XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

MARIA DE FATIMA RIBEIRO

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

FABIANO PIRES CASTAGNA

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fabiano Pires Castagna; Maria De Fatima Ribeiro; Raymundo Juliano Feitosa.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-635-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

Prefaciamos os artigos científicos apresentados no Grupo de Trabalho DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I, pelos quais ficamos responsáveis pela coordenação por ocasião do XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU – SC.

A exemplo dos Encontros anteriores, virtuais ou presenciais, o Direito Financeiro e o Tributário permanecem com grande relevância e destaque no cenário jurídico e da produção científica nacionais, fato este comprovado pela qualidade dos dezessete artigos enviados e dos 13 apresentados na tarde do dia 8 de dezembro de 2022. Organizados em quatro grandes eixos temáticos pelos coordenadores do Grupo de Trabalho, a saber, Eixo 1 (Processos Judicial e Administrativo Tributários), Eixo 2 (Sustentabilidade Ambiental e Tributação), Eixo 3 (Tributação, Direito Digital e Tecnologias) e Eixo 4, apresentaram temáticas de alta densidade e pertinência, sobretudo dado o contexto jurídico e econômico em que se encontra o País, que procura ainda se reerguer da recessão causada pela pandemia e para a qual a tributação, bem como a aplicação dos recursos públicos, detêm fundamental importância, podendo auxiliar na recuperação ou aprofundar ainda mais a crise pela qual passa o Brasil.

O primeiro dos eixos, direcionado para o Processo Tributário e para o Processo Administrativo Tributário, tratou de questões como a modulação de efeitos das decisões do STF e a convivência de norma declarada inconstitucional no ordenamento; o significado de "cancelamento" nas decisões administrativo-tributárias e a recente decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.422/DF acerca da não-incidência do Imposto sobre a Renda Pessoa Física sobre os valores percebidos por alimentandos, em que o autor expôs sua visão contrária ao referido posicionamento.

No segundo Eixo percorreu-se temáticas em que se correlacionaram tributação e questões envolvendo sustentabilidade ambiental. Tratou-se do novo marco de saneamento básico nacional, mais especificamente os limites da competência do manejo de resíduos sólidos urbanos pelos Municípios; as isenções tributárias tendo por método a análise econômica do Direito; a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais trazida pela Lei nº 14.119 /2021 e a tributação ambiental a ela relativa; ainda, a aplicação da subsidiariedade estatal – em outras palavras, a defesa de um grau menor de intervenção do Estado na economia – por

meio da concessão de incentivos fiscais a empresas que decidam investir na região do Polígono das Secas nordestino.

No Terceiro Eixo, de extrema atualidade, os autores dos artigos apresentados trouxeram temas muito interessantes, tais como o uso da Inteligência Artificial nos processos de Execução Fiscal visando o melhor e mais eficiente acesso à justiça e resolução dos inúmeros processos dessa ordem espalhados por todo o País e excelente artigo sobre a importância decisiva dos sistemas mundial e nacional de classificação das mercadorias para efeitos de tributação, tendo em vista o desenvolvimento tecnológico e a digitalização da economia como um todo.

O último e não menos importante dos Eixos, que entendemos por bem denominar Princípios Tributários e outros assuntos, versou sobre conteúdos atuais e específicos na tributação nacional e internacional. Apresentou-se artigo em que as teorias de justiça social de John Rawls foram aplicadas à progressividade tributária; outro artigo abordou as desigualdades regionais e econômicas que geram estratificação social no Brasil, problema que a tributação acaba por acirrar; a não-incidência de tributos, em especial o IPTU, sobre Áreas de Preservação Permanente e a natureza jurídica dos emolumentos notariais e registrais como forma de promoção de justiça fiscal.

De tudo que foi escrito e apresentado durante o Grupo de Trabalho em Direito Tributário e Financeiro do XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU – SC, é notável perceber que os temas destacaram-se pela originalidade e pela preocupação quanto ao enfrentamento dos problemas atuais e cotidianos vividos pela sociedade brasileira não somente quanto à constituição, cobrança e fiscalização dos tributos, mas quanto à prestação administrativa e jurisdicional de soluções eficazes quando há litígio, bem como a importância crescente de fenômenos contemporâneos que afetam as finanças públicas, a tributação e outras áreas do conhecimento humano, como as novas tecnologias e o meio ambiente.

Os organizadores desta obra registram o cumprimento cordial aos autores que se debruçaram em temáticas cruciais para a sociedade brasileira, tendo sido aprovados em um rigoroso processo de seleção, apresentando-nos tão profícuos debates que se desenvolveram neste Grupo de Trabalho.

Deixamos, ainda, nosso agradecimento especial à Diretoria do CONPEDI, em nome do Professor Orides Mezzaroba, pela confiança depositada nos nomes deste trio de coorganizadores para a condução presencial dos trabalhos do GT.

Aos leitores nosso desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dra. Maria de Fatima Ribeiro (Universidade de Marília)

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa (Universidade Católica de Pernambuco)

Prof. Dr. Fabiano Pires Castagna (Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI)

CARACTERIZAÇÃO JURÍDICA DOS EMOLUMENTOS NOTARIAIS E REGISTRAIS: ASPECTOS TRIBUTÁRIOS/ECONÔMICOS E SUA RELEVÂNCIA PARA A PROMOÇÃO DA JUSTIÇA TRIBUTÁRIA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

LEGAL CHARACTERIZATION OF NOTARY AND REGISTRATION FEES: TAX /ECONOMIC ASPECTS AND THEIR RELEVANCE FOR THE PROMOTION OF TAX JUSTICE IN JUDICIAL PROVISION

Naurican Ludovico Lacerda
Bianca Castellar De Faria

Resumo

O presente artigo visa a realizar a caracterização jurídica das custas judiciais e dos emolumentos da atividade extrajudicial e analisar suas diferenças do ponto de vista da justiça tributária, analisando sua progressividade (ou regressividade) e a distribuição dos custos pela atividade do Poder Judiciário na sociedade brasileira. A discussão sobre a função distributiva da tributação passa por duas vertentes principais: a de ideólogos que defendem que deve haver essa função como forma de justiça social; e a daqueles que defendem uma visão libertária dos tributos, advogando contra a possibilidade de sua progressividade, por entender que seria forma de impor à sociedade uma conformação social e econômica que é contrária à liberdade dos indivíduos. Independente da visão adotada, uma posição atende a ambas as vertentes é a de que a tributação jamais deveria ser regressiva, pois seria não somente socialmente injusta, como violaria a liberdade econômica. A atual forma de custeio do Poder Judiciário demonstra ser atentatória ao conceito de justiça tributária, por ser extremamente regressiva. A minimização dessa situação por meio da delegação de atos processuais aos serviços notariais e registrais é hipótese que se deseja analisar.

Palavras-chave: Direito tributário, Emolumentos, Serventias notariais e registrais, Justiça tributária, Prestação jurisdicional

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to perform the legal characterization of judicial costs and emoluments of extrajudicial activity and analyze their differences from the point of view of tax justice, analyzing their progressivity (or regressivity) and the distribution of costs by the activity of the Judiciary in Brazilian society. The discussion on the distributive function of taxation goes through two main aspects: that of ideologues who argue that there should be this function as a form of social justice; and that of those who defend a libertarian view of taxes, advocating against the possibility of their progressivity, because they understand that it would be a way of imposing on society a social and economic conformation that is contrary to the freedom of individuals. Regardless of the view adopted, one position meets both aspects is that taxation should never be regressive, as it would not only be socially unfair, but would violate

economic freedom. The current form of costing of the Judiciary proves to be attentive to the concept of tax justice, because it is extremely regressive. The minimization of this situation by delegation of procedural acts to notary and registration services is a hypothesis that is to be analyzed.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax law, Notary and register fees, Notary and register services, Tax justice, Judicial provision

1 - Introdução

O presente artigo visa a realizar a caracterização jurídica das custas judiciais e dos emolumentos da atividade extrajudicial e analisar suas diferenças do ponto de vista da justiça tributária, analisando sua progressividade (ou regressividade) e a distribuição dos custos pela atividade do Poder Judiciário na sociedade brasileira.

Conforme discorre Sendretti (SENDRETTI, 2019, p.14), a discussão sobre a função distributiva da tributação passa por duas vertentes principais: a de ideólogos que defendem que deve haver essa função como forma de justiça social, como John Rawls, Stuart Mill e Thomas Piketty; e a daqueles que defendem uma visão libertária dos tributos, advogando contra a possibilidade de sua progressividade, por entender que seria forma de impor à sociedade uma conformação social e econômica que é contrária à liberdade dos indivíduos, como Friedrich Hayek, Robert Nozick e James Buchanan.

Independente da visão adotada, uma posição atende a ambas as vertentes é a de que a tributação jamais deveria ser regressiva, pois seria não somente socialmente injusta, como violaria a liberdade econômica.

A progressividade tributária está prevista em nosso texto constitucional:

> Art. 145 (...)
> § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Entretanto. o que vemos ocorrer em nosso Poder Judiciário é uma nefasta regressividade tributária. Parcela da população se beneficia do congestionamento do Poder Judiciário postergando suas obrigações, incluindo entre eles os grandes litigantes, como o próprio Poder Público. Os usuários desse serviço pagam parcela inferior a 10% do custo da prestação jurisdicional, enquanto os demais 90% são custeados pelos orçamentos públicos da União e dos estados (sendo que o Distrito Federal tem seu Judiciário incluído no orçamento da União).

A atividade notarial e registral tem sido utilizada cada vez mais para realizar tarefas antes privativas do Poder Judiciário. Talvez a atuação mais notória desse papel

esteja na realização de divórcios, inventários e partilhas realizados por escritura pública. Esses atos, antes restritos à atuação judicial, foram delegados, como opção das partes, a notários com o advento da Lei 11.441/2007. Contudo, existem diversas outras modalidades de atuação que seguiram o mesmo destino: reconhecimento de paternidade (Lei 8.560/1992), usucapião e regularização fundiária extrajudicial (Lei 13.465/2017), dentre outros.

Há vastas evidências de que tais procedimentos realizados extrajudicialmente são mais céleres e econômicos para as partes em relação a sua opção perante as cortes judiciais (SINOREGSP, 2017, p.58). Esse deslocamento de competência tem consequências que vão além desses ganhos verificados pelos diretamente interessados, que advêm da própria natureza tributária e forma de cobrança dos tributos envolvidos, pois somente os beneficiários dos serviços suportam o pagamento das taxas. Mais que isso: grande parte da arrecadação total das taxas extrajudiciais é destinada ao Poder Público.

Para analisar os efeitos que a delegação da prática de atos processuais aos serviços notariais e de registro, serão debatidas as caracterizações jurídicas das custas processuais e dos emolumentos notariais e registrais e sua progressividade, quanto a maior obtenção de justiça tributária.

2. Caracterização jurídica dos emolumentos notariais e registrais em comparação com as taxas judiciárias

Tanto a atividade notarial como a prestação jurisdicional exigem como contraprestação o recolhimento de tributo na modalidade taxa, exceto nos casos de isenções previstas legalmente.

A Constituição Federal de 1988 traz a seguinte definição de taxa:

> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:
> II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

O Código Tributário Nacional, Lei 5.172/1966, assim define essa espécie tributária:

> Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Como se observa, esses tributos são devidos pela prestação de uma espécie de serviço lato senso. Em função disso, será aqui analisado se as serventias extrajudiciais prestam ou não serviço público, que é um dos fundamentos constitucionais para a cobrança de taxa, junto com o exercício do poder de polícia. Esse é um debate que ainda perdura. A consequência primeira dessa classificação seria a necessária observância de vários princípios, como o da modicidade das tarifas, a necessária continuidade da prestação dos serviços, dentre outros.

A definição de quais atributos são essenciais para caracterizar determinada atividade como serviço público é controversa na doutrina. Há doutrinadores que utilizam conceito amplo e caracterizam como serviço público sempre que a lei assim o denominar. Para aqueles que se utilizam do conceito restrito, como Celso Antônio Bandeira de Mello, é requisito que os administrados possam usufruir diretamente de utilidade ou comodidade para que determinada atividade se enquadre como serviço público (MELLO, 1997, p.423):

> Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo.

A Carta Magna utiliza o termo serviço para descrever a atividade de tabeliães e registradores, dando a entender que seria um serviço público, mas não parece ser esse o entendimento predominante da doutrina e da jurisprudência. Na ADI 3151/MT, o Supremo Tribunal Federal, na ementa do voto vencedor do Relator Ministro Carlos Britto, discorreu que a atividade não se caracteriza como serviço público:

> II - Regime jurídico dos serviços notariais e de registro: a) trata-se de atividades jurídicas próprias do Estado, e não simplesmente de atividades materiais, cuja prestação é traspassada para os particulares mediante delegação. Traspassada, não por conduto dos mecanismos da concessão ou da permissão, normados pelo caput do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos; b) a delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais; c) a sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa

> mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público; d) para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, não por adjudicação em processo licitatório, regrado pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público; e) são atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações interpartes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extra forenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito;

Faltaria à atividade extrajudicial o elemento material presente nos serviços públicos, por isso Aliende Ribeiro (RIBEIRO, 2009, p.49) a considera atividade jurídica e não serviço público.

Adotando conceito mais amplo, notários e registradores seriam prestadores de serviços públicos, pois percebem emolumentos que, no que concerne à natureza destes, são classificados como tributos pelo Supremo Tribunal Federal, na espécie taxa (como na ADI 2653/MT). Cotejando o que estabelece o art. 145 da Carta Magna, as taxas seriam contrapartida pela prestação de serviços públicos, o que resultaria em classificar a atividade de notários e registradores também como prestação de serviço público, conforme analisa Naurican Lacerda (LACERDA, 2014, p.25):

> Há recorrente discussão sobre se a natureza da atividade notarial e registral é enquadrável como serviço público, ou não. Ribeiro[1] faz extensa análise dessa questão, não a considerando como serviço público por sua natureza de atividade jurídica, ao menos em sentido estrito.
> Estabelecer se a atividade notarial e registral pode ser classificada como serviço público encontra a grande dificuldade inicial de se estabelecer o que seria serviço público. Para os adeptos do conceito restrito, a atividade não se enquadraria como tal, pois lhe faltaria o aspecto material inerente aos serviços públicos.
> A Constituição Federal adota conceito amplo de serviço público no art. 145, II, quando estabelece que as taxas são espécies de tributos que remuneram o exercício do poder de polícia ou os serviços públicos. Assim, nesse sentido, poder-se-ia dizer que a norma constitucional se inclinaria por considerar a atividade das serventias extrajudiciais como serviço público, já que os emolumentos possuem caráter de taxa, ao menos do ponto de vista do usuário que as paga, conforme nos ensina Benício (BENECIO, 2005), com amparo em decisões do Supremo Tribunal Federal por ele citadas.
> Araújo (ARAÙJO, 2005) adota concepção ampla do que seja serviço público. Para o autor, as atividades exercidas pelo Estado, ou por outrem em seu nome, para a consecução de finalidades de interesse público se enquadrariam nesse

> conceito de serviço, desde que sob regime, ao menos parcialmente, público. Como já se disse, para aqueles que, como Aliende (RIBEIRO, 2009), adotam a definição restritiva de serviço público, a atividade notarial e registral não se enquadraria em tal categoria; seria uma função pública, não um serviço público.
> Esse o posicionamento do Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal, colhido em seu voto no julgamento da ADI 3.151-MT, de 8/6/2005, em que o magistrado se manifesta no sentido de que notários e registradores exercem função pública semelhante às funções de defesa nacional, segurança pública, controle externo, entre tantas outras atividades de cunho público, mas não prestam serviço público.

Valter Ceneviva (CENEVIVA, 2008), seguramente um dos mais ilustres doutrinadores dessa matéria, adotou interpretação própria, extraída da dicção da Lei 8.935/1994, Lei dos Notários e Registradores. Como único reparo que se pode fazer é de que a natureza da atividade não é alterada pela lei ordinária, mas trazida pela própria Constituição Federal, conforme os julgados já citados bem explicitam (mormente a ADI 1183/DF):

> Discutiu-se em nosso país e no exterior se o tabelião é exercente de funções parajurisdicionais, se o notariado tem caráter institucional ou se é um serviço. A Lei n. 8.935/94 resolveu o problema, afirmando que notários e registradores são profissionais do direito, mas praticantes de serviço do interesse público decorrente das garantias de estabilidade e de comprovação do direito resultantes de sua atuação.

A natureza jurídica de taxa dos emolumentos tem sido reiteradamente afirmada pelo Supremo Tribunal Federal em inúmeros julgamentos, como na ADI nº 1.378/ES, na Adi 3887 SP, na ADI 3694/AP e na ADI 2653/MT, esta última transcrita abaixo:

> CONSTITUCIONAL.TRIBUTÁRIO. **CUSTAS** E **EMOLUMENTOS**: **NAT UREZA JURÍDICA**. BASE DE CÁLCULO. ALÍQUOTA: LIMITE. Lei 7.550, de 2001, do Estado de Mato Grosso. I. - As **custas** e os **emolumentos** são espécie tributária, são taxas. Precedentes do STF. II. - Inconstitucionalidade da Nota 1 (um) ao item 7 (sete) da Tabela A e da Nota 1 (um) ao item 27 (vinte e sete) da Tabela C, anexas à Lei 7.550/01, do Estado de Mato Grosso, porque ostentam base de cálculo própria de imposto, assim ofensivas ao disposto no art. 145, § 2º, da Constituição Federal. III. - As alíquotas dos **emolumentos**, no caso, porque não excessivas e porque têm um limite, não são desproporcionadas ao custo do serviço que remuneram. IV. - Inocorrência, na hipótese, do fenômeno da inconstitucionalidade por "arrastamento" ou "atração". V. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, em parte.

A qualificação das taxas judiciais como tributo na espécie taxa é ainda mais pacificado, sendo praticamente isento de discussões. Um dos julgados que fazem parte da jurisprudência nesse sentido é a ADI 3.124/MG. No voto do Ministro Alexandre

de Moraes, nesse julgamento, consignou-se que as custas processuais devem ter valor fixado em razão do custo do serviço, como contraprestação, com a possibilidade de ter valor varável em razão do valor da causa:

> As custas processuais são, em essência, tributo. Conforme destacado pelo saudoso Ministro TEORI ZAVASCKI, quando da apreciação da medida cautelar na ADI 5.470, aludindo a pronunciamento feito pelo Min. MOREIRA ALVES no julgamento da Representação 1.077, "as custas judiciais, cuja natureza jurídica é de taxa, encontram fundamento de validade no art. 145, II, da Constituição, sendo cobradas em virtude da prestação efetiva de serviços públicos específicos e divisíveis. Assim como qualquer tributo da mesma espécie, o valor das custas judiciais deve necessariamente guardar correlação com o custo real do serviço sobre o qual incide".

Na ADI 3.887/SP, a Suprema Corte confirmou entendimento de que, analogamente às taxas judiciais, os emolumentos também podem ter valores variáveis, nesse caso em função do valor do negócio:

> Emolumentos. Serviços notariais e de registro. Art. 145, § 2°, da Constituição Federal.
> 1. Não há inconstitucionalidade quando a regra impugnada utiliza, pura e simplesmente, parâmetros que não provocam a identidade vedada pelo art. 145, § 2°, da Constituição Federal. No caso, os valores são utilizados apenas como padrão para determinar o valor dos emolumentos.
> 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Resultado Final: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente a ação direta.

Como fundamento da estipulação de valores crescentes de emolumentos em função do valor do negócio jurídico, sendo um elemento integrante da composição do valor da justa contraprestação pela atividade extrajudicial, está a responsabilidade civil pelos atos praticados por notários e registradores. Parcela dos emolumentos devem remunerar a responsabilidade civil dos titulares das serventias extrajudiciais. Todo o patrimônio do delegatário responde por qualquer dano provocado, não somente por ato dele diretamente, mas por qualquer dos seus prepostos. Sequer há como limitar essa responsabilidade, como é possível com a formação de pessoas jurídicas exploradoras de serviços públicos. Isso é o que estabelece a Lei 8.935/1994:

> Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso.

Esse é o principal argumento da variação do valor de acordo com o conteúdo financeiro do ato praticado, como prevê a Lei 10.169/2000 e também do porquê não se fixam valores únicos para atos de repercussões econômicas díspares. Outra justificativa é a busca da progressividade tributária. Apesar dos emolumentos terem

natureza de taxa, é de todo adequado que se busque a progressividade tributária, normalmente mais afeta aos impostos pessoais (CENEVIVA, 2008, p. 209):

> A lei estadual ou distrital determina o valor dos emolumentos cobráveis segundo o tipo de serviço (parágrafo único do art. 1). Compreende dois requisitos: a) satisfação do efetivo custo, ou seja, o desembolso real para a realização eficiente de cada uma das atividades atribuídas ao delegado e o da operação da serventia (custos fixos e variáveis); e *b)* adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados, atualizada segundo índices oficiais da variação do poder aquisitivo da moeda. *Adequada* e *suficiente,* no artigo, correspondem simultaneamente ao direito dos delegados (custeio mais retribuição) e à possibilidade dos destinatários do serviço, sobre os quais incide a taxa prevista nos regimentos de custas, que não pode ter força confiscatória (CF, art. 150, IV).

Como se viu, tanto a Constituição Federal de 1988 como o Código Tributário Nacional trazem definição idêntica do que seriam taxas. Mais ainda: pelos diversos julgados que tratam da matéria, verifica-se que já está bem pacificado, ao menos no seio do Supremo Tribunal Federal, a principal natureza jurídica dos emolumentos notariais e de registro e das taxas judiciárias.

O Conselho Nacional de Justiça vem realizando levantamentos e produzindo textos de extrema importância para a análise do Poder Judiciário, como os relatórios anuais Justiça em Números, assim como o Relatório de Custas Processuais 2019. Neste último, o CNJ diferencia custas judiciais de taxas judiciárias (CNJ. 2019, p.11):

> Tanto as custas judiciais, quanto a taxa judiciária têm natureza tributária de taxa, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) (SILVA, 2005), visto que são valores devidos ao Estado que surgem de uma prestação específica deste. O que diferencia essas duas taxas não é a natureza da cobrança, mas o tipo de serviço que está sendo financiado por cada uma delas. As custas judiciais, sendo devidas pelo processamento do feito, englobam, portanto, o financiamento do serviço prestado pelos distribuidores, escrivães, secretarias de tribunais, oficiais de justiça, contadores etc. A taxa judiciária, por seu turno, é devida em razão da atuação dos serviços dos magistrados e dos membros do Ministério Público. Ainda de acordo com jurisprudência do STF, as taxas resultam da prestação de serviço público específico e divisível, cuja base de cálculo é o valor da atividade estatal deferida diretamente ao contribuinte (BRASIL, 2000).
>
> O STF também se pronunciou no sentido de que tanto as taxas quanto as custas têm de estar intimamente ligadas ao custo que o processo tem para o Poder Judiciário, como pode ser lido abaixo: Sendo – como já se salientou – a taxa judiciária [...], taxa que serve de contraprestação à atuação de órgãos da justiça cujas despesas não sejam cobertas por custas e emolumentos, tem ela – como toda taxa com caráter de contraprestação – um limite, que é o custo da atividade do Estado, dirigido àquele contribuinte. Esse limite, evidente, é relativo, dada a dificuldade de se saber, exatamente, o custo dos serviços a que corresponde tal prestação.

Neste trabalho, os termos custas processuais, taxas judiciárias e custas judiciais são todos utilizados para descrever as despesas desembolsadas pelas partes no âmbito de um processo judicial. O STF possui entendimento consolidado quanto à possibilidade de fixação de valores progressivos para as custas processuais, como na ADI 2655/MT:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 7.603, DE 27.12.2001, DO ESTADO DE MATO GROSSO. CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 5º, XXXV, LXXIV, 7º, IV, 22, I, 145, II E § 2º E 154, I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A jurisprudência desta Corte vem admitindo o cálculo das custas judiciais com base no valor da causa, desde que mantida razoável correlação com o custo da atividade prestada. Precedentes: ADI 948, Francisco Rezek, DJ 17.03.2000, ADI 1.926-MC, Sepúlveda Pertence, DJ 10.09.1999, ADI 1.651-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 11.09.98 e a ADI 1.889-MC, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 14.11.2002. Presentes um valor mínimo e um valor máximo a ser cobrado a título de custas judiciais, além de uma alíquota razoável (um por cento), não cabe reconhecer qualquer risco de inviabilidade da prestação jurisdicional ou de comprometimento ao princípio do acesso ao Judiciário. Precedentes: ADI 2.040-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 25.02.2000 e ADI 2.078-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 18.05.2001.

Apesar de possuírem a mesma conformação jurídica, a arrecadação de ambas tem significado realidades bem díspares no que diz respeito àqueles que de fato suportam o ônus econômico dessas atividades, conforme se discutirá a seguir.

3 – Justiça tributária: quem custeia o Poder Judiciário e quem mais se beneficia diretamente dele

Não há dúvida de que o Poder Judiciário é alicerce do Estado Democrático de Direito, que não existe sem as garantias de uma prestação jurisdicional escorreita e acessível a todos, como bem lecionam Garth e Cappelletti (CAPPELLETTI; GARTH, P.10). Qual seria a utilidade de um direito que não pudesse ser exigido?

Entretanto, algumas parcelas da sociedade se beneficiam de forma mais direta do que outras. Boaventura de Sousa Santos (SANTOS, 1986, p.19) discorre sobre três classes de obstáculos ao eficaz acesso à Justiça: sociais, econômicos e culturais. No aspecto econômico, as causas de menor valor terminam por ter custo proporcionalmente maior do que as de maior valor, não somente pelo piso das custas judiciais, mas também pelo seu teto. Quanto menor o teto de custas judiciais de um tribunal, menores os custos judiciais para litigantes de grandes causas. Por isso, verificou-se que o custo processual

proporcional das causas de menor valor era maior do que aquele em que as quantias envolvidas eram maiores.

Esse quadro descrito por Santos significa burla ao princípio da progressividade. Ainda que tal princípio seja previsto para os impostos pessoais, ele pode e deve ser aplicado com adaptações também às taxas. Assim como ocorre espécie tributária imposto, deveria ser buscado que taxas fossem tanto maiores quanto maior a capacidade contributiva, até um limite máximo em que o valor total arrecadado seja igual ao dispendido do Estado com a prestação do serviço. Ao menos, não há justificativa para que haja regime tributário regressivo como vem ocorrendo com as taxas judiciárias. Isso termina por ser utilizado quando se fixa o valor das taxas judiciárias de acordo com o valor da demanda.

Santos (SANTOS, 1986, p.20) ainda advoga sobre a necessidade de melhor distribuição dos custos judiciais, incluindo também o impacto da demora processual que é maior para as partes de menor capacidade econômica (SANTOS, 1986, p. 19): "*a lentidão dos processos, pode ser facilmente convertido num custo económico adicional e este é proporcionalmente mais gravoso para os cidadãos de menos recursos".* Essa análise do tempo envolvido não é realizada neste trabalho, mas, como já se disse, as evidências são no sentido de que os atos praticados por serventias extrajudiciais são mais céleres do que os mesmos atos realizados diretamente pelo Poder Judiciário (SINOREGSP, 2017, p.58), o que implica menores custos, advindos da demora, para as partes também.

No ano de 2020, de acordo com o Relatório Justiça em Números 2021 (CNJ, 2021, p.74), as despesas totais do Poder Judiciário foram de cerca de R$100 bilhões reais: "*Para o orçamento de 2020, as despesas totais do Poder Judiciário nacional foram de R$ 100,06 bilhões de reais*". Ao mesmo tempo, no mesmo relatório (CNJ, 2021, p.80), consigna-se que a arrecadação de custas processuais e emolumentos correspondeu a somente cerca de R$10,8 bilhões, aproximadamente 10,8% das despesas:

> Computam-se na arrecadação os recolhimentos com custas, fase de execução, emolumentos e eventuais taxas (R$ 10,8 bilhões, 17,3% da arrecadação), as receitas decorrentes do imposto causa mortis nos inventários/arrolamentos judiciais (R$ 8,2 bilhões, 13,1%), a atividade de execução fiscal (R$ 40,2 bilhões, 64,4%), a execução previdenciária (R$ 2,8 bilhões, 4,5%), a execução das penalidades impostas pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho (R$ 7,7 milhões, 0,01%) e a receita de imposto de renda (R$ 449,6 milhões, 0,7%).

Analisando somente o arrecadado com custas processuais, verificamos um quadro de extrema injustiça tributária. Grande parte do custeio da atividade judicial advém não daqueles que se utilizam do processo, mas da população em geral. Cerca de 90% do orçamento do Poder Judiciário é arcado pelas receitas de tributos estaduais e da União advindas de outras fontes que não a das custas processuais e emolumentos, mas do orçamento geral. Em 2020, de acordo com o Relatório Justiça em Números 2021 (CNJ, 2021, p.77), isso consumiu cerca de 90 bilhões de reais. Esse quadro representa substancial transferência de renda da população em geral para aqueles que se utilizam diretamente do Poder Judiciário.

Esse valor de déficit de cerca de R$90 bilhões não transparece imediatamente nos relatórios do Conselho Nacional de Justiça, pois esse órgão inclui como receita do Poder Judiciário os tributos recolhidos para Estados e Municípios em virtude de processos judiciais, como os valores de ITCMD e demais quantias arrecadadas para as fazendas públicas, e não somente as custas processuais que são as taxas que deveriam remunerar os serviços. Em tese, essas outras cifras não se enquadram como receitas do Poder Judiciário mas de outras receitas públicas obtidas por meio da máquina judicial.

Existe um equívoco no relatório do CNJ do ano de 2021 ao expressar que as despesas do Poder Judiciário representariam 11% das despesas totais do Poder Público, pois somente o orçamento da União já é da ordem de 3 trilhões de reais e 11% disso já seria mais de três vezes o valor total dessas despesas, que são cerca de 100 bilhões ao ano (CNJ, 2021, p.77):

> As despesas totais do Poder Judiciário correspondem a 1,3% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, ou a 11% dos gastos totais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
>
> Em 2020, o custo pelo serviço de Justiça foi de R$ 475,51 por habitante, R$ 25,6 a menos, por pessoa, do que no último ano, conforme apresentado na Figura 28[17]. Se desconsiderados os gastos com servidores(as) inativos(as), nota-se uma certa estagnação nos gastos por habitante, com sutil diminuição na ordem de 2,07% de 2019 para 2020.

A estimativa mais aproximada é aquela constante no Relatório Justiça em Números de 2020, que é de cerca de 2,7% dos gastos totais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para efeitos comparativos, pois nem os municípios nem o Distrito Federal custeiam o Poder Judiciário, somente os estados e a União (CNJ, 2020, p.74):

> E m 2019, as despesas totais do Poder Judiciário somaram R$ 100,2 bilhões, aumento de 2,6% em relação a 2018. As despesas referentes aos anos anteriores foram corrigidas conforme o índice de inflação IPCA, o que elimina o efeito da inflação. Esse crescimento foi
> ocasionado, especialmente, em razão da variação na rubrica das despesas com recursos humanos, que cresceram em 2,2%, e das outras despesas correntes, que cresceram em 7,4%. É importante destacar que, nos últimos 8 anos (2011-2019), o volume processual cresceu em proporção às despesas, com elevação média anual de 4,7% ao ano na quantidade de processos baixados e de 2,5% no volume do acervo, acompanhando a variação de 3,4% das despesas. As despesas totais do Poder Judiciário correspondem a 1,5% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, ou a 2,7% dos gastos totais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Em 2019, o custo pelo serviço de Justiça foi de R$ 479,16 por habitante, R$ 10,7 a mais, por pessoa, do que no ano de 2018, conforme apresentado na Figura 196. Cabe informar que 18,5% das despesas são referentes a gastos com inativos, dessa forma pode-se afirmar que o Judiciário cumpre o papel previdenciário no pagamento de aposentadorias e pensões7 . Descontadas tais despesas, o gasto efetivo para o funcionamento do Poder Judiciário é de R$ 81,6 bilhões, a despesa por habitante é de R$ 390,38, e consome-se 1,2% do PIB.

No relatório sobre custas processuais do CNJ, há a análise de que o financiamento poderia ser feito pelos usuários do serviço jurisdicional, mas que isso não ocorre (CNJ, 2019, p.10):

> O financiamento da prestação jurisdicional poderia, teoricamente, ser feito pelos usuários deste serviço, mas, como os valores cobrados destes usuários são, via de regra, insuficientes para o custeio do Poder Judiciário, acaba-se tendo, de fato, um financiamento misto desta prestação, sendo a maior parte financiada pela totalidade da sociedade (REMÍGIO, 2002). Apesar disso, as custas processuais não deixam de constituir uma importante fonte de recursos para a viabilização dos serviços judiciários.

Na tabela a seguir, temos as despesas totais de cada tribunal estadual e quanto a fazenda pública estadual tem de suprir, por meio da arrecadação de outros tributos, o custo do Poder Judiciário.

sigla	% taxas e emolumentos	Despesa Total do Tribunal	Despesas com fontes de recursos nas taxas judiciais e emolumentos - recolhidos pelas partes envolvidas	Despesas com fontes de recursos do orçamento geral do Estado - custeadas por toda a sociedade
TJSP	37,6%	$ 12.088.192.307,47	$ 4.544.131.883,13	$ 7.544.060.424,34
TJMG	21,3%	$ 6.396.561.673,98	$ 1.364.187.171,44	$ 5.032.374.502,54
TJPR	20,7%	$ 2.723.588.046,24	$ 564.977.455,75	$ 2.158.610.590,49
Todos os TJs	17,8%	$ 57.684.840.891,31	$ 10.261.578.037,65	$ 47.423.262.853,66
TJSC	17,0%	$ 2.403.147.285,01	$ 408.378.362,59	$ 1.994.768.922,42
TJGO	16,4%	$ 2.506.777.721,34	$ 412.319.217,60	$ 2.094.458.503,74
TJRJ	16,1%	$ 4.629.690.693,94	$ 746.541.385,67	$ 3.883.149.308,27
TJRO	14,7%	$ 776.494.944,31	$ 113.916.957,40	$ 662.577.986,91
TJPI	12,9%	$ 655.989.518,08	$ 84.345.255,61	$ 571.644.262,47
TJAM	12,6%	$ 729.858.613,04	$ 91.969.370,42	$ 637.889.242,62
TJMT	12,0%	$ 1.716.265.769,74	$ 206.316.799,05	$ 1.509.948.970,69
TJPA	11,6%	$ 1.207.973.770,77	$ 140.603.699,00	$ 1.067.370.071,77
TJMS	11,4%	$ 1.057.896.969,63	$ 120.108.873,75	$ 937.788.095,88
TJPE	11,3%	$ 1.738.934.001,35	$ 196.429.154,48	$ 1.542.504.846,87
TJBA	11,1%	$ 3.609.165.216,75	$ 401.916.754,88	$ 3.207.248.461,87
TJTO	11,0%	$ 657.852.734,08	$ 72.327.609,14	$ 585.525.124,94
TJMA	10,0%	$ 1.359.736.791,69	$ 136.431.664,65	$ 1.223.305.127,04
TJPB	10,0%	$ 768.317.933,75	$ 76.708.482,47	$ 691.609.451,28
TJCE	8,8%	$ 1.353.992.696,58	$ 118.781.524,97	$ 1.235.211.171,61
TJSE	6,9%	$ 619.049.214,71	$ 42.429.579,48	$ 576.619.635,23
TJAC	6,1%	$ 294.371.209,48	$ 17.820.051,56	$ 276.551.157,92
TJRS	5,9%	$ 3.813.727.897,25	$ 224.282.738,83	$ 3.589.445.158,42
TJES	5,4%	$ 1.501.183.499,20	$ 81.044.042,83	$ 1.420.139.456,37
TJRR	4,3%	$ 265.609.191,43	$ 11.550.872,24	$ 254.058.319,19
TJAL	4,3%	$ 570.893.257,02	$ 24.398.467,90	$ 546.494.789,12
TJRN	2,5%	$ 901.181.130,53	$ 22.213.866,61	$ 878.967.263,92

TJAP	2,2%	$ 339.842.210,59	$ 7.351.796,33	$ 332.490.414,26
TJDFT	1,0%	$ 2.998.546.593,35	$ 30.094.999,87	$ 2.968.451.593,48

Fonte : Dados informados pelos tribunais ao CNJ em 2020.

Como se observa, a atividade judiciária dos estados e Distrito Federal onera as fazendas públicas em mais de R$47 bilhões de reais por ano, pois, para uma despesa de cerca de R$ 57 bilhões de reais, apenas R$10 bilhões foram obtidos por meio de custas processuais e emolumentos. Isso significa que a fonte de 82,2% dos recursos é de outros tributos estaduais, não das custas judiciais e emolumentos. Dessa forma, como consta no dado agregado para todos os estados e Distrito Federal, os valores arrecadados pelos tribunais de justiça estaduais correspondem somente a 17,8% de suas despesas. Como vemos, o Estado de São Paulo é o menos deficitário, enquanto o Poder Judiciário do Distrito Federal é o que mais onera o Poder Público, pois a União deve suprir 99% de suas despesas.

É importante ressaltar que parte dessas receitas são obtidas dos emolumentos das serventias extrajudiciais, senão o déficit seria ainda maior. Não existe discriminação da parcela que corresponde à atividade notarial e registral nos dados informados pelos tribunais estaduais ao CNJ.

A diferenças nos déficits pode se originar nos valores diversos de valores de custas (CNJ, 2019, p.14):

> Na Justiça Federal, as custas iniciais são fixadas e uniformizadas para todos os órgãos. Elas são calculadas como 0,5% do valor da causa, garantindo-se um mínimo de R$5,32 e um máximo de R$957,69.
> ...
> Os valores mínimos das custas judiciais variam de R$5,32, na Justiça Federal, a R$557,94 no TJMT.

O Estado de São Paulo possui o menor déficit percentual, de cerca de 62,4%, provavelmente por cobrar um teto de 1% sobre o valor da causa para primeira instância e 4% para recursos, limitados a um teto próximo de cem mil reais. Enquanto isso, na Justiça Federal e no TJDFT, o valor mínimo de custas iniciais é próximo de cinco reais. Esse valor é inferior ao custo de um refrigerante em muitos locais. E dentre aqueles que irão pagar pela prática de custas tão irrisórias, estão aqueles que raramente dispõem de recursos para adquirir tal bebida, que é a parte economicamente mais vulnerável da população brasileira.

No quadro a seguir, temos levantamento do CNJ sobre as custas judiciais de cada estado (CNJ, 2019, p.19):

Tabela 1— Valores simulados das custas judiciais, dependendo do valor da causa

REGIÃO	TRIBUNAL	VALOR DA CAUSA (EM R$)				
		20.000,00	50.000,00	100.000,00	500.000,00	1.000.000,00
NORTE	Acre	300,00	750,00	1.500,00	7.500,00	15.000,00
	Amazonas	993,60	1.312,56	2.362,60	7.875,35	11.812,80
	Amapá	390,24	840,24	1.590,24	7.590,24	15.090,24
	Pará	766,45	1.666,70	2.993,93	6.938,39	7.563,46
	Rondônia	400,00	1.000,00	2.000,00	10.000,00	20.000,00
	Roraima	261,78	789,34	1.528,66	1.578,66	1.578,66
	Tocantins	400,00	1.250,00	2.500,00	16.500,00	29.000,00
NORDESTE	Alagoas	449,58	549,63	719,28	2.080,83	3.605,75
	Bahia	1.500,00	2.567,40	4.659,84	12.500,00	25.000,00
	Ceará	1.657,85	2.260,48	3.814,97	7.178,25	7.178,25
	Maranhão	798,90	1.799,30	4.044,50	8.323,90	10.812,10
	Paraíba	1.309,60	3.274,00	6.548,00	12.500,00	20.096,00
	Pernambuco (Cartórios Não Oficializados – Interior)	1.200,00	3.000,00	5.623,69	9.623,69	14.623,69
	Pernambuco (Cartórios Não Oficializados – Capital)	288,81	588,81	1.088,81	5.088,81	10.088,81
	Pernambuco (Cartórios Oficializados)	514,13	1.054,13	1.954,13	9.154,13	14.623,69
	Piauí	2.001,52	4.339,33	7.506,34	15.161,06	21.314,10
	Rio Grande do Norte	354,25	566,81	1.133,62	4.605,33	6.376,61
	Sergipe	729,92	1.490,78	3.179,99	10.019,99	15.748,27
CENTRO-OESTE	Distrito Federal	400,00	502,34	502,34	502,34	502,34
	Goiás	876,00	1.882,00	3.642,34	11.499,40	24.475,40
	Mato Grosso do Sul	1.006,95	2.157,75	2.877,00	3.452,40	4.171,65
	Mato Grosso	613,40	1.000,00	2.000,00	8.848,67	13.848,67
SUDESTE	Espírito Santo	300,00	750,00	1.500,00	7.500,00	15.000,00
	Minas Gerais	391,66	682,71	1.228,87	3.780,05	6.496,50
	Rio de Janeiro	701,01	1.301,01	2.301,01	10.301,01	20.301,01
	São Paulo	200,00	500,00	1.000,00	5.000,00	10.000,00
SUL	Paraná	1.032,74	Indefinido	Indefinido	2.281,70	2.531,70
	Rio Grande do Sul	939,20	1.790,00	3.580,00	16.550,00	30.718,00
	Santa Catarina	560,00	1.400,00	2.800,00	5.000,00	5.000,00
JUSTIÇA DA UNIÃO	Justiça Federal	100,00	250,00	500,00	957,69	957,69
	STF	415,56	415,56	415,56	415,56	415,56
	STJ	372,22	372,22	372,22	372,22	372,22

A situação é ainda pior no âmbito da Justiça Federal, pois somente cerca de 1% das despesas dos tribunais regionais federais tem como fonte o arrecadado das partes dos processos. Isso significa que a sociedade em geral é onerada pela atividade da Justiça Federal ,via outras fontes do orçamento geral da União. Isso é de extrema injustiça tributária. Os relatórios do CNJ enfatizam que os valores arrecadados referentes aos executivos fiscais federais superam as despesas da Justiça Federal, mas isso não afasta o

fato de que os devedores fiscais são aqueles que deveriam suportar os custos processuais, não a sociedade em geral, pois eles deram causa a essa despesa estatal.

Na prestação do serviço extrajudicial a situação é diametralmente oposta, havendo clara progressividade tributária. Não somente nenhum recurso do Poder Público é carreado para custear a atividade, como o maior destinatário dos valores auferidos é o Estado. Muitos atos são gratuitos, como registros de nascimentos e óbitos (Lei nº 9.534/1997), assim como a celebração de casamento para os que se declararem pobres, artigo 1.512 do Código Civil. Outro exemplo da progressividade está no registro de imóveis de menor valor, que possui desconto de 50% para primeiras aquisições pelo SFH (Lei nº6.015/1973), dentre diversas outras hipóteses de redução.

Como parte da pesquisa para este artigo, foram obtidos junto ao Conselho Nacional de Justiça os valores informados por todas as serventias extrajudiciais do país por meio da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011. Em uma análise inicial, foi possível obter os valores totais de arrecadação, de repasses direto ao Poder Público e das despesas operacionais das serventias, conforme totais abaixo:

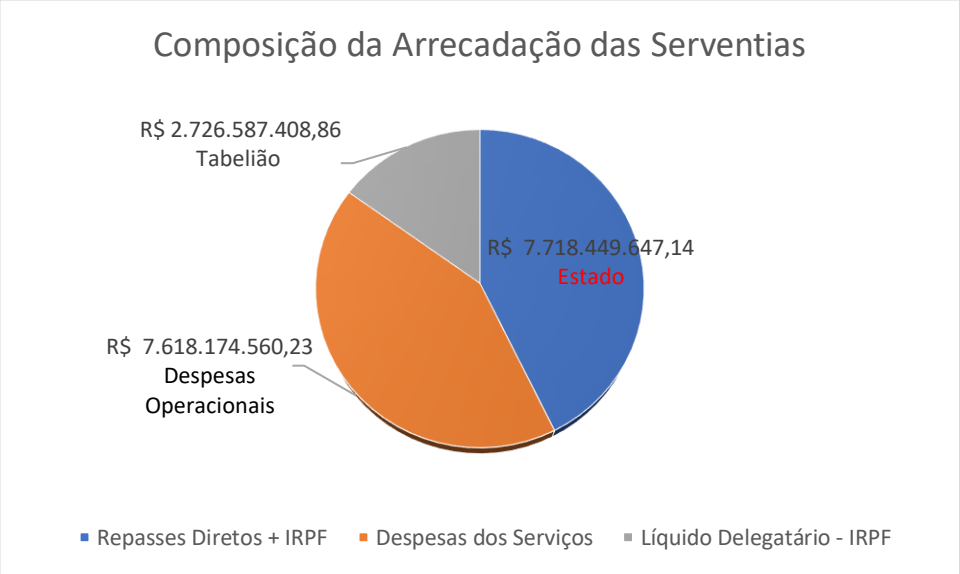
Quadro 1 – Destinação da Arrecadação das Serventias Extrajudiciais Ano de 2020.

Arrecada-ção Total Bruta	Repasses Diretos	Despesas Operacionais	IRPF	Líquido do delegatário (deduzido o IRPF)	Estado (repasses + IRPF)	Estado % sobre o total c/IR
R$ 18,023 bilhões	R$ 6,298 bilhões	R$ 7,718 bilhões	R$ 1,42 bilhões	R$ 2,726 bilhões	R$ 7,718 bilhões	42,82 %

Fonte: Dados obtidos junto ao Conselho Nacional de Justiça por meio da Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011 e Receita Federal.

Note-se que o resultado auferido pelos titulares das serventias extrajudiciais (de R$ 4,147 bilhões), é muito inferior ao resultado destinado diretamente ao Estado (R$ 7,718 bilhões incluído o valor do IRPF devido e R$ 6,298 bilhões sem essa parcela). Isso ocorre sem a atuação direta nenhuma do Poder Público. Desconsiderando a parcela

relativa ao imposto de renda, o Poder Público tem um resultado que equivale a 153% daquele do tabelião ou registrador. Considerando o valor do IRPF, esse percentual sobe para 287%, cálculo obtido acrescentando à receita pública o valor do IRPF e retirando essa mesma quantia do resultado do delegatário. A única despesa relevante do Poder Público com a atividade é aquela relativa à fiscalização. As demandas judiciais contra o Estado são extremamente raras[2], já que é muito mais simples e célere responsabilizar diretamente o titular da serventia.



Fonte: Dados obtidos junto ao Conselho Nacional de Justiça por meio da Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011 e Receita Federal.

É importante ressaltar que os valores repassados ao Poder Público não contêm aquilo que os estados arrecadam diretamente do usuário em razão da realização de atos notariais e registrais. Assim, os dados informados ao CNJ somente contêm as taxas arrecadadas diretamente aos entes públicos quando os delegatários são quem arrecadam os valores dos usuários e os repassam, como ocorre em São Paulo e Goiás. Ao contrário, quando as taxas são recolhidas pelas partes, como ocorre com o Funrejus no estado do

[2] Não existe levantamento da quantidade exata dessas demandas nem quanto isso representa em termos de valores, sendo essa afirmação oriunda da experiência e pesquisa em sites dos tribunais superiores realizadas pelo pesquisador. Da mesma forma, não existe levantamento dos valores despendidos pelos tribunais de justiça com a fiscalização da atividade extrajudicial. Esse levantamento seria muito útil e poderia constar dos relatórios do CNJ.

Paraná, esses valores estão fora desses dados, pois as serventias não realizam seu recolhimento.

Assim, os valores que são pagos aos entes públicos diretamente pelos usuários não estão incluídos nesses repasses informados, como o FRJ em Santa Catarina e o Funrejus no Paraná, que são devidos pelos atos notariais e registrais e cujos recolhimentos são somente fiscalizados pelas serventias extrajudiciais, que não realizam os respectivos atos sem a comprovação do adimplemento desses tributos.

4 - Conclusão

Após a análise da caracterização jurídica dos emolumentos e do atual quadro nacional de despesas do Poder Judiciário e das custas judiciais, verificou-se que a utilização dos serviços notariais e registrais são hábeis a promover maior justiça tributária, ao diminuir a regressividade tributária que as taxas judiciais promovem. Isso porque, enquanto as despesas do Poder Judiciário são custeadas em sua quase totalidade pelos orçamentos gerais da União e dos Estados, as serventias extrajudiciais são fontes de receitas para o Estado.

Ainda que o princípio da progressividade tributária seja previsto para os impostos, ele pode e deve ser aplicado com adaptações também às taxas, pelo menos nessa modalidade especial que é a prestação jurisdicional, que não se enquadra como serviço público estrito sendo. Assim como ocorre na espécie tributária imposto, deveria ser buscado que taxas fossem tanto maiores quanto maior a capacidade contributiva, até um limite máximo em que o valor total arrecadado seja igual ao dispendido do Estado com o Poder Judiciário. Ao menos, não há justificativa para que haja regime tributário regressivo como vem ocorrendo com as taxas judiciárias.

Foi demonstrado que a renda líquida auferida pelos titulares das serventias extrajudiciais (de R$ 2,727 bilhões), é muito inferior ao resultado destinado diretamente ao Estado pela atividade extrajudicial (R$ 7,718 bilhões). Esses números representam que a Poder Público recebe como resultado dos atos e notários e registradores 287% do que esses agentes obtêm. Isso ocorre sem atuação direta nenhuma do Poder Público ou despesas relevantes suas, exceto com a fiscalização, de custos diminutos, e raras demandas judiciais de responsabilização civil, que totalizam valores de baixa relevância.

Dessa forma, restou assentado que o custo dos atos processuais executados diretamente pelo Poder Judiciário é suportado pela população brasileira em geral, mesmo pelas camadas de pouquíssima capacidade econômica, sem que haja benefício direto de tal atividade. Anualmente são noventa bilhões de reais transferidos de todos, majoritariamente para benefício de parcela com maior capacidade econômica. Enquanto isso, não somente os atos realizados pelos serviços extrajudiciais são remunerados exclusivamente pelos diretamente interessados, como transferem para o Poder Público muito mais (287%) do que os agentes que realizam os atos percebem.

As custas judiciais de baixo valor são outro fator que levam ao grande déficit orçamentário da atividade judiciária brasileira e à injustiça tributária que isso acarreta. Não se pode conceber que o custo de um processo civil na Justiça Federal seja inferior ao de um refrigerante, lembrando que ainda há o benefício da justiça gratuita, quando necessário. Assim, nada impede que todos os tribunais brasileiros adotem custas judiciais similares ao Tribunal de Justiça de São Paulo, cujas custas iniciais são de 1% para primeiro grau e 4% para apelações. Caso todos os tribunais conseguissem o percentual de receita que o de São Paulo obtém, chegando a cerca de 40% das despesas, e os orçamentos púbicos tivessem que suprir somente 60%, ao invés de 90%, já haveria disponíveis trinta bilhões de reais anuais extras para utilização mais socialmente justa do que custear grandes litigantes ou devedores tributários.

Com isso, entende-se que para alcançar mais justiça tributária na prestação jurisdicional, deveria haver aumento da delegação de atividades judiciais, além de majoração das custas processais, ao menos aos moldes daqueles praticados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Alguém sempre paga pelo almoço, que não continue sendo toda a população brasileira ao invés de quem se beneficia diretamente da atuação do Poder Judiciário.

5 – Referências Bibliográficas

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Safe, 1998.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e Registradores Comentada.** 6. Ed. São Paulo: Editoria Saraiva, 2008.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada.** 17. Ed. São Paulo: Editoria Saraiva, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Diagnóstico das Custas Processuais Praticadas nos Tribunais. Brasilia: CNJ, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2020**. Brasília: CNJ, 2020.

FRIEDMAN, Milton. ***There's No Such Thing as a Free Lunch***. Chicago: *Open Court Publishing Company*, 1975.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **A tragédia do Judiciário.** Revista de Direito Administrativo – RDA. Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set.-dez. 2014.

LACERDA, Naurican Ludovico. **Delegação da Atividade Notarial e Registral. Caracterização jurídica e conveniência do atual modelo constitucional**. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 9 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da Função Pública Notarial e de Registro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à Sociologia da Administração da Justiça, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n° 21, p. 11-37. Coimbra: Universidade de Coimbra, novembro de 1986, p. 20.

SENDRETTI, Lilian. **Justiça e Moralidade na Tributação**: tensões entre equidade, liberdade e eficiência. 159 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

SINOREGSP. Sucesso comprovado pelas estatísticas marca os dez anos da Lei 11.441. **Revista Cartórios com Você**, nº 6, pp. 58-63. Disponível em <sinoregsp.org.br/wp-content/uploads/2017/06/cartorios_com_voce_6.pdf>. Acesso em: 14 de mar 2021.