente constitucionais.

Versando sobre a constitucionalização do Direito, ensina Barroso[4] (2009, p.358):

O fenômeno da constitucionalização do Direito tem como ponto de partida a passagem da Constituição para o centro do sistema jurídico, de onde foi deslocado

o Código Civil. No Brasil, a partir de 1988 e, especialmente, nos últimos anos, a Constituição passou a desfrutar, além da supremacia formal que sempre teve, também de uma supremacia material, axiológica, potencializada pela abertura do sistema jurídico e pela normatividade dos princípios. Compreendida como uma ordem objetiva de valores, transformou-se no filtro através do qual se deve ler todo o ordenamento jurídico. (LUIS ROBERTO BARROSO, 2009, p. 358)

É este o convite deste trabalho: debater o tema proposto sob o prisma eminentemente constitucional.

Sem embargo dos relevantes serviços prestados ao longo de décadas pelos “cartórios” e das mazelas que lhes foram apontadas, em um sistema como o brasileiro, que possui uma Constituição Federal rígida, a tão-só adoção de um tema no plano constitucional já deve ser motivo suficiente para chamar a atenção dos constitucionalistas. Compreender os motivos da adoção de um assunto no plano constitucional originário e suas conseqüências é o caminho natural para impactar o plano da efetivação, e a omissão leva à perpetuação de ideias e comportamentos já superados pelo ordenamento constitucional.

Nesse sentido, vale lembrar o ensinamento de Barroso^[5] (2009, p.294 e 295): “*O Direito existe para realizar-se e a verificação do cumprimento ou não de sua função social não pode ser estranha ao seu objeto de interesse e de estudo.*”

Alhearem-se os constitucionalistas, tal qual o vulgo, ao estudo – não preconceituoso – do sistema notarial e de registro, não viabiliza um olhar técnico e jurídico sobre o objeto de estudo que, mal ou bem, certo ou errado, está inserto na Carta Maior.

E de tal estudo e observação certamente resultarão profícuos frutos para o próprio aperfeiçoamento dos serviços e para o exercício da cidadania, a efetivação de direitos e o respeito a elementos que compõem a dignidade da pessoa humana em diversos momentos de sua vida.

Na percepção desse vazio doutrinário-constitucional, em desarrazoada desproporção com a jurisprudência da Corte Constitucional sobre o assunto, é que se insere o presente trabalho. Mais especificamente, para um assunto que influi direta e diariamente na vida de milhares de cidadãos: os emolumentos notariais e de registro.

O foco desse trabalho não será analisar com profundidade cada legislação ordinária que verse sobre o assunto ou cada fato gerador de tais emolumentos, mas inserir e compreender o tema no plano constitucional, o que permitirá, em momento mais oportuno, o debate de temas específicos e como a tratativa do tema emolumentos pode e deve servir como instrumento de efetivação de direitos.

Para que a finalidade seja alcançada, é de fundamental importância a compreensão da temática proposta dentro do contexto de Estado Federado adotado pelo Brasil, para se delimitarem as competências de cada ente federativo no trato da matéria.

Em muito restará este autor satisfeito se conseguir fincar, ainda que minimamente, um conceito basilar do que sejam os emolumentos notariais e de registro, identificando os elementos que o compõem, sua natureza jurídica e as esferas de competência dos entes federados em sua disciplina.

São pressupostos básicos para, em um posterior estudo, trazer à baila temas como a opção constitucional pela gestão privada do exercício dessa função pública, o custo do serviço notarial e de registro no País e a garantia do acesso à propriedade imobiliária como fonte da cidadania e dignidade da pessoa humana.

Marcados tais fundamentos de ordem constitucional – significado da expressão emolumentos, sua natureza jurídica e esfera de competência dos entes federados –, restará apontado o norte a ser seguido pelos profissionais do Direito que se relacionem com os serviços notariais e de registro e assegurado aos cidadãos bases sólidas para a busca da concretização de seus direitos perante tais serviços.

2. EMOLUMENTOS: CONCEITO

É fato que o Brasil não está amplamente acostumado ao que denomino de **viver constitucional**, podendo, mesmo, afirmar-se que o Estado Constitucional brasileiro ainda está em fase de fortalecimento de suas bases.

Como ensina Lênio Luiz Streck^[6] (2002, p.185), o Brasil era(é) acostumado a viver com o fenômeno da “*baixa constitucionalidade*”, em quadro onde, no confronto das normas constitucionais e infraconstitucionais, estas guardam prevalência no atuar econômico, jurídico e social.

É Streck^[7] (2002, p.185) quem lembra que “[...]as Constituições brasileiras, até o advento da atual, sempre haviam deixado para o legislador a tarefa de fazer efetivos os valores, direitos ou objetivos materiais contidos no texto constitucional”.

Constata-se o aludido fenômeno da “*baixa constitucionalidade*” tão somente para recordar que a premissa deste trabalho é trilhar o caminho inverso, ou seja, fixar conceitos eminentemente de ordem constitucional, na crença de que sempre serão estes os norteadores de qualquer interpretação de norma infraconstitucional. Nesse sentido, cabe detectar e enquadrar constitucionalmente, para o que importa ao trabalho, a forma da contraprestação paga pelos utentes dos serviços notariais e de registro.

A própria Constituição Federal, antes que qualquer outro instrumento, dita que os notários e oficiais de registro percebem emolumentos e que estes se vinculam a prática dos atos próprios do ofício daqueles, preceituando seu parágrafo 2º do artigo 236 que “*Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.*”

Não sendo a análise e estudo dos serviços notariais e de registro o objeto deste estudo, mas sim a conceituação dos emolumentos percebidos por seus delegados, sua natureza jurídica e a competência federativa em tal matéria, prossegue-se no sentido de atingir o primeiro desiderato deste trabalho, respondendo à fundamental questão: o que são emolumentos notariais e de registro?

Note-se que aqui não se está ainda a cogitar de sua natureza jurídica, mas tão somente conceituar esse termo pouco estudado, o que faz com que, não raras vezes, a ele seja atribuído conceito alheio, como se conceituação própria não tivesse, ou agregado valores que não lhe são próprios.

De Plácido e Silva[8] (2004, p.519) teve a oportunidade de conceituar:

Emolumento. Pela CF/88, é a remuneração que os notários e os oficiais registradores recebem pela contraprestação de seus serviços; custas é a remuneração devida aos escrivães, oficiais de justiça e demais auxiliares da justiça; e a taxa judiciária é o tributo correspondente à efetiva utilização dos serviços judiciais ou do Ministério Público (este, por exemplo, para a aprovação e controle das fundações privadas). (DE PLÁCIDO E SILVA, 2004, p. 519)

De fato, a Constituição Federal de 1988 somente contempla a contraprestação via emolumentos na atividade notarial e de registro, criando uma espécie que realmente se distingue das custas e das taxas judiciárias. Porém, com o devido respeito ao renomado dicionarista, tomar a expressão emolumentos como representativa da “*remuneração*” dos notários e registradores não parece adequado, pois conduz à interpretação equivocada de serem os emolumentos o proveito pessoal integral dos titulares de tal função pública.

Na verdade, os emolumentos não possuem função exclusivamente remuneratória dos notários e registradores, mas consiste em valor destinado a cobertura do custo total dos serviços, administrados e gerenciados de forma absolutamente privada, destinados precipuamente à manutenção dos serviços, pagamento de despesas de pessoal e despesas de custeio.

Fruto da administração de tais emolumentos, em simples cálculo de receita deduzida de despesas, obtém-se o valor a ser auferido pelo delegado do Poder Público, como resultado de sua atividade desenvolvida em caráter personalíssimo.

Estudioso dos Registros Públicos, Ceneviva[9] (2006, p.33 e 34) explicita tal entendimento, com peculiar maestria, ao comentar a expressão “a título de remuneração” constante do *caput* do artigo 14 da Lei Federal nº 6.015/1973:

A expressão “a título de remuneração” afronta a realidade cartorária brasileira, quanto aos ofícios privados. A reposição de custas não *remunera* o oficial. *Remuneração* é palavra que tem definição *legal* conhecida: além do salário pago pelo empregador, como contraprestação de serviço, as gorjetas que o empregado receber. Em direito administrativo designa retribuição que o funcionário recebe pelo efetivo exercício de seu cargo, compreendendo uma parte fixa e uma variável. Isto é, o núcleo de seu significado se relaciona com a contraprestação proporcional

ao valor do serviço prestado. (WALTER CENEVIVA, 2006, p. 33 e 34)

Com efeito, e dando supedâneo ao pensar de Ceneviva, o administrativista Diogenes Gasparini[10] (1995, p.126) esclarece que a expressão remuneração “[...]significa a somatória de todos os valores percebidos pelo servidor, quer sejam pecuniários, quer não. Assim, abrange o vencimento, as vantagens e as quotas de produtividade.”

Estando em consonância com a Constituição Federal de 1988 e já levando em consideração a Emenda Constitucional nº 19, pontua Di Pietro[11] (2005, p.459) a existência de dois sistemas remuneratórios para os servidores:

[...]o tradicional, em que a remuneração compreende uma parte fixa e uma variável, composta por vantagens pecuniárias de variada natureza, e o novo, em que a retribuição corresponde ao subsídio, constituído por **parcela única**, que exclui a possibilidade de percepção de vantagens pecuniárias variáveis. O primeiro sistema é chamado, pela Emenda, de **remuneração ou vencimento** e, o segundo, de **subsídio**. (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, 2005, p. 459, destaques da autora)

Caracterizado, pois, que os emolumentos não se enquadram no conceito restrito de remuneração e que não servem apenas para remunerar, *stricto sensu*, o tabelião ou oficial de registro pelos serviços que prestam, cumpre compreender sua destinação, visando dar uma segura conceituação – ainda que criticável e passível de aperfeiçoamento.

Dito que os emolumentos foram eleitos pelo constituinte como forma de contraprestação paga pelos usuários em decorrência da efetiva utilização dos serviços notariais e de registro e que serve seu produto precipuamente para viabilizar e manter a prestação dos serviços, o que denomino de **condições e necessidades primárias do serviço**, e cobrir **despesas de pessoal e despesas de custeio**, retribuindo, com seu remanescente, o esforço profissional de seu destinatário, antes de conceituá-los, cumpre distinguir, ainda que brevemente, os elementos que o integram.

Viabilização dos serviços notariais e de registro significa lhos tornarem aptos a ser prestados e ser usufruídos de forma permanente. Como pressuposto lógico de sua prestação, mister que sejam atendidas algumas **condições e necessidades primárias do serviço**, dentre as quais, de plano, sua instalação em uma edificação, a qual deve estar apta a atender a comunidade a que se destina, guardados preceitos de segurança de livros, documentos e arquivos em mídia eletrônica e facilidade de acesso aos usuários do serviço, incluindo-se, neste item, a garantia de acessibilidade para as pessoas com deficiência.

Necessário, ainda, que referido prédio esteja dotado de móveis e equipamentos que permitam o desenvolvimento do serviço a ser prestado, como, por exemplo, mesas, cadeiras, armários, sistema de

telefonia, impressoras, computadores, os quais não se limitam aos *hardwares*, mas necessariamente devem ser dotados de *softwares* úteis ou necessários ao desempenho da atividade.

Todos esses gastos com móveis, equipamentos, sistema de telefonia, computadores, impressoras, *softwares*, são de responsabilidade do próprio delegado, e, salvo hipótese de locação, não consistem em despesas dedutíveis[12], integrando tais bens o acervo de seu patrimônio pessoal, assim ocorrendo também quando o prédio em que instalado o serviço é próprio do delegado.

Neste primeiro rol de gastos – exceto se todas as **condições e necessidades primárias do serviço** forem locadas, o que consiste em exceção –, não há que se falar em emolumentos como fonte direta de pagamento de tais dispêndios, posto que de responsabilidade pessoal do delegado. Indiretamente sim, na medida em que criam – ou deveriam criar – condições para que o notário ou registrador, com sua receita líquida, com o valor que efetivamente auferir, introduza e mantenha tais **condições e necessidades primárias do serviço**. Portanto, de regra, é o prestador da atividade notarial ou de registro que, com recursos próprios, suporta os gastos para garantir tais **condições e necessidades primárias do serviço**. O Estado, assim tido como Poder delegante, no sistema adotado pelo constituinte, não sofre qualquer impacto financeiro de tais obrigações, as quais devem ser cumpridas rigorosamente pelos delegados dos serviços notariais e de registro.

Sem o atendimento dessas **condições e necessidades primárias do serviço**, este não se realiza ou mesmo mantém, posto que necessário, de tempos em tempos, mudança de prédio ou sua reforma, renovação no mobiliário ou em materiais integrantes do patrimônio pessoal do delegado, adaptação a novas tecnologias, sob pena de se descuidar da contínua qualidade do serviço a ser disponibilizada aos destinatários dos serviços: os usuários.

Já nas **despesas de pessoal**, devem ser incluídas as remunerações dos prepostos, tanto o salário, propriamente dito, como outros gastos integrantes da verba salarial, como, por exemplo, plano de saúde, odontológico, bolsa estudo, vale-transporte e apoios de cunho alimentar, como vale-refeição e cesta-básica ou vale-alimentação. Além disso, relacionados com as **despesas de pessoal**, há os **deseMBOLSOS DE ORDEM PREVIDENCIÁRIA, TRIBUTÁRIA E FUNDIÁRIA** decorrentes da relação empregatícia, como repercussão direta da contratação de pessoal de apoio para o desenvolvimento dos serviços prestados.

Por outro lado, **despesas de custeio** são aquelas destinadas tanto a viabilizar a prestação dos serviços, quanto a mantê-la. Aqui, tanto podem ser computadas integral ou parcialmente aquelas **condições e necessidades primárias do serviço**, como serão computadas as **despesas cotidianas do serviço**.

Assim, no caso das **condições e necessidades primárias do serviço**, elas integrarão as **despesas de custeio** de forma integral quando tudo for locado, desde o prédio aos computadores e *softwares*, hipótese em que não se falará em patrimônio pessoal do delegado, e de forma parcial quando apenas parte dos elementos que integram aquele rol for objeto de locação, o que ocorre comumente com o prédio e os

softwares, permanecendo o restante como investimento de cunho pessoal e permanente do titular do serviço delegado.

Por sua vez, as *despesas cotidianas do serviço* integrantes das *despesas de custeio* são aquelas vinculadas aos materiais de consumo, despesas de conservação e gastos com atendimento necessários à prestação rotineira dos serviços, incluindo-se, a título de exemplo, materiais gráficos, de impressão, arquivamentos de microfilmes e mídias eletrônicas, manutenção de livros, despesas com telefonia e manutenção de *sítio* na *Internet*.

Possível também vislumbrar como integrantes das **despesas de custeio** os chamados **desembolsos institucionais**, como associativos e de participação em seminários, palestras, cursos e congressos, necessários à constante atualização e ao aprimoramento do delegado e seus prepostos, desde que, evidentemente, vinculados com a finalidade da atividade notarial e de registro.

Explicitadas, assim, as chamadas **condições e necessidades primárias do serviço**, as **despesas de pessoal** e as **despesas de custeio**, podendo estas incluir, além das **despesas cotidianas do serviço** e os **desembolsos institucionais**, as **condições e necessidades primárias do serviço**, quando locadas, possível apontar, dentro dos emolumentos, em que consiste a **renda auferida pelo notário ou registrador**.

A **renda auferida pelo notário ou registrador** consiste na receita líquida, obtida pelo seguinte cálculo: receitas advindas dos emolumentos pagos pelos utentes em virtude do serviço notarial ou de registro prestado menos **despesas de pessoal**, incluindo os **desembolsos de ordem previdenciária, tributária e fundiária** decorrentes de relação empregatícia, **despesas de custeio**, nestas inclusas as **despesas cotidianas do serviço**, os **desembolsos institucionais** e, eventualmente, gastos com as **condições e necessidades primárias do serviço**, desde que locadas, normalmente ingressando estas últimas apenas parcialmente no cálculo das despesas.

Interessante notar que a **renda auferida pelo notário e registrador**, por força do sistema de gestão privada adotado, não reverte, via de regra, integralmente em favor do delegado, mas este deve (re)investir parte dessa renda para a contínua manutenção das **condições e necessidades primárias do serviço**, sobremaneira daquelas não passíveis de dedução enquanto despesas.

Cumprido anotar, finalmente, que em alguns Estados da Federação os emolumentos são do tipo **não puro**, a dizer, constituem-se também por parcelas que, em essência, não o caracterizam.

Conquanto tenha sido consignado na Ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.643[13] o posicionamento do Supremo Tribunal Federal pela constitucionalidade da “[...]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”, ressaltou a Corte Constitucional Maior, conforme se verificada da Ementa do Acórdão resultante do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade

3.660[14], que “[...]já manifestou, por diversas vezes, o entendimento de que é vedada a destinação dos valores recolhidos a título de custas e emolumentos a pessoas jurídicas de direito privado”, situação esta que vez ou outra ainda ocorre.

Tal nota é feita apenas com o intuito de viabilizar a conceituação dos emolumentos, de forma tal a tornar inequívocos seus sentido e conteúdo, dele excluindo valores que não lhes são próprios.

Assim, partindo da análise de seus elementos, afirma-se que emolumentos consistem no valor pago pelo usuário do serviço notarial e de registro ao tabelião ou registrador, em virtude da efetiva utilização por aquele do serviço prestado em caráter pessoal por este, suficiente para que, mediante gestão privada, o delegado do serviço arque com as **despesas de pessoal** e as **despesas de custeio**, nestas eventualmente inclusos, parcial ou integralmente, os gastos com as **condições e necessidades primárias do serviço**, fazendo *jus* o delegado a auferir o valor líquido apurado, deduzidas tais despesas.

Nos casos em que os emolumentos são descaracterizados por outros componentes que não lhe são próprios, interessante anotar, como acréscimo, que também tais componentes serão deduzidos para fim de apuração da **renda auferida pelo notário ou registrador**.

Em verdade, visando amoldar o desvirtuamento da legislação ordinária ao sentido constitucional, sequer são escriturados como receita tais valores não componentes da essência dos emolumentos, destinados que são a finalidades distintas da prestação da atividade notarial e de registro, atuando o notário e registrador como mero depositário de tais verbas, procedendo, sequencialmente, o repasse correspondente ao órgão ou entidade indicado pela legislação infraconstitucional.

Importante frisar que a solução do constituinte pátrio não é inovadora e encontra amparo no Direito Comparado, notadamente no Direito espanhol.

O artigo 294 da Lei Hipotecária[15] espanhola expressamente prevê o pagamento de valores fixados no imposto, pelo Ministério da Justiça espanhol, e que devem ser suficientes para cobrir os gastos como funcionamento e conservação dos registros.

Por sua vez, o item 2[16] da nota de rodapé 38, referida no aludido artigo 294 da Lei Hipotecária da Espanha, é ainda mais claro, ao especificar que o nível do imposto deve ser suficiente para cobrir os gastos com o funcionamento, inclusive retribuição profissional, com a peculiaridade de que o imposto a ser pago por ato lá – tal qual o são os emolumentos aqui –, também é fixado sobre o valor fiscal do fato, ato ou negócio jurídico ou sobre o valor declarado pelas partes.

Analisando a realidade organizativa dos diversos sistemas de titulação da propriedade existentes no mundo, Benito Arruñada[17] não se furtou à análise desse pagamento direto feito pelo usuário em decorrência do serviço de registro prestado, identificando como vantagens de tal pagamento o

autofinanciamento do sistema, o não sobrecarrego do aparato estatal e, sobremaneira, a redução do risco da diluição e expropriação da retribuição diferida, vislumbrando, ainda, vantagem quanto ao afastamento de discussões políticas sobre as remunerações de funcionários públicos (BENITO ARRUÑADA, 2004, p. 395).

Feita esta brevíssima nota de direito comparado e adotado um conceito de emolumentos, formado a partir dos seus elementos integrantes, deve-se, agora, indicar sua natureza jurídica, buscando identificar se ainda perdura seu enquadramento como taxa, conforme histórica e majoritária jurisprudência, ou se, diante do atual painel constitucional, trata-se de uma nova espécie de contraprestação, ainda não explorada, analisada, compreendida como tal.

3. EMOLUMENTOS: NATUREZA JURÍDICA

Poder-se-ia afirmar, sem maiores considerações e embasado em razoável doutrina e farta jurisprudência do Excelso Supremo Tribunal Federal, mesmo posterior à promulgação da Carta atual, que os emolumentos pertinentes à atividade notarial e de registro consistem na espécie tributária denominada taxa.

Sem dúvida, seria um caminho cômodo, tranquilo e menos tortuoso, posto que plenamente sustentável se afirmar que os serviços notariais e de registro se constituem em serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ou disponibilizados ao utente, de utilização efetiva ou potencial, preenchendo-se, assim, os requisitos da espécie tributária denominada taxa, em sintonia perfeita com o disposto no inciso II do artigo 145 da Constituição Federal.

Sua característica de serviço público, *lato sensu*, decorre, nesta hipótese, não da forma de exercício da atividade, que é privada, mas da origem de sua delegação, assentada no Poder Público, consoante o *caput* do artigo 236 do Estatuto Constitucional.

Não obstante, analisando-se a Constituição Federal enquanto sistema, indaga-se: na atual ordem constitucional os emolumentos realmente se enquadram na espécie tributária denominada taxa?

Observe o leitor que até aqui não se está a afirmar ou negar a doutrina e a jurisprudência até então reinantes; não se está, tão pouco, cogitando do acerto ou desacerto de legislações estadual ou distrital que, eventualmente, enquadrem expressamente os emolumentos notariais e de registro como taxa. Apenas se cogita de discutir o tema sob o prisma que marca esse trabalho: o olhar constitucional.

Respondida positivamente a questão, a dizer, na vigente ordem constitucional os emolumentos se enquadram na espécie tributária denominada taxa, de pronto restará definida a natureza jurídica dos emolumentos.

Entretanto, antes de optar por – ou negar – esta natureza jurídica, cabe tecer algumas considerações.

Ao versar sobre a diferença entre imposto e taxa, ensina José Afonso da Silva^[18] (2009, p.707) que “[...]o fato gerador da taxa é uma situação dependente da atividade estatal: o exercício do poder de polícia ou a oferta de serviço público ao contribuinte.”

Partindo dessa premissa – taxa como dependente da atividade estatal e de serviço público disponibilizado ao contribuinte –, não é de todo desarrazoado se perguntar: a utilização do serviço notarial e de registro depende de uma atividade estatal, propriamente dita? O destinatário dos serviços notariais e de registro é o mesmo contribuinte indicado no inciso II do artigo 145 da Constituição Federal?

A Constituição Federal cuidou de entregar o exercício da atividade notarial e de registro ao particular, pessoa natural, que a exerce em caráter privado, notadamente quanto sua forma de gestão, por delegação do Poder Público, sendo este particular selecionado por concurso público de provas e títulos, nos exatos termos do artigo 236 da Constituição Federal, caracterizando-se aqui, de um lado, a natureza pública da função notarial e de registro, e, por outro, a vedação de exercício direto pelo Estado de tal função.

Versando sobre o tema, Aliende Ribeiro consignou (2009, p.53):

A imposição do regime privado de execução, vedada expressamente a atuação estatal direta, caracteriza o *exercício privado de função pública* e acrescenta um dado a mais para a demonstração de que a atividade notarial e de registros apresenta peculiaridades que a diferenciam de quaisquer outras, singularidade que emerge do estudo mais detalhado dessas *profissões oficiais* ou *profissões públicas independentes*. (LUÍS PAULO ALIENDE RIBEIRO, 2009, p. 53)

Porém, apenas consignar que a atividade notarial e de registro não possa ser exercida diretamente pelo Estado, não a descaracteriza como estatal.

Entretanto, um caminho seguro para saber se a atividade notarial e de registro é uma atividade estatal, em seu sentido estrito, em outras palavras, está vinculada às finalidades próprias do Estado, o qual deve envidar esforços para realizá-las, é a análise da competência material dos diversos entes federados.

Ensinam Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior^[19] (2008, p.263):

A repartição de competência entre as vontades do Estado, como elemento caracterizador da descentralização política, não vem, contudo, despida de qualquer formalidade. Ela deve ter sede constitucional, tornando-se parte de sua essência. Não se pode pensar em uma divisão de competências que não esteja estampada no

texto constitucional, já que, como visto, nesse ponto reside talvez a tônica mais original do Estado Constitucional (LUIZ ALBERTO DAVID ARAUJO e VIDAL SERRANO NUNES JÚNIOR, 2008, p. 263)

Realmente o constituinte de 1988 atuou repartindo expressamente as competências dos entes federados. Tratou de dedicar exclusivamente o Título III da Carta Magna à organização do Estado, ali elencando sua organização político-administrativa, os bens e competências material e legislativa dos diversos entes federados, versar sobre os Territórios, as hipóteses de intervenção e sobre a administração pública.

Nesse núcleo da Constituição Federal o legislador constituinte tratou dos assuntos que são próprios à atividade estatal, *stricto sensu*. Nesse sentido, ensina Fernanda Dias Menezes de Almeida[20] (2007, p.67) que “*Cada entidade federativa recebe da Constituição, além da competência legislativa, outras competências que as credenciam ao desempenho de diferentes tarefas e serviços.*”

E a que entidade da Federação esse núcleo constitucional da organização estatal atribui a competência material pela responsabilidade pela atividade notarial e de registro?

A tal indagação responde o eminente Ministro Carlos Ayres Britto[21], em seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.089[22], da qual foi relator originário:

[...]anoto que as atividades em foco deixaram de figurar no rol dos serviços públicos que são próprios da União (incisos XI e XII do art. 21, respectivamente). Como também não foram listadas enquanto competência material dos Estados, ou dos Municípios (arts. 25 e 30, respectivamente).

[...]têm o seu regime jurídico centralmente estabelecido pelo art. 236 da Lei Republicana.

[...]Atividades, enfim, que não se remunera por “tarifa” ou preço público, mas por uma tabela de **emolumentos** que se pauta por normas gerais estabelecidas **em lei federal**. Característica de todo destoantes daquelas que são inerentes ao regime dos serviços públicos.

Numa frase, então, serviços notariais e de registro **são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente.**

[...]se traduzem em atividades jurídicas do Estado, sem adentrar as fronteiras da prestação material em que os serviços públicos consistem. (CARLOS AYRES BRITTO, 2006, destaques do autor)

E se não estão no rol de competência material da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e se não são serviços públicos, em sentido próprio, o que são, então, os serviços notariais e de registro?

É também o Ministro Carlos Ayres Britto, na sequência de seu voto, que bem caracteriza a peculiar natureza dos serviços notariais e de registro:

Em palavras outras, assim com o inquérito policial não é processo judicial nem processo administrativo investigatório, mas inquérito policial mesmo (logo, um *tertium genus*); assim como o Distrito Federal não é um Estado nem um Município, mas tão-somente o próprio Distrito Federal; assim como os serviços forenses não são mais uma entre tantas outras modalidades de serviço público, mas apenas serviços forenses em sua peculiar ontologia, ou autonomia entitativa, **também assim os serviços notariais e de registro são serviços notariais e de registro, simplesmente, e não qualquer outra atividade estatal.** (CARLOS AYRES BRITTO, 2006, destaque do autor)

De forma singela, mas absolutamente original, demonstra que se está diante de uma atividade completamente peculiar, desgarrada das competências materiais dos entes federados e, ao mesmo tempo, predestinada à consecução de importante atividade jurídica do Estado, que deve obrigatoriamente entregar o seu exercício a um particular, pessoa natural aprovada em concurso público de provas e títulos.

Feitas tais considerações, possível agora responder negativamente à indagação outrora formulada – se a utilização pelo destinatário do serviço notarial e de registro depende de uma atividade estatal propriamente dita.

No entanto, ainda que possível fosse superar esse obstáculo – ausência de dependência de uma atividade componente do núcleo material de competência do Estado – para buscar o enquadramento dos emolumentos como taxa, compete ainda avaliar, sempre sob o prisma da Constituição Federal de 1988, se o destinatário dos serviços notariais e de registro é o mesmo contribuinte elencado no artigo 145, inciso II, da Carta Magna.

No prosseguimento do julgamento da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.089, o eminente Ministro Marco Aurélio de Mello[23] (2008) sublinha suas reservas quanto à natureza jurídica dos emolumentos notariais e de registro como sendo taxa, lançando novas luzes (ou dúvidas) sobre o tema:

Num primeiro passo – é uma idéia que ainda será objeto de reflexão –, quando a Constituição Federal, no artigo 145, se refere a taxa, ela o faz quanto a uma cobrança direta – é a regra, pelo menos –, efetuada pela pessoa jurídica de direito público. No caso, a atividade é exercida em caráter privado, e o numerário satisfeito por aqueles que buscam o serviço público não é recolhido aos cofres públicos. Daí, por exemplo, a incidência do imposto de renda. (MARCO AURÉLIO MENDES DE FARIAS MELLO, 2008)

Seguido a este comentário, anotou o Ministro Carlos Ayres Britto[24] (2008):

É 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. Trata-se de uma atividade tão peculiar que até nisso se distingue de qualquer outra, sobretudo do serviço público. (CARLOS AYRES BRITTO, 2008)

De fato, tanto o Ministro Carlos Ayres Britto está certo, ao anotar a completa peculiaridade dos serviços notariais e de registro, como a formar um organismo próprio dentro da Constituição Federal, o que torna mais justificável a crítica quanto ao desprezo e/ou omissão doutrinário-constitucional pela matéria, quanto correto está o Ministro Marco Aurélio de Mello em possuir dúvidas quanto à natureza tributária dos emolumentos.

Não há justificativa aparente, senão o apego a uma jurisprudência histórica, em muito fincada na superada ordem constitucional, para atribuir aos emolumentos notariais e de registro, nos dias atuais, a natureza jurídica de taxa.

Realmente são bem fundadas as dúvidas do eminente Ministro Marco Aurélio de Mello, sobretudo à consideração de que a Constituição Federal não atribuiu a nenhum ente da Federação, dentre suas competências materiais, a exploração da atividade notarial e de registro. Em assim sendo, parece crível mesmo que a intenção do constituinte fora reservar a aplicação do artigo 145, inclusive seu inciso II, diretamente aos entes federados referidos em seu *caput*, o que retiraria dos emolumentos sua natureza jurídica de taxa.

Porém, se não são taxas, o que são então os emolumentos?

Parafrazeando o Ministro Carlos Ayres Britto, que chegou à conclusão que “...os serviços notariais e de registro são serviços notariais e de registro, simplesmente, e não qualquer outra atividade estatal” (CARLOS AYRES BRITTO, 2006, destaques do autor), possível concluir 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, tomado este termo em sua acepção eminentemente tributária.

Partindo dessa premissa, possuem os emolumentos natureza jurídica de emolumentos: nada mais, nada menos. Caracterizam-se pela imposição legal de seus valores, pelo seu recebimento 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.

4. COMPETÊNCIA FEDERATIVA EM SEDE DE EMOLUMENTOS

Não pretende este tópico esgotar o tema do federalismo em matéria de emolumentos notariais e de registro, mas apenas indicar que entes federativos possuem competência para legislar sobre o tema.

Igualmente, não pretende exaurir dois assuntos importantes, cujo discorrer fica entregue para momento mais oportuno: em que consistem as normas gerais em matéria de emolumentos, sua extensão e limites, e a quem compete a iniciativa de propositura de lei que sobre eles verse.

Restou constatado que o constituinte de 1988 não optou por incluir a prestação dos serviços notariais e de registro no rol material das competências de quaisquer dos entes federativos, o que não resolve, entretanto, a questão afeta a competência legislativa em matéria de emolumentos.

Reconhecido o sistema notarial e de registro como um “ser” dotado de qualidades próprias, distinto dos organismos estatais próprios e dos serviços públicos em sentido estrito, e que seu regime jurídico se encontra exaustivamente tratado no artigo 236 da Constituição Federal, é nele, e não em outro dispositivo constitucional, que se encontra o ponto de partida para o deslinde da questão.

De fato, o parágrafo 2º do artigo 236 da Carta Maior determina que “*Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.*”

Portanto, a competência legislativa no plano federal está bem definida pelo próprio constituinte: estabelecimento de normas gerais. Estas se situam no plano da uniformização mínima necessária em âmbito nacional, em criar parâmetros obrigatórios para orientar o traçado de normas específicas a tratar do assunto.

Porém, voltada que é a dar um panorama pouco aprofundado sobre o tema emolumentos, não se imiscuindo em detalhes que não são de sua competência, tal lei federal prevista na Constituição Federal carece, por um lado, de suficiente conteúdo para tornar o exercício da atividade notarial e de registro exequível – sem a contraprestação dos emolumentos, não se atingem os fins a que estes se destinam –, e, por outro, não habilita o usuário a ter a necessária publicidade do valor a ser por ele despendido.

Bem pontua Fernanda Dias Menezes de Almeida^[25] (2007, p.128):

O grande problema que se coloca, a propósito, é o da formulação de um conceito de normas gerais que permita reconhecê-las, na prática, com razoável segurança, já que a separação entre normas gerais e normas que não tenham esse caráter é fundamental. De fato, no campo da competência concorrente não-cumulativa, em que há definição prévia do campo de atuação legislativa de cada centro de poder em relação a uma mesma matéria, cada um deles, dentro dos limites definidos, deverá exercer a sua competência com exclusividade, sem subordinação hierárquica. (FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA, 2007, p. 128)

Entretanto, tal definição clara de distribuição de competência legislativa em matéria de emolumentos não resta expressa diretamente no texto constitucional, no que atine aos serviços notariais e de registro.

Tais circunstâncias – de se ter o regime jurídico de notários e registradores condensado no artigo 236 da Constituição Federal e de este se referir apenas a normas gerais, de manejo por lei federal – levam a uma dificuldade de prosseguir no trato da questão de competência, no que tange às normas especiais, fincado somente no aludido artigo.

Porém, tal dificuldade é apenas aparente e superada pelo contexto do próprio artigo 236, que já em seu parágrafo 1º informa que “lei” – e aí não específica que necessariamente será federal – tratará da organização do serviço, da definição da responsabilidade civil e criminal de notários, registradores e seus prepostos e disciplinará a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

Ora, o Poder Judiciário somente se desenvolve em dois planos: o federal e o estadual. Se quisesse se referir ao plano federal, o constituinte tanto teria se referido no parágrafo 1º inequívoca e exclusivamente a lei federal, quanto no parágrafo 2º que as normas ditadas por lei federal seriam gerais e especiais.

Partindo desse suposto entendimento, resta por concluir que a competência legislativa no tocante as normas especiais se desenvolve no plano estadual.

Uma leitura, agora sim, sistemática da Constituição Federal, também permite chegar a esta conclusão.

A expressa opção do constituinte para que a legislação federal se encarregue de versar as normas de caráter geral em matéria de emolumentos, revela seu desejo de criar um âmbito de competência legislativa concorrente, no que andou bem, posto que as peculiaridades locais e os fins a que se destinam os emolumentos, notadamente quanto ao custo de sua viabilização, manutenção e despesas, demandam um olhar mais consentâneo com a realidade local.

Entende Michel Temer^[26] (2008, p.89) que “Concorrente é a competência do Estado exercida ao lado da União e do Distrito Federal. É competência que visa à edição de leis sobre as questões elaboradas no art. 24.”

Dentre as matérias elencadas no artigo 24, em seu inciso IV se encontra a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre custas do serviço forense e, com algum esforço, poderia tal dispositivo ser utilizado, por empréstimo, como arrimo para demonstrar a competência concorrente estadual para legislar também sobre emolumentos notariais e de registro, notadamente ante o Supremo Tribunal Federal entender, ainda não em sede de mérito, os serviços notariais e de registro como espécies de serviços auxiliares do Poder Judiciário, nos termos do artigo 96, inciso I, letra “b”, da Constituição Federal^[27].

Não fosse suficiente o argumento de se aplicar, pelo contexto dos posicionamentos preliminares da Corte Constitucional, a hipótese prevista no inciso IV do artigo 24 da Constituição, de igual forma competiria à legislação estadual versar sobre normas especiais de emolumentos, com base agora na sua competência residual.

Nesse sentido, bem lembrar Temer[28] (2008, p.87) que *“O artigo 25, § 1º, confere aos Estados ‘as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição’. Desse dispositivo se extrai a ideia de que as competências dos Estados não estão enumeradas no texto constitucional.”*

Ferindo o tema, Manoel Gonçalves Ferreira Filho[29] (2008, p.69) é claro: *“Não é necessário repetir que esses Estados têm uma competência própria, a que resta após excluir-se o que cabe à União ou aos Municípios (art. 25, § 1º).*

Conclui-se, portanto, pela competência da legislação federal em tratar das normas gerais pertinentes aos emolumentos notariais e de registro, os quais devem ganhar tratamento especial por lei estadual ou distrital, cuja competência se reconhece, quer pelo reconhecimento da atividade notarial e de registro como auxiliar do Poder Judiciário, fazendo incidir a competência concorrente, em virtude do inciso IV do artigo 24 cc artigo 96, inciso I, letra “b”, ambos da Constituição Federal, quer tão-só e simplesmente pela competência residual reservada aos Estados e ao Distrito Federal, este último por força do parágrafo 1º do artigo 32 da Constituição Federal.

5. CONCLUSÃO

Em síntese, do estudo se verifica que o constituinte de 1988 introduziu, em verdade, um regime jurídico próprio (microsistema) aos notários e registradores, regime esse que encontra seu núcleo no artigo 236 da Constituição Federal, motivo pelo qual se torna cada vez mais cogente o aprofundamento dos estudos de tais serviços pela doutrina constitucional.

Manter a leitura da atividade notarial e de registro sem admitir seu estudo sob o enfoque constitucional é trilhar o caminho do equívoco, mantendo vigentes padrões e interpretações que não encontram consonância na Carta Magna.

Para o que se propôs o presente trabalho, importante distinguir emolumentos como uma espécie de contraprestação autônoma, com significado e natureza jurídica próprios.

Igualmente importante anotar que não se está diante de uma atividade nuclear ou materialmente estatal, mas diante de uma função pública voltada ao desenvolvimento de uma atividade jurídica, muitas vezes desempenhada em face do próprio Estado.

Portanto, consagra-se o entendimento que o serviço notarial e de registro não está vinculado ao núcleo material de um dado ente da Federação, não obstante seja possível vislumbrar na União a capacidade legislativa para ditar normas gerais sobre emolumentos e, do contexto constitucional, identificar nos Estados e no Distrito Federal a competência legislativa para desenvolver suas regras especiais, o que, de resto, encontra amparo no pacto federativo e na necessidade de se atender às peculiaridades regionais.

Finalmente, assunto que será abordado com maior profundidade em momento oportuno, fica a indagação e a provocação quanto aos limites da normatividade geral em sede de emolumentos, a se dar por lei federal, e à competência de iniciativa de lei que verse sobre emolumentos na atividade notarial e de registro.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008.

ARRUÑADA, Benito. **Sistemas de Titulación de la Propiedad**. Um análisis de su realidad organizativa. 1ª ed. Lima: Palestra Editores, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. 9ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BRITTO, Carlos Ayres. **Voto proferido no julgamento de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.089**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006.

_____. **Confirmação de voto proferido no julgamento de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.089**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2008.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 34ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 69.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 4ª ed. São Paulo, Saraiva, 1995.

LIMA, Frederico Henrique Viegas de. **Direito Imobiliário Registral na Perspectiva Civil-**

Constitucional. 1ª ed. Porto Alegre: IRIB : S. A. Fabris, 2004.

MELLO, Marco Aurélio Mendes de Farias. **Voto proferido no julgamento de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.089.** Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2008.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo.** 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

QUIRÓS, Manuel Peña Bernaldo de. **Derechos Reales. Derecho Hipotecario.** 4ª ed., Tomo II. Madrid: Centro de Estudios Registrales, 2001.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro.** 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SILVA, De Plácido e. **Dicionário do Advogado.** Revisão e atualização de Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 25ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 32ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2009.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma Nova Crítica do Direito.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional.** 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

[1] QUIRÓS, Manuel Peña Bernaldo de. **Derechos Reales. Derecho Hipotecario.** 4ª ed., Tomo II. Madrid: Centro de Estudios Registrales, 2001, p. 490.

[2] LIMA, Frederico Henrique Viegas de. **Direito Imobiliário Registral na Perspectiva Civil-Constitucional.** 1ª ed. Porto Alegre: IRIB : S. A. Fabris, 2004, p. 315.

[3] RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro.** 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 49.

[4] BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas.** 9ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 358.

[5] BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas.** 9ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 294 e 295.

[6] *"A partir disso, é possível afirmar que, no campo jurídico brasileiro, esses pré-juízos, calcados em uma história que tem relegado o direito constitucional a um plano secundário, constituindo-se em algo*

que se pode denominar de 'baixa constitucionalidade', que, hermeneuticamente, estabelece o limite do sentido e o sentido do limite de o jurista dizer o Direito, impedindo, conseqüentemente, a manifestação do ser (do Direito)." (STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma Nova Crítica do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 185)

[7] "Um dos fatores que colabo(r)aram para a pouca importância que se dá à Constituição deve-se ao fato de que as Constituições brasileiras, até o advento da atual, sempre haviam deixado para o legislador a tarefa de fazer efetivos os valores, direitos ou objetivos materiais contidos no texto constitucional, que, com isso, se transformava, porque assim era entendida, em mero programa, uma mera lista de propósitos." (STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma Nova Crítica do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 185)

[8] SILVA, De Plácido e. **Dicionário do Advogado**. Revisão e atualização de Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 25ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 519.

[9] CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 33 e 34.

[10] GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 126.

[11] PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 459.

[12] Exceção à regra que não autoriza a dedução se encontra no artigo 3º da Lei Federal nº 12.024, de 27 de agosto de 2009, que preceitua: "Art. 3º Até o exercício de 2014, ano-calendário de 2013, para fins de implementação dos serviços de registros públicos, previstos na Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, em meio eletrônico, os investimentos e demais gastos efetuados com informatização, que compreende a aquisição de hardware, aquisição e desenvolvimento de software e a instalação de redes pelos titulares dos referidos serviços, poderão ser deduzidos da base de cálculo mensal e da anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física." Tal dispositivo, contudo, não tem caráter de perenidade e se aplica tão somente aos registradores, não abrangendo também a atividade notarial, motivo pelo qual não é tomado, neste trabalho, como regra geral. Na hipótese de alienação de bens adquiridos com tais benefícios, preceitua o parágrafo 2º do citado artigo "...que o valor da alienação deverá integrar o rendimento bruto da atividade."

[13] Trecho de Ementa. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.643**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006.

[14] Trecho de Ementa. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.660**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2008.

[15] 294. Los Registradores percibirán los honorarios que se establezcan em su Arancel, que aprobará el Ministerio de Justicia, y costearán los gastos necesarios para el funcionamiento y conservación de los

Registros (38).

[16]2. En general, los Aranceles se determinarán a un nivel que permita La cobertura de los gastos de funcionamiento y conservación de las oficinas em que se realicen las actividades o servicios de los funcionarios, incluida su retribución profesional.

Los Aranceles se aplicarán sobre los valores comprobados fiscalmente de los hechos, actos o negocios jurídicos y, a falta de aquéllos, sobre los consignados por las partes en el correspondiente documento, salvo en aquellos casos en que las características de las actividades de los correspondientes funcionarios no lo permitan.

[17] Posiblemente, en un caso como éste, en que no tiene efectos motivacionales por la no libertad de elegir registro por parte del cliente, la ventaja principal del pago por servicio no reside tanto en permitir que el sistema se autofinancie, sin agravar la generalmente precaria situación del presupuesto estatal, sino em que, al quedar desvinculado de este, se reduce considerablemente el riesgo de dilución y expropiación de la retribución diferida, riesgo analizado más arriba al tratar del mantenimiento del sistema.

Adicionalmente, con un sistema de pago por servicio la política retributiva del sistema se sitúa al margen de las discusiones políticas sobre las retribuciones de los empleados públicos y se evitan posibles crisis derivadas de um crecimiento mal planificado. (ARRUNADA, Benito. **Sistemas de Titulación de la Propiedad**. Un análisis de su realidad organizativa. 1ª Ed. Lima. Paletta Editores, 2004, p. 395)

[18]SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 707.

[19]ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 263.

[20]ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 67.

[21]BRITTO, Carlos Ayres. **Voto proferido no julgamento de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.089**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006.

[22]A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.089 foi proposta pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR, em face do Presidente da República e do Congresso Nacional, e impugnava os itens 21 e 21.1 da Lista Anexa à Lei Complementar 116/2003, que permitem a tributação dos serviços notariais e de registro pelo Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, tendo ao final sido julgada improcedente por votação majoritária, vencido o relator Ministro Carlos Ayres Britto, considerando-se, portanto, constitucional tal incidência.

[23]MELLO, Marco Aurélio Mendes de Farias. **Voto proferido no julgamento de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.089**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2008.

[24]BRITTO, Carlos Ayres. **Voto proferido no julgamento de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.089**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2008.

[25]ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 128.

[26]TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 89.

[27]Vide, a título de exemplos, em sede de liminar, os votos proferidos na **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.415** e na **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.140**.

[28]TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 87.

[29]FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 34ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 69.