

ITBI, EMOLUMENTOS E O TEMA 1113 DO STJ: LIMITES DO PRECEDENTE REPETITIVO E REFLEXOS NA ATIVIDADE REGISTRAL

Matheus Paranaguá Garcia¹

RESUMO: O presente artigo tem como objeto a análise crítica do Tema Repetitivo nº 1.113 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que fixou a base de cálculo do ITBI como o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, com presunção do valor declarado pelo contribuinte e impossibilidade de adoção unilateral de “valor de referência” pelo Município. Demonstra-se que a tese firmada se limita ao imposto municipal e não alcança os emolumentos cartorários, de natureza jurídica diversa, regulados por leis estaduais específicas. Utiliza-se o método dogmático-analítico, com exame da legislação constitucional e infraconstitucional (CF/88, CTN, Lei nº 10.169/2000), da doutrina registral e administrativa e da jurisprudência recente dos Tribunais de Justiça de São Paulo e da Bahia. Discute-se, ainda, a inadequação do manejo de mandado de segurança contra atos de oficiais de registro, ante a inexistência de poder decisório autônomo e a existência da via própria da suscitação de dúvida. Conclui-se que a extensão do Tema 1.113 aos emolumentos é juridicamente indevida, por violar os limites objetivos do precedente, a legalidade estrita e a autonomia normativa estadual, devendo prevalecer as tabelas de emolumentos previstas em lei.

Palavras-chave: ITBI. Emolumentos. Tema 1113/STJ. Precedentes. Atividade registral. Mandado de segurança.

INTRODUÇÃO

A delimitação da base de cálculo do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) sempre constituiu objeto de controvérsia no âmbito jurídico, especialmente diante da

¹ Advogado. Pós-Graduando em Direito Imobiliário e Práticas Extrajudiciais pela Faculdade Baiana de Direito e Gestão. Graduado em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” - UNESP.

divergência entre a adoção do valor venal de referência, fixado unilateralmente pelos municípios e o valor efetivamente praticado na transação imobiliária.

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Tema Repetitivo nº 1.113, buscou pacificar este problema e fixou a tese de que “a base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, não estando vinculada à base de cálculo utilizada para o IPTU, que poderá ser afastada pelo valor da transação declarado pelo contribuinte, salvo se houver indícios de fraude ou simulação”².

A decisão teve grande repercussão prática e consolidou o entendimento que privilegia a autonomia do contribuinte e restringe a atuação do poder municipal na fixação da base de cálculo do tributo.

Todavia, a utilização indevida desse precedente qualificado tem levado, em diversas situações, à tentativa de estender seus efeitos para além do âmbito tributário, atingindo indevidamente os emolumentos cartorários, que possuem natureza jurídica diversa.

O presente artigo tem por objetivo analisar criticamente os limites do Tema 1113 do STJ, especialmente no que se refere à sua inaplicabilidade aos emolumentos, que são regulados por leis estaduais específicas e possuem natureza de taxa remuneratória pelos serviços notariais e registrais.

Ademais, em análise complementar, será examinada a inadequação da utilização do mandado de segurança contra atos dos oficiais de registro, tendo em vista que tais agentes não detêm poder decisório próprio, mas atuam sob a fiscalização do Poder Judiciário.

1. O QUE FOI DECIDIDO NO TEMA 1113/STJ

O julgamento do Tema 1113 pelo STJ representou um marco interpretativo sobre a base de cálculo do ITBI. A controvérsia girava em torno da possibilidade de os municípios utilizarem o denominado “valor venal de referência” como base de cálculo, independentemente do valor da transação.

O STJ entendeu que a adoção automática do valor venal de referência violava a legalidade tributária, pois criava critério não previsto em lei.

² (STJ, REsp 1.937.821/SP, Rel. Min. Gurgel de Faria, j. 24/02/2022, DJe 03/03/2022).

A Corte definiu que a base de cálculo deve corresponder ao valor da transação, desde que compatível com o valor de mercado, cabendo à Administração Municipal o ônus de demonstrar indícios de fraude ou subfaturamento caso queira afastar o valor declarado pelo contribuinte. A publicação do acórdão firmou a seguinte tese:

- a) a base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, não estando vinculada à base de cálculo do IPTU, que nem sequer pode ser utilizada como piso de tributação;
- b) o valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, que somente pode ser afastada pelo fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio (art. 148 do CTN);
- c) o Município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p. 89), “a legalidade tributária impede que a Administração, a pretexto de buscar maior arrecadação, crie parâmetros de incidência não previstos em lei, sob pena de violar o princípio da tipicidade tributária”. Essa premissa esteve no cerne do Tema 1113.

Assim, a tese firmada no repetitivo pode ser resumida nos seguintes termos: (i) a base de cálculo do ITBI é o valor de mercado do imóvel; (ii) o valor venal de referência não pode ser utilizado de forma unilateral pelo município; (iii) o valor da transação declarado pelo contribuinte prevalece, salvo prova de fraude ou simulação.

Nessa esteira, a fim de descortinar o alcance do julgado e a possibilidade de extensão de seus efeitos contra os emolumentos dos Oficiais de Registro de Imóveis faz-se necessário, logo de início, esmiuçar as características mais relevantes da natureza jurídica do referido tributo e dos emolumentos.

1.1. ITBI: natureza jurídica e base de cálculo

O ITBI é um imposto de competência municipal previsto no artigo 156, II, da Constituição Federal, que incide sobre a transmissão inter vivos, a qualquer título, de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis. Sua natureza é eminentemente tributária, vinculada à ocorrência do fato gerador de transmissão onerosa.

Nos dizeres Alexandre Mazza (2022, p. 540)³, “o ITBI se distingue de outros tributos incidentes sobre a propriedade por incidir não sobre a titularidade, mas sobre o ato jurídico da transmissão, caracterizando-se como tributo de natureza real”.

A base de cálculo do ITBI, por sua vez, corresponde ao valor venal do bem transmitido, entendido como o valor de mercado em condições normais.

O Código Tributário Nacional, em seu artigo 38, dispõe expressamente que “a base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos”.

A controvérsia, contudo, sempre residiu em determinar como se apura esse valor venal. Municípios, como São Paulo, criaram mecanismos de “valor venal de referência”, fixado por tabelas próprias, quase sempre superiores ao valor declarado pelos contribuintes.

O Tema 1113 veio exatamente para delimitar essa prática, impedindo que os municípios adotem critérios arbitrários e sem respaldo legal.

2. LIMITAÇÕES DO TEMA 1113 E A AUSÊNCIA DE DISCUSSÃO SOBRE OS EMOLUMENTOS

A decisão da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Tema 1113, representou importante marco na interpretação da base de cálculo do ITBI, ao estabelecer que a base de cálculo deve refletir o valor real da transação, em condições normais de mercado, afastando a prática municipal de adotar unilateralmente o denominado *valor venal de referência*.

Trata-se de precedente vinculante, nos termos do art. 927, III, do CPC, com eficácia obrigatória para todo o Judiciário, cuja finalidade é impedir arbitrariedades na cobrança do tributo e assegurar maior aderência ao princípio da capacidade contributiva.

Entretanto, é preciso sublinhar que o precedente se limita exclusivamente ao campo tributário do ITBI.

Não há, no acórdão, qualquer incursão sobre a disciplina dos emolumentos notariais e registrais.

Aqui reside a distinção central deste artigo: enquanto o ITBI é imposto de competência municipal, os emolumentos constituem taxas remuneratórias pela prestação de serviços públicos específicos e divisíveis, delegados a notários e registradores.

A Constituição Federal, em seu art. 145, II, prevê a taxa como espécie tributária vinculada a uma atuação estatal concreta, seja em razão do exercício do poder de polícia, seja em razão da utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível.

É justamente nessa categoria que se enquadram os emolumentos. Como bem observa Luiz Guilherme Loureiro, *“os emolumentos possuem natureza de taxa remuneratória, não podendo ser confundidos com impostos, pois decorrem da contraprestação de serviços públicos delegados”* (LOUREIRO, 2021, p. 75).

A diferença entre imposto e taxa é fundamental. O imposto (como o ITBI) é tributo não vinculado, cuja cobrança independe de uma atuação estatal específica dirigida ao contribuinte; destina-se, em regra, ao custeio geral das atividades do Estado.

Já a taxa (como os emolumentos) é tributo vinculado, diretamente relacionado a um serviço prestado ou posto à disposição do usuário. Por isso, não se pode aplicar à taxa de serviços notariais e registrais o mesmo raciocínio utilizado para o imposto municipal.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro reforça essa distinção ao afirmar que *“a taxa caracteriza-se pela compulsoriedade, mas também pela vinculação a uma atividade estatal específica, de forma que o contribuinte apenas a paga porque usufrui de um serviço público divisível ou está sujeito a uma atuação estatal concreta”* (DI PIETRO, 2020, p. 388).

Assim, os emolumentos não são receitas genéricas, mas valores devidos em razão da prática de atos notariais e registrais que beneficiam diretamente o interessado.

Nessa linha, a Lei n. 10.169/2000 — que regulamenta o art. 236, § 2º, da Constituição — atribuiu aos Estados a competência para fixar, por meio de lei, as tabelas de emolumentos, devendo observar critérios de proporcionalidade e vedação ao confisco. Trata-se de regime jurídico próprio, distinto do sistema tributário dos impostos municipais.

Nesse contexto, é crucial observar que o acórdão do Tema 1.113 não fez qualquer menção aos emolumentos ou às serventias extrajudiciais. O julgamento esteve integralmente limitado à definição da base de cálculo do ITBI, com foco exclusivo no cotejo entre o “valor venal de referência” fixado unilateralmente pelo Município e o valor real da transação.

Nenhuma passagem do voto do Ministro Relator ou da tese firmada analisou a disciplina dos emolumentos, sua natureza jurídica, sua forma de cálculo ou mesmo a atividade dos notários e registradores. Trata-se, portanto, de precedente cujo alcance deve ser aplicado nos estritos limites em que foi proferido. Qualquer extensão hermenêutica, ainda que com boa intenção, configura anomalia interpretativa e afronta os limites objetivos fixados pelo art. 927, § 3º, do CPC.

Ao contrário, a decisão circunscreveu-se ao campo tributário do imposto municipal, em estrita conformidade com os arts. 35 e 38 do CTN.

Essa omissão não pode ser suprida pelo intérprete. Pelo contrário, deve-se respeitar os limites objetivos do precedente (CPC, art. 927, §3º), aplicando-o apenas à matéria expressamente decidida.

Estender os efeitos do Tema 1113 para os emolumentos, como por vezes tem ocorrido em julgados de primeira instância ou até mesmo por iniciativa do próprio juízo *extra petita*, configura verdadeira deformação hermenêutica, criando uma vinculação inexistente e desprovida de base legal ou jurisprudencial.

Conforme lembra Luiz Guilherme Loureiro⁴, “os emolumentos têm regime jurídico próprio, distinto de qualquer outro tributo, estando sua fixação atrelada às tabelas aprovadas pelas Assembleias Legislativas estaduais”.

Portanto, a ausência de qualquer referência a eles no Tema 1113 impede sua inclusão por interpretação ampliativa, sob pena de violação ao princípio da legalidade e ao próprio sistema de precedentes obrigatórios.

A jurisprudência paulista tem sido firme nesse ponto, reconhecendo que o Tema 1113 não pode ser estendido para modificar a base de cálculo dos emolumentos.

Exemplo disso é julgado em que se afirmou no julgamento da apelação cível n.º 1059685-86.2022.8.26.0506, cuja relatoria e voto foram de lavra do Des. Osvaldo de Oliveira:

Os emolumentos são cobrados pelos Tabeliães de Notas ou Oficiais de Registro de Imóveis, estão atrelados à prestação de um serviço, e seu valor é definido na Lei Estadual n.º 11.331/2002, que fixa três parâmetros para o cálculo, prevendo expressamente que pode ser utilizado o que for maior (art. 7º).

Dessa forma, revela-se lícita a sua cobrança com base no valor venal. Inaplicabilidade do decidido no Tema 1113/STJ, que versou somente sobre a base de cálculo do ITBI. Inexistência de vinculação entre a base de cálculo dos emolumentos e a do imposto municipal.⁵

⁴ (LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: Teoria e Prática*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 157).

⁵ (TJSP, Apelação Cível 1059685-86.2022.8.26.0506, Rel. Des. Osvaldo de Oliveira, j. 21.08.2024).

Esta decisão transparece que o ITBI, como imposto municipal, incide sobre a transmissão onerosa da propriedade imobiliária, possuindo caráter fiscal e destinação arrecadatória, ao passo que os emolumentos se qualificam como taxas de natureza remuneratória, vinculadas à prestação de serviço público delegado, de acordo com o art. 145, II, da Constituição Federal.

Essa diferença de natureza jurídica impede a transposição automática dos critérios de cálculo de um para outro.

Por isso, qualquer tentativa de vincular os emolumentos à disciplina fixada no Tema 1113 não apenas desvirtua o precedente, como também viola frontalmente o princípio da legalidade tributária

2.1 Regime jurídico dos emolumentos cartorários

A atividade registral, após a Constituição de 1988, passou a ser exercida em caráter privado por delegação do poder público, conforme o art. 236 da Constituição Federal, que estabelece a natureza pública do serviço e a obrigatoriedade de custeio por meio dos emolumentos.

Para regulamentar esse dispositivo constitucional, foi editada a Lei Federal nº 8.935/1994, que no art. 28 assegura aos notários e registradores o direito à percepção integral dos emolumentos pelos atos praticados, garantindo independência funcional no exercício de suas atribuições.

Antes mesmo da edição da Lei nº 8.935/94, a Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos) já previa, em seu art. 14, que os registradores tinham direito aos emolumentos fixados pelos regimentos de custas estaduais ou distritais, a serem pagos pelo interessado no ato do requerimento.

Posteriormente, a Lei Federal nº 10.169/2000 consolidou esse regime jurídico, determinando que os Estados e o Distrito Federal fixem, por meio de lei, o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelas serventias extrajudiciais, devendo esse valor corresponder ao efetivo custo e à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados.

No Estado de São Paulo, a regulamentação específica veio com a Lei Estadual nº 11.331/2002, cujo art. 1º define que o fato gerador dos emolumentos é a própria prestação do serviço público notarial e registral, estabelecendo que sua cobrança deve observar as tabelas anexas à lei.

Esse encadeamento normativo evidencia que os emolumentos possuem disciplina própria, autônoma e distinta da tributação sobre impostos municipais como o ITBI.

Segundo Luiz Guilherme Loureiro (2021, p. 75):

Os emolumentos possuem natureza jurídica de taxa, mas apresentam também peculiar feição remuneratória, na medida em que constituem a contraprestação dos serviços prestados em caráter privado pelos notários e registradores.⁶

O autor acrescenta que o Supremo Tribunal Federal, mesmo antes da Constituição de 1988, já consolidava o entendimento de que tais valores configuram verdadeiro “rendimento privado” dos delegatários.

Ademais, no julgamento da ADI 1.530-BA, o STF afirmou que a fixação dos emolumentos deve respeitar a vedação do art. 145, §2º, da Constituição Federal, não podendo ter a mesma base de cálculo dos impostos, reafirmando a natureza de taxa vinculada e específica (LOUREIRO, 2021, p. 88).

O silêncio do acórdão quanto aos emolumentos é eloquente: ao limitar-se ao ITBI, o precedente não pode ser manipulado para alcançar matéria estranha ao que foi discutido e decidido.

O julgamento esteve integralmente limitado à definição da base de cálculo do ITBI, com foco exclusivo no cotejo entre o “valor venal de referência” fixado unilateralmente pelo Município e o valor real da transação.

Trata-se, portanto, de precedente cujo alcance deve ser aplicado nos estritos limites em que foi proferido.

O ITBI, como imposto municipal, possui caráter fiscal e destinação arrecadatória, enquanto os emolumentos se qualificam como taxas de natureza remuneratória, vinculadas à prestação de serviço público delegado, de acordo com o art. 145, II, da Constituição Federal. Essa diferença de natureza jurídica impede a transposição automática dos critérios de cálculo de um para outro.

Assim, os emolumentos possuem um sistema normativo completo, autônomo, e que não se comunica com a disciplina dos impostos municipais.

2.3. A indevida extensão do Tema 1113 aos emolumentos

A partir da consolidação da tese repetitiva no Tema 1113/STJ, verificou-se, em diversos processos judiciais, uma tendência preocupante: a tentativa de estender os efeitos do precedente, que se restringe ao ITBI, para a disciplina dos emolumentos cartorários. Em algumas situações, essa extensão é provocada pelas próprias partes, que buscam aplicar a mesma lógica de cálculo dos impostos municipais às taxas de serviços notariais e registrais. Em outras, a distorção é promovida pelo próprio magistrado, de forma extra petita, ampliando o alcance da decisão vinculante para além do que foi objeto de discussão.

Trata-se de prática que, além de carecer de respaldo legal, viola os limites objetivos da coisa julgada e do precedente judicial. O art. 927, §3º, do Código de Processo Civil é claro ao estabelecer que os precedentes devem ser observados **nos exatos limites da questão jurídica decidida**.

Qualquer interpretação ampliativa, que abranja temas não tratados, representa anomalia hermenêutica.

A jurisprudência tem começado a reagir contra esse movimento. O Tribunal de Justiça de São Paulo, por exemplo, no julgamento da Apelação Cível n.º 1059685-86.2022.8.26.0506, deixou assentado que:

Os emolumentos são cobrados pelos Tabeliães de Notas ou Oficiais de Registro de Imóveis, estão atrelados à prestação de um serviço, e seu valor é definido na Lei Estadual nº 11.331/2002, que fixa três parâmetros para o cálculo, prevendo expressamente que pode ser utilizado o que for maior (art. 7º). Dessa forma, revela-se lícita a sua cobrança com base no valor venal. Inaplicabilidade do decidido no Tema 1113/STJ, que versou somente sobre a base de cálculo do ITBI. Inexistência de vinculação entre a base de cálculo dos emolumentos e a do imposto municipal.

Esse acórdão revela com clareza a impropriedade da extensão automática do Tema 1113. Enquanto o ITBI se vincula ao valor da transação imobiliária, por força da tese fixada pelo STJ, os emolumentos decorrem de legislação estadual própria, estruturada sobre fundamentos constitucionais distintos.

Portanto, é necessário reconhecer que há dois regimes jurídicos autônomos: o imposto municipal de transmissão onerosa, regulado pelo Código Tributário Nacional e pela legislação local; e as taxas remuneratórias de emolumentos, reguladas pela Constituição, pelas leis

federais de regência e pelas tabelas estaduais. A confusão entre essas categorias compromete a segurança jurídica e cria instabilidade na atuação registral.

4. A JUDICIALIZAÇÃO DA MATÉRIA E A INADEQUAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA

Outro aspecto que merece destaque é a forma pela qual essa discussão tem chegado ao Judiciário. Em grande parte dos casos, a via processual escolhida é o mandado de segurança, utilizado pelos contribuintes como mecanismo de controle da cobrança de emolumentos.

Ocorre que essa escolha processual é, em muitos casos, inadequada. O mandado de segurança exige a prática de um ato de autoridade pública, nos termos da Lei n.º 12.016/2009. No entanto, o registrador imobiliário **não exerce poder decisório autônomo**: sua atividade é estritamente vinculada à lei e submetida à fiscalização permanente do Poder Judiciário. Assim, não se pode considerá-lo autoridade coatora para fins de mandado de segurança.

A jurisprudência já enfrentou a questão. No julgamento da Apelação n.º 1002691-52.2017.8.26.0655, o Tribunal de Justiça de São Paulo destacou que o registrador não é autoridade coatora, mas mero delegado de função pública, submetido ao controle do juiz corregedor permanente. Conforme consignado naquele precedente:

Não pode, portanto, o Tabelião do Cartório de Registro de Imóveis ser considerado autoridade para fins de mandado de segurança, especialmente porque contra seus atos podem ser formulados recursos específicos. Caberá pedido administrativo para o Corregedor Permanente da serventia em caso de averbação, ou dúvida em caso de ato de registro em sentido estrito, não podendo o mandado de segurança ser utilizado como sucedâneo recursal.

A doutrina de Luiz Guilherme Loureiro segue a mesma linha, registrando que “os oficiais de registro não possuem discricionariedade administrativa; sua atuação é vinculada à lei e sujeita à revisão pelo Judiciário, o que afasta a sua caracterização como autoridade coatora em sede mandamental” (LOUREIRO, 2021, p. 102).

Assim, a judicialização do tema por meio do mandado de segurança configura, em diversos cenários, uma via inadequada. O caminho correto para impugnar exigências ou discutir valores de emolumentos é o pedido de providências ao juiz corregedor permanente ou, nos casos de recusa de registro, a suscitação de dúvida registral:

Dúvida é o procedimento administrativo por meio do qual o apresentante de um título registral, não se conformando com as exigências formuladas pelo registrador ou com a decisão que desde logo negue o registro, requer ao juiz competente para que este, após proceder à requalificação do documento, determine que este tenha acesso à matrícula.

Esse procedimento tem por finalidade exclusiva reavaliar a registrabilidade do título. O juiz corregedor, ao decidir a dúvida, atua como instância revisora administrativa dos Registros Públicos, exercendo função de controle — e não de jurisdição propriamente dita — ainda que seja magistrado.

Tal como ocorre no mandado de segurança, não há espaço para dilação probatória na dúvida registral. A instrução é restrita a provas documentais, sendo inadmissíveis testemunhas ou produção oral para complementar o pedido.

O artigo 200 da Lei 6.015/1973 determina que, instaurada a dúvida, o Ministério Público seja ouvido no prazo de 10 dias. O procedimento pode resultar em decisão procedente, caso em que o título não será registrado; ou em decisão improcedente, hipótese em que o oficial deve efetuar o registro.

Nessa esfera, o registrador não atua como parte processual, de modo que não lhe cabe recorrer das decisões. Ainda assim, são admitidos recursos cabíveis contra a sentença do juiz competente. Loureiro destaca que “admitidos estão não apenas a apelação, mas também os embargos de declaração, quando presentes omissões, contradições ou obscuridades na decisão” (LOUREIRO, 2021, p. 115).

De acordo com a própria Lei de Registros Públicos, a apelação é o recurso natural da suscitação de dúvida. Contudo, a prática forense tem reconhecido a pertinência de embargos declaratórios em situações específicas, a fim de preservar a completude e coerência das decisões.

A competência para o julgamento desses recursos é atribuída, em regra, aos órgãos de segundo grau definidos pela organização judiciária de cada Estado, o que reforça o caráter administrativo desse procedimento, ainda que submetido ao crivo judicial.

5. REGIME JURÍDICO COMPARADO: ITBI E EMOLUMENTOS

Superada a análise das inadequações processuais, impõe-se reforçar as diferenças substanciais entre o ITBI e os emolumentos.

O ITBI, de competência municipal, possui natureza de imposto não vinculado, conforme os arts. 35 a 38 do Código Tributário Nacional. Sua finalidade é arrecadatória, e a tese fixada no Tema 1113 buscou apenas impedir que os Municípios utilizassem parâmetros arbitrários para majorar a base de cálculo.

Os emolumentos, ao contrário, configuram taxas remuneratórias pela prestação de serviços públicos específicos e divisíveis, como determina o art. 145, II, da Constituição. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 1.530-BA, deixou claro que tais valores não podem adotar a mesma base de cálculo dos impostos, devendo observar o custo do serviço e a vedação ao confisco.

Como sintetiza Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “a taxa caracteriza-se pela compulsoriedade, mas também pela vinculação a uma atividade estatal específica, de forma que o contribuinte apenas a paga porque usufrui de um serviço público divisível ou está sujeito a uma atuação estatal concreta” (DI PIETRO, 2020, p. 388).

A distinção é, portanto, ontológica e estrutural: não há qualquer ponto de contato que permita transpor a lógica de um imposto para uma taxa.

7. ESTUDOS DE CASOS: SÃO PAULO E BAHIA

A análise comparativa entre os Estados reforça a autonomia do regime jurídico dos emolumentos.

Em São Paulo, a Lei Estadual n.º 11.331/2002 regulamenta de forma detalhada os valores devidos pelos serviços notariais e registrais. A jurisprudência local tem reiteradamente afastado a aplicação do Tema 1113, reconhecendo a licitude da cobrança dos emolumentos com base no maior valor entre os parâmetros previstos no art. 7º da referida lei.

Na Bahia, embora a legislação estadual siga a mesma lógica constitucional e legal, a jurisprudência ainda carece de uniformização. Contudo, a premissa permanece idêntica: os emolumentos não são impostos, mas taxas, e, portanto, não podem ser submetidos à tese firmada no repetitivo sobre ITBI.

Esse contraste evidencia a necessidade de se reforçar a autonomia do regime jurídico dos emolumentos, sob pena de criação de precedentes divergentes e de insegurança jurídica entre os Estados.

7. REFLEXOS PRÁTICOS E SEGURANÇA JURÍDICA

A indevida extensão do Tema 1113 aos emolumentos não é apenas erro técnico, mas ameaça concreta à segurança jurídica do sistema registral. Se prevalecesse a tese equivocada,

haveria verdadeiro esvaziamento da remuneração dos delegatários, comprometendo a sustentabilidade econômica das serventias extrajudiciais e, por consequência, a qualidade do serviço prestado à sociedade.

Além disso, tal prática violaria o princípio da legalidade tributária, ao permitir que o Judiciário criasse, por analogia, um regime de cobrança não previsto em lei. Como adverte Alexandre Mazza, “o princípio da legalidade, em matéria tributária, impede a instituição ou a modificação de tributos por qualquer outra via que não seja a lei em sentido formal” (MAZZA, 2022, p. 217).

Manter a separação entre os regimes do ITBI e dos emolumentos é, portanto, condição essencial para a previsibilidade e a estabilidade das relações jurídicas no âmbito imobiliário.

CONCLUSÃO

A busca por soluções rápidas via Poder Judiciário, em detrimento das cortes administrativas e dos mecanismos próprios de controle registral, tem desorganizado o bom funcionamento de instituições ditas tradicionais, desvirtuando certos instrumentos processuais e ampliando indevidamente precedentes judiciais.

Diante disso, buscou-se analisar a aplicação do Tema 1113/STJ e a sua indevida extensão aos emolumentos, bem como a possibilidade de impetração de mandado de segurança contra atos do Registrador de Imóveis, chegando-se, assim, às seguintes conclusões:

a. O Tema 1113/STJ limitou-se a definir a base de cálculo do ITBI, sem qualquer menção aos emolumentos ou às serventias extrajudiciais; sua extensão à seara registral configura interpretação anômala e contrária ao sistema de precedentes obrigatórios (art. 927 do CPC);

b. Os emolumentos constituem taxa remuneratória pela prestação de serviços públicos específicos e divisíveis, possuindo regime jurídico próprio, disciplinado pela Constituição, pelas leis federais (Lei 8.935/94 e Lei 10.169/2000) e pelas tabelas estaduais, não se comunicando com o regime tributário dos impostos municipais;

c. O mandado de segurança não pode ser impetrado contra ato do Oficial Registrador de Imóveis, vez que dois requisitos devem ser preenchidos — (i) direito líquido e certo e (ii) autoridade coatora com poder de decisão —, os quais não se observam na atividade registral, que é vinculada à lei e submetida ao controle da Corregedoria Permanente;

d. Não há de se falar em direito líquido e certo antes de realizada a qualificação registral. A análise do título pelo registrador é condição indispensável para se verificar o direito no fôlio real, de modo que não se pode afirmar unilateralmente a certeza do direito antes do exame técnico da serventia;

e. Em virtude da existência do procedimento próprio de suscitação de dúvida, o Oficial Registrador não possui poder decisório final e, portanto, não pode figurar como polo passivo no mandado de segurança. A via adequada para impugnar exigências é administrativa (pedido de providências ou dúvida registral), e não o writ constitucional;

f. A possibilidade de se judicializar as demandas contra atos registrais de forma atécnica e pela via inadequada oferece grande risco ao sistema, capaz, inclusive, de desestabilizar os princípios estruturais do Registro de Imóveis e trazer insegurança ao tráfego jurídico imobiliário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Código Tributário Nacional. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Brasília, DF: Presidência da República, 1966.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973.

BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1994.

BRASIL. Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.937.821/SP. Tema Repetitivo nº 1113. Relator: Min. Gurgel de Faria. DJe 26/04/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.530/BA. Relator: Min. Ilmar Galvão. Julgamento em 06/06/2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros públicos: teoria e prática. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

MAZZA, Alexandre. Manual de direito tributário. 10. ed. São Paulo: Método, 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes; MENDES, Gilmar Ferreira; WALD, Arnaldo. Mandado de segurança e ações constitucionais. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SÃO PAULO (Estado). Lei Estadual nº 11.331, de 26 de dezembro de 2002. Dispõe sobre os emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 27 dez. 2002.