XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

MARIA DE FATIMA RIBEIRO

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

FABIANO PIRES CASTAGNA

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fabiano Pires Castagna; Maria De Fatima Ribeiro; Raymundo Juliano Feitosa.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-635-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

Prefaciamos os artigos científicos apresentados no Grupo de Trabalho DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I, pelos quais ficamos responsáveis pela coordenação por ocasião do XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU – SC.

A exemplo dos Encontros anteriores, virtuais ou presenciais, o Direito Financeiro e o Tributário permanecem com grande relevância e destaque no cenário jurídico e da produção científica nacionais, fato este comprovado pela qualidade dos dezessete artigos enviados e dos 13 apresentados na tarde do dia 8 de dezembro de 2022. Organizados em quatro grandes eixos temáticos pelos coordenadores do Grupo de Trabalho, a saber, Eixo 1 (Processos Judicial e Administrativo Tributários), Eixo 2 (Sustentabilidade Ambiental e Tributação), Eixo 3 (Tributação, Direito Digital e Tecnologias) e Eixo 4, apresentaram temáticas de alta densidade e pertinência, sobretudo dado o contexto jurídico e econômico em que se encontra o País, que procura ainda se reerguer da recessão causada pela pandemia e para a qual a tributação, bem como a aplicação dos recursos públicos, detêm fundamental importância, podendo auxiliar na recuperação ou aprofundar ainda mais a crise pela qual passa o Brasil.

O primeiro dos eixos, direcionado para o Processo Tributário e para o Processo Administrativo Tributário, tratou de questões como a modulação de efeitos das decisões do STF e a convivência de norma declarada inconstitucional no ordenamento; o significado de "cancelamento" nas decisões administrativo-tributárias e a recente decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.422/DF acerca da não-incidência do Imposto sobre a Renda Pessoa Física sobre os valores percebidos por alimentandos, em que o autor expôs sua visão contrária ao referido posicionamento.

No segundo Eixo percorreu-se temáticas em que se correlacionaram tributação e questões envolvendo sustentabilidade ambiental. Tratou-se do novo marco de saneamento básico nacional, mais especificamente os limites da competência do manejo de resíduos sólidos urbanos pelos Municípios; as isenções tributárias tendo por método a análise econômica do Direito; a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais trazida pela Lei nº 14.119 /2021 e a tributação ambiental a ela relativa; ainda, a aplicação da subsidiariedade estatal – em outras palavras, a defesa de um grau menor de intervenção do Estado na economia – por

meio da concessão de incentivos fiscais a empresas que decidam investir na região do Polígono das Secas nordestino.

No Terceiro Eixo, de extrema atualidade, os autores dos artigos apresentados trouxeram temas muito interessantes, tais como o uso da Inteligência Artificial nos processos de Execução Fiscal visando o melhor e mais eficiente acesso à justiça e resolução dos inúmeros processos dessa ordem espalhados por todo o País e excelente artigo sobre a importância decisiva dos sistemas mundial e nacional de classificação das mercadorias para efeitos de tributação, tendo em vista o desenvolvimento tecnológico e a digitalização da economia como um todo.

O último e não menos importante dos Eixos, que entendemos por bem denominar Princípios Tributários e outros assuntos, versou sobre conteúdos atuais e específicos na tributação nacional e internacional. Apresentou-se artigo em que as teorias de justiça social de John Rawls foram aplicadas à progressividade tributária; outro artigo abordou as desigualdades regionais e econômicas que geram estratificação social no Brasil, problema que a tributação acaba por acirrar; a não-incidência de tributos, em especial o IPTU, sobre Áreas de Preservação Permanente e a natureza jurídica dos emolumentos notariais e registrais como forma de promoção de justiça fiscal.

De tudo que foi escrito e apresentado durante o Grupo de Trabalho em Direito Tributário e Financeiro do XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU – SC, é notável perceber que os temas destacaram-se pela originalidade e pela preocupação quanto ao enfrentamento dos problemas atuais e cotidianos vividos pela sociedade brasileira não somente quanto à constituição, cobrança e fiscalização dos tributos, mas quanto à prestação administrativa e jurisdicional de soluções eficazes quando há litígio, bem como a importância crescente de fenômenos contemporâneos que afetam as finanças públicas, a tributação e outras áreas do conhecimento humano, como as novas tecnologias e o meio ambiente.

Os organizadores desta obra registram o cumprimento cordial aos autores que se debruçaram em temáticas cruciais para a sociedade brasileira, tendo sido aprovados em um rigoroso processo de seleção, apresentando-nos tão profícuos debates que se desenvolveram neste Grupo de Trabalho.

Deixamos, ainda, nosso agradecimento especial à Diretoria do CONPEDI, em nome do Professor Orides Mezzaroba, pela confiança depositada nos nomes deste trio de coorganizadores para a condução presencial dos trabalhos do GT.

Aos leitores nosso desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dra. Maria de Fatima Ribeiro (Universidade de Marília)

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa (Universidade Católica de Pernambuco)

Prof. Dr. Fabiano Pires Castagna (Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI)

A ISENÇÃO DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS PELA LEI FEDERAL 14.199/21: O FENÔMENO DA ISENÇÃO HETERÔNOMA

THE EXEMPTION OF EXTRAJUDICIAL FEES BY LAW FEDERAL 14.199/21: THE PHENOMENON OF HETERONOMAL EXEMPTION

José de Alencar Neto [1]

Resumo

As serventias extrajudiciais são importantes ferramentas que contribuem na garantia do Direito Fundamental ao acesso material à justiça. Diante da sua natureza jurídica - de delegação de serviço público típico de Estado - os cartórios estão submetidos ora as regras do Direito Público, ora as regras do Direito Privado. O sistema notarial brasileiro (sistema do notariado Latino) prevê que os notários e registradores são remunerados por meio de emolumentos, que possuem natureza jurídica de taxa de serviço público específico e divisível. Os emolumentos cartorários são, então, subordinados às regras e aos princípios do Direito Tributário. Diante do princípio da legalidade tributária e dos preceitos constitucionais do artigo 236 da CF/88, os emolumentos extrajudiciais são fixados e alterados por meio de Lei Estadual. O artigo 2º da Lei Federal nº 14.199/21 acrescentou à Lei Federal nº 8.212, de 24 de julho de 1991 o artigo 68-A, que previu a isenção dos emolumentos cartorários quando da lavratura de procurações públicas de fins exclusivamente previdenciários. Com este contexto, por meio de pesquisa pura, qualitativa e bibliográfica e do método indutivo, analisou-se em que medida a flagrante isenção heterônoma da norma tornou o artigo 2º da Lei Federal nº 14.199/21 inconstitucional.

Palavras-chave: Cartórios, Emolumentos, Tributo, Isenção, Lei 14.199/21

Abstract/Resumen/Résumé

Extrajudicial services are important tools that contribute to guaranteeing the Fundamental Right to material access to justice. Given their legal nature, the delegation of a public service typical of the State, notary offices are subject to the rules of Public Law, and sometimes to the rules of Private Law. The Brazilian notarial system (Latin notary system) provides that notaries and registrars are remunerated through fees, which have a legal nature of a specific and divisible public service fee. Notary fees are then subject to the rules and principles of Tax Law. In view of the principle of tax legality and the constitutional precepts of article 236 of the CF/88, extrajudicial fees are fixed and amended by means of a State Law. Article 2 of Federal Law No. 14.199/21 added to Federal Law No. 8,212, of July 24, 1991, Article 68-A, which provided for the exemption of emoluments in drawing up public powers of attorney for exclusively social security purposes. With this context, through pure, qualitative and

[1] Doutorando em Direito Constitucional; Mestre em Direito Privado pela Uni7; Mestrando em Direito Processual pela Unichristus

bibliographical research and the inductive method, it was analyzed to what extent the flagrant heteronomous exemption of the norm made Federal Law nº 14.199/21 unconstitutional

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Notaries, Fees, Tribute, Exemption, Law 14.199/21

1 INTRODUÇÃO

Os cartórios extrajudiciais prestam importante serviço para a sociedade brasileira, seja garantindo o direito ao nome civil, seja garantindo a transferência plena e o registro da propriedade, seja garantindo o Direito Fundamental ao acesso material à justiça etc.

Diante da capilaridade registral, ou seja, do atributo que as serventias extrajudiciais possuem de haver, ao menos, um cartório em cada município do Brasil, essas instituições garantem aos cidadãos a oportunidade de optar por lavrar instrumentos públicos dotados de fé pública, autenticidade e publicidade que outorgam aos atos jurídicos ora presunção de veracidade, ora certeza de conservação e perpetuidade de documentos.

A natureza jurídica dos cartórios extrajudiciais é de delegação de serviço público típico de Estado, tendo previsão no artigo 236 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). O constituinte originário prevê que a atividade notarial e registral é delegada à particulares aprovados em concursos público de provas e títulos que cumpram os requisitos formais da Lei 8.935/94 (Lei dos Notários e Registradores).

Diante da natureza jurídica da atividade cartorária (delegação de serviço público), os notários e registradores estão submetidos tanto às premissas Direito Público – haja vista a prestação do serviço ser eminentemente pública – quanto as do Direito Privado, já que a atividade é prestada por particular (pessoa física), estando submetida, por exemplo, ora aos princípios da administração pública (como o da Legalidade), ora àqueles do Código Civil.

Ainda, o sistema notarial adotado pelo Brasil (notariado latino), traz algumas características marcantes da atividade, como a fé pública registral, a publicidade dos atos e a remuneração dos delegatários por meio de emolumentos.

No Brasil, os emolumentos extrajudiciais possuem previsão constitucional e são regulamentados, de forma geral e abstrata, pela Lei 10.169/00, que outorgou à Lei Estadual a competência para instituir os seus valores e as normas específicas, de forma que cada Estado da Federação possui uma tabela de emolumentos diferente, com valores, normas e diretrizes que obedeçam a realidade de econômica-social de cada Estado.

Além disso, depois de muitas discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema, consolidou-se que os emolumentos extrajudiciais possuem natureza jurídica de tributo, qual seja, de taxa de serviço público específico e divisível.

Por esse motivo – e pela própria natureza jurídica da atividade notarial e registral – os emolumentos também estão subordinados aos princípios gerais da administração pública. Dessa

forma, a instituição e a regulamentação dos emolumentos cartorários, com base no princípio da legalidade, dependem de Lei Estadual específica.

Com base nesse contexto, este artigo discutirá a constitucionalidade da Lei Federal 14.199/21, que instituiu isenção de emolumentos cartorários na lavratura de procurações públicas que possuam fins exclusivamente previdenciários.

Assim, no primeiro capítulo deste artigo será analisada a natureza jurídica, os princípios que regem a atividade cartorária e as principais características o sistema notarial e registral brasileiro, exarando, principalmente, a natureza de delegação do serviço público típico de Estado ao particular aprovado em concurso público, o princípio da legalidade e o sistema do Notariado Latino.

Em seguida, no segundo capítulo será debatido acerca da natureza jurídica dos emolumentos cartorários e da sua competência de instituição, destacando a natureza tributária dos emolumentos (taxa de serviço público) e a competência legislativa dos Estados da Federação para institui-los.

Por fim, o último capítulo deste artigo analisará o fenômeno da isenção heterônoma e a constitucionalidade da Lei Federal 14.199/21, partindo da premissa construída nos capítulos anteriores de que os emolumentos cartorários possuem natureza jurídica de taxa e competência estadual para instituição, majoração e isenção.

Para isso, esta pesquisa adota como objetivo geral a análise da constitucionalidade da Lei Federal 14.199/21 e, através de pesquisa pura, qualitativa e bibliográfica e do método indutivo, busca responder a seguinte pergunta de partida: diante da natureza jurídica dos emolumentos extrajudiciais (taxa de serviço público), do princípio da legalidade e da competência da Lei Estadual para instituir e regulamentar os emolumentos, a Lei Federal 14.199/21 é constitucional?

2 OBJETIVOS

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar em que medida a proposta de isenção de emolumentos cartorários, cuja natureza jurídica é de tributo (taxa de serviço público), prevista na Lei Federal 14.199/21 é inconstitucional.

Além disso, apresentam-se como objetivos específicos deste artigo: a) Estudar os princípios e os sistemas jurídicos da atividade notarial e registral; b) Analisar a natureza jurídica dos emolumentos extrajudiciais; c) Identificar o fenômeno da isenção heterônoma e discutir em que medida a Lei Federal 14.199/21 é inconstitucional, haja vista a usurpação competência legislativa outorgadas aos Estados da Federação.

3 METODOLOGIA

Quanto à metodologia esta pesquisa apresenta-se como bibliográfica, pura e qualitativa, tendo como base o método dedutivo, haja vista partir da premissa inicial (emolumentos cartorários possuem natureza jurídica de tributo – taxa de serviço eminentemente público) para a premissa conclusiva (tendo por base o fenômeno da isenção heterônoma e a consequente inconstitucionalidade da Lei Federal 14.199/21.

Nesta medida, no primeiro capítulo do desenvolvimento, que trata da natureza jurídica dos cartórios, dos princípios notariais e registrais e do sistema do Notariado Latino apresentam-se como autores de base Luiz Guilherme Loureiro e Juliana Folmmer.

No segundo tópico, entretanto, que aborda a natureza tributária dos emolumentos cartorários, tem-se como base as doutrinas de Antônio Augusto Firmo da Silva e Regnoberto Marques de Melo Júnior.

Por fim, o último tópico do desenvolvimento deste artigo trata do fenômeno da isenção heterônoma e a consequente inconstitucionalidade de Lei Federal 14.199/21 e tem como pilar as lições de Hugo de Brito Machado, José Souto Maior Borges e Yoshiki Harada.

4 DESENVOLVIMENTO

4. 1 SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: NATUREZA JURÍDICA, PRINCÍPIOS E SISTEMAS NOTARIAIS

Os cartórios extrajudiciais estão presentes em todos os municípios do Brasil. As 13.627 unidades espalhadas pelo território nacional representam a instituição mais confiável do país, segundo pesquisa realizada pelo instituto Datafolha. (ANOREG, 2020).

A atividade notarial e registral é regulamentada pela Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 236 e parágrafos, traça normas que envolvem a sua natureza jurídica, a responsabilidade civil dos delegatários de serviço público, a submissão à fiscalização pelo Poder Judiciário, o tipo de ingresso na atividade e as normas gerais de fixação de emolumentos cartorários.

Além disso, algumas leis federais também norteiam os serviços prestados pelos cartórios - como a Lei 10.406/02 (Código Civil), a Lei 13.105/15 (Código de Processo Civil), a Lei 6.015/73 (Lei de Registros Públicos), a Lei 8.935/94 (Lei dos Notários e Registradores), a Lei 9.492/97 (Lei de Protesto de Títulos), etc., haja vista a competência privativa da União para legislar sobre Registro Públicos [CONSTITUIÇÃO (1988)].

Somado a isso, tem-se também os Atos Normativos do Conselho Nacional de Justiça, como Provimentos, Resoluções, Instruções Normativas, Portarias, Recomendações, Orientações etc., e os dos Tribunais de Justiça, que, por meio de suas Corregedorias Gerais, também editam normas e fiscalizam a atividade notarial e registral.

À frente dos cartórios estão os delegatários – também conhecidos como notários e registradores – que são profissionais do Direito aprovados em concursos públicos de provas e títulos que administram as serventias extrajudiciais sob suas responsabilidades e são remunerados por meio de emolumentos. Os notários e registradores, por tanto, apresentam-se como particulares que exercem função publica e estão subordinados tanto quanto aos princípios da administração pública como quanto aos princípios do direito privado. Em outras palavras (LOUREIRO, 2018, P.646):

> "Por se tratar de um profissional do Direito, selecionado em concurso público de provas e títulos dos mais difíceis da disciplina jurídica, o notário possui conhecimentos técnicos necessários para aproximar as partes na busca de uma solução ao litígio, informar e esclarecer dúvidas e questões jurídicas e, em caso de acordo, redigir a convenção sem necessidade de intervenção de outro comediador, o que multiplicaria o custo do processo."

Os cartórios extrajudiciais, portanto, prestam importante papel à sociedade, seja garantindo, por exemplo, o direito fundamental ao nome, seja garantindo o direito à real propriedade, seja garantido autenticidade e segurança jurídica à documentos, seja assegurando a celeridade, urbanidade e presteza aos usuários do serviço público etc., contribuindo, assim, com a efetivação da garantia do direito ao acesso à justiça.

Não se trata, entretanto, da garantia do acesso formal à justiça (acesso ao judiciário). Em verdade, os cartórios contribuem para o acesso material à justiça (acesso à ordem jurídica), que é "um dos direitos mais básicos e importantes que devem ser respeitados, porquanto é com suporte nele que um Estado Democrático de Direito é caracterizado e regido" (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 12).

Em última análise, (BASORA, 2018) leciona:

> *"En estos apuntes se ha destacado la importância de la funcion notarial como preventiva de litigios o contiendas. Ello es asi por la naturaleza misma de esa funcion, que pernite al Notario a la vez que realiza una instrumentacion, el documento notarial, recoger la voluntad de partes que, asesoradas por el Notario, configuran, realizan* ***y*** *otorgan un negocio jurídico".*

Vale destacar, ainda, também que a natureza jurídica dos cartórios extrajudiciais, no Brasil, é de delegação da prestação de serviço eminentemente público à aprovados em concurso público de provas e títulos, haja vista a previsão constitucional acima citada. Isso quer dizer

que as serventias extrajudiciais prestam serviços públicos à comunidade, através de um particular (delegatário) dotado de delegação pelo estado. Por esse motivo, a atividade notarial e registral é subordinada ora as regras de direito público, ora as regras de direito privado.

Em outras palavras: "A delegação, no nosso ordenamento jurídico, significa a transmissão de funções para outrem. No caso específico da atividade notarial, o Estado investe o notário de poderes para desempenhar a atividade notarial – de outorgar fé pública, bem como dar a redenção técnica à vontade dos particulares" (FOLLMER, 2004, p. 64)

Por esse motivo, ou seja, por prestar serviço tipicamente público, o notário e o registrador se submetem aos princípios gerais do Direito Público, como àqueles previstos no artigo 37 da Constituição Federal – Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência -, e aos princípios específicos da atividade, que constam nas leis federais e na doutrina que regulamentam o Direito Notarial e Registral. Para este artigo, entretanto, é relevante apenas a análise do princípio da legalidade.

Por sua vez, o princípio da Legalidade pode ser analisado sob duas facetas. A legalidade do Direito Público e a Legalidade do Direito Notarial e Registral.

O princípio da legalidade no Direito Público – que também se aplica às normas de Direito Notarial e Registral - desdobra-se em, ao menos, duas vertentes. A legalidade enquanto supremacia da lei (prevalência da lei sobre os atos da administração pública) e a legalidade enquanto reserva de lei, quando "o tratamento de certas matérias deve ser formalizado necessariamente pela legislação, excluindo a utilização de outros atos com caráter normativo." (OLIVEIRA, 2013, p.70).

Ainda, divide-se a legalidade - enquanto reserva de lei - sob o aspecto formal e o material. A legalidade formal, pertinente para este artigo, é aquela que "por determinação constitucional, só́ podem ser regulamentados por lei propriamente dita, regularmente aprovada pelo Congresso Nacional, segundo o processo legislativo estabelecido na Constituição". (IDEM, p.71). Enquanto o viés material autoriza a regulamentação da matéria por atos normativos que possuam força de lei, como é o caso da Medida Provisória.

Já o princípio da legalidade do Direito Notarial e Registral diz respeito à necessidade do delegatário adequar a vontade das partes ao ordenamento jurídico, examinando, por meio da qualificação registral, os elementos legais do ato (FOLLMER, 2004, p. 92).

Tanto a legalidade do Direito Público, quanto a Legalidade do Direito Cartorário, aliás, regulamenta não apenas o Direito Notarial e Registral brasileiro, mas também daqueles países que seguem o mesmo sistema notarial do Brasil, qual seja, o notariado latino.

O Brasil e sete das dez maiores economias do mundo utilizam-se do sistema do notariado latino (ANOREG, 2020), além deles, o sistema latino é utilizado por "(...) Espanha, Itália, França, Portugal, Alemanha, Áustria, Albânia, Bélgica, Canadá, Japão, Luxemburgo, Mônaco, México e Argentina" (BRANDELLI, 2009, p. 67). Tal sistema jurídico é, em verdade, empregado por 88 países do mundo.

De forma breve, a seguir, será analisado duas características do sistema latino, quais sejam, o atributo da fé pública e o meio de remuneração dos cartorários.

Este sistema jurídico tem como principal característica o atributo da fé pública delegada ao particular que, em outras palavras é "fundamental para garantir a segurança jurídica à sociedade, pois a fé pública, ao indicar a veracidade dos atos outorga ao instrumento público uma garantia que os dados lá constantes são verdadeiros" (FOLLMER, 2004, p. 45.).

Outra característica de importante destaque do sistema notarial latino – e de fundamental análise para este artigo - é o meio pelo qual os notários e registradores são remunerados. Os delegatários de serviço notarial e registral são remunerados através de emolumentos, pagos pelos usuários do serviço público quando da sua prestação.

Em regra, portanto, não é o Estado que remunera os delegatários, mas sim os cidadãos que se utilizam daquele serviço (ARAÚJO, 2015, p. 130). Em outras palavras, "A remuneração dos países que adotam o sistema do notariado latino é realizada pelo próprio cliente, ou seja, pelo particular que procura o serviço do notário e não pelo Estado (FOLLMER, 2004, p. 47).

Diante desse contexto, faz-se necessário o estudo pormenorizado dos emolumentos cartorários, analisando a sua previsão constitucional, a sua natureza jurídica, a sua forma de instituição, as suas finalidades, os seus valores propriamente ditos e os seus repasses aos órgãos estaduais, como será feito no próximo seguimento deste artigo.

4. 2 EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS: TAXAS INSTITUIDAS POR LEIS ESTADUAIS

Como visto, os cartórios extrajudiciais prestam serviços necessários[1] à sociedade, por meio da prestação de serviço público delegado pelo Estado ao particular aprovado em concurso público de provas e títulos – conforme artigo 236 da Carta Magna, garantindo aos brasileiros a

[1]Em abril de 2020, no auge da pandemia causada pelo Coronavírus, o Conselho Nacional de Justiça, através do Provimento 91/20, considerou a atividade notarial e registral como serviço essencial ao exercício da cidadania, fazendo com que os cartórios continuassem funcionando mesmo diante da proliferação do vírus da COVID- 19.

concretização de vários direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, como o acesso material à justiça (acesso à ordem jurídica).

Nesse contexto, diante do sistema notarial utilizado pelo Brasil – Notariado Latino -, a atividade cartorária está submetida aos princípios gerais do Direito Público e aos do Direito Privado, inclusive ao princípio da legalidade (analisada acima sob dois vieses – Legalidade do Direito Público e Legalidade do Direito Notarial).

Além disso, como visto, o Notariado Latino traz a importante característica da remuneração da atividade, no Brasil, ser feita através do pagamento de emolumentos cartorários, realizada diretamente ao próprio delegatário quando da prestação efetiva do serviço. Em outras palavras os emolumentos cartorários podem ser definidos como uma "contraprestação remuneratória, paga pelo interessado ao prestador do respectivo serviço notarial e registral, decorrente de relação jurídica obrigacional legal, e com quanto fixado em lei." (MELO JÚNIOR, 2005, p. 129).

Ainda, ratificando a tese dos emolumentos extrajudiciais enquanto remuneração de um serviço específico e divisível, entende-se[2] que: "os emolumentos dos notários e registradores remuneram serviço público prestado em caráter privado (Const., art. 236, caput), constituem receita dos seus prestadores que arcam, por sua conta e risco, como delegatários do Poder Público, com todas as despesas e responsabilidades do seu ofício". (BORJA, 2006, p .48.).

Neste sentido, Antônio Firmo, ao apontar as características do notariado latino, indica que as "tabelas legais" são as formas que os delegatários são remunerados. Ou seja, os emolumentos são a "[...] remuneração do notário pelo cliente pelo sistema de tabelas legais e com garantias de meios decentes para a subsistência (SILVA, 1979, p. 40).

Em suma, os emolumentos cartórios representam a remuneração dos delegatários de serviço público de notas e registros. Em outras palavras, esses profissionais do Direito recebem contraprestação remuneratório de caráter tributária pela prestação do serviço público a eles delegado.

Os emolumentos são definidos sob dois vieses. O primeiro – definido como emolumentos propriamente ditos – dizem respeito ao montante total que o usuário paga ao cartorário. O segundo, conceituado nesta pesquisa como emolumentos em sentido estrito refere-se ao valor pago pelo usuário subtraído os repasses à órgãos estatais. Isso porque, em todos os Estados da Federação, os notários e registradores repassam parte dos emolumentos (propriamente ditos) à

[2] BORJA, Celio. **O Princípio de legalidade tributaria e os emolumentos dos serviços notariais e de registro.** : Revista forense - Ano 2006, v. 102, n. 383, mês JAN/FEV, p .48.

órgãos vinculados à atividade cartorária, como aos Tribunais de Justiça, Defensorias Públicas, Ministérios Públicos, Procuradorias Estaduais etc. (a depender do que prevê as normativas de cada Estado).

A título de ilustração, quando se fala em emolumentos propriamente ditos, vale ressaltar que, como dito, os valores pagos aos notários e registradores ainda são deduzidos de uma séria de repasses estaduais. O Estado do Ceará, por exemplo, prevê rapasses de 5% do valor dos emolumentos ao Tribunal de Justiça do Estado, mais 5% ao Ministério Público estadual e mais 5% à Defensoria Pública do Ceará. (CEARÁ, 2008).

Ainda, o valor restante dos emolumentos (em sentido estrito) pagos aos cartorários, deduzidos os rapasses estaduais, servem como forma de custeio e manutenção da própria da serventia extrajudicial, devendo o delegatário arcar com despesas, por exemplo, referente aos funcionários (que são contratados seguindo as normas das Consolidações das Leis Trabalhistas), aluguel do prédio, material de expediente, selos, sistemas, carimbos, energia e tudo mais que seja necessário para a manutenção do funcionamento do cartório.

Em outras palavras, a "Percepção integral dos emolumentos significa impossibilidade de repartição entre outros destinatários: os emolumentos estão afetados ao custeio do serviço, devendo ser fixados na medida do necessário a esse custeio". (GARCIA, 2007 p. 58).

Ainda, tem-se que considerar que "o custo deste serviço está vinculado a toda uma estrutura jurídica de obrigações e responsabilidades que envolvem não só os "sujeitos passivos substitutos", mas também todos os destinatários legais do produto da arrecadação destes emolumentos, em razão de diferentes tipos de funções que exercem (SANTI, 2009, p.14).

Destes conceitos, unânime na doutrina, pode-se perceber que os emolumentos cartorários são remunerações da prestação de serviço público fixados mediante Lei. Isso porque o artigo 236, § 2º da Carta de 1988 prevê de forma taxativa a competência da lei federal para estabelecer normas gerais de fixação de emolumentos. Em 29 de dezembro de 2000, então, promulgou-se a Lei 10.169/00 (Lei de Emolumentos) que regulamentou o citado artigo 236, § 2º da CF/88.

Logo em seu artigo primeiro, a Lei de Emolumentos dispõe que **"**Os Estados e o Distrito Federal fixarão o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos respectivos serviços notariais e de registro" (BRASIL, 2000). Ou seja, de forma clara e objetiva o legislador federal outorgou ao legislador estadual/distrital a competência para regulamentar a cobrança, os valores, as atualizações etc., dos emolumentos. Em suma, os emolumentos cartorários são regulamentados por Lei Estadual.

Tanto é assim que, por exemplo, em uma escritura de compra e venda de valor máximo lavrada no Estado do Ceará, o tabelião recebe R$ 2.399,21 (CEARÁ, 2008) de emolumentos, enquanto no Estado de Rondônia o delegatário recebe R$ 12.225,44 (RONDÔNIA, 2012). Tal discrepância denota a competência estadual para a fixação de valores referentes aos serviços cartorários, baseados na natureza pública e no caráter social do ato, adequando-os à adequada e suficiente remuneração dos serviços prestados.

A legalidade é, sem dúvida, um importante princípio da atividade notarial e registral, em outras palavras "A norma é expressa; o valor a ser exigido é determinado em disposição legal e, não, construído por via de interpretação." (BORJA, 2006, p 49).

Por fim, neste momento, torna-se necessária a análise da natureza jurídica dos emolumentos extrajudiciais. Tal estudo tem por importante na medida em que introduz a investigação do próximo capítulo, qual seja, a maneira pela qual os emolumentos extrajudiciais devem sofrer alterações, atualizações ou isenções.

Como já visto, os emolumentos correspondem à remuneração do notário e do registrador por uma prestação de serviço público específico e divisível, na medida em que a natureza jurídica da atividade notarial e registral é de delegação de serviço eminentemente público. Muito já se discutiu até às noções, atualmente consolidadas, da natureza dos emolumentos extrajudiciais. Tempos atrás, qualificavam-se tais remunerações como sendo tarifas (preço público), portanto de natureza não tributária.

Contudo, a doutrina entende, de forma pacífica que os emolumentos extrajudiciais possuem natureza tributária (MELO JÚNIOR, 2005, p. 200.), notadamente da espécie taxa e, por esse motivo, estão vinculados aos princípios gerais do Direito Tributário, como o da legalidade tributária, que prevê a necessidade da promulgação de lei para a majoração, redução, instituição ou extinção. Tal entendimento é ratificado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento, pelo pleno, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.378-5 do Espírito Santo, cujo relator foi o Ministro Celso de Mello.

Desta análise, já se pode afirmar algumas conclusões:

a) Os cartórios extrajudiciais prestam serviços públicos por meio de delegação à particulares aprovados em concursos públicos;

b) As serventias extrajudiciais são submetidas às regras de Direito Público, notadamente aos princípios gerais da administração pública;

c) Os emolumentos extrajudiciais são as formas pelas quais os notários são remunerados;

d) Diante da remuneração pela prestação do serviço público específico e divisível, os emolumentos cartorários possuem natureza jurídica tributária, nomeadamente taxa;

e) Os emolumentos estão subordinados às regras do Direito Tributário, inclusive quanto ao princípio da legalidade, que prevê a necessidade de lei específica para a sua majoração, redução, instituição ou extinção e;

f) Com base no efetivo custo e na adequada e suficiente remuneração da prestação do serviço público, cabe à Lei Estadual a fixação, revisão e reajuste dos valores dos emolumentos cartorários.

Diante desse contexto, o próximo capítulo analisará a constitucionalidade da Lei Federal nº 14.199/21, que acrescentou o artigo 68-A na Lei Federal 8.212/91, prevendo a emissão de procurações públicas isentas para fins de recebimento de benefícios previdenciários, debatendo-se até onde um Ente da Federação – União - pode (e se pode) usurpar os poderes legislativos de outro - Estado.

4. 3 A INSCONSTITUCIONALIDADE DA LEI FEDERAL 14.199/21: O FENÔMENO DA ISENÇÃO HETERÔNOMA

Como visto, os emolumentos cartorários possuem natureza jurídica de taxa de serviço público, sendo subordinados aos princípios gerais do Direito Tributário, inclusive quanto ao princípio da legalidade. Por esse motivo, os emolumentos extrajudiciais necessitam de Lei Estadual para a sua fixação, a sua revisão e o seu reajuste.

Nesse sentido, eventuais isenções de emolumentos que, mediante ordem legal é uma hipótese de exclusão do crédito tributário e tem sua regulamentação prevista no artigo 175 e seguintes do Código Tributário Nacional, devem ser concedidas por meio de Lei Estadual – haja vista a competência da Lei Estadual para instituição dessas remunerações que os delegatários do serviço público fazem jus.

Isenção tributária em outras palavras, em outras palavras, significa "a exclusão, por lei, de parcela da hipótese de incidência, ou suporte fático da norma de tributação, sendo objeto de isenção a parcela que a lei retira dos fatos que realizam a hipótese de incidência da regra de tributação". (MACHADO, 1999 p.162). Ainda, "A isenção insere-se no campo de atuação privativa da lei e (...) via de regra, é concedida por razões de ordem político-social, mas sempre no interesse público podendo restringir-se à determinada região do território da entidade tributante" (HARADA, 2007, p. 503).

Diante de preceitos constitucionais e posições jurisprudenciais e doutrinárias, tem-se a premissa de que a isenção deve ser outorgada pelo mesmo ente que detém competência para instituir aquele mesmo tributo (BORGES, 1969, p. 155)

Foi o que ocorreu, por exemplo, na promulgação da Lei nº 14.826, da 28 de dezembro de 2010 da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, que alterou a Lei nº 14.283/08 (que institui a Tabela de Emolumentos do Estado do Ceará) para acrescentar à ela o artigo 2ª-A e isentar a cobrança de emolumentos de convenções de condomínio de conjuntos habitacionais constituídas pelo poder público da seguinte forma (CEARÁ 2021).

"LEI Nº 14.826, DE 28.12.10 (D.O. 29.12.10). Dá nova redação à Lei nº 14.283, de 29 de dezembro de 2008, que fixa normas referentes à cobrança de emolumentos dos serviços notariais e de registro no Estado do Ceará, acrescenta art. 8º-a, e altera o §2º do art. 16, da Lei nº 14.605, de 5 de janeiro de 2010.

Art. 2º-A. Fica isento de cobrança dos valores dos emolumentos e das parcelas em favor do FERMOJU, a instituição e convenção de condomínios de conjuntos habitacionais construídos pelo poder público, destinados a cidadãos de baixa renda".

Dentre as mais diversas classificações que o fenômeno da isenção possui, a doutrina tributária costuma dividi-la em isenção autônoma (ou isenção propriamente dita) e isenção heterônoma. A isenção é autônoma quando ela é concedida pelo mesmo Ente público competente para instituir o tributo, ou seja, o ente competente para instituir é o que possui competência para isentar. (SOARES, ALVES, SANTOS, 2015, p. 67). Ao contrário, a isenção heterônoma ocorre quando o Ente público que concedeu a isenção não é o competente para instituir o tributo.

Em verdade, a isenção heterônoma, ressalvada as suas exceções previstas na própria Constituição, nos artigos 155, § 2, XII, "e", e 156, § 3, II, é flagrante ato inconstitucional, haja vista o disposto no artigo 151, III, da Carta de 1988, que prever a vedação à União de "instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios." [CONSTITUIÇÃO (1988)].

Contudo, não foi o que ocorreu com a Lei Federal nº 14.199/21, que acrescentou o artigo 68-A na Lei nº 8.212/91 e previu a isenção do pagamento de emolumentos cartorários (de natureza jurídica de taxa estadual de prestação de serviço público específico e divisível) na lavratura de procurações públicas que possuam fins de recolhimento de benefícios previdenciários, da seguinte forma (BRASIL, 2021):

LEI Nº 14.199, DE 2 DE SETEMBRO DE 2021, Art. 2º. A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações, numerado o parágrafo único do art. 76 como § 1º:

"Art. 68-A. A lavratura de procuração pública e a emissão de sua primeira via para fins exclusivos de recebimento de benefícios previdenciários ou assistenciais administrados pelo INSS são isentas do pagamento das custas e dos emolumentos."

Em outras palavras, a União concedeu, mediante a Lei 14.199/21, flagrante isenção heterônoma de emolumentos cartorários, usurpando a competência da Lei Estadual e prevendo a gratuidade na lavratura de instrumento público de procuração com fins de recebimento de benefícios previdenciários, contradizendo o dispositivo constitucional do artigo 151, III, da Carta de 1988, motivo pelo qual a Lei Federal nº 14.199/21 é inconstitucional.

CONCLUSÕES

Os cartórios extrajudiciais prestam serviços eminentemente público por meio de delegação à particulares aprovados em concursos públicos de provas e títulos, que cumpram os requisitos formais estabelecidos na Lei 8.935/94 (Lei dos Notários e Registradores). Diante desta natureza jurídica, as serventias extrajudiciais são submetidas as regras do Direito Público e as do Direito Privado, inclusive aos princípios gerais da administração pública.

O sistema do Notariado Latino, adotado pelo Brasil e pelas maiorias das grandes economias do mundo, prevê a remuneração dos delegatários por meio de emolumentos extrajudiciais que, no Brasil, após tempos de discussões doutrinárias e jurisprudenciais, possuem natureza jurídica de taxa de serviço público.

Por serem taxas, os emolumentos cartorários submetem-se às regras do Direito Tributário, inclusive quanto ao princípio da legalidade, pelo qual só podem ser instituídos ou alterados mediante Lei. Diante dos preceitos constitucionais do artigo 236 da CF/88 e da Lei 10.169/00, os emolumentos extrajudiciais são fixados ou alterados por meio de Lei Estadual.

Nesse sentido, todos os Estados da Federação promulgaram Leis Estaduais que disciplinam os valores e as normas específicas dos seus emolumentos. Assim, eventuais isenções de emolumentos devem ser propostas por Lei Estadual, diante da proibição de usurpação de poderes legislativos contida no artigo 151, III, da Carta de 1988.

A União Federal, ao promulgar a Lei nº 14.199 de 02 de setembro de 2021, que prevê a isenção de emolumentos cartorários em lavratura de procurações públicas que possuam fins

previdenciários, excedeu a sua competência constitucional, usurpando os poderes privativos dos Estados de legislar sobre emolumentos, cometendo flagrante isenção heterônoma. Motivo pelo qual a Lei nº 14.199 de 02 de setembro de 2021 e inconstitucional.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, A. V. A. **Os Notários Brasileiros e os Mecanismos Extrajudiciais e Adequados de Gestão de Conflitos. Dissertação (Dissertação em Direito)** Centro Universitário Eurípedes de Marília – UNIVEM, Marília, 2015.

Associação dos Notários e Registradores: **Cartório em Números: Capilaridade, Serviços Eletrônicos, Cidadania e Confiança. Serviços públicos que nada custam ao Estado e que beneficiam o cidadão em todos os municípios do País**. 2020, p.3. Disponível em: https://www.anoreg.org.br/site/2020/11/18/relatorio-cartorio-em-numeros-apresenta-dados-vitais-de-negocios-e-cidadania-da-populacao-brasileira/ Acesso em 10 dez. 2020.

BORGES, José Souto Maior. **Isenções Tributárias**. São Paulo: Sugestões Literárias: 1969.

BORJA, Celio. **O Princípio de legalidade tributaria e os emolumentos dos serviços notariais e de registro.** : Revista forense - Ano 2006, v. 102, n. 383, mes JAN/FEV, páginas 47-50.

BASORA, Candida Rosa Urrutia de. La funcion notarial: prevencion de litigios. **Revista Juridica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico**,v.28. 2018.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei nº10.169, de 29 de dezembro de 2000**. Regula o § 2º do art. 236 da Constituição Federal, mediante o estabelecimento de normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10169.htm Acesso em 10 dez 2021.

BRASIL. **Lei nº14.199, de 02 de setembro de 2021**. Altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre medidas alternativas de prova de vida para os beneficiários da Previdência Social durante o estado de calamidade

pública reconhecido pelo Congresso Nacional; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14199.htm. Acesso em 10 dez 2021.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1988.

CEARÁ. **Lei 14.283, DE 29 de dezembro de 2008.** Fixa normas referentes à cobrança de emolumentos dos Serviços Notariais e de Registro no Estado do Ceará. Disponível em https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/6316-lei-n-14-283-de-29-12-08-d-o-29-12-08. Acesso em 10. dez. 2021

CEARÁ**. Lei 14.826 de 28 de dezembro de 2010**. Dá nova redação à Lei nº 14.283, de 29 de dezembro de 2008, que fixa normas referentes à cobrança de emolumentos dos serviços notariais e de registro no Estado do Ceará, acrescenta art. 8º-a, e altera o §2º do art. 16, da Lei nº 14.605, de 5 de janeiro de 2010. Disponível em https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/orcamento-financas-e-tributacao/item/574-lei-n-14-826-de-28-12-10-d-o-29-12-10 acesso em 10 dez. 2021.

FOLLMER, Juliana. **A atividade notarial e registral como delegação do poder pública**. Porto Alegre: Norton, 2004.

GARCIA, Emerson. **Emolumentos cartorários: delineamentos de sua intangibilidade.** Fórum Administrativo: direito público - Ano 2007, v. 7, n. 80, mês OUT, páginas 57-60.

HARADA, Yoshiki. **Direito financeiro e tributário**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Manual de direito notarial**. 3. ed. Salvador: Jus Podivm, 2018, p. 464.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 15. Ed. São Paulo: Malheiros. 1999.

MELO JÚNIOR. Regnoberto Marques de. **Dos Emolumentos Notariais e Registrais.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005.

MARICATO, Andréia Fogaça. **Isenção heterônoma no direito tributário**. Revista da Faculdade de Direito Milton Campos - Ano 2011, v. 22. Páginas 23 –54.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho **Rezende Princípios do direito administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2013.

RONDÔNIA. **Lei nº 2.936 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, em face das disposições da Lei Federal n. 10.169, de 29 de dezembro de 2000, e dá outras providências.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de. **Taxa de emolumentos dos serviços notariais: entre a cruz e a espada.** Revista dialética de direito tributário - Ano 2009, n. 161, mes FEV, páginas 7-17.

SILVA, Antônio Augusto Firmo da. **Compêndio de temas sobre direito notarial**. São Paulo: José Bushatsky, 1979.

SOARES, Clara Gabriela Albino; ALVES, Jaime Leônidas Miranda; SANTOS, Mayara Fernanda Perim**. A Isenção heterônoma nos tratados internacionais como limitação ao poder estatal de tributar**. Revista tributária e de finanças públicas - Ano 2015, v. 23, n. 123, mês JUL/AGO, páginas 55-78.