



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA  
CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER Nº 9 /2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO Nº: 00593.000847/2013-94

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: Temas relativos a licitações e contratos administrativos tratados no âmbito da Câmara Permanente de licitações e contratos administrativos instituída pela Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013.

EMENTA: DA ATIVIDADE CARTORÁRIA – EXERCÍCIO DE ATIVIDADE ESTATAL DELEGADA – PECULIARIDADES DO REGIME JURÍDICO – DOS EMOLUMENTOS – NATUREZA DE TAXA DE SERVIÇO – REMUNERAÇÃO PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EXTRAJUDICIAIS - O DECRETO-LEI 1.537/77 INSTITUI FAVOR TRIBUTÁRIO EM FAVOR DA UNIÃO – INTERPRETAÇÃO LITERAL – ART. 111, II, CTN - ISENÇÃO PREVISTA NO ART. 24-A DA LEI 9.028/95 DE MANEIRA MAIS AMPLA – AUTORIZAÇÃO CONSTITUCIONAL DO § 2º DO ART. 236 – NÃO INCIDÊNCIA DA LEI DE LICITAÇÕES EM CONTRATO UNILATERAL E GRATUITO – AUSÊNCIA DE COMPETITIVIDADE – DA JUDICIALIZAÇÃO DA MATÉRIA NO CASO DE RESISTÊNCIA POR PARTE DO TITULAR DO CARTÓRIO – POSSIBILIDADE DE EFETUAR O PAGAMENTO DOS EMOLUMENTOS CASO NÃO HAJA PROVIMENTO JUDICIAL.

I. Pela definição da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, Lei dos cartórios, os titulares de cartório prestam efetivamente um serviço, sendo os serviços notariais e de registro público, de acordo com o artigo 236 da Constituição da República, exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público.

II. As custas são as parcelas devidas ao Tesouro pela prestação da atividade jurisdicional, enquanto os emolumentos são a remuneração da atividade exercida pelos serventuários dos cartórios não oficializados.

III. O art. 236, § 2º confere competência legislativa plena para que a União disponha acerca dos emolumentos, inclusive estabelecendo isenções, sendo que os Estados, nesta área de atuação, devem se limitar a suplementar as regras gerais federais, sem contrariá-las, nos termos do art. 24, §§ 1º a 4º, da CRFB.

IV. Há expressa disposição legal, mais abrangente que o Decreto-Lei 1.537/77, que isenta todos os entes públicos federais do pagamento dos emolumentos cartorários, em quaisquer circunstâncias ou foros, conforme consignada no art. 24-A da lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001.

V. O art. 24-A da Lei 9028 pretendeu isentar as taxas pagas tanto no foro judicial como no extrajudicial.

VI. É assente na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que os cartórios não possuem direito constitucional ao recebimento de emolumentos por todos os atos que praticam, e que a atividade registral, embora exercida sob condições empresariais, sofre disciplina de direito público (ADI 1800; ADC 5; ADI 1790).

VII. Mesmo sendo considerada uma atividade estatal, toda e qualquer prestação do serviço cartorial aos entes públicos federais é isenta de quaisquer emolumentos, na medida em que a União, dentro de sua esfera de liberdade de conformação atribuída pelo § 2º do art. 236 da Constituição da República, resolveu afastar a cobrança da referida taxa, gerando obrigações apenas para o titular do cartório em favor da Administração, podendo ser classificado como um contrato unilateral e gratuito.

VIII. Segundo Marçal Justen Filho, a lei de licitações não se refere nem aos contratos unilaterais em favor da Administração nem aos atos de disposição praticados por particulares em favor dela.

IX. Caso haja resistência do oficial do cartório em prestar gratuitamente o serviço, deve haver a judicialização da matéria.

X. Não obtenção de amparo judicial para a isenção dos emolumentos, fica a Administração autorizada a efetuar o pagamento das despesas cartoriais, devendo buscar a repetição desses valores.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Dando continuidade ao projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal por intermédio da Portaria 359, de 27 de abril de 2012, que criou Grupo de

Trabalho com objetivo de uniformizar questões jurídicas afetas a licitações e contratos, foi constituída a presente Câmara Permanente de Licitações e Contratos (CPLC), através da portaria nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, cujo art. 2º estabelece como objetivos:

I – identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II – promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal; e

III – submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2. Tendo presente estes objetivos, foi distribuído a este subscritor o processo em epígrafe, contendo pedido de uniformização de entendimento jurídico encaminhado pela Consultoria Geral da União, a respeito da contratação de serviços cartorários, com exceção dos alcançados pela isenção prevista no Decreto-Lei nº 1537, de 1977.

3. Narra o consulente que a Coordenadoria Jurídica da União no Estado de Goiás reportou divergência entre aquele órgão e a Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Ouro Preto a respeito da contratação de serviços cartorários.

4. A divergência de entendimento entre os órgãos foi exposta pelo consulente nos seguintes termos:

(...) a CJU/GO sustentou; em síntese, que *a)* a contratação de serviços de cartório, exceto aqueles alcançados pela isenção prevista no Decreto-lei nº 1.537/77, se dá por inexigibilidade de licitação, através de credenciamento; *b)* tal entendimento decorre do fato de ser inviável competição em razão do preço e da técnica, uma vez que tais serviços são tabelados e porque a natureza do serviço não pode ser aferida em relação à técnica; *c)* ressaltou a existência de tese doutrinária defendendo a não aplicação da lei de licitação à espécie porque a relação seria tributária; *d)* entende que prevalece na hipótese a inexigibilidade de licitação, na forma de credenciamento, em que se pode propiciar a contratação de todos aqueles cartórios que prestem os serviços demandados, se atendidas eventuais exigências estabelecidas no credenciamento, de modo a atender os princípios da impessoalidade e da isonomia.

(...) De acordo com o (...) posicionamento da PF/UFOP: *a)* a contratação dos serviços cartorários, de reconhecimento de firma se dá por inexigibilidade de licitação, nos moldes do art. 25, *caput*, da Lei 8.666/93; *b)* não ocorre competição pelo fato de que o serviço notarial possui seus valores tabelados pelo Poder Judiciário, devendo assim ser oportunizada a contratação de todos os cartórios existentes na localidade.

5. Acrescenta o consulente que, em pesquisa ao SISCON, localizou manifestação da Procuradoria Federal junto ao Instituto Federal de Sergipe no sentido de que, como se trata de relação tributária, não se aplicaria a Lei 8.666/93.

6. Cabe destacar que a CJU/GO entendeu que é possível a contratação de serviços cartorários por credenciamento, ao passo que a Procuradoria Federal da

Universidade de Oyo Preto defendeu a contratação de todos os cartórios da cidade, para que haja uma equânime distribuição de trabalho, realizando um rodízio entre eles.

7. Ambos os órgãos de execução da AGU concordam que há isenção pelo Decreto-Lei 1537 dos serviços de registro do cartório registro de imóveis, e que há inexistência de licitação em relação aos serviços não abrangidos pelo referido ato normativo, sendo a divergência sobre a forma como será realizada a contratação.

8. A dúvida do Departamento de Coordenação e Orientação de órgãos Jurídicos da Consultoria Geral da União, consulente, é sobre a isenção do decreto 1537/77, e este é o cerne da consulta.

9. Ressalta-se que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação e jurisprudência atuais, podendo ser revisto em caso de alteração substancial em seus fundamentos.

10. É o relatório.

I – DA ATIVIDADE CARTORÁRIA – EXERCÍCIO DE ATIVIDADE ESTATAL DELEGADA – PECULIARIDADES DO REGIME JURÍDICO.

11. Define o art. 1º da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, Lei dos cartórios, que os serviços notariais e de registros são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

12. Para a referida Lei, são tipos de serviços notariais e de registros existentes no ordenamento jurídico brasileiro: tabelionatos de notas; tabelionatos/registros de contratos marítimos; tabelionatos de protestos de títulos; registros de imóveis; registros de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas; registros civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas e registros de distribuição (art. 5º).

13. Conforme explica a melhor doutrina, os notários ou tabeliães são operadores do direito, dotados de fé pública, a quem o Poder Público delega o exercício da atividade notarial, cujo cerne da atividade reside em formalizar juridicamente a vontade das partes, intervindo nos negócios jurídicos e atos não patrimoniais, sempre e quando as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, solicitando a redação dos instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo as pertinentes cópias fidedignas de seu conteúdo, além da tarefa de autenticar fatos<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> MOLINARO, Carlos Alberto; PANSINERI Flávio; e SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao artigo 236, §§ 1º a 4º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; STRECK, Lenio L. (coord). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 2162.

14. Por sua vez, aos registradores, ou oficiais de registros de imóveis, de títulos e documentos, civis das pessoas jurídicas, civil das pessoas naturais e de interdições e tutelas, também operadores do direito, e dotados de fé pública, como "conservadores", compete o registro de atos e negócios, em seus livros especiais, que desde a devida inscrição "constituem direito", tornando públicos esses negócios e atos jurídicos, que passam a valer *erga omnes*<sup>2</sup>.

15. Percebe-se que, pela definição legal, os titulares de cartório prestam efetivamente um serviço, sendo os serviços notariais e de registro público, de acordo com o artigo 236 da Constituição da República, exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público.

16. O reconhecimento de que os cartórios prestam um serviço consta do julgamento da ADI 3.089-2, onde o STF<sup>3</sup> admitiu que as atividades notarial e de registro são "*típicas atividades estatais, mas não serviços públicos*", e afirmou a incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN, conforme voto da lavra do Ministro Joaquim Barbosa, que consignou tratar-se de "*prestação de fazer onerosa, executada por particular com interesse econômico próprio*" e assim "*as atividades notariais e de registro se subsumam à exceção prevista no art. 150, § 3º, da Constituição, pelo que podem ser tributadas a título do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, tal como previsto nos itens 21 e 21.1 da lista anexa à Lei Complementar 116/2003*".

17. Assim, a atividade notarial e de registro, embora exercida em caráter privado, tem natureza estatal.

18. Conforme explica Luís Paulo Aliende Ribeiro<sup>4</sup>,

são peculiares e exclusivos os contornos da função pública notarial e de registros no Brasil. A atividade apresenta uma face pública, inerente à função pública e por tal razão regrada pelo direito público (administrativo), que convive, sem antagonismo, com uma parcela privada, correspondente ao objeto privado do direito notarial e registral e ao gerenciamento de cada unidade de serviço, face esta regrada pelo direito privado.

19. Dessa forma, caso haja interesse em adquirir os serviços oferecidos pelo cartório, haverá efetiva contratação desses serviços pelo interessado, e, caso o requerente seja um ente público, terão incidência as exigências do regime jurídico das contratações públicas, previsto na Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

<sup>2</sup> MOLINARO, Carlos Alberto; PANSINERI Flávio; e SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao artigo 236, §§ 1º a 4º. Op. cit, loc. cit.

<sup>3</sup> ADI 3089, Relator(a) p/ Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 13/02/2008, DJe-142 DIVULG 31-07-2008 PUBLIC 01-08-2008.

<sup>4</sup> RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. Regulação da função pública notarial e de registro. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 181.

20. Contudo, há uma questão prejudicial à análise sobre as peculiaridades da aplicação da Lei 8666/93 na espécie, considerando a estrutura normativa relativa ao pagamento dos emolumentos pelos entes públicos federais em razão dos serviços cartorários, que, pela sua especificidade, será analisado em tópico próprio.

II – DOS EMOLUMENTOS – NATUREZA DE TAXA DE SERVIÇO – REMUNERAÇÃO PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EXTRAJUDICIAIS – O DECRETO-LEI 1.537/77 INSTITUI FAVOR TRIBUTÁRIO EM FAVOR DA UNIÃO – INTERPRETAÇÃO LITERAL – ART. 111, II, CTN – ISENÇÃO PREVISTA NO ART. 24-A DA LEI 9.028/95 DE MANEIRA MAIS AMPLA – AUTORIZAÇÃO CONSTITUCIONAL DO § 2º DO ART. 236.

21. A previsão de que os emolumentos constituem a remuneração pelos serviços notariais e de registro encontra-se no art. 1º da Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, nos seguintes termos:

Art. 1º Os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro, observadas as normas desta Lei.

Parágrafo único. O valor fixado para os emolumentos deverá corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados.

22. As custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, conforme orientação do Supremo Tribunal Federal didaticamente assentada na ementa da ADI 1378<sup>5</sup>, que ora colacionamos, *verbis*:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS - NATUREZA TRIBUTÁRIA (TAXA) - DESTINAÇÃO PARCIAL DOS RECURSOS ORIUNDOS DA ARRECADAÇÃO DESSES VALORES A INSTITUIÇÕES PRIVADAS - INADMISSIBILIDADE - VINCULAÇÃO DESSES MESMOS RECURSOS AO CUSTEIO DE ATIVIDADES DIVERSAS DAQUELAS CUJO EXERCÍCIO JUSTIFICOU A INSTITUIÇÃO DAS ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS EM REFERÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DA TAXA - RELEVÂNCIA JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. NATUREZA JURÍDICA DAS CUSTAS JUDICIAIS E DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS.

- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. Precedentes. Doutrina. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS.

- A atividade notarial e registral, ainda que executada no âmbito de serventias extrajudiciais não oficializadas, constitui, em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estatalidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público. A possibilidade constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser efetivada "em caráter privado, por delegação do poder público" (CF, art. 236), não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa. - As serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico-administrativas destinadas "a garantir a publicidade,

<sup>5</sup> STF - ADI 1378 MC, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/1995, DJ 30-05-1997 PP-23175 EMENT VOL-01871-02 PP-00225.

a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos" (Lei n. 8.935/94, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos. Doutrina e Jurisprudência.

- DESTINAÇÃO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS A FINALIDADES INCOMPATÍVEIS COM A SUA NATUREZA TRIBUTÁRIA.

- Qualificando-se as custas judiciais e os emolumentos extrajudiciais como taxas (RTJ 141/430), nada pode justificar seja o produto de sua arrecadação afetado ao custeio de serviços públicos diversos daqueles a cuja remuneração tais valores se destinam especificamente (pois, nessa hipótese, a função constitucional da taxa - que é tributo vinculado - restaria descaracterizada) ou, então, à satisfação das necessidades financeiras ou à realização dos objetivos sociais de entidades meramente privadas. É que, em tal situação, subverter-se-ia a própria finalidade institucional do tributo, sem se mencionar o fato de que esse privilegiado (e inaceitável) tratamento dispensado a simples instituições particulares (Associação de Magistrados e Caixa de Assistência dos Advogados) importaria em evidente transgressão estatal ao postulado constitucional da igualdade. Precedentes.

23. A Constituição da República atribuiu especificamente à União a competência legiferante para disciplinar a fixação de emolumentos, conforme previsto no § 2º do art. 236:

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. (destacamos)

24. Do texto normativo transcrito, extrai-se que o art. 236, § 2º confere competência legislativa plena para que a União disponha acerca dos emolumentos, inclusive estabelecendo isenções, sendo que os Estados, nesta área de atuação, devem se limitar a suplementar as regras gerais federais, sem contrariá-las, nos termos do art. 24, §§ 1º a 4º, da CRFB.

25. Cumpre trazer à colação os dispositivos legais que regem a matéria no tocante à isenção de emolumentos de órgãos da Administração Direta Federal perante as serventias extrajudiciais, em especial o Decreto-lei nº 1.537/77:

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 Registro de Títulos e Documentos, bem como quanto ao fornecimento de certidões de escrituras pelos Cartórios de Notas.

26. No âmbito da Procuradoria Geral Federal, a matéria foi enfrentada pelo Parecer 41/2012/DEPCONSU/PGF/PGF, que sustentou a aplicação do Decreto-Lei 1537 de

1977, para as autarquias e fundações, na medida em que executam serviços próprios da União em idênticas condições e privilégios, devendo o termo União mencionado no decreto ser entendido no sentido *lato*, pois este é o espírito da norma.

27. O mencionado parecer reconhece que o tema não é pacífico, já que pelo texto do Decreto-Lei 1.537, de 1977, apenas a União, na qualidade de ente da administração direta, gozaria da desobrigação do pagamento dos emolumentos, e, particularmente, entendo que a interpretação das regras de isenção devem ser interpretadas na sua literalidade, conforme determina o inc. II do art. 111 do Código Tributário Nacional.

28. Não obstante, além do Decreto-Lei 1.537, de 1977, a isenção dos emolumentos para as autarquias e fundações públicas está igualmente garantida pelo art. 24-A da lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001, que isenta todos os entes públicos federais do pagamento dos emolumentos cartorários, em quaisquer circunstâncias ou foros, sendo norma mais abrangente, conforme consignado nos seguintes termos:

Art. 24-A. A União, suas autarquias e fundações, são isentas de custas e emolumentos e demais taxas judiciárias, bem como de depósito prévio e multa em ação rescisória, em quaisquer foros e instâncias. (g.n)

Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo a todos os processos administrativos e judiciais em que for parte o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, seja no pólo ativo ou passivo, extensiva a isenção à pessoa jurídica que o representar em Juízo ou fora dele.

29. Os arts. 1º e 2º do decreto-lei 1537 em conjunto com o art. 24-A da Lei 9.028, formam um sistema que busca afastar, de maneira ampla, o pagamento de emolumentos por parte não só da União, mas também de suas autarquias e fundações, em quaisquer foros, sejam eles judiciais ou extrajudiciais.

30. Anote-se que não devem ser confundidas as expressões custas, emolumentos e taxas judiciárias, considerando que é necessário extrair todo o conteúdo do mencionado dispositivo, na medida em que é princípio basilar de hermenêutica jurídica aquele segundo o qual a lei não contém palavras inúteis: *verba cum effectu sunt accipienda*. Ou seja, as palavras devem ser compreendidas como tendo alguma eficácia. Não se presumem, na lei, palavras inúteis<sup>6</sup>.

31. Com efeito, o Código de Processo Civil utiliza o vocábulo despesas processuais como gênero, do qual taxa judiciária, custas, emolumentos são espécies, conforme rezam os arts. 20, § 2º e 35.

32. <sup>6</sup> Sobre o tema, Candido Rangel Dinamarco bem esclarece:

<sup>6</sup> MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 5ª edição. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. 1951. p. 304.

Despesas processuais não é uma locução de amplitude total, no sistema do Processo Civil. Abrange todos os itens do custo do processo que de algum modo e em algum momento serão devidos aos agentes estatais (Poder Judiciário, auxiliares da Justiça); mas não abrange os honorários advocatícios. São despesas processuais, na linguagem do Código de Processo Civil, (a) a taxa judiciária, ou custas devidas ao Estado pelo exercício da jurisdição, (b) emolumentos devidos a eventuais cartórios não oficializados, (c) o custo de certos atos e diligências, como intimações ou citações, (d) a remuneração de auxiliares eventuais, não integrantes dos quadros do Poder Judiciário. Não constituem despesas processuais outros gastos eventualmente realizados na preparação do processo ou por causa dele, como captação de documentos, viagens, alimentação das partes ou defensores etc; as despesas extraprocessuais não são objeto de qualquer interesse no processo civil.<sup>7</sup>

33. Dessa forma, as custas e taxas judiciárias constituem renda do Estado, cobradas pelo poder público em decorrência dos serviços prestados pelos serventuários da justiça para a realização dos atos processuais, sendo presumivelmente dimensionadas de modo que o recolhimento cubram os custos suportados pelo Estado para exercer a jurisdição<sup>8</sup>.

34. Os emolumentos, por sua vez, constituem a remuneração do titular dos cartórios não-oficializados, pelos investimentos feitos, remunerações pagas a auxiliares e serviços prestados<sup>9</sup>.

35. Igualmente Maria Helena Diniz distingue os institutos com precisão, confira:

**CUSTAS:** São as taxas remuneratórias autorizadas em lei e cobradas pelo poder público em decorrência dos serviços prestados pelos serventuários da justiça para a realização dos atos processuais e emolumentos devidos ao juiz. Tais custas são, em regra, pagas pela parte vencida, ante o princípio da sucumbência.<sup>10</sup>

**EMOLUMENTOS:** 1. Taxa. 2. Contribuição paga pelo que se favorece de um serviço prestado por repartição pública. 3. Retribuição paga a serventuários públicos pelo exercício de seu cargo, além do vencimento normal que recebe, ante o fato de ter executado atos judiciais ou extrajudiciais, cartorários etc. 4. Gratificação. 5. Lucro eventual de dinheiro.<sup>11</sup>

**EMOLUMENTOS RELATIVOS AOS ATOS PRATICADOS PELOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO:** São os fixados pelo Estado e Distrito Federal, conforme o seu efetivo custo e a adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados, levando-se em conta a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro.<sup>12</sup>

**TAXA JUDICIÁRIA:** Quantia estipulada para pagamento de custas processuais.<sup>13</sup>

36. Tal entendimento foi adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, para quem custas são as parcelas devidas ao Tesouro pela prestação da atividade jurisdicional,

<sup>7</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de Direito Processual Civil. Vol. II. 1ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2002. pp. 633-634.

<sup>8</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. Op. cit. p. 635.

<sup>9</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. Op. cit. p. 635.

<sup>10</sup> DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico. A-C. Volume 1. 3ª Edição. São Paulo: Saraiva. 2008. Verbete: custas.

<sup>11</sup> DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico. D-I. Volume 2. 3ª Edição. São Paulo: Saraiva. 2008. Verbete: emolumentos.

<sup>12</sup> DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico. D-I. Volume 2. Op. cit. Verbete: emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

<sup>13</sup> DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico. Q-Z. Volume 4. 3ª Edição. São Paulo: Saraiva. 2008. Verbete: taxa judiciária.

enquanto os emolumentos é a remuneração da atividade exercida pelos serventuários dos cartórios não oficializados<sup>14</sup>.

37. Assim, o art. 24-A da Lei 9.028 pretendeu isentar as taxas pagas tanto no foro judicial como no extrajudicial.

38. Cabe esclarecer que o foro é o local onde há a prestação do serviço judicial ou extrajudicial, sendo o foro extrajudicial o local onde são praticados os atos notariais e registrais, sendo regulado por resoluções e portarias dos Tribunais de Justiça dos Estados, forte na autorização constante do § 1º do art. 236 da Constituição da República<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Superior Tribunal de Justiça - REsp 366.005/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/12/2002, DJ 10/03/2003, p. 152.

<sup>15</sup> Colaciono, a título de exemplo, algumas consolidações normativas das Corregedorias dos Tribunais Estaduais que regem o foro extrajudicial:

Tribunal de Justiça do Mato Grosso:

Seção 1 – A Consolidação e seu Uso

1.1.1 – Todas as orientações de caráter geral expedidas até a presente data pela Corregedoria-Geral da Justiça, expressas em Provimentos, Instruções, Ofícios Circulares e Recomendações, assim como em quaisquer outros atos normativos, editados até a presente data, estão reunidas nesta Consolidação das Normas Gerais da Corregedoria-Geral da Justiça relativa ao Foro Extrajudicial, que também pode ser designada pela sigla CNGCE. (g.n)

Tribunal de Justiça do Paraná:

LIVRO III (FORO EXTRAJUDICIAL) (g.n)  
TÍTULO I - DOS SERVIÇOS EXTRAJUDICIAIS  
CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 380 - Os serviços extrajudiciais serão exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, na forma da Lei 8935, de 18/11/1994.

Parágrafo único - Os Notários e Oficiais de Registros gozam de independência no exercício de suas atribuições e têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados em seus serviços.

Tribunal de Justiça do Espírito Santo:

LIVRO III  
FORO EXTRAJUDICIAL (g.n)  
TÍTULO I  
SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO  
CAPÍTULO I  
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Seção I  
Das Normas Gerais e do Horário de Funcionamento

Art. 528. As normas a seguir devem ser observadas pelos notários e registradores e visam a disciplinar as atividades das serventias, sendo aplicadas subsidiariamente às disposições da legislação pertinente em vigor.

Parágrafo único. A não observância das normas acarretará a responsabilização do notário ou registrador na forma das disposições legais.

Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul:

Art. 14. O juiz titular da comarca ou que se encontre na direção do foro das comarcas de mais de uma vara, procederá à correição ordinária em todos os cartórios do juízo, a fim de verificar:

I - no foro extrajudicial: (g.n)

(...)

II - no foro judicial:

Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

Art. 47 - A correição permanente das serventias, por inspeção constante e através da verificação de autos, livros ou atos submetidos a exame judicial, caberá aos juízes de direito a que estiverem direta e

39. A relevância do tema assume destaque em face das reiteradas negativas dos Oficiais de Registro de efetuarem averbações ou emitirem certidões, sob a alegação de que os emolumentos são tributos de competência estadual, considerando o disciplinado no inciso III do art. 151, da Constituição da República, que proíbe à União conceder isenções de tributos dos demais entes federativos, também conhecida como vedação às isenções heterônomas.

40. Em que pese o disposto no artigo 28 da Lei 8.935/94<sup>16</sup>, prescrevendo que os notários e oficiais têm direito à percepção de emolumentos pelos atos praticados, essa previsão legal não quer significar que lei nacional, de aplicação uniforme no território brasileiro, não possa estabelecer hipótese de isenção em favor de determinadas pessoas, ou mesmo prever critério diferenciado para fixação dos emolumentos em situações específicas.

41. É assente na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que os cartórios não possuem direito constitucional ao recebimento de emolumentos por todos os atos que praticam, e que a atividade registral, embora exercida sob condições empresariais, sofre disciplina de direito público, senão vejamos:

CONSTITUCIONAL. ARGÜIDA A INCONSTITUCIONALIDADE DE ARTS. DA LEI 9.534/97. REGISTROS PÚBLICOS. GRATUIDADE PELO REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO, ASSENTO DE ÓBITO, PELA PRIMEIRA CERTIDÃO DESSES ATOS E POR TODAS AS CERTIDÕES AOS RECONHECIDAMENTE POBRES". NÃO HÁ PLAUSIBILIDADE DO DIREITO ALEGADO. OS ATOS RELATIVOS AO NASCIMENTO E AO ÓBITO RELACIONAM-SE COM A CIDADANIA E COM SEU EXERCÍCIO E SÃO GRATUITOS NA FORMA DA LEI - ART. 5º, LXXVII. PORTANTO, NÃO HÁ DIREITO CONSTITUCIONAL À PERCEPÇÃO DE EMOLUMENTOS POR TODOS OS ATOS QUE DELEGADO DO PODER PÚBLICO PRÁTICA; NÃO HÁ OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL DO ESTADO DE INSTITUIR EMOLUMENTOS PARA TODOS ESSES SERVIÇOS; OS SERVENTUÁRIOS TÊM DIREITO DE PERCEBER, DE FORMA INTEGRAL, A TOTALIDADE DOS EMOLUMENTOS RELATIVOS AOS SERVIÇOS PARA OS QUAIS TENHAM SIDO FIXADOS. AÇÃO CONHECIDA. LIMINAR INDEFERIDA<sup>17</sup>. (g.n)

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.

---

exclusivamente subordinadas, ou, quanto às comuns a diversas varas ou do foro extrajudicial, aos juízes a que a atribuição for cometida por este Código. (g.n)

<sup>16</sup> Art. 28. Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei.

<sup>17</sup> ADI-MC 1800 / DF - Rel. Min. NELSON JOBIM; Julg. 06/04/1998

IV - Ação julgada improcedente.<sup>18</sup> (g.n)

42. - O Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de explicitar que *“os oficiais exercem um serviço público, prestado mediante delegação, não havendo direito constitucional à percepção de emolumentos por todos os atos praticados, mas apenas o recebimento, de forma integral, da totalidade dos emolumentos que tenham sido fixados”*<sup>19</sup>.

43. Cumpre registrar voto da lavra do Ministro Nelson Jobim na ADC nº 5-2/DF, tendo concluído que *“lei da União pode dispor sobre a gratuidade de serviços dos Estados. Sendo competência da União dispor sobre a matéria, pode ela definir as hipóteses de remuneração, sem prejuízo de uma competência supletiva dos Estados. No caso, é competência privativa da União legislar sobre registros públicos (art. 22, XXV)”* (g.n).

44. Logo, não há incompatibilidade alguma entre a isenção prevista nos art. 1º do Decreto-Lei 1.537/77 e art. 24-A da Lei 9.028/95 e a Constituição Federal de 1988 do ponto de vista da proibição das isenções heterônomas (excepcionada pela regra do Art. 236, § 2º). Ao contrário, os referidos diplomas legislativos harmonizam-se com a Carta por serem tratados como Lei Nacional já que dispõem, como norma geral, sobre a isenção de emolumentos extrajudiciais, em favor da União e suas autarquias, para os atos registrais.

45. Ademais, o próprio Supremo Tribunal Federal na ADI-MC 1790/DF<sup>20</sup> já reconheceu a constitucionalidade de isenções de emolumentos cartorários instituídas pela União, com base no artigo 236, § 2º, da CR, conforme ementa assim lançada:

Protesto cambial: MProv. 1638-1/98: limitação de emolumentos relativos a protestos de que devedora microempresa ou empresa de pequeno porte (art. 6º) e disciplina do fornecimento de certidões diárias dos processos tirados e cancelamentos efetuados às entidades representativas da indústria ou do comércio e aos serviços de proteção do crédito (alteração, pelo art. 10, dos arts. 29 e 31 da L. 9.492/97): alegada inconstitucionalidade por ofensa dos arts. 62, 236, § 2º, 5º, X e XXXII, e 170, V, da Constituição: suspensão cautelar indeferida.

1. A idoneidade em tese da disciplina de matéria tributária em medida provisória é firme na jurisprudência do Tribunal, de que decorre a validade de sua utilização para editar norma geral sobre fixação de emolumentos cartorários, que são taxas.

2. Afirmada em decisão recente (ADI n. 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.

<sup>18</sup> ADI 1800 / DF – Rel. Min. NELSON JOBIM. Rel. p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI [ART.38,IV,b, RISTF]; Julg. 11/06/2007.

<sup>19</sup> ADI 1.800, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 11-07, Informativo STF nº 471. No mesmo sentido: ADC 5, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 9-5-07, Informativo STF nº 471

<sup>20</sup> ADI 1790-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 23/04/98.

3. A convivência entre a proteção da privacidade e os chamados arquivos de consumo, mantidos pelo próprio fornecedor de crédito ou integrados em bancos de dados, tornou-se um imperativo da economia da sociedade de massas: de viabilizá-la cuidou o CDC, segundo o molde das legislações mais avançadas: ao sistema instituído pelo Código de Defesa do Consumidor para prevenir ou reprimir abusos dos arquivos de consumo, não de submeter-se as informações sobre os protestos lavrados, uma vez obtidas na forma prevista no edito impugnado e integradas aos bancos de dados das entidades credenciadas à certidão diária de que se cuida: é o bastante a tornar duvidosa a densidade jurídica do apelo da arguição à garantia da privacidade, que há de harmonizar-se à existência de bancos de dados pessoais, cuja realidade a própria Constituição reconhece (art. 5º, LXXII, in fine) e entre os quais os arquivos de consumo são um dado inextirpável da economia fundada nas relações massificadas de crédito.

46. A interpretação da Constituição deve pautar-se pelos princípios da unidade, da harmonia, da máxima efetividade e da especialidade, no sentido de conferir coexistência harmônica e ampla eficácia para os preceitos constantes do seu texto, de modo a que o art. 236, § 2º, possa surtir seus efeitos na sua seara específica (disciplina jurídica dos emolumentos), sem que isso implique negativa de vigência ao previsto no art. 151, III, todos da Constituição.

47. Frise-se que não é novidade no ordenamento o exercício pela União de sua competência legiferante de isentar de custas e emolumentos cobrados pelos Estados dos entes e entidades federais nos serviços prestados nos foros judiciais ou extrajudiciais, nos mesmos moldes do art. 24-A da Lei 9028, conforme resenha legislativa que ora colaciono:

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL:

Art. 1.212. (...).

Parágrafo único. As petições, arrazoados ou atos processuais praticados pelos representantes da União perante as justiças dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, não estão sujeitos a selos, emolumentos, taxas ou contribuições de qualquer natureza.

LEI DE EXECUÇÕES FISCAIS - LEI Nº 6.830, DE 22 DE SETEMBRO DE 1980:

Art. 39 - A Fazenda Pública não está sujeita ao pagamento de custas e emolumentos. A prática dos atos judiciais de seu interesse independe de preparo ou de prévio depósito.

LEI Nº 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993 - REFORMA AGRÁRIA:

Art. 26-A. Não serão cobradas custas ou emolumentos para registro de títulos translativos de domínio de imóveis rurais desapropriados para fins de reforma agrária. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

48. Esta, inclusive, foi a argumentação formulada pela Presidência da República na petição inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 194, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, que sustenta que a exegese que negue a concessão de isenção de serviços cartorários à União viola os preceitos dos arts. 22, XXV, e 236, § 2º, todos da Constituição da República, e resulta lesão aos preceitos fundamentais do pacto federativo, do Estado Democrático de Direito e dos princípios da legalidade e da eficiência administrativa.

49. Anote-se que na inicial da ADPF nº 194 consta densa fundamentação jurídica para justificar que lei federal isente a própria União do pagamento de emolumentos estaduais, não havendo qualquer referencia à extensão da aplicação do Decreto-Lei 1.537, de 1977, para as autarquias e fundações públicas, tendo o pedido sido estritamente formulado em favor da Administração Direta.

50. Dessa forma, apesar da grande relevância da ADPF nº 194, o seu eventual julgamento não terá eficácia direta nas demandas que envolvam autarquias ou fundações públicas, considerando os termos da postulação, que condicionam a atividade da Corte<sup>21</sup>.

III - NÃO INCIDÊNCIA DA LEI DE LICITAÇÕES EM CONTRATO UNILATERAL E GRATUITO – AUSÊNCIA DE COMPETITIVIDADE.

51. Não obstante seja considerada uma atividade estatal, toda e qualquer prestação do serviço cartorial aos entes públicos federais é isenta de quaisquer emolumentos, na medida em que a União, dentro de sua esfera de liberdade de conformação atribuída pelo § 2º do art. 236 da Constituição da República, resolveu afastar a cobrança da referida taxa, gerando obrigações apenas para o titular do cartório em favor da Administração, podendo ser classificado como um contrato unilateral e gratuito.

52. Esta constatação é fundamental para se aferir a incidência ou não da Lei 8.666/93 na espécie, considerando o disposto no art. 2º da referida lei, que assim dispõe:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. (g.n)

53. Conforme explica Marçal Justen Filho ao interpretar o referido dispositivo, a lei de licitações não se refere nem aos contratos unilaterais em favor da Administração nem aos atos de disposição praticados por particulares em favor dela. Trata-se de figuras regidas pelo direito privado, na maior parte dos casos<sup>22</sup>.

54. Caio Mário da Silva Pereira explica que, a respeito da classificação dos contratos sob o aspecto de sua formação, todo contrato é negócio jurídico bilateral, já

<sup>21</sup> Art. 3º, IV da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, c/c art. 293 do Código de Processo Civil. Nesse sentido: STF - ADI 2182, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Relatora p/ Acórdão: Min. CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 12/05/2010, RTJ 218/60.

que a sua constituição requer a declaração de vontade das pessoas que dele participam de uma e de outra parte<sup>23</sup>.

55. Por outro lado, pelo ângulo de seus efeitos, os contratos subdividem-se em bilaterais e unilaterais, conforme gerem obrigações para ambos os contratantes ou para um deles somente, não se podendo confundir a bilateralidade com o elemento constitutivo (bilateralidade de manifestação de vontade) com a bilateralidade das consequências produzidas<sup>24</sup>.

56. Quanto à onerosidade, onerosos são aqueles negócios dos quais ambas as partes visam obter vantagens ou benefícios, impondo-se encargos reciprocamente em benefício uma da outra, ao passo em que entende que são gratuitos ou benéficos aqueles dos quais somente uma parte auferir a vantagem, e a outra suporta, sozinha, o encargo<sup>25</sup>.

57. Voltando a Marçal, esclarece o mestre que a exigência de prévia licitação relaciona-se preponderantemente com os contratos bilaterais de que participa a Administração Pública. Quando a Administração participa de contrato bilateral, isso significa que a avença produzirá para ela também deveres e não apenas direitos. A Administração será constrangida a realizar certa prestação, a qual corresponderá ao dever de a outra parte promover a sua própria prestação. Onde ao executar a prestação que lhe cabia, o sujeito reduz seu patrimônio – o qual é reintegrado através do recebimento igualitário para todos os potenciais interessados. A licitação será a via adequada para assegurar esses objetivos<sup>26</sup>.

58. Ainda segundo Marçal, diversa é a situação quando o contrato se traduz no dever de um particular realizar um benefício em favor da Administração. Em primeiro lugar, não se cogita da racionalidade na gestão dos recursos públicos, não está em jogo o princípio da economicidade. A administração estará auferindo benefícios exclusivamente. Não haverá aquele fenômeno de troca. O patrimônio público estará sendo ampliado, eis que não incumbirá à Administração promover qualquer espécie de contraprestação pelo benefício recebido. Todo contrato unilateral favorável à Administração retrata uma contratação vantajosa. É que a Administração recebe vantagens, em virtude de contratos com essa natureza<sup>27</sup>.

59. Dessa forma, por se tratar de um contrato unilateral e gratuito, não incide a Lei 8.666/93 nas contratações de serviços cartorários.

---

<sup>22</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13ª Edição, São Paulo: Dialética, 2009, p. 51.

<sup>23</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil – Volume III – Fontes das Obrigações – Contratos – Declaração Unilateral de Vontade – Responsabilidade Civil. 13ª. tiragem. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 38.

<sup>24</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. Idem.

<sup>25</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. Idem.

<sup>26</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Op. cit. p. 51.

IV – DA JUDICIALIZAÇÃO DA MATÉRIA NO CASO DE RESISTÊNCIA POR PARTE DO TITULAR DO CARTÓRIO – POSSIBILIDADE DE EFETUAR O PAGAMENTO DOS EMOLUMENTOS CASO NÃO HAJA PROVIMENTO JUDICIAL.

60. Não se pode negar que a interpretação sobre o alcance de dispositivos como o art. 24-A da Lei 9.028, de 1995 e os arts. 1º e 2º do Decreto-Lei 1537, de 1977, está sempre sujeita a contra-argumentos e, não obstante os diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, há uma grande resistência dos tribunais em reconhecer a possibilidade de lei federal isentar custas e emolumentos cobrados na alçada estadual, conforme precedentes que ora colacionamos:

REGISTRO DE ESCRITURAS PÚBLICAS. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. EMOLUMENTOS. PAGAMENTO. UNIÃO. FUNAI. TAXA SELIC. A União e suas autarquias não estão isentas do pagamento de emolumentos - que têm natureza de taxa de serviço - decorrentes de lavratura e registro de escrituras públicas de reconhecimento de área de domínio da União, em razão da demarcação de terras indígenas. Aplica-se exclusivamente a Taxa Selic sobre os valores devidos, a partir de janeiro de 1996.<sup>28</sup>

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INOMINADO. EXECUÇÃO FISCAL. REQUISIÇÃO DE CERTIDÃO A CARTÓRIO EXTRAJUDICIAL. ATO NÃO PROCESSUAL. INTERVENÇÃO DO JUÍZO INCABÍVEL. EMOLUMENTOS. DISPENSA DE PAGAMENTO A SER BUSCADA PELA VIA PRÓPRIA. 1. Ao exequente cabe promover as medidas necessárias para a instrução de sua pretensão. Não se tratando de informações protegidas por sigilo, não há que se proceder por intervenção do juízo. 2. Cobrança de emolumentos pela expedição da certidão em cartório extrajudicial refoge aos limites da ação executiva, pois não se trata de ato processual. 3. O direito ao não pagamento de despesas em atos não processuais deve ser buscado pela via própria, em face do terceiro interessado. 4. Agravo inominado desprovido.<sup>29</sup>

61. Por outro lado, não cabe nesta seara questionar a opção do legislador em impor a prestação gratuita dos serviços cartorários em favor dos entes públicos federais, na medida em que esta solução legislativa deve ser analisada à luz de prognoses, vantagens, e aferição de resultados positivos, que extrapolam em muito os limites da presente manifestação.

62. De qualquer sorte, na linha seguida pelo Parecer 41/2012/DEPCONSU/PGF/PGF, caso haja resistência do oficial do cartório em prestar gratuitamente o serviço, deve haver a judicialização da matéria.

63. Por outro lado, mesmo posta a matéria em juízo, é possível que não haja o acolhimento da pretensão da Fazenda em obter a isenção dos emolumentos, seja liminarmente ou na sentença de mérito, fato este que pode gerar prejuízos para a Administração.

<sup>27</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Op. cit. p. 52.

<sup>28</sup> TRF 4ª R.; AC 2006.71.04.000252-0; RS; Quarta Turma; Rel. Des. Fed. Edgard Antônio Lippmann Júnior; Julg. 05/12/2007; DEJF 21/01/2008; Pág. 126.

<sup>29</sup> TRF 3ª R.; AG 300200; Proc. 2007.03.00.047476-2; SP; Terceira Turma; Rel. Juiz Conv. Claudio Santos; DJU 08/08/2007; Pág. 190.

64. Sensível a este ponto, cumpre registrar a solução dada pelo Departamento de Contencioso da Procuradoria Geral Federal, que reconheceu que, em caso de não obtenção de amparo judicial para a isenção dos emolumentos, fica a Administração autorizada a efetuar o pagamento das despesas cartoriais, devendo buscar a repetição desses valores, conforme expressiva passagem do DESPACHO Nº 252/2014/DEPCONT/PGF/AGU<sup>30</sup>, lançada nos seguintes termos:

6. Contudo, o caso ora em, exame não parece revelar hipótese de medida irreversível, do ponto de vista jurídico. Em regra, salvo na hipótese excepcional da insolvência, eventual pagamento efetuado ao cartório poderá ser recuperado no caso de êxito final da entidade na via judicial. Assim, diante da eventual improcedência do pedido liminar, não há prejuízo a que se efetue o pagamento das despesas cartorárias em caráter preventivo, eis que, na hipótese de a autarquia sagrar-se vencedora, poderá ela repetir o indébito ao final da lide. Mesmo nos casos em que o pedido de repetição não tenha sido originalmente incluído no objeto da ação, ainda assim poderia a entidade cobrar a repetição do indébito em ação própria, afastando-se o risco de dano irreversível aos cofres públicos.

7. Comente-se, ainda, que embora não se endosse o entendimento de a entidade pública federal ser obrigada a efetuar o pagamento das despesas cartoriais no caso em tela, há que se reconhecer que essa tese jurídica ainda é controvertida na jurisprudência pátria. E tanto é assim que a mesma ainda se encontra em debate no STF, no âmbito da ADPF 194. Logo, parece precipitado afirmar-se, *a priori*, que se tratam de decisões judiciais teratológicas, ao menos enquanto a tese não for definitivamente afastada pela Suprema Corte.

8. Decerto que os órgãos da Advocacia-Geral da União devem defender em juízo o Erário, adotando as medidas que sejam processualmente cabíveis para evitar-se pagamentos indevidos. Contudo, essa defesa não pode ser tão intransigente a ponto de inviabilizar a própria política pública que se busca defender.

9. Não se discute que devem os órgãos de execução da PGF adotar as medidas judiciais necessárias para garantir o direito das entidades representadas de transcrever títulos imobiliários perante os Cartórios de Registros de Imóveis independentemente do pagamento de custas e emolumentos cartoriais. Contudo, nos casos em que houver resistência do Cartório, e não sendo esse direito garantido pelo Poder Judiciário em sede de liminar ou de cautelar, deve a autarquia ser autorizada a efetuar o pagamento respectivo das taxas cobradas. Nessa hipótese, a entidade deverá buscar, em juízo, a repetição do indébito, devendo adotar todas as medidas processualmente cabíveis para a recuperação do numerário em tela, ao final da lide. Trata-se, aqui, de simples aplicação do clássico princípio do *solve et repete*. O que não se pode admitir é que os bens imóveis das entidades representadas fiquem sem o devido registro cartorial, medida essa que pode causar prejuízos a terceiros de boa fé e aos cofres públicos. (g.n)

65. Dessa forma, caso não seja obtido provimento judicial para garantir a isenção dos emolumentos, será possível efetuar o recolhimento dos mesmos, devendo ser buscada a repetição dos valores pagos.

#### IV – CONCLUSÃO

66. Desse modo, ante tudo o que foi exposto acima, concluímos que:

- a) os emolumentos cartorários podem ser isentos por lei ou ato normativo editado pela União (art. 236, § 2º, da Constituição da República);

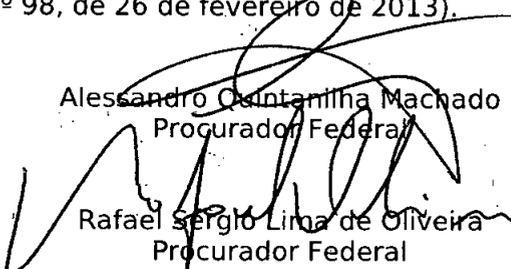
<sup>30</sup> O referido despacho foi aprovado pelo DESPACHO/PGF/AGU/Nº 57/2014, do Sr. Procurador-Geral Federal Substituto, em 07/08/2014.

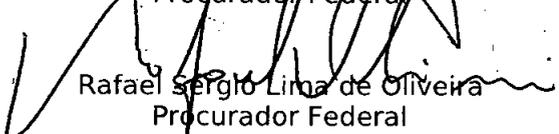
- b) os arts. 1º e 2º do Decreto-Lei nº 1537, de 1977, em conjunto com o art. 24-A da lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001, formam um sistema que busca isentar, de maneira ampla, o pagamento de emolumentos por parte não só da União, mas também de suas autarquias e fundações, em quaisquer foros, sejam eles judiciais ou extrajudiciais;
- c) não se aplica a Lei 8.666, de 1993, nas contratações de serviços cartorários, por se tratar de um contrato unilateral e gratuito;
- d) caso haja resistência em reconhecer a isenção dos emolumentos por parte do titular do cartório, a questão deve levada ao Judiciário, na linha do Parecer 41/2012/DEPCONSU/PGF/PGF;
- e) não obtido o amparo judicial para a isenção dos emolumentos, pode a entidade efetuar o pagamento administrativo, cabendo propor a repetição do indébito, conforme DESPACHO Nº 252/2014/DEPCONT/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO/PGF/AGU/Nº 57/2014, do Sr. Procurador-Geral Federal Substituto, em 07/08/2014.

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

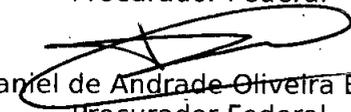
  
Diego da Fonseca Hermes Ornellas de Gusmão  
Procurador Federal

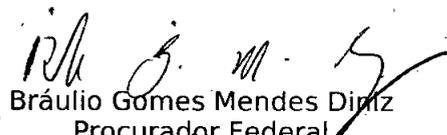
De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013).

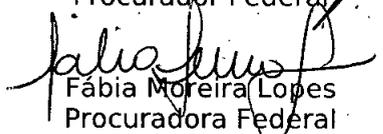
  
Alessandro Quintanilha Machado  
Procurador Federal

  
Rafael Sérgio Lima de Oliveira  
Procurador Federal

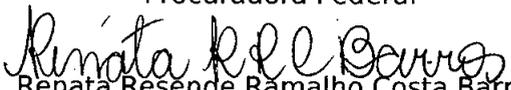
Douglas Henrique Marins dos Santos  
Procurador Federal

  
Daniel de Andrade Oliveira Barral  
Procurador Federal

  
Bráulio Gomes Mendes Diniz  
Procurador Federal

  
Fábila Moreira Lopes  
Procuradora Federal

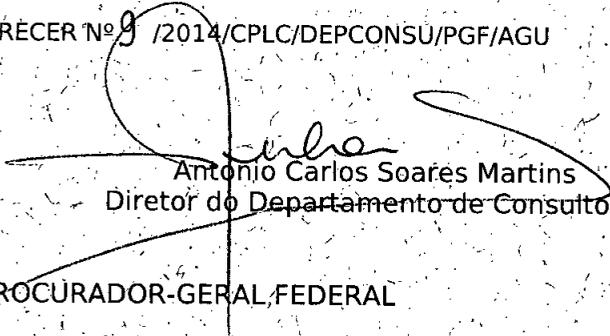
Ana Carolina de Sá Dantas  
Procuradora Federal

  
Renata Resende Ramalho Costa Barros  
Procuradora Federal

De acordo. A consideração Superior.

Brasília, 29 de setembro de 2014.

Continuação do PARECER Nº 9 /2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU

  
Antonio Carlos Soares Martins  
Diretor do Departamento de Consultoria

DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO a PARECER Nº 9 /2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se  
extraí a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília, 30 de setembro de 2014.

  
MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS  
Procurador-Geral Federal



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA  
CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N 76/2014  
(ISENÇÃO. EMOLUMENTOS)

I. OS EMOLUMENTOS CARTORÁRIOS PODEM SER ISENTOS POR LEI OU ATO NORMATIVO EDITADO PELA UNIÃO (ART. 236, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA);

II. OS ARTS. 1º E 2º DO DECRETO-LEI Nº 1537, DE 1977, EM CONJUNTO COM O ART. 24-A DA LEI Nº 9.028, DE 12 DE ABRIL DE 1995, INCLUÍDO PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.180-35, DE 2001, FORMAM UM SISTEMA QUE BUSCA ISENTAR, DE MANEIRA AMPLA, O PAGAMENTO DE EMOLUMENTOS POR PARTE NÃO SÓ DA UNIÃO, MAS TAMBÉM DE SUAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES, EM QUAISQUER FOROS, SEJAM ELES JUDICIAIS OU EXTRAJUDICIAIS;

III. NÃO SE APLICA A LEI 8.666/93 NAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS CARTORÁRIOS, POR SE TRATAR DE UM CONTRATO UNILATERAL E GRATUITO.

IV. CASO HAJA RESISTÊNCIA EM RECONHECER A ISENÇÃO DOS EMOLUMENTOS POR PARTE DO TITULAR DO CARTÓRIO, A QUESTÃO DEVE LEVADA AO JUDICIÁRIO, NA LINHA DO PARECER 41/2012/DEPCONSU/PGF/PGF;

V. NÃO OBTIDO O AMPARO JUDICIAL PARA A ISENÇÃO DOS EMOLUMENTOS, PODE A ENTIDADE EFETUAR O PAGAMENTO ADMINISTRATIVO, CABENDO PROPOR A REPETIÇÃO DO INDÉBITO, CONFORME DESPACHO Nº 252/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, APROVADO PELO DESPACHO/PGF/AGU/Nº 57/2014, DO SR. PROCURADOR-GERAL FEDERAL SUBSTITUTO, EM 07/08/2014.