

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 77, DE 2007

Acrescenta inciso ao art. 3º da Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 200, de forma a isentar do pagamento de emolumentos cartoriais os aposentados e pensionistas que recebam até um salário mínimo mensal.

Autor: Deputado Edinho Bez

Relator: Deputado Índio da Costa

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA

O nobre Deputado Edinho Bez apresentou este projeto de lei que objetiva isentar do pagamento de emolumentos cartoriais os aposentados e pensionistas que recebam até um salário mínimo mensal.

Na justificativa, acentuou que busca minorar a aflição daqueles que já encontram sérias dificuldades para se manterem e que têm de desembolsar quantias consideráveis para fazer frente às despesas cartoriais de autenticação, reconhecimento de firmas e tantos registros e anotações a que estão sujeitos.

A proposição foi distribuída unicamente a esta nossa Comissão, tendo sido designado Relator o nobre Deputado ÍNDIO DA COSTA que se manifestou por sua aprovação.

Nos termos regimentais, solicitei vista e, agora, passo a expender meu posicionamento sobre o tema.

Quanto às preliminares de constitucionalidade, entendo que a proposta não merece prosperar.

O referido projeto de lei contraria o estabelecido nos arts. 151, inciso III, combinado com *caput* e o § 2º do art. 236, todos da Constituição, que assim dispõem:

“Art. 151. É vedado à União:

III – instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público.

§ 2º. Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro”.

Cumprindo o mandamento constitucional supra, foi editada a lei federal nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, que atribui à Lei dos Estados e do Distrito Federal, a competência para fixação dos emolumentos dos serviços notariais e de registro.

Sendo, portanto, de competência de lei estadual ou do Distrito Federal a fixação dos emolumentos dos serviços notariais e de registro, não poderia lei federal, como proposto no presente projeto de lei, instituir isenções sobre tais tributos, *in casu*, taxas.

Desta forma, o referido projeto de lei, ainda que louvada tenha sido a intenção de seu autor, não pode estabelecer isenção de emolumentos, porque sobre eles não lhes cabe dispor. Caso contrário, admitir-se-ia contrariedade ao espírito da própria Lei nº 10.169/00, que ao estabelecer as normas gerais prevista no § 2º do art. 236 da Constituição, teve que se ater ao disposto no art. 151, da própria Constituição, acima referido.

Por outro lado, reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal, em especial, à proferida na ADI 1.444-PR, tem firmado o entendimento de que os emolumentos são taxas. Esta é a ementa:” Já ao tempo da Emenda Constitucional nº 1/69, julgando a Representação nº 1.094-SP, o Plenário do Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que "as custas e os emolumentos judiciais ou extrajudiciais", por não serem preços públicos, "mas, sim, taxas, não podem ter seus valores fixados por decreto, sujeitos que estão ao princípio constitucional da legalidade (parágrafo 29 do artigo 153 da Emenda Constitucional nº 1/69), garantia essa que não pode ser ladeada mediante delegação legislativa" (RTJ 141/430, julgamento ocorrido a 08/08/1984). 2. Orientação que reiterou, a 20/04/1990, no julgamento do RE nº 116.208-MG. 3. Esse entendimento persiste, sob a vigência da Constituição atual (de 1988), cujo art. 24 estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, para legislar sobre custas dos serviços forenses (inciso IV) e cujo art.

150, no inciso I, veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, a exigência ou aumento de tributo, sem lei que o estabeleça. 4. O art. 145 admite a cobrança de "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". Tal conceito abrange não só as custas judiciais, mas, também, as extrajudiciais (emolumentos), pois estas resultam, igualmente, de serviço público, ainda que prestado em caráter particular (art. 236). Mas sempre fixadas por lei."

Assim, considerando o disposto no art. 145, da Constituição Federal, que estabelece que as taxas são espécies de tributos, que os emolumentos dos serviços notariais e de registros são considerados taxas pelo Supremo Tribunal Federal, e o fato de a lei federal nº 10.169/00 estabelecer aos Estados a competência para sua fixação, a instituição da isenção do pagamento dos emolumentos pela prestação dos serviços notariais e de registros, como norma geral, ainda que em lei federal, encontra-se dentre às vedações previstas no inciso III, do art. 151, da Constituição Federal.

Com efeito, segundo o enquadramento como taxa, dado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal aos emolumentos, e o disposto nos arts. 145, inc. II, e 151, inc. III, da Constituição, com a devida vênia dos nobres deputados, autor e relator, o Projeto de Lei nº 77, de 2007, por ser inconstitucional, não pode ser aprovado por esta Comissão.

Quanto à juridicidade, da mesma forma entendo que o projeto em exame também não merece prosperar. É que a Constituição Federal, em seu art. 236, caput, proclama:

"Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

....."

Como já inferido antes, a lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000. Por ela, os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor a ser cobrado pelos serviços prestados pelos cartórios. Bem observou o ilustre autor do projeto, em sua justificativa, que o art. 2º dessa Lei 10.169/00 prescreve:

"Art. 2º Para a fixação do valor dos emolumentos, a Lei dos Estados e do Distrito Federal levará em conta a natureza pública e o caráter social dos serviços notariais e de registro...".

Reconhecido que os serviços são prestados em caráter privado, cumpre que sejam remunerados. Como sabemos, cada unidade da federação estabelece os valores dos emolumentos, obedecida as condicionantes fixadas na lei federal que fixou as regras gerais.

Sendo exercidos em caráter privado, a remuneração dos titulares da delegação é constituída exclusivamente pelos emolumentos, fixados por lei estadual, para a prática dos atos. Não recebem qualquer subvenção de governos municipais, ou estaduais, nem do federal. Esses emolumentos são os responsáveis, como em qualquer empresa privada, por todas as despesas da serventia (folha de pagamento de pessoal, aluguel, água, luz, telefone, locação de máquinas, equipamentos, softwares, INSS, FGTS etc.). O equilíbrio entre receita e despesas influencia, diretamente, a qualidade na prestação dos serviços.

Não se nega que possa ser concedida isenção por lei estadual ou do Distrito Federal. Mas, como condição fundamental para prestação dos serviços, em caráter privado, a lei que instituir tal isenção (ou gratuidade) deverá apontar uma forma alternativa de remuneração para o pagamento devido pelos serviços executados. Pura e simplesmente declarar a isenção, sem indicar como os serviços prestados serão remunerados, constitui uma flagrante injuridicidade. Quem trabalha em caráter privado, tem os ônus da iniciativa privada para a prestação dos serviços, devendo também, em contrapartida, ter o direito de receber pelos atos que pratica.

O exemplo mais notório desse raciocínio é que para ressarcimento da gratuidade do registro civil de nascimento e óbito, para os reconhecidamente pobres, instituída pela Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1999, quando o Estado entendeu que em face da concessão desse benefício, que deveria haver a criação de um mecanismo de compensação, o qual foi previsto pela Lei nº 10.169/00, art. 8º.

Ressalte-se que, tal gratuidade instituída pela referida lei, estava prevista no art. 5º, inc. LXXVI, da Constituição, que não é o caso da gratuidade proposta no Projeto de Lei em discussão.

No que diz respeito à técnica legislativa, utilizada pelo projeto em debate, verifico que existe evidente desrespeito ao art. 1º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1995 (modificada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001) que disciplinou o preceito constitucional do art. 59.

Diz o art. 1º da Lei Complementar citada que "o primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação." No caso em exame, inexistem estes elementos indicativos.

Relativamente ao mérito da proposição, entendo que ela não pode prosperar, visto que comete imprecisão ao estabelecer a isenção do aposentado com remuneração até um salário mínimo, sem prever as situações em que o aposentado pode ter outra fonte de remuneração. Pode ser ele aposentado da Previdência Social com esses vencimentos, mas ser empresário ou ter outro emprego ou fonte de remuneração.

Outra imprecisão é constatada no referido projeto de lei, em face de que tal isenção é proposta de forma genérica para os aposentados, ainda que com ganho real até um salário, sem fazer distinção entre se a referida isenção abrange tão somente os seus documentos próprios e de seu interesse pessoal, com os documentos pertencentes ou de interesse de terceiros.

Sabe-se que atualmente, em face da prioridade em atendimento preferencial concedidos às pessoas com mais de 60 (sessenta) anos, em face da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, o Estatuto do Idoso, passou a ser comum as empresas prestadoras de serviços utilizarem da mão de obra de pessoas que se encontrem nessa condição, a fim de obterem em seu favor também esse benefício. Da mesma forma, a prevalecer a isenção geral e irrestrita proposta pelo referido projeto de lei, certamente será ampliada a utilização dessa mão de obra como subterfúgio à obtenção dos seus benefícios por terceiros, caso não haja expressa indicação de uma fonte de pagamento para os serviços prestados.

De se notar, ainda, que o aposentado que ganha um salário mínimo utiliza em pouco os atos dos serviços notariais e de registros, sendo que quando os utilizam, já são beneficiados pelas regras estabelecidas nos inciso II, do art. 2º, da própria Lei nº 10.169/00, quais sejam, atos sem conteúdo financeiro, cujos emolumentos são fixados em valor fixo, e atos com conteúdo financeiro, cujos emolumentos são fixados por faixa, com valores mínimos e máximos.

Por outro lado, em que pese o povo possua uma cultura cartorária, de longa data, pela qual qualquer documento para ter validade deve ter um carimbo ou uma assinatura reconhecida pelo Tabelião, pela legislação vigente, pouquíssimas são as hipóteses de exigência do reconhecimento de firma. E, quando há necessidade de fazer esse tipo de prova junto às repartições públicas, a legislação já prevê a alternativa da entrega da cópia, no órgão, desde que feita com a exibição do original, dispensa a firma reconhecida ou a autenticação do documento.

Poder-se-ia dizer que existem outros atos que devam ser praticados, obrigatoriamente, em cartório. Vou citar apenas um deles: uma eventual operação envolvendo propriedade imobiliária. Ou o aposentado está vendendo um bem ou comprando. Em qualquer destes casos, a escritura pública e o respectivo registro podem, perfeitamente, ser suportados pela parte já que a transação envolve valor pecuniário, e os emolumentos, conforme citado anteriormente, são estabelecidos mediante a observância de faixas, com valores mínimos e máximos.

O ideal é que essas pessoas, menos favorecidas economicamente, fossem dispensadas do pagamento de qualquer das taxas que incidem sobre os emolumentos, normalmente destinados ao Estado, a título de

custas, contribuição previdenciária e fundos de custeio de atos gratuitos, e de taxa de fiscalização ou custeio do re-aparelhamento dos Tribunais de Justiça estaduais. Porém, para que isso fosse possível, deveria haver previsão na Constituição, a exemplo da gratuidade do registro civil e óbito, para que não houvesse invasão da competência Estadual pela União.

Dado o caráter privado com que o constituinte gravou os serviços notariais e de registro, para a prestação dos serviços deve haver as contra partida da remuneração, ou a gratuidade deve ser suportada por um mecanismo (que o projeto não aponta).

Diante do exposto, voto pela inconstitucionalidade, injuridicidade, má técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição deste Projeto de Lei nº 77, de 2007.

Sala das Reuniões, em 16 de maio de 2007

Deputado REGIS DE OLIVEIRA