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.

EMENDA MODIFICATIVA

Aditar o artigo 13 da MP nº 1.085/2021, para modificar o *caput* e acrescentar os §§ 1º a 6º ao artigo 28 da Lei nº 8.935/1994 – Estatuto dos Notários e Registradores, com a seguinte redação:

- "Art. 28. Os notários e oficiais de registro gozam de independência jurídica, administrativa e funcional no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção direta dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia, os quais possuem natureza alimentar, e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei.
- § 1º Os emolumentos serão recolhidos diretamente pelos usuários ao notário e registrador competente, sendo acrescido e cobrado junto aos emolumentos o valor tributário instituído pela lei do município da sede do respectivo serviço.
- § 2º Os Estados e o Distrito Federal, no âmbito de sua competência, estabelecerão forma de indenização aos notários e registradores de todas as especialidades pelos atos gratuitos praticados, decorrentes de isenção, imunidade ou outra forma de gratuidade, bem como forma de compensação financeira às serventias notariais e de registro que não atingirem a arrecadação necessária ao funcionamento e renda mínima do delegatário.
- § 3º A indenização pelos atos notariais e registrais praticados gratuitamente compreenderá exclusivamente os emolumentos destinados aos notários e registradores, na proporção fixada em lei em relação aos valores previstos nas tabelas de vigentes.
- § 4° As isenções ou imunidades de emolumentos somente produzirão efeitos a partir do estabelecimento e implementação, pelos Estados e Distrito Federal, de forma de indenização aos notários e registradores pelos atos gratuitos praticados, conforme disposto no § 3°.





- § 5º Nenhuma gratuidade de emolumentos poderá ser criada nem terá efeito sem a indicação e implementação da respectiva forma de indenização ou custeio, em respeito ao equilíbrio econômico-financeiro da delegação pública notarial e registral exercida em caráter privado, aplicando-se o disposto no art. 14 da Lei Complementar n 101, de 04 de maio de 2000.
- § 6º A não observância do disposto nos §§ 2º a 5º ensejará ao notário ou registrador que fora obrigado a praticar ato sem a devida compensação financeira, o direito de descontar o exato valor que deixou de receber pela prestação do serviço do valor que teria de recolher referente ao imposto de renda, apresentados os devidos comprovantes.
- § 7º O notário ou registrador designado responsável pelo expediente de serventia notarial ou de registro vaga tem direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados, com os quais responde por todas as despesas, manutenção e encargos na serventia, correspondendo eventual superávit à sua receita líquida, sendo eventuais repasses destinados ao fundo de gratuidades.
- § 8º As tabelas de emolumentos serão atualizadas, no dia 31 de dezembro de cada ano, em cada exercício financeiro, com base na variação positiva do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou outro índice oficial que venha a substituí-lo." (NR)

JUSTIFICATIVA

CAPUT e § 1°

A matéria emolumentos é tratada na Lei Federal nº 10.169/2000, bem como no art. 28 da Lei Federal nº 8.935/1994 (Estatuto dos Notários e Registradores), sendo que existem grandes distinções quanto à forma de cobrança de emolumentos nos diversos Estadosmembros da federação. A percepção dos emolumentos de forma integral e direta pelos notários e registradores decorre de sua natureza jurídica de particular em colaboração com o Estado ou agente público delegado, cujo exercício da profissão se dá em caráter privado, conforme dispõe o art. 236, *caput*, da Constituição Federal.

Em alguns Estados, como é o exemplo da Bahia, último estado a realizar concurso público de provas e títulos para delegações notariais e registrais, a forma de remuneração direta e integral dos notários e registradores não é respeitada. Naquela unidade federativa o pagamento dos emolumentos e das demais taxas é recolhido diretamente para o Tribunal de Justiça, por meio de boleto denominado "Documento de Arrecadação Judicial e Extrajudicial (DAJE)", sendo que o delegatário apenas recebe a sua remuneração alguns dias depois, mediante repasse do TJBA para o notário e registrador. Tal situação, como se percebe, enseja verdadeira violação à forma de custeio da atividade extrajudicial, vez que o Poder Judiciário "confisca temporariamente" a remuneração do profissional do direito.





Por esse motivo, importante destacar que a imperiosa necessidade de fazer constar das normas federais que o notário e o registrador têm direito à percepção **integral** e **direta** pelos emolumentos pagos como contraprestação pelos seus serviços.

As atividades de notas e de registros públicos são consideradas serviços públicos essenciais para o exercício da cidadania, para a circulação de riquezas, para o gozo dos direitos fundamentais de propriedade e de moradia, para a manutenção da ordem econômica e financeira do Estado, para a obtenção e recuperação de crédito, entre outros direitos, os quais, conjuntamente, são indispensáveis para o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade (Provimento CNJ nº 95, de 01/04/2020). Em razão disso, pelos atos praticados pelos serviços notariais e de registro cabe à legislação estadual fixar emolumentos que devem levar em conta a natureza pública e o caráter social dos serviços, tendo esta remuneração caráter alimentar.

Por derradeiro, a presente proposta legislativa visa suprir a lacuna da Lei dos Notários e Registradores, que dispõe sobre os emolumentos dos serviços notariais e de registro, compatibilizando as tabelas de emolumentos dos serviços notariais e de registro, cuja fixação é da competência estadual, com o recolhimento dos tributos incidentes instituídos por força de lei complementar federal ou estadual, de competência dos municípios, a exemplo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Tal medida será de extrema relevância para a simplificação da arrecadação dos municípios, para fazerem frente às suas políticas públicas de investimentos sociais, considerando-se que os emolumentos notariais e de registro são fixados por lei e, portanto, são de fácil arrecadação, fiscalização e controle pela municipalidade.

O ressarcimento pelos atos isentos e gratuitos praticados, de sua vez, para além da natureza alimentar, tem uma finalidade indenizatória, pelos serviços prestados sem contraprestação pelos usuários dos serviços e pelos custos suportados pelos Notários e Registradores para a manutenção, continuidade e desenvolvimento do serviço público.

A atual legislação federal, no entanto, evidencia grave injustiça ao não prever expressamente o ressarcimento pelos atos gratuitos e isentos as serventias de Registro de Imóveis, de Registro de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas, de Tabelionato de Notas e de Tabelionato de Protesto. Deste modo, há uma quebra de isonomia entre os delegatários e uma incorreta exigência de prestação de serviços sem contraprestação, o que não pode persistir.

É sabido que os Registradores Civis possuem gratuidades previstas na Constituição Federal e na legislação, a exemplo do registro de nascimento e de óbito, bem como a primeira certidão; a isenção àqueles que se declaram pobres; a isenção àqueles que solicitam certidão para fins de alistamento eleitoral; a gratuidade da celebração do casamento, etc. (art. 5°,





LXXVI, e art. 226, § 1°, CRFB/88, art. 30 da Lei Federal nº 6.015/1973, art. 45 da Lei Federal nº 8.935/1994, art. 1.512 do Código Civil e art. 47, § 1°, do Código Eleitoral).

Vale frisar, no entanto, que as gratuidades ocorrem em todas as especialidades notariais e registrais, não sendo uma situação exclusiva do Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais. Assim, apenas a título de exemplo,

1) no Registro de Imóveis há gratuidade: a) de todos os atos relacionados à regularização fundiária de interesse social - Reurb-S, sem qualquer contraprestação (art. 13, § 1°, Lei Federal n° 13.465/2017 e art. 290-A da LRP); b) pela primeira aquisição imobiliária para fins residenciais, financiada pelo Sistema Financeiro da Habitação, reduzindo os emolumentos em 50% (art. 290, LRP); pelos atos registrais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e Casa Verde Amarela, reduzidos os emolumentos em 75% se vinculados ao FAR ou ao FDS e reduzidos em 50% para todos os demais atos relacionados ao PMCMV e ao PCVA; etc. (art. 42 e 43 da Lei 11.977/2009 e art. 10 da Lei 14.118/2021).

2) no Tabelionato de Notas há gratuidade: a) das escrituras públicas e demais atos notariais de separação consensual e o divórcio consensual serão gratuitos àqueles que se declararem pobres sob as penas da lei (Lei 11.441/2007 e arts. 6° e 7° da Resolução CNJ n° 35/2007); e b) das procurações públicas para recebimento de benefícios previdenciários ou assistenciais administrados pelo INSS; etc. (art. 68-A, Lei 8.212/1991, incluída pela Lei 14.199/2021).

Ademais, todas as especialidades notariais e registrais estão sujeitas a praticar, sem qualquer contraprestação pelos usuários do serviço, os atos notariais e registrais decorrentes de gratuidade da justiça, conforme prevê o art. 98, § 1°, inc. IX, do CPC. Desse modo, milhares de serviços notariais e registrais são praticados sem qualquer remuneração todos os dias por determinação da justiça. Por mais difíceis e intrincados que sejam, havendo gratuidade da justiça, muitos Tabeliães tem de realizar escrituras extremamente complexas de inventário e partilha, muitos Registradores tem de emitir dezenas ou centenas de certidões gratuitamente ou mesmo realizar vários atos registrais sob sua responsabilidade, empregando tempo, dinheiro e esforço de seus funcionários. Tudo isso, repise-se, sem absolutamente nenhuma contraprestação.

Outrossim, as legislações estaduais aumentam em muito esse rol de isenções totais ou parciais de emolumentos, sem qualquer contraprestação aos delegatários. A título de exemplo, no Estado da Bahia são gratuitos todos os atos solicitados pela União Federal, estados e municípios, bem como de suas autarquias e fundações (art. 10, inc. IV, da Lei Estadual nº 12.373/2011), situação que enseja, diariamente, centenas ou milhares de pedidos de serviços notariais e registrais gratuitos. De igual modo, no Estado do Rio de Janeiro são gratuitos "os atos notariais e/ou registrais efetivados em favor de maiores de 60 (sessenta) anos que recebam até 10 (dez) salários mínimos", o que demonstra que parte considerável da população do estado fluminense não paga emolumentos.





Diante deste panorama geral que demonstra uma vultosa quantidade de isenções federais e estaduais de emolumentos, entendemos que a inclusão no texto do art. 28 da Lei nº 8.935/1994, de forma expressa, da obrigação de compensação de todos os "notários e registradores pelos atos gratuitos, decorrentes de isenção ou imunidade, por eles praticados" criará situação de isonomia entre todas as atribuições notariais e registrais que sofrem diariamente com a prestação de serviços sem qualquer pagamento. A atual situação de realização de serviços sem contraprestação, aliás, fere o exercício em caráter privado da delegação pública dos Registradores e Tabeliães. Neste viés, a proposta permite o ressarcimento de todos os atos isentos e gratuitos dos serviços notariais e registrais, racionalizando de forma justa a compensação dos delegatários dos serviços extrajudiciais pela prestação de seus serviços, nas hipóteses de isenção legal de emolumentos.

Como é cediço, atualmente, são dezenas ou talvez centenas de isenções criadas por leis federais e estaduais, determinando a prestação de serviço por tabelionatos e registros públicos de forma totalmente gratuita (isenção total) ou com grandes reduções nos emolumentos (isenção parcial). Tal situação enseja um grave problema estrutural no sistema notarial e registral brasileiro: a) primeiro porquanto obriga alguém a realizar um serviço sem qualquer contraprestação pecuniária, ferindo princípios basilares do sistema político-econômico adotado no País e até mesmo as bases da Lei Imperial nº 3.353, de 13 de maio de 1888, que aboliu o serviço não remunerado no Brasil (escravidão); segundo porque estabelece uma violação a princípios de responsabilidade fiscal, que determinam que qualquer desoneração tributária somente pode ser implementada quando houver a respectiva fonte de custeio total (art. 195, § 5°, da CF/88 e art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Tais ofensas ao direito privado e ao direito público não podem ser mantidas. Com efeito, a previsão de que "Nenhuma isenção, imunidade ou gratuidade de emolumentos poderá ser criada nem terá efeito sem a indicação e implementação da respectiva forma de compensação, em respeito ao equilíbrio econômico-financeiro da delegação pública exercida em caráter privado" é necessária para que se afaste este "Estado de Coisas Inconstitucional".

O Estado de Coisas Inconstitucional, segundo o STF, caracteriza-se pela "situação de violação generalizada de direitos fundamentais, inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificarem a situação e necessidade de atuação, visando superar as transgressões, de uma pluralidade de órgãos" (ADPF 822, voto do Min. Marco Aurélio). No caso em tela, existe grave violação à previsão constitucional que estabelece que os serviços notariais e registrais são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público (art. 236, *caput*, CF/88); bem como ao direito de percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia (art. 28 da Lei Federal nº 8.935/1994 — Estatuto dos Notários e Registradores). A violação ao exercício privado da delegação pública e ao direito fundamental de receber o valor pela contraprestação do serviço ocorre diuturnamente, sendo necessário fazer constar da legislação, de forma expressa, a necessária previsão da forma de compensação para os atos gratuitos, sob pena de manter as transgressões constitucionais e legais ora existentes.





Ao editar lei criando isenções, a União Federal ou o Estado despreza a garantia constitucional que assegura o equilíbrio econômico-financeiro das serventias notariais e registrais, a qual impõe a manutenção e a continuidade da prestação do serviço público. Uma isenção legal no presente caso, portanto, somente se mantém lícita quando o sujeito instituidor estabelece e implementa a efetiva fonte de custeio. É dizer, as isenções e gratuidades podem ser estabelecidas pela lei competente, desde que haja previsão expressa e implementação efetiva da respectiva forma de compensação aos notários e registradores, cuja existência é *conditio sine qua non* para que as isenções possuam eficácia.

Exemplo máximo desse Estado de Coisas Inconstitucional atualmente é a gratuidade da justiça, concedida pelos magistrados sem maiores rigores técnicos e sem quaisquer requisitos objetivos na norma processual.

Com o advento do Novo Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.105/2015), o art. 98, § 1º, inc. IX, estabeleceu que "A gratuidade da justiça compreende: [...]os emolumentos devidos a notários ou registradores em decorrência da prática de registro, averbação ou qualquer outro ato notarial necessário à efetivação de decisão judicial ou à continuidade de processo judicial no qual o benefício tenha sido concedido". A mesma legislação também criou previsão de que o ressarcimento dos emolumentos dos notários e registradores pelos atos realizados em decorrência da gratuidade da justiça seria realizado "paga com recursos alocados no orçamento da União, do Estado ou do Distrito Federal, no caso de ser realizada por particular, hipótese em que o valor será fixado conforme tabela do tribunal respectivo ou, em caso de sua omissão, do Conselho Nacional de Justiça" (art. 95, § 3º, inc. II c/c art. 98, § 7º, do CPC).

Ocorre que, embora o atual Código de Processo Civil tenha sido aprovado há mais de 6 (seis) anos, até a presente data os respectivos recursos orçamentários não foram destinados pela União, Estado ou DF, nem tampouco foram criados fundos de compensação para ressarcimento pelos serviços notariais e registrais, amargando os notários e registradores grandes prejuízos financeiros, trabalhando de graça e ainda assumindo responsabilidades enormes pelos serviços prestados, sem qualquer ressarcimento. Por tudo isso, necessária a aprovação do presente projeto, a fim de dar racionalidade ao sistema de custas e emolumentos da atividade notarial e registral.

Por fim, a proposta de emenda se justifica em face da possibilidade de ser o notário ou registrador eventualmente compelido, mediante decisão judicial, a realizar serviços gratuitos sem que haja a fonte de custeio para compensação financeira. Desse modo, nesta situação excepcional — mas que muito embora seja corriqueira — os delegatários poderão compensar o prejuízo causado pelo Estado quando do pagamento do seu imposto de renda. Tal medida, vale frisar, é necessária para que se imponha à União Federal, aos estados e ao DF o dever de, de fato, implementarem os fundos de compensação pelos serviços gratuitos prestados por todas as especialidades.





A proposta do § 7º visa definir, de forma objetiva, que não existe na Constituição e, por conseguinte, na legislação federal, a figura do notário ou registrador interino, como "preposto do Estado". Firmou-se tese no CNJ de que aqueles delegatários que são designados precariamente para assumir serventias vagas não estariam sob o manto de uma delegação, mas sim como "prepostos" do ente delegante. Esse entendimento, como é evidente, não encontra fundamento nem na Constituição nem no Estatuto dos Notários e Registradores.

A forçosa interpretação dada pelo CNJ e pelos Tribunais de Justiça tem nítido efeito meramente arrecadatório, vez que limita o recebimento de emolumentos pelo responsável da serventia, o que, por conseguinte, restringe a capacidade de um atendimento adequado a população e ainda desincentiva a realização, pelo Poder Judiciário, dos concursos públicos (vez que por quanto mais tempo se mantiver a situação de interinidade, mais tempo o TJ ficará retirando dinheiro, de forma indevida, do trabalho do designado pela serventia, cuja responsabilidade é ilimitada, mas a remuneração é ilimitada.

Ademais, a proposta também estabelece que eventual repasse de valor pelos designados deve ser destinado à manutenção da saúde financeira dos fundos de compensação e ressarcimento pelos atos gratuitos e renda mínima.

Com o desiderato de evitar tais excessos e abusos de poder por parte do órgão fiscalizador, estabelece-se na lei orgânica dos notários e registradores a proposta de emenda para que conste expressamente que "O notário ou registrador designado responsável pelo expediente de serventia notarial ou de registro vaga tem direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados, com os quais responde por todas as despesas, manutenção e encargos na serventia, correspondendo eventual superávit à sua receita líquida, sendo eventuais repasses destinados ao fundo de gratuidades".

\$80

A atualização monetária das tabelas de emolumentos tem por finalidade o reajuste dos valores pagos a título de contraprestação pelos serviços notariais e registrais e devem corrigida/reajustada anualmente, a fim de impedir a corrosão dos valores dos emolumentos decorrente do aumento dos preços de produtos e serviços (inflação). Inovação introduzida por este Projeto de Lei se refere à correção do valor do custo dos serviços notariais e registrais anual pelo índice oficial de inflação, o IPCA.

A legislação vigente prevê a correção das tabelas de emolumentos "quando for o caso" e mediante publicação de ato normativo pelo Tribunal de Justiça, respeitado o princípio da anterioridade. Não obstante, tal situação tem criado enorme falta de padronização nas diversas unidades federativas, vez que há Tribunais de Justiça que utilizam diferentes índices, aumentando o valor dos emolumentos de forma desarrazoada, como ocorrera no ano de 2021 no Estado de Goiás; enquanto, por outro lado, outros Tribunais, a exemplo do TJAL, não





realizam a atualização monetária das tabelas de emolumentos há mais de dez anos, tornando a contraprestação paga aos notários e registradores obsoleta e totalmente inócua para a manutenção dos serviços face ao processo inflacionário.

Diante deste cenário, razoável utilizar-se da variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), metodologia de cálculo oficial utilizada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para medir a variação de preços da inflação. Assim, em todo o território nacional haverá uma correção monetária justa e razoável, utilizando-se de indicador oficial, evitando-se diferenças entre os Estados-membros da federação.

Outrossim, a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo dos tributos não constitui majoração de tributos, podendo ser realizada independentemente de lei em sentido formal, nos termos do art. 97 do Código Tributário Nacional. A atualização automática por índice oficial, ademais, admite o reajuste anual das tabelas de emolumentos, desde que assim previsto expressamente em lei. Por esse motivo, importante destacar que fique expresso na Lei Geral de Emolumentos, que dispõe sobre suas normas gerais, que "O reajuste anual das tabelas de emolumentos independe de ato normativo específico", conforme proposto no § 1º deste projeto.

Frise-se, por oportuno, que o § 2º do projeto tem por finalidade deixar claro que o exercício financeiro de que trata o dispositivo legal, para fins de atualização das respectivas tabelas de emolumentos, se confunde com o ano civil, iniciando-se em 01 de janeiro e terminando em 31 de dezembro, nos termos do art. 34 da Lei Federal nº 4.320/1964. Desse modo, evita-se interpretações equivocadas e reajustes inflacionários em períodos diversos.

O § 3°, de seu turno, remete ao disposto no artigo 4° da própria Lei Geral de Emolumentos, a estabelecer que "As tabelas de emolumentos serão publicadas nos órgãos oficiais das respectivas unidades da Federação, cabendo às autoridades competentes determinar a fiscalização do seu cumprimento e sua afixação obrigatória em local visível em cada serviço notarial e de registro". Assim, em que pese a atualização monetária das tabelas independam de ato normativo específico do Poder Judiciário Estadual, ocorrida a modificação do exercício financeiro, a tabela de emolumentos atualizada deverá ser amplamente publicizada, na forma prevista na legislação.

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 espeque, 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).

A pertinência temática também é patente dado que a MP tratou expressa e diretamente sobre emolumentos em seu artigo 11, ao alterar o art. 14 da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/973), que trata do regime de custas e a forma de cobrança por emolumentos.

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



