

O Advogado-Geral do Estado, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada, proferiu no Parecer abaixo o seguinte Despacho:
“Aprovo. Em 2/9/2009”

Procedência: Secretaria de Estado de Fazenda

Interessado: Secretário Adjunto de Estado de Fazenda

Número : 14.942

Data : 2 de setembro de 2009

Ementa :

**DIREITO ADMINISTRATIVO E NOTARIAL –
CONTRATOS DO SISTEMA FINANCEIRO DA
HABITAÇÃO – AVERBAÇÕES – INTERESSE
DO ESTADO DE MINAS GERAIS - ISENÇÃO -
LEI Nº 15.424/04.**

RELATÓRIO

1. O ilustre Secretário Adjunto de Estado de Fazenda solicita manifestação desta Consultoria Jurídica acerca da eventual isenção das taxas incidentes sobre as averbações de contratos do Sistema Financeiro da Habitação de interesse do Estado de Minas Gerais.

2. O Estado de Minas Gerais alienou à Caixa Econômica Federal os ativos referentes à carteira de créditos imobiliários da Minascaixa. No anexo I do segundo termo aditivo ao instrumento contratual que veicula essa alienação de ativos, ao tratar da averbação da cessão de créditos (inciso IV, item 1.1) está

disposto: “Caberá ao Estado o ônus relativo às despesas cartorárias da primeira série de averbação de cessão.”

3. Ocorre que, segundo informa a MGI - Minas Gerais Participações S/A, gestora estadual nas relações com a Caixa, têm-se apresentado dificuldades para efetivar as averbações, já que alguns cartórios não têm admitido a isenção do Estado de Minas Gerais, prevista no art. 19 da Lei nº 15.424/04, alegando que a Caixa Econômica Federal, cessionária dos contratos, não tem imunidade, nem isenção.

PARECER

4. Considere-se, no entanto, que com clareza meridiana o art. 19 da Lei nº 15.424/04 isenta o Estado de Minas Gerais (por seus órgãos da Administração direta), de emolumentos e taxa de fiscalização Judiciária. Confira-se:

Art. 19 - Os órgãos da Administração direta do Estado ficam isentos do pagamento de emolumentos e da Taxa de Fiscalização Judiciária **pela prática de atos notariais e de registro de seu interesse**. (grifamos)

5. Depreende-se da literalidade do texto a lei não exige que o Estado figure no título ou documento de cuja averbação ou registro se trate. À toda evidência ser suficiente a presença de interesse do Estado.

6. Por sua vez, se por absurdo não fosse a mera solicitação da averbação pelo Estado denotativa de seu interesse – e o é – não restariam dúvidas em face da já citada cláusula contratual assim vazada: “Caberá ao Estado o ônus relativo às despesas cartorárias da primeira série de averbação de cessão.” (Segundo Termo aditivo ao instrumento contratual de aquisição de ativos e outras avenças, Anexo I, inciso IV, item 1.1).

7. Posto que sobejamente demonstrada a aplicação da isenção prevista no referido art. 19 ao caso em exame, para extirpar qualquer dúvida acerca do tema, indaga-se: a quem compete o pagamento das taxas relativas às averbações em registros públicos? Ou, em outros termos: os registros e averbações cartorários estão atrelados à relação jurídica subjacente (de cujo registro ou averbação se cuida), de modo que apenas quem participe desta relação jurídica possa solicitar o registro? Ainda de outra forma: se qualquer pessoa solicitar um registro ou uma averbação – atendidos os termos da Lei Federal nº 6.015/73 - estes podem ser-lhe negados caso ela não participe da relação jurídica subjacente?

8. Remontando ao próprio conceito de taxa, como espécie de tributo, Aliomar Baleeiro lecionou:

Taxa é o tributo cobrado de alguém que se utiliza de serviço público especial e divisível, de caráter administrativo ou jurisdicional, ou o tem à sua disposição, e ainda quando provoca em seu benefício, ou por ato seu, despesa especial dos cofres públicos.

Quem paga a taxa recebeu serviço ou vantagem: goza da segurança decorrente de ter o serviço à sua disposição, ou enfim, provocou uma despesa do poder público. (“Direito tributário brasileiro”, atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi, Rio de Janeiro, Forense, 2003, p. 540)

9. Em outras palavras, paga a taxa quem recebe o serviço.

10. E nos comentários de atualização da mesma obra, pontifica Mizabeu Derzi que “a norma legal somente poderá eleger como sujeito ativo, a mesma pessoa estatal que realiza o serviço ou exerce o poder de polícia (para os quais é competente) e, como *contribuinte*, a pessoa que se beneficiou do serviço” (p. 543 – destaque no original).

11. Assim, a própria lei mineira ao estabelecer o contribuinte dos emolumentos relativos aos serviços notariais e de registro foi feliz na terminologia empregada. Senão vejamos: “Art. 4º - É contribuinte dos emolumentos e da Taxa de Fiscalização Judiciária a pessoa natural ou jurídica **usuária dos serviços notariais e de registro.**” (grifamos)

12. Saliente-se que a lei está direcionada para a relação jurídica tributária que se estabelece entre o sujeito ativo estatal prestador do serviço público – no caso concessionário – e o sujeito passivo, que frui desse serviço: **o usuário.**

13. Em geral o contribuinte pode ser facilmente identificado como a pessoa que realiza o fato gerador da obrigação tributária principal, ou seja, bastaria indagar a quem deve ser referida situação configuradora do fato gerador para localizar a figura do contribuinte.

14. No entanto, adverte Luciano Amaro, citando exemplo que se ajusta perfeitamente ao caso em exame:

Essa inferência, porém, se muitas vezes é possível, nem sempre se afigura cristalina, diante da mera descrição do fato gerador. Existem situações de direito privado (que a lei elege como fato gerador de tributo) que envolvem mais de uma pessoa, podendo qualquer delas ser eleita como contribuinte. Por exemplo, se o fato gerador do tributo é a *transferência de imóveis*, podemos ter como contribuinte qualquer das partes na operação. (“Direito tributário brasileiro”, São Paulo, Saraiva, 2006, p. 300 – destaque no original).

15. É certo que a Lei nº 15.424/04 teve isso em conta, fixando como contribuinte o usuário dos serviços notariais e de registro. Isto é, nesta hipótese, contribuinte é quem pratica a ação de promover o registro ou a averbação. Mas o legislador não seria tecnicamente censurável se elegeisse como contribuinte a cessionária dos contratos (no caso, a Caixa Econômica Federal); ou, no caso de registro de imóveis, o adquirente. Contudo, não o fez.

16. Tenha-se a lição de Marçal Justen Filho, acerca do conceito de “usuário”:

A expressão *usuário* é utilizada para indicar todos os sujeitos que, em tese, possam vir a utilizar-se do serviço público, ainda que concretamente não o façam.

(...)

A expressão *usuário* indica o conjunto de indivíduos (pessoas físicas e jurídicas) que demandam, efetiva ou potencialmente, a fruição dos serviços públicos objeto da concessão. O critério de identificação da condição de usuário, portanto, reside nessa comunhão no tocante à necessidade a ser satisfeita por meio dos serviços públicos. É evidente que é extremamente variável a dimensão das necessidades individuais em face do serviço público concedido, tal como é variado e heterogêneo o universo remanescente das circunstâncias dos diferentes usuários. (“Teoria geral das concessões de serviço público”, São Paulo, Dialética, 2003, p. 549-550 – destaques no original).

17. Logo, não há dificuldade na caracterização do Estado como usuário dos serviços notariais e de registro, independentemente de quem figure como cessionário na relação jurídica subjacente e de cuja averbação ora se trata. Atribui-se eventual resistência de alguns cartórios - fosse em reconhecer o interesse do Estado em averbação dos contratos de cessão (art. 19), fosse em caracterizar o Estado como usuário do serviço, já que é ele quem demanda a prestação do serviço (art. 4º) – ao fato de que os usuários de serviços públicos serem uma categoria heterogênea, ao ponto de Marçal Justen Filho frisar que “o único ponto em comum entre os usuários reside na circunstância de que todos usufruem efetiva ou potencialmente do sistema” (p. 551). Certamente, todavia, não há dúvida quanto à caracterização de usuários como contribuintes quando estes não são beneficiários de isenção.

18. Retomando a questão do interesse – tal como previsto no art. 19 da Lei nº 15.424/04 – vale trazer à colação o que observa Marçal Justen Filho: “Cada usuário **possui interesses próprios e peculiares, inclusive no tocante à fruição do próprio serviço público**” (p. 551 - grifamos). Ocorre que, neste caso, ao conceder isenção ao Estado para a prática dos atos de seu interesse, a Lei não qualificou, nem restringiu quais interesses teriam o benefício. Por óbvio que não pode o intérprete distinguir onde a lei não distingue. É suficiente que o Estado manifeste o seu interesse na prática do ato – que, no caso, é patente. Portanto, não cabe alegar que apenas se beneficiaria da isenção se o Estado figurasse na qualidade de cessionário. Ou, se em relação à Caixa Econômica Federal, cessionária, também houvesse isenção.

19. Noutro giro, o art. 28 da Lei nº 15.424/04 fixa a competência da Corregedoria-Geral de Justiça ou do Juiz de Direito Diretor do Foro para a atividade notarial ou de registro:

Art. 28 - A fiscalização judiciária relacionada com a prática dos atos notariais e de registro e o cumprimento, pelo Notário, Registrador e seus prepostos, das disposições e tabelas constantes no Anexo desta Lei será exercida pela Corregedoria-Geral de Justiça ou pelo Juiz de Direito Diretor do Foro, de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público ou do interessado.

20. Dessa maneira, não havendo qualquer objeção que se apresente à averbação, pelo Estado de Minas Gerais, dos contratos de seu interesse, com isenção das taxas incidentes, a eventual recusa por notários e registradores deve ser comunicada ao Corregedor-Geral de Justiça e/ou ao Juiz de Direito Diretor do Foro para que promova a correição pertinente.

CONCLUSÃO

21. Dessa maneira, entendemos que incide na hipótese sob consulta (averbação dos instrumentos contratuais de cessão de créditos pelo Estado à

Caixa) a isenção prevista no art. 19 da Lei nº 15.424/04. A uma, porque o Estado enquanto demandante do serviço é usuário deste, nos termos do art. 4º da citada lei, sendo, contudo, beneficiário da isenção. A duas, porque o referido art. 19 exige, para caracterização da isenção, tão somente a existência de interesse do Estado, abundantemente caracterizada até mesmo por expressa estipulação contratual. Havendo recusa por notários e registradores em proceder aos registros ou às averbações solicitadas, deve o titular do órgão da Administração direta estadual interessado na prática destes atos oficiar a Corregedoria-Geral de Justiça ou o Juiz de Direito diretor do foro para que promovam a devida correição nos cartórios.

É como se submete à elevada consideração superior.

Belo Horizonte, 28 de agosto de 2009.

Danilo Antonio de Souza Castro
Procurador do Estado
MASP 1.120.503-6 / OAB-MG 98.840

“APROVADO EM: 31/08/09”
SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO
Consultor Jurídico Chefe
Masp 598.222-8 - OAB/MG 62.597