



ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA

Protocolo Único nº8501401-95-2012.8.06.0000

PARECER-GAB1-124/2012

Excelentíssima Senhora Corregedora-Geral da Justiça,

Trata-se de pedido de providências, protocolado nesta Casa sob a denominação de representação, em que o Departamento Nacional de Obras contras as Secas – DNOCS, autarquia federal, noticia o descumprimento do Decreto-Lei nº1.537, de 13 de abril de 1977, pelo delegatário do 2º Ofício da Comarca de Limoeiro do Norte (CE).

Narra o requerente, em apertada síntese, que o Diretor de Desenvolvimento Tecnológico e Produção do DNOCS, através do Memorando nº154/DP, de 27 de julho do corrente, detectou a “*reincidência do não atendimento, por omissão, pelos responsáveis dos Cartórios da Comarca de Limoeiro do Norte e de Morada Nova, quanto aos registros dos Contratos de Direito Real de Uso – CDRU.*”

Alega, ainda, que os referidos pactos sinalagmáticos celebrados pela autarquia e pessoas físicas assentadas no Perímetro Irrigado Jaguaribe-Apodi, no total de 287, cujo objeto se refere a imóveis de propriedade e de interesse da mesma.

O instrumento normativo acima indicado isenta de pagamento de custas e de emolumentos a prática de quaisquer atos, pelos Ofícios de Registro de Imóveis, de Registro de Títulos e Documentos e de Notas, relativos às solicitações feitas pela União. Não obstante a expressa previsão, os delegatários anteriormente apontados se negam a dar cumprimento ao ato, o que motivou a autarquia-requerente buscar a interveniência deste Órgão Correcional com o objetivo de assegurar a isenção legal, com extensão dos efeitos da decisão a todas as serventias extrajudiciais desta Unidade federativa.

O requerimento inicial veio instruído com a manifestação do delegado do Ofício de Registro de Imóveis de Limoeiro do Norte. Constam, ainda, cópias do parecer lançado pela Assessoria desta Casa, no bojo do PA nº8504073-57.2012.8.06.0026, e de peças elaboradas pela Procuradoria da Autarquia e pela Presidência da República, por meio das quais se aborda o tema em tablado.

Em síntese, é o relatório.

Passo a opinar.

O presente caso trazido à colação está intrinsecamente vinculado ao conteúdo do Decreto-Lei nº1.537/77, o qual confere isenção do pagamento de custas e emolumentos, no âmbito dos Ofícios de Registro de Imóveis, de Títulos e Documentos e Tabelionatos de Notas, referentemente aos requerimentos formulados pela União.

A matéria em apreço está bem consignada nos artigos 1º e 2º do referido ato normativo nos seguintes termos, in verbis:

Art. 1º – É isenta a União do pagamento de custas e emolumentos aos Ofícios e Cartórios de Registro de Imóveis, com relação às transcrições, inscrições, averbações e fornecimento de certidões relativas a quaisquer imóveis de sua propriedade ou de seu interesse, ou que por ela venham a ser adquiridos.

Art. 2º - É isenta a União, igualmente, do pagamento de custas e emolumentos quanto às transcrições, averbações e fornecimento de certidões pelos Ofícios e Cartórios de Registro de Títulos e Documentos, bem como quanto ao fornecimento de certidões e escrituras pelos Cartórios de Notas.

(...)

Ao analisar a súplica da promovente, vê-se que o objetivo por ela perseguido diz respeito à garantia de aplicação da mencionada isenção em seu favor, no tocante a todos os Ofícios de Registro de Imóveis, de Títulos e Documentos e de Notas em atividade neste estado. Note-se, no entanto, que o motivo determinante para o protocolamento de sua súplica decorre da manifestação emanada pelo delegado do Ofício de Registro de Imóveis de Limoeiro do Norte, que não lhe estendeu os efeitos da regra positiva, sob o argumento de que a autarquia não podia ser beneficiada com a isenção, uma vez que a norma é expressa em contemplar somente a União.

As teses jurídicas consignadas tanto pela autarquia-requerente quanto pelo delegado de Limoeiro do Norte merecem expresso posicionamento por este Órgão, especialmente levando em conta a presença do interesse público.

Com referência ao argumento expendido pelo delegatário de que os efeitos do referido Decreto-Lei somente se aplica à União, e não a suas autarquias, não há como acolhê-lo, sobretudo porque malfere frontalmente as prerrogativas estabelecidas pelo ordenamento jurídico à autarquia, que são as mesmas conferidas à União.

Constitui sólido entendimento sedimentado na doutrina e na jurisprudência pátrias, segundo o qual a autarquia goza de idênticas prerrogativas outorgadas à União. No direito processual, a expressão Fazenda Pública contém o significado de Estado em juízo. Para Cândido Rangel Dinamarco¹ o termo em destaque corresponde a personificação do Estado, abrangendo as pessoas jurídicas de direito público.

O Superior Tribunal de Justiça, no exercício da árdua missão de conferir a interpretação final sobre a legislação infraconstitucional, por sua Primeira Seção, no julgamento Recurso Especial nº1.144.687-RS, sob a relatoria do então Ministro Luiz Fux, DJ de 12 de maio de 2010, **pontou que as autarquias estão compreendidas na definição de Fazenda Pública, em termos de privilégios e prerrogativas processuais assegurados à União.**

Essa equiparação não subsiste somente na esfera processual, sendo marcante a isonomia de tratamento nas diversas áreas do Direito, mormente porque a autarquia, na lúcida definição de José dos Santos Carvalho Filho², constitui “*pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado.*”

E, mais adiante, assinala, com propriedade, o eminentíssimo administrativista, que:

Entretanto, nenhuma dúvida há, em tempos atuais, a despeito da omissão do Decr.-lei nº200/67, de que as autarquias são realmente pessoas jurídicas de direito público. A qualificação, aliás, foi confirmada pelo novo Código Civil que, relacionando as pessoas jurídicas de direito público, inseriu expressamente as autarquias (art. 41, IV). Apesar de dotadas de função exclusivamente administrativa (o que as coloca em plano diverso das pessoas de direito público integrantes da federação brasileira, estas possuidoras de capacidade

1 Fundamentos do processo Civil Moderno, 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000, n.78. T.3. p.179.

2 Manual de Direito Administrativo, 21ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2009, p.445.

política), sua personalidade jurídica de direito público lhes atribui todas as pertinentes prerrogativas contidas no ordenamento jurídico vigente. (ob.cit., p.447)

Como se pode facilmente perceber da leitura de sua própria definição, a autarquia, malgrado integre a Administração Indireta, desempenha atividades típicas do ente detentor da capacidade política que a criou. Por essa razão, optou-se por assegurar a equiparação de idêntico tratamento em referência a essas duas pessoas jurídicas.

A exegese que se mostra mais consentânea com a personalidade jurídica da autarquia não autoriza a empreendida restritivamente pelo delegado de Limoeiro do Norte quanto ao não reconhecimento da prerrogativa em favor do ente estatal, no que se refere à isenção regulada pelo Decreto-Lei nº1537/77. Assim, a conduta do delegatário, ao abster-se de estender os efeitos dessa norma ao Departamento Nacional de Obras contra as Secas- DNCOS, se afigura manifestamente ilegal, devendo, por isso, ser rechaçada.

Superado o óbice atinente à equiparação das prerrogativas da União em relação a suas autarquias, cumpre perscrutar a legalidade do requerimento formulado pela requerente, no sentido de expedir-se ofício-circular aos Juízos de Direito e aos delegatários em atividade neste estado, no sentido de assegurar as transcrições, inscrições, averbações e fornecimento de certidões relativas a quaisquer contratos vinculados a imóveis de propriedade ou de interesse do DNOCS, ou que por ele venham a ser adquiridos, independente do pagamento de custas e emolumentos, na foram preconizada na norma amplamente identificada nos presentes autos.

Sobre o tema sob enfoque, assinalo, preambularmente, que matéria semelhante já foi objeto de pronunciamento por este Órgão, consoante registra o PA nº8504073-57.2012.8.06.0000. Na ocasião, a delegada Solange Ferreira Gomes Rodrigues formulou consulta, em decorrência de ofício recebido da Advocacia Geral da União, por meio do qual se postulava a abertura de matrícula e registro de imóvel rural desapropriado em favor do INCRA com isenção do pagamento dos emolumentos e custas, nos moldes previstos no Decreto-Lei nº1.537/77.

Os argumentos apresentados no brilhante parecer pela Dra. Marília Rodrigues Façanha, cuja cópia repousa nos autos (eventos 8 *usque* 13), que foram integralmente acolhidos por Vossa Excelência, amoldam-se perfeitamente ao que se persegue neste fascículo.

A tese sobre a recepção ou não do mencionado ato normativo pela Carta Política de 1988 constitui objeto de intenso debate no âmbito da

corregedorias de outras unidades da Federação, bem como na esfera jurisdicional. A relevância da matéria assume posição de destaque, tendo em vista as reiteradas negativas de Oficiais de Registro quanto ao cumprimento do reportado diploma normativo, o que se mostra preocupante, na medida em que empreendem, na prática, indevido controle difuso de constitucionalidade de ato normativo.

O embate travado na esfera jurisdicional se intensifica, em decorrência do ajuizamento da Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº194/09, em tramitação no excelso Pretório. Por meio desta, a Advocacia Geral da União postula a expressa declaração de recepção do retrocitado instrumento normativo. Não consta, até a presente data, decisão de mérito.

No enfrentamento do mérito, respeitado o entendimento em contrário, filio-me à tese que proclama a recepção do Decreto-Lei nº1537/77 pela Carta Magna, especialmente levando em especial relevo a disposição do artigo 236, §2º da Constituição Federal, por meio do qual se confere competência legislativa plena para que a União disponha a respeito dos emolumentos. A atuação reservada aos Estados, com referência ao tema em tablado, é de natureza complementar, por força das prescrições estatuídas nos artigos 24, §§1º a 4º, da Lei Maior.

Orlando Luiz Zanon Júnior, Juiz de Direito em Santa Catarina, em excelente artigo que trata a respeito do assunto sob enfoque³, ilustra, de forma brilhante, a tese acima exposta, *in verbis*:

(...) Verificada a substância dos preceitos legais sob análise, reitera-se que a negativa dos Oficiais de Registro lastra-se no argumento único de que a isenção da União ao pagamento dos emolumentos (arts. 1º e 2º do Decreto-lei 1.537/1977) não foi recepcionada pelo art. 151, III, da CRFB, o qual veda que o ente federativo maior institua isenções de tributos de competência dos Estados e Municípios.

Todavia, tal argumento não merece prosperar, porquanto a Lei Maior possui dispositivo específico atribuindo à União a competência legiferante para disciplinar a fixação de emolumentos:

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

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. (Grifou-se).

³ Constitucionalidade dos arts. 1º e 2º do Decreto-lei nº1537/1977. Recepção da isenção da União quanto ao pagamento de emolumentos aos cartórios estaduais perante a Constituição da República Federativa do Brasil. Jus Navigandi. Teresina, ano 11. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/8632>>. Acesso em: 9 out.2012.

Do texto normativo transscrito, extrai-se que o art. 236, § 2º, da CRFB, confere competência legislativa plena para que a União disponha acerca dos emolumentos, inclusive estabelecendo isenções, sendo que os Estados, nesta área de atuação, devem limitar-se a suplementar as regras gerais federais, sem contrariá-las, nos termos do art. 24, §§ 1º a 4º, da CRFB.

Isso porque a interpretação da Constituição deve pautar-se pelos princípios da unidade, da harmonia, da máxima efetividade e da especialidade, no sentido de conferir coexistência harmônica e ampla eficácia para os preceitos constantes do seu texto, de modo a que o art. 236, § 2º, possa surtir seus efeitos na sua seara específica (disciplina jurídica dos emolumentos), sem que isso implique negativa de vigência ao previsto no art. 151, III.

Sobre o princípio da unidade, importa transcrever a seguinte lição de Luís Roberto Barroso:

O papel do princípio da unidade é o de reconhecer as contradições e tensões – reais e imaginárias – que existam entre as normas constitucionais e delimitar a força vinculante e o alcance de cada uma delas. Cabendo-lhe, portanto, o papel de harmonização ou "otimização" das normas, na medida em que se tem de produzir um equilíbrio, sem jamais negar por completo a eficácia de qualquer delas. Também aqui, a simplicidade da teoria não reduz dificuldades práticas surgidas na busca do equilíbrio desejado e na eleição de critérios que possam promovê-lo. (*in* Interpretação e Aplicação da Constituição. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2003; grifou-se).

E, consoante a doutrina de J. J. Gomes Canotilho:

O princípio da unidade da constituição ganha relevo autônomo como princípio interpretativo quando com ele se quer significar que a constituição deve ser interpretada de forma a evitar contradições (antinomias e antagonismos) entre as suas normas. Como ponto de orientação, guia de discussão e fator hermenêutico de decisão, o princípio da unidade obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar (ex.: princípio do Estado de Direito e princípio democrático, princípio unitário e princípio da autonomia regional e local). Daí que o intérprete deva sempre considerar as normas constitucionais não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios. (*in* Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7 ed. Coimbra: Medina, 2003. p. 1223/1224).

Outrossim, fixada a premissa de que persiste a competência federal para disciplinar a cobrança de emolumentos, consoante prevê o art. 236, § 2º, da CRFB, forçoso concluir que o Decreto-lei 1.537/1977, o qual trata sobre isenção da União ao pagamento de emolumentos, foi devidamente recepcionado materialmente pela atual ordem constitucional.

Nesse ponto, importa relembrar que o instituto da recepção procura preservar ao máximo a legislação infraconstitucional anterior, pautando-se pelo critério de compatibilidade material do texto legal anterior com o novo sistema constitucional, sem considerar aspectos meramente formais da elaboração legislativa, de modo a permitir que Decretos-leis sejam mantidos em vigor no patamar de leis ordinárias (art.59, III, da CRFB).

Nesse sentido, veja-se novamente o magistério de Luís Roberto Barroso:

As relações entre uma nova Constituição e uma lei a ela anterior situam-se na confluência desses dois princípios. O primeiro condena à invalidade e à ineficácia toda e qualquer norma incompatível com a Carta Constitucional. O segundo, de superlativo valor pragmático, procura preservar a vigência e a eficácia da legislação que vigorava anteriormente ao advento da nova Constituição. As Constituições de 1891 e 1934 positivaram a regra da continuidade da ordem jurídica, embora o princípio pudesse prescindir de texto expresso. As demais Cartas brasileiras não o reproduziram, mas jamais se questionou de sua permanência em nosso sistema.

[...]

Diferentemente se passa quando a incompatibilidade se dá entre a Constituição vigente e norma a ela anterior. Aí, sendo a incompatibilidade de natureza material, não poderá a norma subsistir. Conforme já estudamos, de acordo com a corrente doutrinária que se

escolha, a norma será tida como revogada ou como inconstitucional, mas em qualquer caso não deverá ser aplicada. Não assim, porém, quando a incompatibilidade superveniente tenha natureza formal. Nessa última hipótese, tem-se admitido, sem maior controvérsia, a subsistência válida da norma que haja sido produzida em adequação com o processo vigente no momento de sua elaboração. Incidirá, assim, a regra *tempus regit actum*. (In Interpretação e Aplicação da Constituição. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 68 e 83; grifou-se).

Portanto, verificada a compatibilidade material dos arts. 1º e 2º do Decreto-lei 1.537/1977 com o art. 236, § 2º, da CRFB, inexistindo ofensa ao art. 151, III, da CRFB, ante a incidência dos princípios de interpretação constitucional acima explicitados, resta forçosa a ilação de que a isenção da União ao pagamento de emolumentos cartorários foi recepcionada pela atual Carta Magna, no patamar de lei ordinária.

Ainda com relação à correção da interpretação do art. 236, § 2º, da CRFB, no sentido de que a União pode estabelecer isenções de emolumentos, cabe destacar que, posteriormente à entrada em vigor da Constituição de 1988, o referido ente federativo afastou a incidência de emolumentos nas importações de partes, peças, componentes, matérias-primas, produtos industrializados e outros insumos vinculados à fabricação de produtos destinados à exportação, nos termos da Lei 8.387/1991, atualmente vigente a reiteradamente aplicada pelos Tribunais brasileiros (cf. STJ, RESP 188349, Garcia Vieira, 19.11.1998).

Para corroborar a argumentação acima delineada, veja-se o Parecer 002/1999, da Procuradoria da Fazenda Nacional no Rio Grande do Sul:

5.1.2. É de sublinhar, na passagem, para afastar a alegação de que na matéria, a criação de isenção por meio de lei federal, viola a autonomia dos Estados Federados, que o § 2º, do art. 236 da Constituição determina que "lei federal estabelecerá as normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro" (grifo do signatário), já que dentro das "normas gerais relativas aos emolumentos", certamente estão compreendidas as normas relativas à isenção ao seu pagamento".

E também o Supremo Tribunal Federal, expressamente e em diversas oportunidades, concluiu pela competência da União para estabelecer regras gerais acerca dos emolumentos cartorários, cabendo transcrever o seguinte trecho da ementa da ADI 1.926/PE, relatada pelo Ministro Sepúlveda Pertence:

Custas dos serviços forenses: matéria de competência concorrente da União e dos Estados (CF, art. 24, IV), donde restringir-se o âmbito da legislação federal ao estabelecimento de normas gerais, cuja omissão não inibe os Estados, enquanto perdure, de exercer competência plena a respeito (CF, art. 24, §§ 3º e 4º).

De modo similar, extrai-se do corpo do acórdão da ADI 1.709-3, relatada pelo Ministro Maurício Corrêa:

4. [...] Esta Corte firmou exegese segundo a qual a inéria da União em editar normas gerais sobre os emolumentos dos atos praticados pelos serviços notariais e de registro não impede que os Estados legislem sobre a matéria com base na competência suplementar que lhes confere o artigo 24, §§ 2º e 3º, da Carta da República.

E, especificamente com relação à isenção ao pagamento de emolumentos estabelecida pela União em seu favor, veja-se a ADI 1.790-MC, relatada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, publicada no DJ de 08.09.2000:

A idoneidade em tese da disciplina de matéria tributária em medida provisória é firme na jurisprudência do Tribunal, de que decorre a validade de sua utilização para editar norma geral sobre fixação de emolumentos cartorários, que são taxas. **Afirmada em decisão recente (ADI 1.800-MC) a validade em princípio da isenção de emolumentos relativos a determinados registros por lei federal fundada no art. 236, § 2º, da Constituição**, com mais razão parece legítima a norma legal da União que, em relação a determinados protestos, não isenta, mas submete a um limite os respectivos emolumentos, mormente quando o consequente benefício às microempresas tem o respaldo do art. 170, IX, da Lei Fundamental.

No âmbito jurisprudencial, destacam-se os seguintes julgados em apoio ao entendimento que proclama a recepção material do referenciado ato

normativo à Lei Maior:

PROCESSO CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO. PAGAMENTO DE PREPARO E EMOLUMENTOS. ART. 18 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 76/93. EFEITOS. 1. O Decreto-Lei nº 1.537, de 13 de abril de 1977 é bem claro nos seus termos ao isentar a União, e por extensão, suas Autarquias, do pagamento de custas e emolumentos conforme dispõe o seu artigo 1º, a seguir transscrito: Art. 1º É isenta a União do pagamento de custas e emolumentos aos Ofícios e Cartórios de Registro de Imóveis, com relação às transcrições, inscrições e averbações e fornecimento de certidões relativas a quaisquer imóveis de sua propriedade ou de seu interesse, ou que por ela venham a ser adquiridos. Despiciendo observar que, não obstante referir, a aludida norma, a 'União', seu alcance engloba esta Autarquia, por diversas razões, dentre as quais destacamos: a) conforme preconiza a lição do eminentíssimo Mestre Hely Lopes Meirelles, 'As autarquias brasileiras nascem com os privilégios administrativos (não políticos) da entidade estatal que as institui, auferindo também as vantagens tributárias e as prerrogativas processuais da Fazenda Pública, além do que lhe foram outorgados por lei especial, como necessários ao bom desempenho das atribuições da instituição', (in Direito Administrativo Brasileiro, 17ª edição, 1992, pag. 312); b) a razão de que no desempenho de suas atribuições, está a de realizar o procedimento administrativo e propor a ação judicial pertinentes à desapropriação de imóveis rurais por interesse social, para fins de reforma agrária, dando assim efetividade à prerrogativa da União, insculpida no art. 184 da Constituição Federal e, c) e ao efetivar tal prerrogativa, materializa-se o contido no art. 1º do Decreto-Lei 1.537/77, uma vez que o interesse da União é evidente considerando o seu papel de promover a reforma agrária no País. E este procedimento é realizado pelo Incra em nome da União. **Este dispositivo legal encontra-se ainda com sua vigência plena uma vez que não foi revogado por legislação a ele posterior, sendo recepcionado pela atual Constituição Federal, por força no § 2º do seu art. 236, sendo atribuída, pela Lei Maior, competência à lei federal para disciplinar sobre os emolumentos.** Posteriormente, veio a Lei Complementar nº 76/93 a disciplinar a questão, conforme estabelece o seu artigo 18: As ações concernentes à desapropriação de imóvel rural por interesse social, para fins de reforma agrária, têm caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel desapropriado, e independem do pagamento de pagamento de preparo ou de emolumentos. (grifos nossos) A interpretação que exsurge é a de que, no transcorrer da ação desapropriatória nenhum custo deverá ser acarretado à Autarquia expropriante, dado o caráter de interesse social existente no aludido procedimento. Assim, é plausível concluir que os emolumentos referente ao ato translatório da área desapropriada, por ser ocorrência integrante do procedimento desapropriatório não pode ser cobrado pelo Oficial do Cartório de Registro de Imóveis, a teor da Lei Complementar nº 76/93. O próprio legislador constituinte sinalizou para a completa desoneração dos procedimentos atinentes à reforma agrária quando no § 5º do art. 184, da CF/88, determinou a isenção de impostos federais, estaduais e municipais para as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária. Por oportuno, transcreve-se parte do despacho da MM. Juiza Relatora do Egrégio TRF da 4ª Região, Dra. Maria de Fátima Freitas Labarrère, proferido no AI de nº 98.04.03263-5: (...) vislumbro o fumus boni juris nas alegações de que a Lei Complementar nº 76/93, exclui do pagamento de emolumentos as ações concernentes a desapropriação de imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária, pois tendo caráter de complementação à Constituição Federal prevalece sobre as normas estaduais. (...) (despacho publicado no DOJ em 30/01/98). **Deve-se atentar, ainda, para o contido no art. 236, nas Disposições Constitucionais Gerais, onde se encontra a previsão de que os serviços notariais e de registro serão exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, sendo que o seu § 2º assim determina: '§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para a fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.'** A Lei nº 8.935, de 18/11/94, a conhecida Lei dos Notários, que regulamentou o art. 236, da Constituição Federal, atende aos aspectos referidos no caput e nos §§ 1º e 3º, deixando de disciplinar, com maiores detalhes, a situação referente aos emolumentos. Daí exsurge, pacificamente, o entendimento de que compete à União exclusivamente legislar sobre os emolumentos, ainda que no tocante à fixação de normas de caráter geral, inexistindo, pois, norma federal específica a regular amplamente a situação. É de se ver, também, o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 24 da Constituição Federal, onde se verifica no segundo dispositivo o privilégio da União em legislar sobre normas gerais suspendendo a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário. É de suma importância que se observe que o art. 22 da CF/88 dispõe sobre a

competência privativa da União em legislar sobre direito agrário e questões relativas a desapropriação, enquanto que o art. 184 isenta a União, e por consequência o Incra, do pagamento de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária. Desta forma, por força constitucional, está o Incra isento de pagar impostos em qualquer nível quando se tratar de área por ele desapropriada, deduzindo-se, assim, que também está isento de pagar emolumentos, como se verá mais adiante.

]Mesmo que exista lei estadual regulamentando esses serviços notariais, a mesma não se aplica ao Incra, em razão do Decreto-Lei nº 1.537/77, do ordenamento constitucional, bem como em face do contido na Lei 8.629/93 e suas posteriores alterações via Medida Provisória. Com relação a esta Lei, que veio a regular os dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária, o seu art. 26 assim previa: são isentas de impostos federais, estaduais e municipais, inclusive do Distrito Federal, as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, bem como a transferência ao beneficiário do programa. Posteriormente, esta Lei foi alterada pela Medida Provisória nº 1.703-14, de 30/06/98, que no seu artigo 2º criou-lhe o art. 26-A, que assim dispõe: Não serão cobradas as custas ou emolumentos para registro de títulos de domínio de imóveis rurais desapropriados para fins de reforma agrária. Com a edição da Medida Provisória nº 1.901-29, de 27/08/99 e mais recentemente com a MP nº 2.109-47, de 27/12/2000 e suas reedições, foi mantida a redação do art. 26-A acima transcrita. Tomando-se em conta que as MPs foram devida e sucessivamente reeditadas, dentro do prazo legal, são válidas e eficazes, tendo, portanto, Força de Lei, conforme entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal. Não resta dúvida que a Lei 8.629/93 e suas alterações posteriores, tratam exclusivamente de matéria referente à desapropriação, portanto, inserida na competência privativa da União prevista no art. 22, II da CF/88, estando, assim, acima de qualquer lei estadual que com ela conflite. Como ilustração, registra-se o pensamento do Ministro Carlos Mario da Silva Velloso: 'A competência legislativa da União está inscrita no art. 22, incisos I a XXIX, da Constituição. Praticamente todas as matérias ali inscritas são da competência exclusiva da União. Exetuam-se apenas: a) no inciso I do art. 22, o Direito Processual, por isso que compete, concorrentemente, à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar sobre custas do serviço forense (art. 24, M, criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas (art. 24, X), procedimentos em matéria processual (art. 24, XI) e assistência jurídica e defensora pública...' ('Estado Federal'... op.cit., p. 298) - (A Constituição na Visão dos Tribunais-TRF 1ª R.- vol. 1 - arts. 1º a 43 - 1997, pag. 287) Entende a Autarquia que a questão aqui tratada não é de ordem tributária, mas sim de ordem legal e constitucional, no sentido de que a isenção prevista a legislação ora citada são de aplicação imediata e difere de lei estadual que regulamenta os tributos a serem pagos a título de serviços.

Isto porque, a questão deve ser analisada sob o ponto de vista da legalidade e legitimidade da União, ao regulamentar dispositivos constitucionais, dentro de sua competência privativa, em matéria de desapropriação, em isentar o Incra, que por sua vez representa a União, de arcar com custas e emolumentos por ocasião de registrar a transcrição de domínio. **Também, não se pode ver aqui, conflito de normas de isenção, com base no art. 151, III, da CF/88, como entendeu o Juiz a quo, uma vez que a própria Constituição Federal, em suas Disposições Gerais estabeleceu que a fixação dos emolumentos, pelo menos em suas regras gerais, seria objeto de lei federal.** É oportuno verificar que aos Estados e, mais especificamente, ao Poder Judiciário Estadual, a Lei nº 8.935/94, incumbiu a mera fiscalização do exercício das atividades notariais e de registros públicos, assim sendo, não pode ser negado, à União, o poder de isentar a si própria e às suas Autarquias do pagamento de emolumentos, principalmente quando esse pagamento diz respeito à matéria desapropriatória. Conclui-se com tudo isto, que levando-se em consideração a competência privativa da União em legislar sobre questão agrária e desapropriação, detém ela, o poder de através de lei específica, isentar o Incra, por ser o órgão responsável pelo processo de desapropriação, isentá-lo dos encargos cobrados pelos Cartórios de Registro de Imóveis à título de emolumentos. 2. Com efeito, essa é a melhor exegese dos artigos Constitucionais invocados, a que melhor atende à sua finalidade e ao próprio espírito da Constituição, o que não deve ser desprezado pelo intérprete. *Scire leges non est verba earum tenere, sed vim ac potestatem* (CELSO, Dig. 1, 3, 7). Nesse sentido, ademais, a distinção no direito constitucional americano entre a interpretação em sentido estrito e a construction, na lição de THOMAS COOLEY, verbis: "Construction, on the other hand, is the drawing of conclusions, respecting subjects that lie beyond the direct expressions of the text, from elements known from and given in the text; conclusions which are in the spirit, though not within the letter of the text." (in A Treatise on the Constitutional Limitations, 7ª ed., p. 70) Da mesma forma, o

ensinamento de WILLIAM BLACKSTONE, verbis: "(...) the most universal and effectual way of discovering the true meaning of a law, when the words are dubious, is by considering the reason and spirit of it; (...)" (in Commentaries on the Laws of England, J. B. Lippincott Company, Philadelphia, 1896, v. 1, p. 60, nº 5). 3. Agravo de instrumento conhecido e provido. (TRF4, processo 2001040107078560-RS, Thompson Flores Lenz, 27.08.2002).

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL PARA PROCESSAR E JULGAR O FEITO. ART. 109 DA CF/88. AUTORA. AUTARQUIA FEDERAL. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. INCRA. ISENÇÃO DE PREPARO E EMOLUMENTOS. ART. 1º DO DECRETO-LEI 1.537, DE 13 DE ABRIL DE 1977. ART. 26-A DA LEI Nº 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993. SENTENÇA MANTIDA. REMESSA OFICIAL IMPROVIDA. 1. Em face do que dispõe o art. 109, I, da Constituição Federal, é o juiz federal competente para o processar e julgar o feito, no qual é autora autarquia federal. 2. A teor do que dispõem os arts. 1º e 2º do Decreto-lei nº 1.537, de 13 de abril de 1977, "é isenta a União do pagamento de custas e emolumentos aos Ofícios e Cartórios de Registro de Imóveis, com relação às transcrições, inscrições, averbações e fornecimento de certidões relativas a quaisquer imóveis de sua propriedade ou de seu interesse, ou que por ela venham a ser adquiridos, igualmente, do pagamento de custas e emolumentos quanto às transcrições, averbações e fornecimento de certidões pelos Ofícios e Cartórios de Registros de Títulos e Documentos, bem como quanto ao fornecimento de certidões de escrituras pelos Cartórios de Notas". 3. De acordo com o art. 3º do Decreto-lei nº 1.110, de 09 de julho de 1970, "o INCRA gozará, em toda plenitude dos privilégios e imunidades conferidos pela União, no que se refere aos respectivos bens, serviços e ações". 4. Resta evidenciado que a União, benefício o qual se estende ao INCRA, autarquia federal, goza da isenção do pagamento de custas e emolumentos aos Ofícios e Cartórios de Registro de Imóveis no que concerne ao fornecimento de certidões para instruir o processo desapropriatório. 5. Tal benefício se estende às autarquias federais, a uma, porque elas gozam das mesmas prerrogativas processuais da Fazenda Pública. A duas, porquanto, sua atribuição consiste na realização do procedimento administrativo, assim como, a proposição da ação judicial referente à desapropriação do imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, atribuindo efetividade à prerrogativa da União prevista no art. 184 da Constituição Federal de 1988. 6. Remessa *ex officio* improvida. (TRF5, REO 86786, Francisco Cavalcanti, 22.06.2004).

Em face das ponderações anteriormente postas, opino pela adoção destas medidas, referentemente às disposições do Decreto-lei nº1537/77:

- a) que as isenções previstas em seus artigos 1º e 2º sejam estendidas ao Departamento Nacional de Obras contra as Secas-DNOCs, bem como em relação as demais autarquias federais;
- b) que se expeça ofício-circular a todos os Oficiais de Registro de Imóveis, de Registro de Títulos e Documentos e de Notas em atuação neste estado, cientificando-lhes do dever de darem integral cumprimento às disposições do aludido ato normativo, quer em relação à União, quer no tocante às suas autarquias, perdurando a medida até decisão de mérito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº194/09, pelo Supremo Tribunal Federal, ocasião em que se observará o que restar julgado.

É o parecer, *sub censura*.

Fortaleza (CE), 10 de outubro de 2012.

Francisco Eduardo Torquato Scorsafava
Juiz Corregedor Auxiliar



ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA

Processo nº 8501401-95.2012.8.06.0026

DECISÃO

Trata-se de pedido de providência protocolado nesta Casa Correicional sob a denominação de representação, em que o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, autarquia federal, noticia a interpretação equivocada adotada por alguns Cartórios de Registro de Imóveis, quanto ao Decreto-Lei nº 1.537, de 13 de abril de 1977, em especial pelos delegatários dos Ofícios da Comarca de Limoeiro do Norte e Morada Nova (fls. 2/6).

Narra o requerente, em apertada síntese, que o instrumento normativo acima indicado isenta de pagamento, de custas e de emolumentos, a prática de quaisquer atos pelos Ofícios de Registro de Imóveis, de Registro de Títulos e Documentos e de Notas, relativos às solicitações feitas pela União. Não obstante a expressa previsão, os delegatários anteriormente apontados se negam a dar cumprimento ao ato, o que motivou a autarquia-requerente a buscar a interveniência deste Órgão Correcional, com o objetivo de assegurar a isenção legal, com extensão dos efeitos da decisão a todas as serventias extrajudiciais desta Unidade federativa.

Parecer do douto juiz Corregedor Auxiliar, Francisco Eduardo Torquato Scorsafava, acostado às fls. 91/101, afirmindo que “Com referência ao argumento expendido pelo delegatário, de que os efeitos do referido Decreto-Lei somente se aplicam à União, e não a suas autarquias, não há como acolhê-lo, sobretudo porque malfere frontalmente as prerrogativas estabelecidas pelo ordenamento jurídico à autarquia, que são as mesmas conferidas à União”.

Afirma, ainda, que “a conduta do delegatário, ao abster-se de estender os efeitos dessa norma ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas- DNCOS, se afigura manifestamente ilegal, devendo, por isso, ser rechaçada”.

Ressalta, o douto parecerista, que “A tese sobre a recepção ou não do mencionado ato normativo pela Carta Política de 1988 constitui objeto de intenso debate no âmbito da corregedorias de outras unidades da Federação, bem como na esfera jurisdicional. A relevância da matéria assume posição de destaque, tendo em vista as reiteradas negativas de Oficiais de Registro quanto ao cumprimento do reportado diploma normativo, o que se mostra preocupante, na medida em que empreendem, na prática, indevido controle difuso de constitucionalidade de ato normativo”.

Opina, ao final, pela adoção das seguintes medidas:

- a) que as isenções previstas nos artigos 1º e 2º do Decreto-Lei nº 1.537/77 sejam estendidas ao Departamento Nacional de Obras contra as Secas - DNOCS, bem como em relação as demais autarquias federais;
- b) que se expeça ofício-circular a todos os Oficiais de Registro de Imóveis, de Registro de Títulos e Documentos e de Notas em atuação neste estado, cientificando-lhes do dever de darem integral cumprimento às disposições do aludido ato normativo, quer em relação à União, quer no tocante às suas autarquias, perdurando a medida até decisão de mérito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº194/09, pelo Supremo Tribunal Federal, ocasião em que se observará o que restar julgado.

Dessa forma, tendo em vista o entendimento já pronunciado por esta Casa Correicional nos Processos Administrativos nº 8500504-04.2011.8.06.0026 e nº 8504073-57.2012.8.06.0000, e diante dos brilhantes argumentos explicitados no documento de fls. 91/101, acolho, *in totum*, o parecer exarado pelo douto juiz Corregedor Auxiliar, Francisco Eduardo Torquato Scorsafava, adotando-o como razão de decidir.

À Secretaria Geral desta Casa Correicional para elaboração dos expedientes necessários.

Cumpra-se.

Fortaleza (CE), 06 de novembro de 2012.

Desa. Edite Bringel Olinda Alencar
Corregedora Geral da Justiça