

**EMENDA À MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.085, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2021
(Do Sr. PINHEIRINHO)**

Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos - SERP, de que trata o art. 37 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e altera a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, a Lei nº 11.977, de 2009, a Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.



CD/22627.46791-00

EMENDA ADITIVA

Aditar o artigo 13 da MP nº 1.085/202, alterando o *caput* do artigo 1º e acrescentando os § 1º a 6º ao referido artigo da Lei nº 8.935/1994 – Estatuto dos Notários e Registradores e, com a seguinte redação:

“Art. 1º. Serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado mediante delegação pública, sendo de qualificação e organização jurídica, técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

§ 1º O notário e o registrador prestam serviço público essencial e indispensável à interpretação e aplicação do direito e à segurança jurídica, exercem função social e seus atos constituem múnus público.

§ 2º No exercício da profissão, o notário e o registrador são invioláveis por seus atos e manifestações, nos limites da lei.

§ 3º O exercício da atividade de notariado e de registratura no território brasileiro e a denominação de notário, ou tabelião, e de registrador, ou oficial de registro, são privativos daqueles que receberam outorga da delegação dos serviços notariais e registrais.

§ 4º A função de notário e registrador é privativa de bacharel em Direito, devendo-lhe ser dispensado a mesma forma de tratamento protocolar que recebem os magistrados, os membros da Defensoria Pública e do Ministério Público.

§ 5º Para fins tributários, os serviços notariais e registrais são equiparados à atividade empresarial.

§ 6º Os serviços notariais e de registros públicos são essenciais para o exercício da cidadania, para a circulação de riquezas, para a proteção da propriedade e das garantias reais, para a garantia e adequação dos atos e negócios jurídicos, para a obtenção e recuperação de crédito, para a prova do inadimplemento de títulos e



* C D 2 2 6 2 7 4 6 7 9 1 0 0 *



outros documentos de dívida com a chancela da fé pública, entre outros direitos.”
(NR)

JUSTIFICATIVA

O notariado e os registros públicos foram incluídos na Constituição Federal de 1988, no artigo 236, como uma função pública exercida em caráter privado, mediante outorga de delegação pelo Poder Público. A função destes agentes delegados, na qualidade de particulares em colaboração com a administração pública, embora também técnica e administrativa, é essencialmente jurídica. A proposta visa deixar clara a natureza jurídica das delegações notariais e registrais, bem assim adequar o texto legal as funções exercidas pelos notários e registradores no sistema jurídico brasileiro.

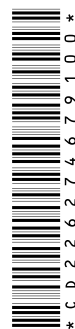
A inclusão no caput do art. 1º da palavra “jurídica” tem por escopo afastar a omissão histórica do Estatuto dos Notários e Registradores que, quando da publicação da aludida lei orgânica, deixou de fora a principal função desses profissionais do direito, cuja atividade-fim, repise-se, é notadamente jurídica.

Outrossim, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal reconheceram expressamente que “os serviços notariais e de registro são essenciais para o exercício da cidadania, para a circulação da propriedade, para a obtenção de crédito com garantia real, para a prova do inadimplemento de títulos e outros documentos de dívida com a chancela da fé pública, entre outros direitos” (Provimentos CNJ nº 94/2020, 95/2020, 110/2020, 114/2021, 117/2021 e 123/2021). A função notarial e registral, tão importante para as relações jurídicas e reconhecida como função pública de status constitucional, portanto, deve ser penhorada como serviço público essencial na esfera da legislação federal.

Os notários e registradores exercem função social e indispensável à interpretação e aplicação do direito e à segurança jurídica. Sendo esses profissionais do direito imperativos no âmbito de suas respectivas atuações, essa indispensabilidade do notário e do registrador tem como foco a proteção ao cidadão, vez que sua *ratio* é de evidente ordem pública e de relevante interesse social, como instrumento de garantia de efetivação da cidadania, devendo exercer sua profissão livremente, observado o princípio da legalidade.

O exercício do notariado e dos registros públicos objetiva a concretização da justiça, mediante a realização voluntária do direito. Deste modo, é considerado como um múnus público, pois a atividade notarial e registral não visa, apenas ou primariamente, à satisfação de interesses privados, mas a realização da justiça e manutenção e instauração da segurança jurídica, finalidade última de todo processo extrajudicial notarial e registral.

A função social do notariado e do registratura está, além do cumprimento da lei, na busca do direito e da justiça, sendo que a compreensão dos deveres e a plena concretização dos direitos dos notários e registradores passam pela mediação de sua prática social, de



sujeito coparticipante do processo extrajudicial de reinstituição contínua da sociedade. Assim, o notariado e o registratura têm características diversas, mas correlatas, de ser um serviço público, mesmo exercido em caráter privado, e que busca alcançar uma função social.

Por fim, o § 3º tem por finalidade estabelecer de forma expressa que o exercício da atividade notarial e registral e a utilização da denominação de notário, ou tabelião, e registrador, ou oficial de registro, são privativos daqueles que receberam a outorga de delegação estatal para o exercício da atividade notarial e registral, na forma da lei e da Constituição.

O art. 5º, inc. XIII, da Constituição Federal determina que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”, sendo que no caso do notariado e do registratura, o ingresso na carreira, salvo direito adquirido decorrente de previsão constitucional (art. 208 da Constituição Federal de 1967, acrescentado pela Emenda Constitucional 22, de 29/06/1982), é requisito essencial a aprovação em concurso público de provas e títulos, sendo esta regulada pela Lei nº 8.935/1994.

Os cursos de direito no Brasil formam bacharéis em direito, cujo grau é requisito indispensável para o exercício das carreiras jurídicas: Magistratura, Ministério Público, Delegado de Polícia e Advocacia pública e privada. O bacharelado em direito fornece a formação acadêmica básica, cabendo àqueles que pretendem integrar qualquer das mencionadas carreiras ir além afim de obter a qualificação necessária para tanto, o que se afere pelos exames e concursos respectivos. Atendidos os requisitos legais, aprovado no concurso público de provas e títulos e prestado o compromisso regulamentar, assume o bacharel em direito uma função pública exercida em caráter privado, passando a ostentar, com exclusividade, o título de notário, ou tabelião, e/ou registrador, ou oficial de registro, habilitando-se para o exercício da profissão. Em outras palavras, a proposta em questão deixa claro que a delegação notarial e registral constitui atividade jurídica.

O exercício da atividade notarial e registral por pessoa sem outorga de delegação estatal configura o crime de usurpação de função pública (art. 328 do Código Penal). A restrição do exercício do notariado e da registratura aos aprovados em concurso público que detenham delegação de tais serviços se justifica na medida em que a verificação das condições e qualificações para tanto somente pode ser realizada mediante criteriosa análise do conhecimento jurídico e da confiança do Estado no particular que assume um ofício com fé pública. Ademais, aqueles que exercem a função pública notarial e registral devem estar submetidos a rigoroso controle ético disciplinar em razão da relevância da missão que desempenham, bem como tem seus atos fiscalizados diretamente pelo Poder Judiciário (art. 236, § 1º, da Constituição Federal).

A proposta também deixa clara a equiparação da atividade notarial e registral à atividade empresarial, vez que há uma organização dos fatores de produção/serviço e, embora submetido ao regime de direito público, os notários e registradores gerenciam de forma



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Pinheirinho

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD226274679100>



CD/22627 46791-00



* C D 2 2 6 2 7 4 6 7 9 1 0 0 *

privatizada o capital, o trabalho ou mão-de-obra, a tecnologia e os respectivos recursos financeiros.

Os emolumentos, por exemplo, não se confundem com a remuneração recebida por servidores públicos. A remuneração que consta em um contracheque é exclusiva do servidor público: ele faz com sua remuneração o que quiser. Já para notários e registradores a situação é totalmente diversa. Isso porque, com o valor dos emolumentos, o titular de um serviço de notas ou de registros deverá arcar com diversas obrigações, dentre elas: pagamento dos salários dos empregados e demais verbas oriundas da relação de emprego (INSS, FGTS, vale transporte, etc); de impostos, taxas e contribuições devidos à União, Estados e Municípios; de aluguel do local onde funciona o serviço; de aluguel de máquinas e equipamentos; de provisões para troca de computadores e outros equipamentos; seguros em geral; cursos para atualização própria e de seus empregados; aquisição de papel de segurança; pagamento de outras empresas, como de limpeza, de segurança da informação, de serviços contábeis ou advocatícios, entre outros gastos necessários ao desenvolvimento da atividade. Por isso, WALTER CENEVIVA (Lei de registros públicos comentada. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 33-34) ensina que não é correto afirmar que os emolumentos constituem “remuneração” dos titulares. Os emolumentos constituem a verba necessária para o suporte econômico-financeiro para o exercício de suas funções e para a cobertura de suas despesas.

Outrossim, há uma grande diversidade de tratamento da atividade notarial e registral pelo fisco que, com o intuito de cobrança de alíquotas maiores, ora entende que os notários e registradores devem ser tributados como **Pessoa Física**, como, por exemplo, ocorre com a Receita Federal do Brasil em relação ao *Imposto de Renda* (cujo IRPF chega a 27,5 % sobre a renda, enquanto o IRPJ é de até 15 %, podendo ainda ser enquadrado em regimes simplificados especiais, a exemplo do Simples Nacional, cuja tributação é ainda menor); ora entende que a atividade deve ser equiparada à empresarial, não sendo prestada em caráter individual pelo delegatário, aplicando-se as regras tributárias da **Pessoa Jurídica** no caso do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, exigindo-se alíquotas variáveis e maiores.

Neste sentido, colacionamos as seguintes jurisprudências que retratam bem a temática. Primeiramente, quando as Cortes Superiores analisaram a cobrança do ISS (cuja tributação de pessoa física é notadamente mais vantajosa) verifica-se o entendimento consolidado do STF e do STJ no sentido de *ter a atividade notarial e registral verdadeira configuração empresária, equiparado, pois, à Pessoa Jurídica*:

CONSTITUCIONAL. ATIVIDADE NOTARIAL. NATUREZA. LEI 9.534/97. REGISTROS PÚBLICOS. ATOS RELACIONADOS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA. GRATUIDADE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. VIOLAÇÃO NÃO OBSERVADA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. I - **A atividade desenvolvida pelos titulares das serventias de notas e registros, embora seja análoga à atividade empresarial**, sujeita-se a um regime de direito público. [...]. (ADI 1.800, Rel. Min. Nelson Jobim, Rel. p/ Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJ 28/9/2007).



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Pinheirinho

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD226274679100>



CD/22627 46791-00



* C D 2 2 6 2 7 4 6 7 9 1 0 0 *

TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ISSQN. SERVIÇO CARTORÁRIO. CARÁTER EMPRESARIAL. ALÍQUOTA FIXA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Não se aplica aos serviços de registros públicos, cartorários e notariais a sistemática de recolhimento de ISSQN prevista no art. 9º, § 1º, do Decreto-Lei n. 406/68. Precedentes. 2. **O STF, por ocasião do julgamento da ADIN 3.089/DF, reconheceu o caráter empresarial dos prestadores de serviços cartorários, restando, assim, afastada a aplicação do benefício da alíquota fixa cabível às atividades de cunho pessoal.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no AREsp 434.355/PR, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 26/08/2014, DJe 01/09/2014).

De outro lado, quando a temática é o Imposto de Renda, a natureza tributária se inverte, reconhecendo-se aos notários e registradores uma característica de autônomo, *cujo contribuinte agora passa a ser considerado Pessoa Física*.

TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. IMPOSTO DE RENDA. CARTÓRIO DE PROTESTOS. DESPESAS LANÇADAS SEM A RESPECTIVA DOCUMENTAÇÃO PROBATÓRIA. INCLUSÕES DE DESPESAS NÃO DEDUTÍVEIS. AUTO DE INFRAÇÃO. LEGALIDADE. - Não obstante estejam inscritos no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, os cartórios são desprovidos de personalidade jurídica própria, razão pela qual a incidência do Imposto de Renda se projeta para a pessoa do seu titular, conforme estabelece o Ato Declaratório Normativo Coordenador do Sistema de Tributação nº 08/81. [...] (TRF da 5ª Região, Apelação Cível nº 404047/PE, Processo nº 2005.83.00.016280-0, Relator Cesar Carvalho (Substituto), Julgamento em 03/07/2008, Acórdão da 1ª Turma, Fonte Diário da Justiça de 29/08/2008, p. 585, nº 167, Ano de 2008).

A Secretaria da Receita Federal do Brasil – Ministério da Economia, aliás, de forma expressa, para fins de incidência do Imposto de Renda, qualifica os notários e registradores na tributação de Pessoa Física, conforme Regulamento do Imposto de Renda, desprezando o caráter empresarial desta atividade (art. 118 do Decreto nº 9.580/2018).

Desse modo, parafraseando o tributarista Alfredo Augusto Becker, é preciso acabar com esse “carnaval tributário”, definindo, de uma forma direta, justa, objetiva e uniforme, a natureza jurídica dos notários e registradores, sob pena de o Fisco continuar realizando interpretações *pro fisco* e de acordo com a interpretação arbitrária que acarreta a maior tributação aos delegatários, sem observar os precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que são unânimes em equiparar a atividade extrajudicial de notas e registros à atividade empresarial.

Em relação especificamente às atividades exercidas nos tabelionatos e registros públicos (cartórios) não há como descartarmos a presença de todos os fatores de produção que caracterizam empresa, vejamos: a) **Capital:** Na manutenção da atividade, inovações na planta do cartório, no mobiliário, nos equipamentos (arquivos eletrônicos, por exemplo), e em comodidades diversas para o usuário, são escolhas do oficial e acarretam o dispêndio de capital; **Mão-de-Obra:** inexistente estabelecimento de prestação de serviços de registros públicos e Notariais que opere sem uma completa equipe de profissionais realizando,



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Pinheiro

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD226274679100>



CD/22627 46791-00



* C D 2 2 6 2 7 4 6 7 9 1 0 0 *

diretamente, diversas atividades; c) **Insumos ou matéria-prima**: os custos de manutenção dos serviços e as despesas de custeio das serventias (aquisição de papel, de selos, de carimbos, microfilmagem de documentos, encadernações de livros, café, água potável, energia elétrica, etc.) são todos custeados pelos tabeliães ou oficiais de registro; e d) **tecnologia**: a tecnologia pode ser identificada até mesmo na disposição da planta do cartório, na forma de atendimento, na inteligência do fornecimento dos serviços, softwares complementares e serviços eletrônicos.

Por fim, as atividades jurídicas, como sói ser, assim como o é a função exercida por notários e registradores, profissionais do direito dotados de fé pública, devem ter igual forma de tratamento dentro do âmbito profissional. O ingresso na delegação notarial e registral se dá mediante concurso público de provas e títulos, por meio da comprovação de conhecimento por bacharel em direito, cujo serviço prestado é essencialmente jurídico e de alta técnica.

No seu ministério, o tabelião e o oficial de registro, observadas as respectivas competências/atribuições e os limites da lei, têm direito ou poder de ordenar, de decidir, de atuar, de se fazer obedecer em relação aos procedimentos extrajudiciais que presidem. A essa autoridade estatal deve-se dar o devido tratamento, igualitário com outras carreiras jurídicas, assim como fora realizado quando da publicação da Lei nº 12.830/2013, que deferiu semelhante redação em favor dos delegados de polícia (art. 23). Neste sentido, propomos a redação do § 4º a fim de garantir tratamento protocolar igualitário aos notários e registradores com membros de outras carreiras jurídicas, tais como a magistratura, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a advocacia.

Por fim, frise-se que a presente proposta possui total **pertinência temática** com a Medida Provisória nº 1.085/2021, de modo a estar relacionada diretamente com o assunto e o conteúdo tratado na aludida legislação editada. Isso porque a medida provisória em esboço, além de regulamentar os serviços notariais e registrais eletrônicos compartilhados, também modifica substancialmente diversos procedimentos registrais previstos na Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), bem como promove importantes alterações na Lei dos Notários e Registradores (Lei nº 8.935/1994) e na legislação especial para, nos termos da Exposição de Motivos encaminhada pela Presidência da República, promover “a desburocratização do registro; [...] a recuperação econômica do país; [...] a padronização dos procedimentos registrais, bem como a possibilidade de sua prestação de forma remota com ganhos de produtividade para todos os usuários; [...] alterações nas Leis nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, para incluir como dever do notário e do registrador a aceitação de meios eletrônicos de pagamento em geral e nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, para atualizar a menção ao Código de Processo Civil - Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 e reforçar o princípio da concentração de atos na matrícula do imóvel.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, EMI nº 169/2021 ME SG MJSP, Brasília: 19 nov. 2021).

Pelo exposto, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação da presente proposta.



Sala da Comissão, em 02 de fevereiro de 2022.

Deputado PINHEIRINHO



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Pinheirinho
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD226274679100>