

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DECRETO-LEI 1.537/1977. ISENÇÃO DA UNIÃO DO PAGAMENTO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS EM OFÍCIOS E CARTÓRIOS DE REGISTROS DE IMÓVEIS E DE REGISTROS DE TÍTULOS E DOCUMENTOS. ART. 236, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO NO ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS SOBRE EMOLUMENTOS. RECEPÇÃO. PROCEDÊNCIA.

1. A atividade exercida pelos notários e oficiais de registro constitui modalidade de *serviço público*, devendo, portanto, obediência as regras de regime jurídico de direito público.

2. O Decreto-Lei 1.537/1977, ao instituir isenção para a União do pagamento de custas e emolumentos aos Ofícios e Cartórios de Registro de Imóveis e de Registro de Títulos e Documentos, disciplina, em caráter geral, tema afeto à própria função pública exercida pelos notários e registradores, conforme previsto no § 2º do art. 236 da Constituição da República. Competência legislativa da União.

3. Viola o art. 236, § 2º, da Constituição Federal, ato do poder público que nega à União o fornecimento gratuito de certidões de seu interesse.

4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente.

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Trata-se Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Presidente da República em face do Decreto-lei 1.537/1977, que isentou a União do pagamento de custas e emolumentos aos Ofícios e Cartórios de Registro de Imóveis e de Registro de Títulos e Documentos. O objetivo da presente demanda, conforme a inicial, é obter declaração de recepção do ato normativo pela Constituição Federal de 1988.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Art. 1º - É isenta a União do pagamento de custas e emolumentos aos Ofícios e Cartórios de Registro de Imóveis, com relação às transcrições, inscrições, averbações e fornecimento de certidões relativas a quaisquer imóveis de sua propriedade ou de seu interesse, ou que por ela venham a ser adquiridos.

Art. 2º - É isenta a União, igualmente, do pagamento de custas e emolumentos quanto às transcrições, averbações e fornecimento de certidões pelos Ofícios e Cartórios de Registros de Títulos e Documentos, bem como quanto ao fornecimento de certidões de escrituras pelos Cartórios de Notas.

Art. 3º - A isenção de que tratam os artigos anteriores estende-se à prática dos mesmos atos, relativamente a imóveis vinculados ao Fundo Rotativo Habitacional de Brasília (FRHB) e às operações de dação em pagamento, de imóveis recebidos pelo Banco Nacional da Habitação.

Art. 4º - Este Decreto-lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Alega-se, em síntese, que diversos atos do Poder Público – tanto de Cartórios de Registro de Imóveis quanto de órgãos do Poder Judiciário – negam à União o fornecimento gratuito de certidões de seu interesse, sob o argumento de que o Decreto-lei em questão não teria sido recepcionado pela nova ordem constitucional. Sustenta, dessa forma, violação ao pacto federativo; ao Estado Democrático de Direito; ao princípio da legalidade e da eficiência; e à competência da União para legislar sobre registros públicos (art. 22, XXV, e art. 236, § 2º, da CF).

Submetida a ação a julgamento virtual, o Ministro Relator MARCO AURÉLIO julga improcedente o pedido, declarando a não recepção do Decreto-lei 1.537/1977, na conformidade da ementa abaixo:

EMOLUMENTOS – CARTÓRIO DE NOTAS E DE REGISTRO – DELEGAÇÃO – ISENÇÃO DA UNIÃO – DECRETO-LEI Nº 1.537/77 – AUSÊNCIA DE RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. O Decreto-Lei no 1.537/77, que isenta a União do pagamento de custas e emolumentos aos ofícios e cartórios de registro de imóveis no tocante a transcrições, inscrições, averbações e fornecimento de certidões relativas a quaisquer imóveis de sua propriedade ou de seu interesse, ou que por ela venham a ser adquiridos, não foi recepcionada pela Carta de 1988. Considerações.

É o breve relatório.

Preço vênia para divergir do relator.

A lei questionada estabelece, no seu art. 1º, isenção à União em relação ao pagamento de custas e emolumentos aos Ofícios e Cartórios de Registro de Imóveis, com relação às transcrições, inscrições, averbações e fornecimento de certidões relativas a quaisquer imóveis de sua propriedade ou de seu interesse, ou que por ela venham a ser adquiridos. Já o art. 2º prevê, da mesma forma, isenção do pagamento de custas e emolumentos quanto às transcrições, averbações e fornecimento de certidões pelos Ofícios e Cartórios de Registros de Títulos e Documentos, bem como quanto ao fornecimento de certidões de escrituras pelos Cartórios de Notas, quando a solicitante for a União. Por fim, o ator normativo impugnado estende as isenções para à prática dos mesmos atos, relativamente a imóveis vinculados ao Fundo Rotativo Habitacional de Brasília (FRHB) e às operações de dação em pagamento, de imóveis recebidos pelo Banco Nacional da Habitação (art. 3º). Trata-se, a meu ver, do exercício de competência legislativa da União para estabelecer normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro (art. 236, § 2º, da CF).

Inicialmente, é importante registrar que no tocante aos serviços notariais e de registro, a Constituição Federal deixou a cargo do legislador infraconstitucional a regulamentação da matéria, conforme se vê abaixo:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

Muito se discutiu na doutrina a respeito do regime jurídico da atividade notarial/registraral, uma vez que a leitura do *caput* do art. 236 da CF poderia levar ao entendimento de que o serviço prestado seria em caráter particular.

Isso já foi analisado na ADI 2.602/MG, quando esta CORTE afirmou que “ os serviços de registros públicos, cartorários e notariais são exercidos em

caráter privado por delegação do Poder Público --- serviço público não privativo” . (ADI 2.602, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Rel. p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ 31/3/2006).

Naquela ocasião, o eminente Min. CARLOS AYRES BRITTO ressaltou o seguinte em seu voto (grifos no original):

“Passando agora ao exame de mérito da *quaestio* , começo por dizer que a sua correta solução passa pela análise da natureza e regime jurídico dos tais ‘serviços de registros públicos, cartorários e notariais’, que a Lei Maior da República sintetizou sob o nome de ‘serviços notariais e de registro’ (art. 236, cabeça e §2º).

(...)

Com este propósito, pontuo 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, especificamente).

(...)

Por isso que, do confronto entre as duas categorias de atividades públicas, temos para nós que os traços principais dos serviços notariais e de registro sejam os seguintes:

I – serviços notariais e de registro são atividades **próprias do Poder Público, pela clara razão de que, se não o fossem, nenhum sentido haveria para a remissão que a Lei Maior expressamente faz ao instituto da delegação a pessoas privadas** . E dizer: atividades de senhorio público, por certo, porém obrigatoriamente exercidas em caráter privado (CF, art. 236, *caput*).

(...)

II – cuida-se de atividades jurídicas do Estado, e não de atividades simplesmente materiais, cuja prestação é traspassada para os particulares **mediante delegação** (...)

III – a delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. (...)

IV – para se tornar delegataria do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação **em concurso público de provas e títulos** . (...)”

Inegável o reconhecimento de que a atividade exercida pelos notários e oficiais de registro constitui modalidade de *serviço público* , devendo, portanto, obediência às regras de regime jurídico de direito público. Não fosse a delegação desses serviços estabelecida pela Constituição Federal aos particulares, nos termos do art. 236, caberia ao Estado, por sua vez, prestar diretamente essa atividade para a população em geral. Nesse sentido (grifos aditados):

ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS - NATUREZA TRIBUTARIA (TAXA) - DESTINACAO PARCIAL DOS RECURSOS ORIUNDOS DA ARRECADACAO DESSES VALORES A INSTITUICOES PRIVADAS - INADMISSIBILIDADE - VINCULACAO DESSES MESMOS RECURSOS AO CUSTEIO DE ATIVIDADES DIVERSAS DAQUELAS CUJO EXERCICIO JUSTIFICOU A INSTITUICAO DAS ESPECIES TRIBUTARIAS EM REFERENCIA - DESCARACTERIZACAO DA FUNCAO CONSTITUCIONAL DA TAXA - RELEVANCIA JURIDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. NATUREZA JURIDICA DAS CUSTAS JUDICIAIS E DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS. (...) SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. - **A atividade notarial e registral, ainda que executada no ambito de serventias extrajudiciais nao oficializadas, constitui, em decorrencia de sua propria natureza, funcao revestida de estatalidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito publico. A possibilidade constitucional de a execucao dos servicos notariais e de registro ser efetivada "em carater privado, por delegacao do poder publico" (CF, art. 236), nao descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de indole administrativa .** - As serventias extrajudiciais, instituidas pelo Poder Publico para o desempenho de funcoes tecnico-administrativas destinadas "a garantir a publicidade, a autenticidade, a seguranca e a eficacia dos atos juridicos" (Lei n. 8.935 /94, art. 1º), constituem orgaos publicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relacoes que mantem com o Estado, como tipicos servidores publicos. Doutrina e Jurisprudencia. (...) (ADI 1378 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 30/5 /1997)"

Adotam essa orientacao os seguintes precedentes: ARE 823.161 AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 7/6/2017; ADI 2.254, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 3/3/2017; e MS 27.955 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 5/9/2018.

Assim, como bem detalhado no voto do Min. LUIZ FUX, quando do julgamento do RE 842.846 (Tribunal Pleno, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL, DJe de 13/8/2019), o Estado, ao delegar o servico notarial e de registros, nada mais fez do que conferir aos titulares de serventias extrajudiciais o exercicio de uma funcao publica.

Naturalmente, não se pode confundir a natureza jurídica da função exercida pelos notários e oficiais de registros com a forma de prestação desses serviços. Aquela, como se viu, é tratada no âmbito do direito público, pois o titular recebe diretamente do Estado a incumbência de ser o responsável pela organização técnica e administrativa a fim de garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Por outro lado, o meio de prestação dessa função pública se dá em caráter privado, o que permite ao titular da serventia contratar seus funcionários, estipular o valor dos salários, a jornada diária de trabalho, etc. Assim, o fato de exercer de forma privada a atividade notarial/registral não descaracteriza a função pública do serviço delegado pelo Estado.

No caso dos autos, ao instituir isenção para a União do pagamento de custas e emolumentos aos Ofícios e Cartórios de Registro de Imóveis e de Registro de Títulos e Documentos, o ato impugnado nada mais fez do que disciplinar, em caráter geral, tema afeto à própria função pública exercida pelos notários e registradores, conforme previsto no § 2º do art. 236 da Constituição da República.

Ora, considerando que o constituinte originário conferiu competência legislativa à União para fixar as normas gerais sobre emolumentos, é de se concluir que a possibilidade de conferir isenção de pagamento relativo a determinados atos praticados pelos serviços notariais e de registro encontra-se dentro da esfera legislativa federal.

Nesse sentido, entendo que a controvérsia dos autos guarda relação com a conclusão fixada por esta CORTE por ocasião do julgamento da ADI 1.800 (Rel. NELSON JOBIM, Relator(a) p/ Acórdão: RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 28/9/2007), em que se discutiu sobre a gratuidade de certidão aos reconhecidamente pobres. A ementa foi assim anotada:

CONSTITUCIONAL. ATIVIDADE NOTARIAL. NATUREZA. LEI 9.534/97. REGISTROS PÚBLICOS. ATOS RELACIONADOS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA. GRATUIDADE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. VIOLAÇÃO NÃO OBSERVADA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. I - A atividade desenvolvida pelos titulares das serventias de notas e registros, embora seja análoga à atividade empresarial, sujeita-se a um regime de direito público. II - Não ofende o princípio da proporcionalidade lei que isenta os "reconhecidamente pobres" do pagamento dos

emolumentos devidos pela expedição de registro civil de nascimento e de óbito, bem como a primeira certidão respectiva. III - Precedentes. IV - Ação julgada improcedente.

Por sua exatidão, cumpre destacar o seguinte excerto do voto do Min. CEZAR PELUSO naquela assentada:

“Mas o que me parece decisivo é que o art. 236 já permite tirar essa mesma conclusão. Por quê? Porque, além de afirmar no caput o caráter público do serviço, que é exercido pelos notários registradores, por expressa delegação do poder público, o § 2º determina:

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

Essa norma, que dá competência à lei para disciplinar a matéria de emolumentos, para mim é suficiente para reconhecer a constitucionalidade plena dos dois dispositivos atacados”.

Da mesma forma, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, quando do julgamento da ADI 1.790 MC (Tribunal Pleno, DJ de 8/9/2000), o relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE assim se pronunciou: *“ Afirmada em decisão recente (ADIn MC 1.800) a validade em princípio da isenção de emolumentos relativos a determinados registros por lei federal fundada no art. 236, § 2º, da Constituição, com mais razão parece legítima a norma legal da União que, em relação a determinados protestos, não isenta mas submete a um limite os respectivos emolumentos, mormente quando o conseqüente benefício às microempresas têm o respaldo do art. 170, IX, da Lei Fundamental ”.* Também na análise da ADI 1.624 (Rel. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ de 13/6/2003), o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL assentou que *“ à União, ao Estado-membro e ao Distrito Federal é conferida competência para legislar concorrentemente sobre custas dos serviços forenses, restringindo-se a competência da União, no âmbito dessa legislação concorrente, ao estabelecimento de normas gerais, certo que, inexistindo tais normas gerais [...]”.*

Portanto, o ato de negar à União o fornecimento gratuito de certidões de seu interesse, sob o argumento de que o Decreto-lei em questão não teria sido recepcionado pela nova ordem constitucional viola a competência da União para legislar sobre registros públicos (art. 22, XXV, e art. 236, § 2º, da CF).

Cumpra destacar, por fim, a manifestação da AGU sobre o tema:

“Registre-se, ainda, que a negativa de cumprimento do decreto-lei em apreço contraria o artigo 37, caput, da Lei Maior, uma vez que o não reconhecimento, pelos arguidos, da isenção de custas e emolumentos em favor da União prejudica a eficiência da administração direta e indireta e, por conseguinte, o interesse público, na medida em que, como bem observou o Presidente da República, na petição inicial, ‘retarda as execuções dos acórdãos do Tribunal de Contas da União e dos créditos tributários’ (fl.24), inviabilizando, também, ‘o trabalho da Advocacia-Geral da União relativo à recomposição do patrimônio público’ (fl.24)”.

Diante do exposto, divirjo do relator e JULGO PROCEDENTE O PEDIDO, para reconhecer que o Decreto-lei 1.537/1977 foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

É o voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 2019-03-27