

**AS GRATUIDADES NOS REGISTROS PÚBLICOS COMO CONDIÇÃO
FUNDAMENTAL PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA E
CONCREÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

**THE FREE PUBLIC RECORDS AS A FUNDAMENTAL CONDITION FOR
THE EXERCISE OF CITIZENSHIP AND FUNDAMENTAL RIGHTS**

Marina Araújo Campos Cardoso¹

Ronan Cardoso Naves Neto²

RESUMO

O artigo analisa o fenômeno das gratuidades nos registros públicos, considerando-o como uma política pública implementada pelo Estado com vistas a promover as condições necessárias para o exercício da cidadania, de forma a torná-la uma realidade tangível. É entendimento da doutrina e da jurisprudência que os serviços notariais e de registro são serviços públicos remunerados por taxa, a qual é fixada por lei estadual. O artigo 236 da Constituição Federal, ao disciplinar os serviços notariais e de registro, confere à União a competência para legislar sobre normas gerais sobre os emolumentos, o que foi feito pela edição da Lei 10.169/2000, competindo aos Estados fixar a sua tabela de emolumentos com base nos interesses regionais. Ocorre que a Lei Federal 9.534/97, alterou a Lei 6.015/73 e ampliou o rol de gratuidades dos atos praticados pelo Registro Civil das Pessoas Naturais para além das imunidades previstas no artigo 5º, LXXVIII, o que, em um primeiro momento configuraria isenção heterônoma. No mesmo sentido estão as gratuidades previstas na lei que trata da regularização fundiária. O Supremo Tribunal Federal, ao se manifestar a respeito da primeira, indeferiu a cautelar que pleiteava a suspensão dos efeitos da lei federal por considerar a importância dos atos praticados pelo Registro Civil para promover a cidadania, em especial o registro de nascimento, que serve de base para a obtenção dos demais documentos do cidadão. A pesquisa se orientou pelo método dedutivo e fundamentou-se em

¹ Mestre pela Universidade Fumec, Especialista pela Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Processual do Instituto de Educação Continuada na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais — IEC PUC Minas. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestranda em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto. Doutoranda em Direito pela FADISP.

² Mestre pela Universidade Fumec, Especialista pela Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Processual do Instituto de Educação Continuada na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais — IEC PUC Minas. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto. Doutorando em Direito pela FADISP.

livros, artigos científicos, na legislação e jurisprudência, bem como em publicações especializadas.

Palavras-chave: Serviços notariais e de registro. Gratuidade. Registro de imóveis. Registro Civil de Pessoas Naturais. Cidadania. Emolumentos.

ABSTRACT

The article analyzes the phenomenon of gratuities in public records, considering it as a public policy implemented by the State with a view to promoting the necessary conditions for the exercise of citizenship, in order to make it a tangible reality. It is an understanding of doctrine and jurisprudence that notary and registration services are public services paid for by a fee, which is established by state law. Article 236 of the Federal Constitution, when disciplining notary and registration services, gives the Union the competence to legislate on general rules on emoluments, which was done by the enactment of Law 10.169 / 2000, with the States being responsible for fixing its table of fees. emoluments based on regional interests. It happens that Federal Law 9,534 / 97, amended Law 6,015 / 73 and expanded the list of gratuities of the acts practiced by the Civil Registry of Natural Persons beyond the immunities provided for in article 5, LXXVIII, which , at first it would configure heteronomous exemption. In the same sense are the gratuities provided for in the law dealing with land tenure regularization. The Federal Supreme Court, when ruling on the first, dismissed the injunction that claimed the suspension of the effects of the federal law because it considered the importance of the acts practiced by the Civil Registry to promote citizenship, especially the birth registration, which serves as a reference. basis for obtaining other citizen documents. The research was guided by the deductive method and was based on books, scientific articles, legislation and jurisprudence, as well as specialized publications.

Keywords: Notary and registration services. Free. Real estate registration. Civil Registry of Natural Persons. Citizenship. Fees.

1. INTRODUÇÃO

Os serviços notariais e de registro estão disciplinados no artigo 236 da Constituição da República, que estabelece serem exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. De acordo com o Ministro Carlos Britto, no julgamento da ADI 3.643/RJ³, *“são atividades próprias do poder público, pela clara razão de que, se não o fossem, nenhum*

³ Na ADI 3.643-2 o STF decidiu pela constitucionalidade da Lei 4.664 de 2005 do Rio de Janeiro, que destina a taxa de arrecadação pelo exercício do poder de polícia sobre os notários e registradores para o Poder Judiciário e para Defensoria Pública.

sentido haveria para a remissão que a Lei Maior expressamente faz ao instituto da delegação a pessoas privadas". Os administrativistas classificam os notários e registradores como agentes públicos em sentido amplo, na medida em que exercem uma função pública, e ainda como particulares em colaboração com a administração pública⁴.

A respeito da disciplina constitucional da matéria, é importante mencionar que a CF/88, ao tratar das limitações ao poder de tributar, veda expressamente à União instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios⁵ e estabelece, como direito fundamental, a imunidade para o registro civil de nascimento e a certidão de óbito para os reconhecidamente pobres (art. 5º, inciso LXXVIII, CF/88).

A competência para legislar sobre registros públicos é da União (art. 22, inciso XXV da CF/88), que o fez com a edição da Lei 6.015/73, alterada pela Lei 9.534/97, ampliando o rol de gratuidade dos atos do Registro Civil das Pessoas Naturais, levando à discussão sobre a ocorrência ou não de isenção heterônoma. De acordo com a Lei 9.534 o art. 30 da Lei 6.015 passou a ter a seguinte redação:

Art. 30. Não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito, bem como pela primeira certidão respectiva.
 § 1º Os reconhecidamente pobres estão isentos de pagamento de emolumentos pelas demais certidões extraídas pelo cartório de registro civil.
 § 2º O estado de pobreza será comprovado por declaração do próprio interessado ou a rogo, tratando-se de analfabeto, neste caso, acompanhada da assinatura de duas testemunhas.
 § 3º A falsidade da declaração ensejará a responsabilidade civil e criminal do interessado.

Conforme se infere pela redação do dispositivo legal, o assento e a primeira certidão de nascimento e de óbito passam a ser gratuitos para todos, indistintamente, além disso, a gratuidade dos atos praticados pelo Registro Civil das Pessoas Naturais foi estendida para todas as hipóteses em que o interessado se declarar pobre, extrapolando, assim, a previsão constitucional.

Nesse mesmo sentido está a Lei 13.257/16, que alterou o artigo 102 do Estatuto da Criança e Adolescente (Lei 8.069/90) para prever a gratuidade, a qualquer tempo, da

⁴MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, E-book, 2014.

⁵BRASIL. Constituição Federal (1988).Art. 151,inciso III.

averbação de reconhecimento de paternidade no assento de nascimento e a certidão correspondente.

Existem, ainda, outras hipóteses de gratuidades de emolumentos previstas em leis federais, como por exemplo a Lei 13.465/2017 (lei que trata da regularização fundiária) ao estabelecer a gratuidade dos atos praticados nos registros imobiliários praticados no âmbito da regularização fundiária de interesse social – Reurb-S, conforme se vê em seu artigo 13:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

§ 5º A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrares em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

Para uma melhor compreensão do tema, é importante analisá-lo no âmbito do Registro Civil das Pessoas Naturais e dos demais serviços notariais e de registro na sociedade, bem como no entendimento do Supremo Tribunal Federal.

2. CIDADANIA

A palavra cidadania deriva do latim “*civitas*”, que significa cidade e já aponta no sentido de que o indivíduo assume uma determinada posição perante esta cidade. Além da análise etimológica da palavra é importante ter em mente que os contornos e conteúdo do conceito variam conforme o desenvolver da sociedade. Certo é que a cidadania pode ser percebida tanto no plano jurídico como no sociológico, sendo que no primeiro diz respeito à ordem jurídica constitucional, em especial quanto aos direitos e deveres dos indivíduos enquanto parcela da sociedade, já no plano sociológico é fator de aglutinação no contexto social com certos padrões comportamentais, de modo que pessoas consideradas vândalos ou indigentes não são considerados cidadãos⁶.

Tradicionalmente a visão jurídica da cidadania a percebia como aptidão para o exercício dos direitos políticos, ou seja, capacidade eleitoral ativa e passiva, o que tem sido contraposto por uma percepção na qual cidadania é um atributo conferido pelo Estado que somente é exercido plenamente quando reconhecidos os direitos civis, políticos e sociais⁷.

Ocorre que o exercício dos direitos inerentes à cidadania, seja no conceito tradicional restrito de votar e ser votado, seja no conceito mais amplo de acesso aos direitos sociais, como a educação, pressupõe o reconhecimento jurídico desta pessoa perante o Estado, que se concretiza através do registro de nascimento e de todos os documentos dela decorrentes, dentre eles cédula de identidade, CPF e passaporte.

3. NATUREZA JURÍDICA DOS EMOLUMENTOS

Desde 1984 o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento quanto à natureza tributária dos emolumentos devidos em virtude dos serviços notariais e registrais, eis que segundo este tribunal “as custas e os emolumentos judiciais ou extrajudiciais, por não serem preços públicos, mas sim, taxas, não podem ter seus valores fixados por decreto, sujeitos que

⁶ GARCIA, Emerson. **Cidadania e Estado de Direito: breves reflexões sobre o caso brasileiro**. Revista da EMERJ, v. 14, n. 53, 2011. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista53/Revista53_69.pdf>. Acesso em: 05 set. 2018, 14:05.

⁷ SOUSA, João Paulo Domingos. **O que é cidadania**. Conteúdo Jurídico. 2002. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-que-e-cidadania,36077.html>>. Acesso em 18 de set de 2018..

estão ao princípio constitucional da legalidade” (RTJ 141/430, julgamento ocorrido em 08/08/1984, Representação 1.094-SP, citado na ADI 1.444-7/PR).

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei 4.664 do Rio de Janeiro, o relator Carlos Britto destacou que os notários e registradores exercem atividade jurídica do Estado e não meramente material, a qual é trespassada aos particulares mediante delegação. No seu voto, o Ministro destaca que esta espécie de delegação não se confunde com os contratos de permissão e concessão de serviços públicos, haja vista que estas modalidades de delegação ocorrem através de contratos administrativos celebrados com pessoas jurídicas ou físicas (em caso de permissão) em virtude de adjudicação em procedimento licitatório, ao passo que os serviços notariais e de registros somente podem ser exercidos por pessoa natural aprovada em concurso público de provas e títulos. O relator continua a diferenciação ao apontar que as concessionárias e permissionárias são fiscalizadas pelo Poder Executivo concedente, enquanto os notários e oficiais de registro são fiscalizados pelo Poder Judiciário (artigo 236 da CF/88) e, por fim, aquelas são remuneradas por tarifas ou preços públicos, enquanto estes são remunerados por emolumentos, que possuem a natureza de taxa (ADI 3.643, voto do Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 08/11/2006, Plenário, DJ de 16-2-2007).

O artigo 236, §2º da Constituição determina a competência da União para fixar as normas gerais sobre os emolumentos, o que foi concretizado pela edição da Lei 10.169/2000⁸, cabendo aos Estados editar normas específicas e fixar a tabela de emolumentos⁹ a ser observada em seu território. Nos termos da lei federal, os emolumentos devem ser fixados de modo a corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados¹⁰ e considerando a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro¹¹.

A competência para instituir tributos compete exclusivamente aos entes políticos, pois somente estes possuem capacidade para legislar, em observância ao princípio da

⁸ Art. 236, § 2º, CF/88: “Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.”

⁹ Em Minas Gerais a lei que fixa os emolumentos é a 15.424/04.

¹⁰ Lei 10.169/00, art. 1º, parágrafo único.

¹¹ Lei 10.169/00, art. 2º, caput.

legalidade previsto no artigo 150, inciso I, da CF/88, de modo que os emolumentos são estabelecidos em lei estadual. Entretanto, a capacidade tributária ativa é transferida aos notários e registradores, aos quais são atribuídas as funções de arrecadar e fiscalizar os emolumentos, conforme artigo 7º do Código Tributário Nacional, em virtude do serviço público por eles prestados.

Trata-se, portanto, de hipótese de parafiscalidade, que ocorre quando a Constituição ou pessoa política tributante delega, por meio de lei, a capacidade tributária ativa para uma terceira pessoa que arrecada os valores para si, e no caso dos tabeliães e oficiais de registro, mediante a prestação de serviços públicos.

A doutrina debate quanto à possibilidade de se delegar a entidades particulares a competência tributária ativa e, os que defendem essa possibilidade, citam os notários e registradores como hipótese constitucional de delegação da capacidade tributária ativa. O mesmo se aplica às entidades do Sistema S, que são beneficiadas com os recursos das contribuições sociais de categorias econômicas.

Contudo, o STF ao apreciar a constitucionalidade da Lei 9.649/98, a qual determina que conselhos de classe são pessoas jurídicas de direito privado, entendeu por sua inconstitucionalidade (ADI 1.717), por considerar que as entidades de direito privado não podem exercer poder de polícia. Assim, em nome da segurança jurídica, tendo em vista que o conselho de classe exerce poder de polícia, não pode ter natureza jurídica de direito privado, reconhecendo-se a inconstitucionalidade da Lei 9.649 e firmando o entendimento no sentido de que os conselhos de classe possuem natureza de autarquia.

De tal modo, a parafiscalidade em favor dos notários e registradores é possível porque prevista na Constituição Federal, nos termos do artigo 236, sendo em virtude do exercício de uma função pública, ainda que em caráter privado.

Para tratarmos da concessão de gratuidades dos serviços notariais e de registro como políticas públicas capazes de dar concretude aos direitos e garantias fundamentais, mister discorrer brevemente sobre imunidade e isenção heterônoma, iniciando pela diferenciação entre isenção e imunidade e, em um segundo momento, abordar a vedação à isenção heterônoma prevista na Constituição Federal.

Com efeito, a *imunidade* constitui uma limitação ao poder de tributar prevista em nossa Carta Magna, em especial no artigo 150, e trata-se de uma hipótese de não-competência dos entes políticos para instituir tributos nas hipóteses ali definidas (imunidade recíproca, templos religiosos, partidos políticos, dentre outros).

A *isenção* é tratada pelo Código Tributário Nacional como hipótese de exclusão do crédito tributário (art. 175, inciso I, CTN) e conceituada pelo STF como dispensa do pagamento de tributo. Para garantir a autonomia dos entes federativos, em razão do Pacto Federativo, a isenção somente poderá ser concedida pelo ente que detém a respectiva competência tributária de instituir o tributo¹².

A *vedação à isenção heterônoma* está prevista no artigo 151, inciso III da Constituição, segundo a qual é vedado à União instituir isenções dos tributos de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tendo como fundamento preservar o Pacto Federativo.

No que tange à *instituição de taxas* aplica-se a competência comum, ou seja, tanto a União, como os Estados, Distrito Federal e Municípios podem instituí-las, desde que responsável pela prestação do serviço público ou exercício do poder de polícia e sempre por meio de lei.

No caso dos *emolumentos*, compete aos Estados a edição de suas leis que instituem e fixem os emolumentos cobrados pelas serventias extrajudiciais em virtude do serviço público prestado.

Diante desta competência estadual para instituir os emolumentos, a Lei Federal 9.534/97 não poderia determinar a gratuidade dos atos praticados pelo Registro Civil das Pessoas Naturais, pois seria hipótese de isenção heterônoma.

A mesma discussão poderia ser travada em relação à Lei 13.465/17, que estabelece a gratuidade dos emolumentos devidos ao oficial do registro de imóveis para a prática de atos decorrentes da regularização fundiária classificada como Reurb-S, como já citado acima.

¹²FONTES, Juliana Frederico. **Curso de Direito Tributário**. Belo Horizonte: Editora Rede, 2013.

Neste sentido, Luiz Guilherme Loureiro entende que “se a competência para criar emolumentos é do Estado, a lei federal não poderia conceder a isenção, sob pena de violação da Lei Maior”¹³.

4. GRATUIDADES NO REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS

Os registros públicos têm como finalidade assegurar a segurança jurídica, eficácia, autenticidade e publicidade¹⁴ dos atos jurídicos, sendo estes os princípios que devem reger a atuação dos tabeliães e registradores ao lavrar os atos notariais e qualificar os títulos para registro.

O Registro Civil das Pessoas Naturais, por sua vez, além dos objetivos comuns às demais serventias, exerce a função de promover o exercício dos direitos inerentes à cidadania, isto porque, de acordo com a doutrina de Luiz Guilherme Loureiro “o registro tem por função fixar o estado civil ou estado de família da pessoa natural, provando seu nome, filiação, sua idade e capacidade para os atos da vida civil”¹⁵.

Em seu voto o Ministro Nelson Jobim, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.800/DF, proposta pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg/BR) na qual foi questionada a constitucionalidade da Lei 9.534/97, mencionou, ao indeferir o pedido de medida cautelar para suspender a eficácia da lei, que o registro de nascimento constitui o pré-requisito para a obtenção de vários outros documentos que viabilizam o exercício da cidadania.

Ainda segundo o relator, é com base na certidão de nascimento que são expedidos: o título de eleitor, demonstrando que a pessoa se encontra no exercício do direito-dever político do voto; a carteira de identidade, documento que prova a condição de cidadão, gerando um elo com o Estado; e, a carteira de trabalho, que comprova vínculos trabalho e garante certos direitos ao cidadão empregado.

Destarte, nas palavras do mesmo Ministro:

¹³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos- Teoria e Prática**. 5.ed., São Paulo:Método, 2012.p. 20.

¹⁴BRASIL. Lei 8.935/94. Art. 1º.

¹⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. Op. Cit. p. 32

(...)Mas, o relevante é que, por detrás e como pré-requisito para esse conjunto de documentos, como "mãe de todos", está o registro e a certidão de nascimento, sem o qual não se obtém os demais. O registro do nascimento dá ingresso e localização jurídica, na sociedade organizada.¹⁶

O provimento 16 do CNJ ampliou a função de promotor da dignidade da pessoa humana dos ofícios do registro civil das pessoas naturais ao permitir que o reconhecimento de filhos aconteça em qualquer serventia do Brasil, desde que a paternidade não esteja registrada e haja o consentimento da mãe ou do próprio registrando, quando maior, ato registral este que goza de absoluta prioridade e é isento de emolumentos.

Além de dar reconhecimento público aos atos essenciais quanto ao estado da pessoa (nascimento, casamento, divórcio, emancipação, óbito etc.), o Registro Civil das Pessoas Naturais possui atribuições de encaminhar periodicamente informações para órgãos e entidades públicas, alimentando a base de dados para mapeamento da sociedade e elaboração de políticas públicas.

Dentre as normas de serviço da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, o Provimento 58/89, ao tratar do Registro Civil das Pessoas Naturais no Capítulo XVII, apresenta um rol de obrigações suplementares a serem observadas pelos registradores em prol do provimento de informações ao Estado de dados para elaboração de políticas públicas, dentre as quais se destacam:

- Mapa de nascimento, casamento e óbitos ocorridos no trimestre, a ser encaminhado para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- Casamentos e óbitos de estrangeiros que devem ser encaminhados para o Ministério da Justiça;
- As primeiras vias das Declarações de Nascido Vivo e de óbito, nos casos de nascimento ou morte sem assistência médica vão para a Secretaria Municipal de Saúde;
- Óbito de brasileiro do sexo masculino, entre 17e 45 anos, são remetidos à Circunscrição do Recrutamento Militar;

¹⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.800, julgamento de medida cautelar pelo Pleno em 06/04/1998. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo173.htm>>. Acesso em: 05 set. 2018, 14:52.

- Óbitos à Secretaria da Fazenda e ao INSS;
- Declaração de Nascido Vivo e Atestado de Óbito à Fundação SEADE;
- Nascimento de indígena à Fundação Nacional do Índio – FUNAI;
- Óbitos de cidadãos alistáveis para o Cartório Eleitoral;
- Óbitos registrados para o Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton – IIRGD e à Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.¹⁷

Vê-se, portanto, que o Registro Civil das Pessoas Naturais é serventia essencial que cumpre com sua função de contribuir para a cidadania ao atender diretamente o cidadão e praticar os atos que são de sua atribuição, destacando-se que não se restringem aos atos básicos de nascimento, casamento e óbito, alcançando a retificação do nome e reconhecimento de paternidade, além de representar fonte de dados para o Estado realizar planejamentos políticos.

O Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de se manifestar a respeito da constitucionalidade da Lei 9.534/97 na ADI 1.800/DF¹⁸ e na ADC 5/DF, ambas propostas pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg/BR), ao julgar a concessão ou não de liminar para suspender a aplicação da lei.

Na ADI 1.800, ao apreciar sobre a concessão de cautelar, o Relator Nelson Jobim entendeu pela constitucionalidade da referida Lei Federal assentado nas seguintes premissas: (1) os atos relativos ao nascimento e óbito se relacionam com a cidadania e seu exercício; (2) a constituição estabelece a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania (art. 5º, inciso LXXVII); (3) os notários e registradores são típicos servidores públicos; (4) a atividade notarial e de registro sujeita-se a um regime de direito público; (5) não é clientela a relação

¹⁷ SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Provimento 58/89**. Disponível em:

<<http://www.tjsp.jus.br/Download/ConhecaTJSP/NormasExtrajudiciais/NSCGJTomoIITachado.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

¹⁸ “Atividade notarial. Natureza. Lei 9.534/1997. Registros públicos. Atos relacionados ao exercício da cidadania. Gratuidade. Princípio da proporcionalidade. Violação não observada. Precedentes. Improcedência da ação. 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. 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.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.800, Plenário, Rel. p/ o ac. Min. Ricardo Lewandowski. DJ de 28/09/2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo173.htm>>. Acesso em: 05 set. 2018, 14:52.

entre o serventuário e o particular; (6) os emolumentos são contraprestação do serviço público prestado pelo Estado ao particular por intermédio dos serventuários; (7) os emolumentos são taxas remuneratórias dos serviços públicos; (8) não há impedimento para que o Estado preste serviço público a título gratuito; (9) são serviços exercidos por delegação do poder público; e, (10) não há direito constitucional à percepção de emolumentos por todos os atos delegados do Poder Público praticados pelo delegatário.

Acompanharam o Relator os Ministros Carlos Velloso, Sepúlveda Pertence, Néri da Silveira e Moreira Alves, vencidos os Ministros Maurício Correa e Marco Aurélio.

Os argumentos apresentados pelo Ministro Maurício Correa apontam que o Estado deve promover o exercício da cidadania por meio de seus próprios recursos, sem transferir para o particular, delegatário do serviço público, o ônus de praticar atos gratuitamente, sem nada receber. No mesmo sentido o voto do Ministro Marco Aurélio:

A referência à delegação não me sensibiliza, porque o serviço deve ser exercido e sabemos que existem despesas; sabemos que, no caso, os Cartórios devem contratar empregados, devem funcionar em um certo local, e, portanto, têm despesas a serem executadas. Indispensável é que haja uma fonte de receita. O Estado, pela simples circunstância de lançar mão da delegação, não pode, sob pena de desrespeitar-se o texto da própria Carta da República, chegar ao ponto de inviabilizar o serviço que esta delegação visa a alcançar.¹⁹

No mesmo sentido foi o julgamento da liminar na Ação Declaratória de Constitucionalidade 5, cuja ementa segue transcrita:

CONSTITUCIONAL. DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE. ATIVIDADE NOTARIAL. NATUREZA. LEI 9.534/1997. REGISTROS PÚBLICOS. ATOS RELACIONADOS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA. GRATUIDADE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. VIOLAÇÃO NÃO OBSERVADA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA 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.²⁰

¹⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.800, Plenário, Rel. p/ o ac. Min. Nelson Jobim, julgamento em 11/06/2007. DJ de 28/09/2007. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=488644>>. Acesso em: 05 set. 2018.

²⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 5, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 11/06/2007. DJ de 05/10/2007. Disponível em:

Conforme se infere pelos fundamentos expostos, não fora abordado pelos Ministros se o caso em comento se trata ou não de isenção heterônoma, eis que analisaram o caso sobre o viés da previsão constitucional do artigo 5º, inciso LXXVII, que estabelece como direito fundamental a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania.

5. AS GRATUIDADES NO ÂMBITO DO REGISTRO DE IMÓVEIS E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária pode ser conceituada como o conjunto de medidas judiciais, ambientais e sociais que tem como objetivo comum regularizar assentamentos urbanos irregulares e conferir titulação aos seus ocupantes. Visa, portanto, garantir a efetividade do direito fundamental à moradia e garantir o desenvolvimento da função social da propriedade.

O objetivo principal da Lei de Regularização Fundiária é legalizar assentamentos clandestinos, de ocupação consolidada há anos e, mediante a identificação dos núcleos urbanos informais, criar unidades imobiliárias compatíveis e constituir sobre eles direitos reais em favor de seus ocupantes. Infelizmente, muitos brasileiros residem em imóveis sem qualquer titulação, a título de posse decorrente de ocupação irregular, o que não lhes garante o acesso ao mínimo de infraestrutura e possibilidade de comercializar e transferir *causa mortis* os bens adquiridos ao longo da vida.

Com o advento da Lei 13.465/2017 é possível identificar os núcleos urbanos informais, consolidados ou não, através da demarcação urbanística identificar os imóveis abrangidos e notificar os proprietários das matrículas a respeito da regularização. Uma vez realizada, a regularização fundiária confere aos beneficiários a legitimação de posse (ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei) e

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=489852>>. Acesso em: 05 set. 2018, 14:58.

a legitimação fundiária (reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb).

Com efeito, a regularização através da legitimação fundiária somente pode ser executada nos núcleos informais consolidados até a vigência da lei, em 22 de dezembro de 2016 e no âmbito da Reurb-S, desde que atendidos cumulativamente os seguintes requisitos: a) o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; b) o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e, c) em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

A gratuidade prevista na lei em questão é aplicável à Reurb de Interesse Social (Reurb-S), que consiste na modalidade de regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal.

No mesmo sentido da normatização atinente à compensação dos atos gratuitos praticados pelos oficiais de Registro Civil de Pessoas Naturais segue a previsão do artigo 73 da Lei 13.465/17, pelo qual os Estados devem criar e regulamentar fundos específicos destinados à compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrares das Reurb-S.

Diante do exposto, é possível concluir que as serventias extrajudiciais possuem efetivo papel na concreção da cidadania para dar efetividade aos direitos fundamentais, tanto no âmbito pessoal, como ocorre no Registro Civil das Pessoas Naturais, como no âmbito patrimonial, relativo às atribuições do Registro de Imóveis.

6. AS GRATUIDADES NO ÂMBITO DO TABELIONATO DE NOTAS

O Tabelião de Notas é um profissional do direito dotado de fé pública a quem é conferido, com exclusividade, a atribuição de lavrar escrituras públicas, procurações, testamentos públicos e aprovar os cerrados, lavrar atas notariais, reconhecer firmas e autenticar cópias.

No que diz respeito à lavratura de procurações públicas, incumbe ao Tabelião de Notas lavrar gratuitamente instrumentos que outorguem poderes aos mandantes para representar o mandatário perante o INSS e agências bancárias para receber os benefícios previdenciários. Nesse contexto, conciliam a atribuição notarial, sendo ainda responsável por verificar se a vontade manifestada pelo outorgante é livre e consciente e a gratuidade do serviço, de modo que todos podem obter esta procuração independente do pagamento de custas.

Uma questão polêmica no âmbito do Tabelionato de Notas reside na gratuidade das escrituras públicas de separação, divórcio e inventário, isto porque a Lei 11.441/2007 alterou o artigo 1.124-A do Código de Processo Civil de 1973, estabelecendo a gratuidade de tais atos para aqueles que se declarem pobres.

Com o advento no Código de Processo Civil 2015, todo o diploma anterior foi revogado, inclusive a norma que disciplinava a gratuidade acima estabelecida. Assim, a Resolução 35 de 2007 do CNJ e as normas da Corregedoria do Tribunal de Justiça de São Paulo, embora ainda prevejam a gratuidade de tais atos, carecem, atualmente, de respaldo legal.

As gratuidades acima apontadas certamente contribuem para a efetivação dos direitos fundamentais à população, sendo incontestável que o acesso às Serventias Extrajudiciais é bem mais amplo e direto que aos órgãos do Poder Judiciário, considerando a capilaridade daquelas.

Paralelamente, outra importante contribuição do Tabelionato de Notas diz respeito à segurança pública, na medida em que todos os atos de reconhecimento de firmas praticados pelas serventias são comunicados ao Detran no prazo de 72 horas, destaque-se, que estas informações contribuem para a repressão dos crimes de roubo ou furto de veículos.

7. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, é possível concluir que as Serventias Extrajudiciais possuem efetivo papel no desenvolvimento de políticas públicas para dar concretude à cidadania e aos direitos fundamentais, tanto no âmbito pessoal, como ocorre no Registro Civil

das Pessoas Naturais, como no âmbito patrimonial, relativo às atribuições do Registro de Imóveis e de Notas.

Nessa esteira, importante citar que o Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social visa garantir o direito fundamental à moradia, que constitui o mínimo existencial para que as pessoas tenham uma vida digna, valor supremo do ordenamento jurídico pátrio.

Apesar de as Leis 9.534, 13.257 e 13.465 estabelecerem as gratuidades para os atos de registro, nos termos já expostos, a Lei 10.169/00 instituiu em seu artigo 8º que os Estados deverão estabelecer uma forma de compensação pelos atos gratuitos praticados²¹, de modo que o ônus pela promoção da cidadania não seja suportado diretamente pelos oficiais de registro de um modo geral. Note-se que hoje, e esta é a realidade na maioria dos Estados, existem fundos de compensação pelos atos gratuitos do Registro Civil, pelo qual a Serventia recebe um valor percentual sobre os atos praticados pelas demais serventias e são custeados pelos usuários do serviço.

No Estado de São Paulo, a compensação ao Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais e de Registro de Imóveis pelos atos gratuitos praticados ocorre através do Fundo do Registro Civil, através de valores cobrados dos usuários dos serviços notariais e de registro e repassados a este fundo mensalmente.

Destarte, conclui-se que não há isenção heterônoma em relação às gratuidades dos atos do Registro Civil e do Registro de Imóveis, tendo em vista que, embora não recebam os valores diretamente das partes beneficiadas pela gratuidade, são recompensados pelos serviços prestados.

Infere-se, ainda, que as gratuidades previstas nas leis federais demonstram a essencialidade dos serviços notariais e registro, pois através da prestação de serviço destes é possível garantir a segurança jurídica nas relações familiares e patrimoniais.

²¹ Lei 10.169 de 2000, prevê em seu artigo 8º que: “Os Estados e o Distrito Federal, no âmbito de sua competência, respeitado o prazo estabelecido no art. 9º desta Lei, estabelecerão forma de compensação aos registradores civis das pessoas naturais pelos atos gratuitos, por eles praticados, conforme estabelecido em lei federal.”

O Registro Civil das Pessoas Naturais é o que cuida fundamentalmente do estado familiar dos indivíduos e exerce importante função de promotor de cidadania; destaque-se que já é uma realidade no Brasil a emissão de certidão de nascimento com o número do CPF.

O Registro de Imóveis também exerce importante função de garantir a segurança jurídica e estabilização das relações patrimoniais, possibilitando a constituição da única forma de transferência da propriedade por ato *inter vivos*, para aquisição da primeira residência em virtude dos programas habitacionais do Governo Federal.

Finalmente, os meios de fomentar a igualdade e a cidadania, em especial os aqui analisados, embora extremamente necessários em nosso País, não devem ser suportados pelos particulares que prestam uma função pública em caráter privado, devendo ser suportado pelo Estado ou pela sociedade, o que exemplarmente e eficazmente ocorreu ao se estabelecer os fundos de compensação pelos atos gratuitos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 5, Plenário. Julgamento em 11/06/2007. DJ de 05/10/2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=489852>>. Acesso em: 05 set. 2018, 14:58.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.444, Plenário. Julgamento em 12/02/2003. DJ de 11/04/2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385506>>. Acesso em: 05 set. 2018, 15:03.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.800, Plenário. Julgamento em 11/06/2007. DJ de 28/09/2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=488644>>. Acesso em: 05 set. 2018, 14:56.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.643, Plenário, Voto do Rel. Min. Ayres Britto. Julgamento em 08/11/2006. DJ de 16/02/2007. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=406334>>. Acesso em: 05 set. 2018, 15:07.

DEL GUERCIO NETO, Arthur. et al. **O Direito Notarial e Registral em Artigos**. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2017.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil Anotado**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

FONTES, Juliana Frederico. **Curso de Direito Tributário**. Belo Horizonte: Editora Rede Preparatória, 2013.

GARCIA, Emerson. **Cidadania e Estado de Direito: breves reflexões sobre o caso brasileiro**. Revista da EMERJ, v. 14, n. 53, 2011. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista53/Revista53_69.pdf> Acesso em: 05 set. 2018, 14:05.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca Dias. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

KUMPEL, Vitor Frederico. et al. **Tratado Notarial e Registral – Vol. IV**. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2017.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos - Teoria e Prática**. 5. ed., São Paulo: Método, 2012.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Código de Processo Civil – Comentado Artigo por Artigo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, E-book, 2014.

MINAS GERAIS. Corregedoria Geral do Estado de Minas Gerais. **Provimento 260**. Disponível em: <<http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/cpr02602013.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2018 às 15:12.

PAIVA, Lamana. **O Papel do Notário na Regularização Fundiária**. Registro de Imóveis da 1ª Zona de Porto Alegre. Novidades. Disponível em: <<http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=649>>. Acesso em: 08 fev. 2018, 16:27.

PELUSO, Cezar. **Código Civil Comentado**. 9. ed. São Paulo: Manole, 2015.

RODRIGUES, Marcelo. **Tratado de Registros Públicos**. São Paulo: Atlas, 2014.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Provimento 58/89**. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/Download/ConhecaTJSP/NormasExtrajudiciais/NSCGJTomoIITachado.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

SILVA, Caio Mário da. **Instituições de Direito Civil – Vol. V**. Revista e atualizada por Tânia da Silva Pereira. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SOUSA, João Paulo Domingos. **O que é cidadania**. Conteúdo Jurídico. 2002. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-que-e-cidadania,36077.html>>. Acesso em: XXXXX. XXXX.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. 3.ed. São Paulo: Método, 2013.

Submetido em: 27.09.2019

Aceito em: 06.10.2019