

PARECER Nº DE 2018

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 99, de 2017 (PL nº 6.124, de 2016, na Casa de origem), do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, que “dispõe sobre emolumentos dos serviços notariais e de registros públicos no âmbito do Distrito Federal e dos Territórios e dá outras providências”.



RELATOR(A): Senadora ROSE DE FREITAS

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 99, de 2017, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), que “dispõe sobre emolumentos dos serviços notariais e de registros públicos no âmbito do Distrito Federal e dos Territórios e dá outras providências”.

A proposição é composta de vinte e nove artigos, assim distribuídos ao longo de seus oito capítulos:

- Capítulo I – Disposições Preliminares: arts. 1º a 3º;
- Capítulo II – Dos Serviços Notariais e de Registro no Distrito Federal: arts. 4º a 11;
- Capítulo III – Da Cobrança e do Pagamento: arts. 12 a 19;
- Capítulo IV – Da Criação de Taxa para o Programa de Modernização e Aperfeiçoamento da Justiça do Distrito Federal (PROJUS): arts. 20 a 22;

- Capítulo V – Da Conta de Compensação do Registro Civil das Pessoas Naturais (CCRCPN): arts. 23 a 25;
- Capítulo VI – Do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS): art. 26;
- Capítulo VII – Da Fiscalização: art. 27; e
- Capítulo VIII – Disposições Finais e Transitórias: arts. 28 e 29.

Em atendimento ao art. 7º, *caput*, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (a qual *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*), circunscrevem-se, no **Capítulo I**, as esferas material e territorial de aplicação da norma, quais sejam, cumpre repetir, os emolumentos dos serviços notariais e de registros públicos no âmbito do Distrito Federal e dos Territórios. Ademais, vinculam-se o cálculo, a contagem, o recolhimento, a cobrança e a devolução de tais emolumentos às disposições das Tabelas I a VI, anexas ao projeto, sendo que tais valores deverão ser anualmente atualizados, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), sob a supervisão da Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Entre outros aspectos relacionados à prestação dos serviços notariais de registro no Distrito Federal, o **Capítulo II** versa sobre a publicidade e a inteligibilidade dos valores cobrados a título de emolumentos; atribui ao notário ou registrador a responsabilidade pelo gerenciamento administrativo e financeiro da correspondente serventia, impondo-lhe penalidades, caso proceda a cobranças indevidas, e preservando-o, em contrapartida, tanto da imposição de isenções de emolumentos – senão mediante lei – quanto da concorrência irrefreável com seus pares, o que se instrumentaliza por meio da exigência da celebração de convênios e da autorização da Corregedoria de Justiça para a concessão de descontos nos emolumentos cobrados; e o orienta para o enfrentamento de dificuldades fortuitas no cumprimento de determinações judiciais.



No **Capítulo III**, *ato com conteúdo econômico* é definido como sendo “a manifestação de vontade que expressar um ato ou negócio jurídico que produza efeito na esfera patrimonial, bem como aquele que vise a resguardar, garantir ou prevenir direitos ou negócios futuros com efeitos patrimoniais, com explícita declaração de valores”, enquanto *ato sem conteúdo econômico* seria “a manifestação de vontade que expressar direitos inerentes à personalidade humana ou um ato ou negócio jurídico que produza efeito exclusivamente na esfera existencial”. Ademais, estipulam-se as formas possíveis para a cobrança dos emolumentos pelo notário ou registrador, que, por um lado, é autorizado a cobrar do interessado, além dos emolumentos, eventuais despesas postais, bancárias, bem como as decorrentes de entregas de intimação, publicações de edital e reproduções de plantas e documentos; e, por outro lado, é proibido de cobrar por retificações, restaurações ou repetições de atos decorrentes de erro perpetrado na prestação de seu próprio serviço, bem como por intervenções ou anuências de terceiros que não impliquem atos outros praticáveis isoladamente.

Institui-se, no **Capítulo IV**, uma taxa a ser destinada ao Programa de Modernização e Aperfeiçoamento da Justiça do Distrito Federal (PROJUS), a fim de fortalecer e desenvolver a Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, sobretudo o reaparelhamento do Poder Judiciário, sendo vedada sua aplicação em despesas de pessoal. O valor da taxa corresponderá à alíquota de dez por cento, incidente sobre o valor dos atos notariais e de registro, conforme discriminado nas tabelas anexas à futura lei.

No **Capítulo V**, cria-se, no Distrito Federal, a Conta de Compensação do Registro Civil das Pessoas Naturais (CCRCPN), a ser administrada pela Associação dos Notários e Registradores do Distrito Federal (ANOREG/DF). O valor devido pelo usuário à CCRCPN corresponderá à alíquota de sete por cento sobre os emolumentos constantes das tabelas anexas à lei. Do montante arrecadado mensalmente, vinte por cento será igualmente repartido a cada um dos cartórios distritais de registro civil das pessoas naturais do Distrito Federal, e oitenta por cento será proporcionalmente distribuído, conforme a quantidade de atos gratuitos praticados em cada cartório e referentes a registro de nascimento, de natimorto e de óbito.

O **Capítulo VI** preceitua que o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) compõe a soma a ser paga pelo usuário e que sua cobrança terá como base de cálculo aquela estabelecida por ato normativo expedido pelo Governo do Distrito Federal. As notas às tabelas anexas, no entanto, não apresentam o ISSQN compondo o valor do serviço, mas acrescentando a esse, em evidente contradição.



Por meio do **Capítulo VII**, autoriza-se o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios a inspecionar a qualquer tempo, para fins de fiscalização, os livros e arquivos contábeis das serventias notariais e de registro, inclusive para averiguar a regularidade dos repasses dos valores criados pela eventual lei.

O **Capítulo VIII** carrega as usuais disposições finais de uma lei, notadamente a cláusula de vigência – que, no caso, é imediata, observados os princípios da anterioridade e da noventena, expressos em sede constitucional (art. 150, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’), por tratar o projeto de cobrança de tributos – e a cláusula revocatória – dirigida ao Decreto-Lei nº 115, de 25 de janeiro de 1967, que, nos termos de sua ementa, *aprova o Regimento de Custas da Justiça do Distrito Federal e dá outras providências*.

Na justificação do projeto, acessível por meio do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, salienta-se que a incidência e a cobrança de emolumentos no Distrito Federal foram instituídas pelo aludido decreto-lei, que permanece em vigor, embora cinquentenário e indubitavelmente defasado, seja em virtude das inovações legislativas surgidas desde sua edição, seja por causa dos índices de correção monetária que dele constam, desde há muito ultrapassados.

Ademais, propugnava-se, naquela justificação, pela criação de um Fundo de Compensação do Registro Civil das Pessoas Naturais (FCRCPN), com o fito de transferir receitas das serventias mais rentáveis às menos rentáveis, impedindo-se, assim, que “as serventias das localidades mais carentes [deixassem] de funcionar por falta de rentabilidade”; e de um Fundo de Reparelhamento e Desenvolvimento da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (FUNREJU), a fim de aprimorar investimentos em infraestrutura e ações destinadas a uma melhor fiscalização das serventias extrajudiciais.

Na Câmara dos Deputados, a matéria foi apresentada em 13 de setembro de 2016 e distribuída às Comissões de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Na primeira comissão, o parecer do então relator Deputado Izalci Lucas foi pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo. As alterações mais significativas promovidas pela emenda substitutiva dizem respeito aos mencionados fundos, que, por não guardarem consonância com vários



dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano correspondente à tramitação do projeto, foram convertidos na taxa do PROJUS (no caso do FUNREJU) e na CCRCPN (anteriormente, FCRCPN). Já na CCJC, o substitutivo da CFT foi integralmente aprovado, sem ressalva alguma.

O projeto foi apresentado, em 29 de agosto de 2017, ao Senado Federal, onde foi distribuído às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Na CAE, tendo como relator o senador Garibaldi Alves Filho, a matéria foi aprovada, sem restrições, tendo então seguido para a CCJ, em 21 de novembro de 2017.

II – ANÁLISE

Quanto aos requisitos formais e materiais de constitucionalidade, nada há a opor ao PLS nº 99, de 2017, tendo em vista que *i)* compete privativamente ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios propor a legislação que cuide da remuneração de seus serviços auxiliares, o que deve ser feito por lei federal, a teor do disposto nos arts. 96, inciso II, alínea ‘b’, e 236, § 2º, da Constituição Federal (CF); *ii)* cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48, *caput* e inciso XIII); *iii)* os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétrea; e *iv)* não há vício de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna.

No que concerne à juridicidade, o projeto se afigura correto, porquanto *i)* o *meio* eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii)* a matéria nele vertida *inova* o ordenamento jurídico; *iii)* possui o atributo da *generalidade*; *iv)* é consentâneo com os *princípios gerais do Direito*; e *v)* se afigura dotado de potencial *coercitividade*.

Nos termos do art. 101, incisos I e II, alíneas ‘f’ e ‘l’, do Regimento Interno desta Casa, cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos, bem como, no mérito, sobre as matérias de competência da União e, nessa hipótese, notadamente sobre os emolumentos devidos aos serviços notariais e de registro vinculados ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Como a União tem competência para dispor sobre a organização judiciária relativa a esse Tribunal e como os titulares dos serviços extrajudiciais são agentes públicos, a competência desta CCJ pode ser encaixada nos mencionados dispositivos do Regimento Interno.



Cremos indispensável e urgente a aprovação do PLC nº 99, de 2017, porquanto o Decreto-lei nº 115, de 25 de janeiro de 1967, que fez valer o ainda vigente Regimento de Custas da Justiça do Distrito Federal, de fato exige uma atualização – e já desde há muito, diga-se –, a fim de que se promova um justo equilíbrio na relação entre a remuneração dos registradores e tabeliães atuantes no Distrito Federal, de um lado, e a capacidade contributiva daqueles que se utilizam dos serviços por eles prestados, de outro lado.

Todavia, apreciando as ponderações e observações feitas em voto em separado apresentado pelo nobre Senador José Pimentel, bem como considerando as valiosas contribuições colhidas em audiência pública, com a presença de representantes do Conselho Nacional de Justiça, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, além do Procon – DF, decidimos modificar nosso parecer, por entender que merece ser explicitada no teor da proposição, mediante emenda de redação, a solução para a ressalva oposta ao PLC nº 99, de 2017, no referido voto em separado, em relação ao **acrésimo do ISSQN** nas tabelas anexas, em contradição com o disposto no próprio corpo da Lei, o que deve contribuir para o aclaramento e aprimoramento da proposição, eliminando qualquer sombra ou dúvida sobre sua constitucionalidade.

Com efeito, quanto ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, impende observar que a redação do art. 26 é cristalina no sentido de que o valor do ISS já compõe o custo do serviço a ser pago pelo usuário, não há que ser acrescentado a esse. No entanto, o que se percebe, na redação original, é uma absoluta inadequação, confusão e contradição entre a redação do *caput* do artigo 26 e a redação das tabelas anexas. A contradição é patente entre a assertiva constante do art. 26, segundo a qual o ISS estaria incluído no valor total a ser pago pelo usuário, e os dados das tabelas anexas ao PLC nº 99, de 2017, que destacam o ISS como um item a ser acrescido ao valor pago, e não nele incluído. Tendo em vista a confusão e a contradição intrínsecas ao dispositivo, entendemos que a melhor técnica justifica a correção de redação das tabelas anexas ao projeto, com a supressão pura e simples da coluna dedicada ao acréscimo de ISSQN em cada item.

Além disso, os itens 21 e 21.1 da lista de serviços anexa à lei complementar, lidos à luz do art. 1º, § 3º, dessa mesma lei, incluem os serviços registrares, cartorários e notariais no campo das hipóteses de incidência do ISS. Por sinal, instado a se manifestar sobre tal inclusão, por meio da ADI 3.089/DF, o STF entendeu que tal inclusão não ofende



disposição alguma da Carta Magna, tampouco seus princípios, conforme segue:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. ITENS 21 E 21.1. DA LISTA ANEXA À LEI COMPLEMENTAR 116/2003. INCIDÊNCIA DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - ISSQN SOBRE SERVIÇOS DE REGISTROS PÚBLICOS, CARTORÁRIOS E NOTARIAIS. CONSTITUCIONALIDADE. Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra os itens 21 e 21.1 da Lista Anexa à Lei Complementar 116/2003, que permitem a tributação dos serviços de registros públicos, cartorários e notariais pelo Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN. Alegada violação dos arts. 145, II, 156, III, e 236, *caput*, da Constituição, porquanto a matriz constitucional do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza permitiria a incidência do tributo tão-somente sobre a prestação de serviços de índole privada. Ademais, a tributação da prestação dos serviços notariais também ofenderia o art. 150, VI, 'a' e §§ 2º e 3º da Constituição, na medida em que tais serviços públicos são imunes à tributação recíproca pelos entes federados. As pessoas que exercem atividade notarial não são imunes à tributação, porquanto a circunstância de desenvolverem os respectivos serviços com intuito lucrativo invoca a exceção prevista no art. 150, § 3º da Constituição. O recebimento de remuneração pela prestação dos serviços confirma, ainda, capacidade contributiva. A imunidade recíproca é uma garantia ou prerrogativa imediata de entidades políticas federativas, e não de particulares que executem, com inequívoco intuito lucrativo, serviços públicos mediante concessão ou delegação, devidamente remunerados. Não há diferenciação que justifique a tributação dos serviços públicos concedidos e a não-tributação das atividades delegadas. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida, mas julgada improcedente.

Finalmente, a técnica legislativa empregada na proposição revela-se verdadeiro primor, inteiramente de acordo com os termos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal*.

Em relação à emenda apresentada pelo Nobre Senador Antônio Carlos Valadares, que objetiva criar uma taxa de 5% sobre os emolumentos dos serviços extrajudiciais do Distrito Federal, destinando esses recursos para a Defensoria Pública do Distrito Federal, pedimos vênias para divergir.

Em primeiro lugar, destacamos o louvor da iniciativa, atenta ao imprescindível papel da Defensoria Pública na defesa da cidadania.



No entanto, essa comissão tem profundamente debatido o PLC nº 99/17, inclusive em Audiência Pública, e pode-se extrair desse debate a conclusão quase unânime de que o projeto, posto que necessário, em face da já apontada defasagem técnica, tecnológica e jurídica, promove, com os diversos acréscimos aos emolumentos, previstos no projeto original, uma excessiva oneração dos contribuintes e usuários dos serviços extrajudiciais.

O Senador José Pimentel já nos alertava, a respeito da Taxa de Fiscalização do Poder Judiciário, no sentido de que *“a rigor, tal taxa mostra-se imprópria, indevida e desnecessária, posto que as taxas e custas já previstas para o custeio das ações judiciais devem ser suficientes para essa finalidade, não cabendo o custeio indireto por parte dos cidadãos que utilizam serviços notariais de atividades que são estranhas a esses serviços delegados a particulares.”*

A Audiência Pública nos mostrou a necessidade e justificativa da instituição dessa taxa, uma vez que o Poder Judiciário exerce diretamente, por comando constitucional, o poder de polícia de fiscalizar a atividade notarial e de registro. Conforme destacado pelo Conselho Nacional de Justiça na referida Audiência Pública, a fiscalização exercida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios sobre os cartórios é efetiva e concreta, realizada presencialmente e por modernos sistemas de controle eletrônico. Toda essa atividade fiscalizatória demanda investimentos e custos que são desviados da atividade jurisdicional da Corte.

Por isso a justificativa da instituição da referida taxa, a uma, por guardar estreita pertinência temática com a matéria, a duas, porque a fiscalização repercute diretamente em custos para o Tribunal.

No entanto, com relação à Defensoria Pública, nenhuma desses 2 fundamentos se encontram presentes. Primeiro, a atividade da Defensoria Pública não guarda nenhuma pertinência direta com a atividade notarial e de registro e, segundo, essa atividade não gera nenhum ônus ou custo à Defensoria.

A Defensoria Pública é, sem sombra de dúvida, um serviço essencial, mas que deve ser custeado por toda a sociedade, conforme o orçamento que lhe é próprio. Como já sublinhou o Senador José Pimentel, *não cabendo o custeio indireto por parte dos cidadãos que utilizam serviços notariais de atividades que são estranhas a esses serviços delegados a particulares*, principalmente atividades do Poder Executivo, uma vez que os cartórios são órgãos auxiliares do Poder Judiciário.



Por essas razões, e visando proteger o cidadão usuário dos serviços notariais e de registro do Distrito Federal, evitando a excessiva oneração dos seus custos, votamos pela rejeição da emenda.

III – VOTO

Em vista do exposto, manifestamo-nos pela **rejeição da emenda nº 01 e pela aprovação** do PLC nº 99, de 2017, com a seguinte emenda de redação:

EMENDA Nº - CCJ (de redação)

Suprima-se a coluna ISS nas tabelas anexas ao Projeto de Lei da Câmara nº 99, de 2017, readequando-se a redação do valor total, no que couber, em conformidade com a redação do artigo 26 do PLC.

Sala da Comissão,

, Presidente


SENADORA ROSE DE FREITAS