

XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

**DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E
MOVIMENTOS SOCIAIS II**

MÁRCIO EDUARDO SENRA NOGUEIRA PEDROSA MORAIS

EDMUNDO ALVES DE OLIVEIRA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal 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 Napolini - 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

Direitos Humanos, Democracia e Movimentos Sociais II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edmundo Alves De Oliveira; Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Moraes – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-564-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direitos Humanos. 3. Movimentos Sociais. XI Encontro Internacional do CONPEDI Chile - Santiago (2: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MOVIMENTOS SOCIAIS II

Apresentação

Na tarde do dia 13 de outubro de 2022, reuniram-se na cidade de Santiago do Chile, os participantes do Grupo de Trabalho Direitos Humanos, Democracia e Movimentos Sociais II, para o primeiro dia de apresentação de trabalhos no XI Encontro Internacional do Conpedi, objetivando a apresentação dos produtos de suas pesquisas.

O evento trouxe o nome Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina e foi o primeiro evento presencial no pós-pandemia, decorrendo alegria e apreensão.

O GT foi coordenado pelos professores Edmundo Alves de Oliveira, do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade de Araraquara (SP) e Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais, do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade de Itaúna (MG).

Vários temas foram abordados, sendo eles: direitos da personalidade à educação e à convivência familiar, sob a ótica das metodologias remotas durante a pandemia da Covid-19 no Brasil; obesidade e exclusão social, gordofobia; exclusão digital e sua repercussão com a desigualdade social; a regulamentação do casamento homoafetivo no Brasil; a educação nas humanidades como ferramenta ao reestabelecimento da cidadania plena; direitos humanos e democracia e os mecanismos de efetividade dos direitos sociais na sociedade pós-democrática; o registro de nascimento sob a ótica do Direito Tributário; o déficit na realização dos compromissos liberais e sociais; os dilemas da democracia na América Latina: a crise de estado de direito brasileiro; a crise do sujeito neoliberal na democracia contemporânea; os princípios estruturantes da derrogação no direito internacional dos direitos humanos; a efetividade dos direitos humanos nas ações de governança e de cooperação locais de assistência a imigrantes nos municípios brasileiros; representatividade no sistema político e eleitoral brasileiro; a concepção teológica de participação democrática.

Enfim, a presente coletânea apresenta resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito do Brasil, em níveis de Mestrado e Doutorado, sendo esses artigos rigorosamente selecionados, por intermédio de dupla avaliação cega por pares *double blind peer review*.

REGISTRO DE NASCIMENTO: COMO O DIREITO TRIBUTÁRIO CONTRIBUI NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À CIDADANIA

BIRTH REGISTRATION: HOW TAX LAW CONTRIBUTES TO THE DEVELOPMENT OF PUBLIC POLICIES AIMED AT CITIZENSHIP

Fernanda Villela De Almeida

Resumo

O presente trabalho visa à análise do direito tributário sob o enfoque prestacional sem, é claro, deixar de demonstrar a importância da função arrecadatória por ele exercida. Considera-se a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 o marco histórico do Estado Democrático de Direito, o que introduz uma nova roupagem ao Estado tributário – de um lado a cobrança de tributos com fundamento na justiça distributiva, assim como no princípio da capacidade contributiva e de outro imunidades, isenções direcionadas à prestação de um serviço público totalmente pautado na dignidade da pessoa humana. A necessidade de se elaborar políticas públicas relacionadas aos nascituros – garantindo-lhes o exercício da cidadania – reverbera na arrecadação de tributos pelos entes federados. Afinal, o imposto de renda vincula-se ao cadastro de pessoas físicas que por sua vez vincula-se à certidão de nascimento/registro de nascimento. O Ministério Público brasileiro, a partir de 1988, assume o protagonismo em defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, não só como fiscal da lei, atuando ainda na elaboração de políticas públicas. Assim nasce, no âmbito da Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-Registro de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (COESUB) em parceria com a Coordenadoria de Direitos Humanos e de Minorias (CDHM), órgãos que integram a estrutura do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o denominado Projeto Nascer Legal, tendo dentre os seus objetivos erradicar o sub-registro no Estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Gratuidade, Estado democrático de direito, Cidadania, Sub-registro, Função prestacional

Abstract/Resumen/Résumé

The present work aims to analyze the tax law under the installment approach without, of course, failing to demonstrate the importance of the tax collection function performed by it. The Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 is considered the historical landmark of the Democratic State of Law, which introduces a new guise to the tributary State - on the one hand, the collection of taxes based on distributive justice, as well as on the principle of capacity contributory and other immunities, exemptions aimed at the provision of a public service totally based on the dignity of the human person. The need to develop public policies related to the unborn – guaranteeing them the exercise of citizenship –

reverberates in the collection of taxes by the federated entities. After all, income tax is linked to the registration of individuals, which in turn is linked to the birth certificate/birth registration. The Brazilian Public Ministry assumes the leading role in defense of the democratic regime and unavailable social and individual interests, not only as a law enforcement officer, but also in the elaboration of public policies. Born in the Multidisciplinary Permanent Commission for the Eradication of Sub-Registration of Birth and Expansion of Access to Basic Documentation in partnership with the Coordination of Human Rights and Minorities, they make up the structure of the Public Ministry of the State of Rio de Janeiro, the Legal Nascer Project, having among its objectives the eradication of under-registration in the State of RJ.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Free of charge, Democratic state, Citizenship, Sub-registration, Perstational function

INTRODUÇÃO

Historicamente, retorna-se ao dia 10 de dezembro de 1948 quando foi proclamada, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), na qual destacamos a palavra dignidade trazida em seu preâmbulo¹.

A importância de se ter uma vida digna e atrelar essa dignidade ao texto constitucional, de forma a buscar efetividade aos direitos e deveres fundamentais, fez como que o poder constituinte originário a apresentasse como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Não menos importante, mais integrante do conceito amplo de dignidade da pessoa humana, temos a cidadania e o seu primeiro grande ato expresso na alínea a, do inciso LXXVI, artigo 5º da Constituição da República de 1988 (CR/88): “a gratuidade para os reconhecidamente pobres do registro civil de nascimento”.

O registro civil de nascimento é um ato de cidadania indispensável para certificar a existência do indivíduo, pois a partir dele se adquire a certidão de nascimento, pré-requisito para que aquisição dos documentos básicos de identificação, como por exemplo o Registro Geral – RG e o Cadastro de Pessoa Física – CPF.

O Estado brasileiro ao promulgar a Convenção sobre os Direitos da Criança – Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990 – assumiu o compromisso de zelar pela garantia do direito da criança de ser registrada imediatamente após seu nascimento (Artigo 7.1)².

Sabe-se que são diversos os fatores que impedem os pais de registrarem seus filhos, principalmente quando estamos diante de populações em situação de vulnerabilidade, o que gera o temido sub-registro civil de nascimento definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) “como o conjunto de nascimentos não registrados no próprio ano de nascimento ou no 1º trimestre do ano subsequente³”.

Ao promulgar a Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997, o Chefe do Poder Executivo abraçou os todos nascituros dando nova redação ao artigo 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

A interpretação sistemática do ordenamento jurídico – especialmente da norma constitucional instituída no artigo 5º, inciso LXXVI, alínea a, da CR/88, da norma legal expressa no artigo 30, da Lei nº 6.015/73 com a norma supralegal do artigo 7.1 da Convenção sobre os Direitos da Criança – afirma que o direito fundamental ao registro de nascimento gratuito e imediato após ao nascimento encontra-se umbilicalmente entrelaçado a dignidade e vice-versa.

No âmbito do direito tributário a norma constitucional estabeleceu a denominada imunidade tributária, estendida a todos os cidadãos, independente de sua situação econômica, por uma isenção também

¹ <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm

³ <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/26176-estimativa-do-sub-registro.html?=&t=o-que-e>

tributária relacionada a um emolumento concernente ao serviço de registro público, fixando obrigações na sua prestação principalmente para os entes federativos.

O objetivo aqui é demonstrar que o direito tributário, pautado em um Estado Democrático de Direito, deixa de ser somente arrecadatório carregando consigo a preocupação com a adequada prestação dos serviços que atendam à coletividade, sem prejuízo de se recolher a carga tributária quando devida.

Ademais, é certo que para existência do sujeito passivo – contribuinte e/ou responsável – sobre o qual recai o ônus da obrigação tributária deverá obrigatoriamente o ente federativo ter anteriormente prestado efetivamente o direito do cidadão em ter seu registro de nascimento.

Sobre o tema, a doutrina especializada de Leandro Paulsen⁴:

Transitamos de um puro Estado de direito, em que se opunham nitidamente Estado e indivíduo, para um novo Estado, ainda de direito, mas também social, como estampa o art. 1º da nossa Constituição da República. Isso dá lugar a uma realidade que congrega a liberdade com a participação e a solidariedade.

Prossegue o autor concluindo sobre como a tributação deve ser encarada:

O que temos de buscar é que se dê de modo justo, com respeito às garantias individuais e em patamar adequado ao sacrifício que a sociedade está disposta a fazer em cada momento histórico, de modo que sirva de instrumento para que se alcancem os objetivos relacionados à solidariedade sem atentar contra a segurança e a liberdade.

Adicionar, ainda, ao presente trabalho dados que apontam para a deficiência na prestação do serviço cuja consequência direta gera o Sub-registro de nascimento faz nascer a elaboração de políticas públicas para sua erradicação.

No Estado do Rio de Janeiro, o Fórum Permanente de Planejamento e Gestão do Ministério Público aprovou, no dia 24 de fevereiro de 2021, o Projeto Nascer Legal, que será também abordado.

Capítulo 1 – GARANTIAS TRIBUTÁRIAS – ENTENDER PARA FOMENTAR

1.1 CLAÚSULA PÉTREA

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei: (Vide Lei nº 7.844, de 1989)

a) o registro civil de nascimento;

(...)⁵.

⁴ PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. 11. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Considerada um marco da história constitucional brasileira referente à temática dos direitos humanos, a Constituição da República de 1988 (CR/88) introduziu o mais extenso e abrangente rol de direitos e garantias que ultrapassam o seu artigo 5^o.

A figura do constitucionalismo contemporâneo fez surgir uma Constituição, não como no passado, em que era condenada a ser um documento retórico e de cunho estritamente político, mas sim um documento jurídico, de disposições obrigatórias e vinculantes⁷.

As características contemporâneas dessa Constituição elevam os direitos humanos, já que apresentam normas constitucionais eleitas pelo poder constituinte originário como cláusulas pétreas – núcleo imutável – dentre elas a alínea a, inciso LXXVI, do artigo 5^o, assim como as colocam em um patamar de superioridade – supremacia.

A supremacia constitucional repousa na pirâmide de Kelsen, em que a Constituição Federal se torna um ponto de apoio e condição de validade de todas as demais normas jurídicas.

Sobre o tema⁸:

Noutras palavras, pela sua própria localização na base da pirâmide normativa, é a Constituição a instância de transformação da normatividade, puramente hipotética, da norma fundamental, em normatividade concreta dos preceitos de direito positivo – comandos postos em vigor – cuja forma e conteúdo, por isso mesmo, subordinam-se aos ditames. Daí se falar em supremacia constitucional formal e material, no sentido de que qualquer ato jurídico – seja ele normativo ou de efeito concreto –, para ingressar ou permanecer, validamente, no ordenamento, há de se mostrar conforme aos preceitos constitucionais.

Falar em poder constituinte originário é falar no poder do povo como “um grupo de homens que se delimita e se reúne politicamente, que é consciente de si mesmo como magnitude política e que entra na história atuando como tal”⁹.

A importância que paira sobre o poder constituinte originário gera limites ao poder de reformá-lo, sendo a reforma – emenda ou revisão – um procedimento a ser rigorosamente seguido.

Aponta-se duas espécies de limites ao poder de reforma: (a) limitação de forma e (b) limitação de conteúdo. O texto restringe-se a limitação de conteúdo ao exposto no parágrafo 4^o, do artigo 60 da CR/88.

As denominadas cláusulas pétreas não visam a proteção redacional de normas – expressas ou implícitas – pertencentes ao texto constitucional, elas vão além, amparam a essência do princípio alcançado e o sentido dessa norma, assegurando certos valores instituído pelo poder constituinte originário. Cria-se,

⁶ RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. 4^a. Ed. Saraiva jur, 2017. p. 79

⁷ BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito. *Neoconstitucionalismo*, p. 55

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 5^a Ed. Saraiva. 2010. p. 59.

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 5^a Ed. Saraiva. 2010. p. 274.

assim, um núcleo imodificável, em que os poderes federativos poderão até alastrar, mas nunca retrair ou abolir.

Como bem pontuado pelo Min. Edson Fachin¹⁰ e de extrema importância ao tema abordado, “os direitos e garantias individuais foram alçados à condição de *cláusula pétrea* pela primeira vez na Constituição da República de 1988”.

O âmbito dos direitos humanos temos um grande marco histórico que simboliza uma conquista na longa batalha da nação, principalmente das minorias, em busca de uma vida digna:

O art. 60, §4º, IV, protege o texto constitucional de emendas que atinjam o núcleo essencial desses direitos ou tendam a aboli-los. 2. A interpretação do alcance das cláusulas pétreas deve encontrar equilíbrio entre a preservação do núcleo identitário constitucional e o regime democrático. Precedentes. (...) 7. A proteção estabelecida pelo art. 60, § 4º, IV, da CRFB, visa precipuamente a garantia da dignidade humana, que não se encontra ameaçada, de qualquer forma, pela norma questionada. 8. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente.

No direito tributário não poderia ser diferente, quando o poder constituinte originário apresenta expressamente as limitações ao poder de tributar – conceituada pelo Supremo Tribunal Federal como “o conjunto de princípios e demais regras disciplinadoras da definição e do exercício da competência tributária, bem como das imunidades”¹¹ – automaticamente constitui uma garantia que nas próprias palavras do Supremo Tribunal Federal deverá ser tratada como cláusula pétrea.

1.2 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

A Constituição da República de 1988 mantém a figura do federalismo cooperativo, de origem alemã e austríaca, enumerando ao lado das competências privativas e exclusivas, as comuns e concorrentes. E é justamente no seu artigo 24, inciso I que encontramos a competência da União para estabelecer normas gerais em direito tributário, não excluindo a competência suplementar dos Estados e do Distrito Federal nem muito menos a dos Municípios para legislarem sobre assuntos de interesse local.

A doutrina intitula esse fenômeno como poder de tributar, ou seja, “o poder de tributar é o ato de soberania estatal outorgado pela Constituição, sendo certo que a distribuição desse poder entre os entes da federação, com o objetivo de preservar o pacto federativo, enseja a competência tributária”¹².

A competência tributária, quando se fala em taxa, é dispersa. Cabe a todos os entes federativos instituí-la, uma vez que disciplinam tributos contraprestacionais (artigo 145, II e §2º, do CTN¹³).

Frisa-se que se faz necessária aqui uma lei do ente federativo tributante para sua criação. No artigo publicado pela PUC-SP de Simone Rodrigues – TAXA – a autora destaca:

¹⁰ FUX, Luiz. STF. RE 636941. Tribunal Pleno. J.13/02/2014

¹¹ FACHIN, Edson. STF. ADI 5935. Tribunal Pleno. J.22/05/2020

¹² CARNEIRO, Cláudio. Curso de Direito Tributário e Financeiro. 2ª Ed. Lumen Juris. 2010. p. 299

¹³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Geraldo Ataliba nos diz, ainda, que, justamente por ser necessária a referibilidade da atuação estatal com o contribuinte, nas taxas é prescindível que a Constituição discrimine as competências para a sua instituição, como fez com os impostos. Isso porque somente o ente federado competente para realizar a atuação estatal é quem detêm a competência para legislar sobre sua atividade e sobre ela instituir a exação¹⁴.

O Código Tributário Nacional (CTN), no artigo 6º, determina ser a competência tributária legislativa plena, momento em que estabelece também algumas ressalvas¹⁵.

Muito se discute sobre a expressão competência tributária plena, entretanto no campo das taxas, o artigo 77 do CTN endossou a competência legislativa comum, logo incumbe a todos entes federados.

Pode se tratar de um tributo contraprestacional, a taxa gera uma presunção de que o Estado não está inerte e é exatamente isso que o Estado Democrático de Direito exige dos seus entes políticos – contraprestação x cobrança – que ultrapassa a competência tributária e adentra na competência administrativa para realização a atividade estatal autorizadora da sua cobrança.

1.3 IMUNIDADE

A nossa Constituição da República de 1988, na Seção II do Capítulo do Sistema Tributário Nacional, exposto pela primeira vez em sede constitucional em 1946, trata das limitações constitucionais ao poder de tributar, no qual será abordado a imunidade tributária.

As imunidades tributárias, em que pese discussão doutrinária, são “uma não-incidência constitucionalmente qualificada”¹⁶ e se encontram dispersas pela Constituição da República de 1988, a exemplo o seu artigo 5º, inciso LXXVI, alínea a.

É cediço que elas se colocam “como um mecanismo de proteção ao contribuinte no intuito de conter a ‘voracidade’ do Estado em carrear recursos para os cofres públicos (tributar)”¹⁷, sendo assim uma garantia constitucional.

Pode-se dizer que temos como consequência uma competência negativa, uma vez que com a não-incidência há uma vedação absoluta ao poder estatal de exercer sua competência constitucional. Nos dizeres de Hugo de Brito Machado:

(...) uma proibição ao legislador, que exclui do âmbito no qual ele pode atuar, criando tributo, sobre certas pessoas, ou certos fatos. Assim, a imunidade é anterior à criação do tributo. É anterior à definição de quem deve pagar, e dos fatos sobre os quais pode ser cobrado¹⁸.

Com a não ocorrência do fato gerador, não nasce a obrigação tributária e, obviamente, não haverá pagamento de tributo.

¹⁴ <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/299/edicao-1/taxa>

¹⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm

¹⁶ CARNEIRO, Cláudio. Curso de Direito Tributário e Financeiro. 2ª Ed. Lumen Juris. 2010. p. 320

¹⁷ CARNEIRO, Cláudio. Curso de Direito Tributário e Financeiro. 2ª Ed. Lumen Juris. 2010. p. 319

¹⁸ MACHADO, Hugo de Brito. Temas de direito tributário II. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994, p. 207.

A proibição que a imunidade tributária gera ultrapassa a figura do contribuinte, pois impede o legislador infraconstitucional de instituir tributo em relação àquilo que foi protegido.

Os entendimentos doutrinários relacionados aos tributos alcançados pela imunidade tributária não serão trazidos à baila, já que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal menciona abranger as taxas.

(...) 17. O Texto Constitucional trouxe, de maneira farta, uma série de situações em que o exercício da competência tributária foi limitado. Para além das imunidades dos impostos, que estão previstas sistematizadamente no art. 150 da CRFB, há uma série de outras limitações estabelecidas pelo Constituinte, inclusive para outras espécies tributárias. Assim é, v. g., para as contribuições especiais (art. 149, § 2º, I, art. 195, § 7º). 18. No caso das taxas, a situação não é diferente. Para além da regra de imunidade objeto da presente demanda (art. 5º, LXXVI e LXXVII), pode-se apontar também a imunidade no pagamento de custas judiciais para a propositura da ação popular (art. 5º, LXXIII), ou mesmo para a realização do matrimônio (art. 226, § 1º). Art. 6º A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei¹⁹.

1.4 ISENÇÃO TRIBUTÁRIA

Ao contrário da imunidade, a isenção tributária não pode ser tratada como uma limitação do poder de tributar, apesar da divergência de ser ela uma hipótese de não-incidência tributária, pois aqui temos uma previsão legal instituída em uma norma infraconstitucional, logo o ente federativo exerce sua competência tributária, mas ocorre uma dispensa do pagamento do tributo.

A isenção comporta uma série de discussões, como bem destaca a doutrina de Cláudio Carneiro²⁰:

Parte da doutrina entende que a isenção situa-se no campo da não incidência legal, e por isso exclui a própria obrigação tributária, não ocorrendo, portanto, o fato gerador. Nesse sentido, a doutrina moderna considera que a lei de isenção obsta o nascimento da obrigação em função da não ocorrência do fato gerador. Em posicionamento diverso, o STF (RE 114.850-1), corroborando a teoria clássica, entendeu que a isenção está no campo da incidência, pois ocorre o fato gerador, nasce a obrigação tributária, mas não haverá o crédito, por força da lei isentiva que dispensa o pagamento do tributo, ou seja, há fato gerador, mas a lei desobriga o contribuinte do pagamento, impedindo o lançamento.

Independente da posição adotada, a isenção está sempre vinculada a uma lei e ao contrário da imunidade pode ser revogada. Observa-se que a controvérsia acerca do assunto não será objeto deste trabalho, uma vez que a legislação abordada se encontra vigente.

É exatamente a figura da isenção tributária que o artigo 1º da Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997²¹, ao alterar o artigo 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, trouxe.

Pergunta-se: A lei federal poderia instituir gratuidade de emolumentos/taxas que são de competência dos Estados e do Distrito Federal? Admite-se isenção heterônoma?

¹⁹ FUX, Luiz. STF. RE 1018911/RR. Tribunal Pleno. J.11/11/2021

²⁰ CARNEIRO, Cláudio. Curso de Direito Tributário e Financeiro. 2ª Ed. Lumen Juris. 2010. p. 632

²¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9534.htm#art1

A atividade notarial prevista pelo poder constitucional originário impõe algumas peculiaridades, dentre elas, a possibilidade de “uma lei federal estabelecer normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro²²”. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem posição favorável sobre a competência legislativa da União, considerando, inclusive que viola o art. 236, § 2º, da Constituição Federal, ato do poder público que nega à União o fornecimento gratuito de certidões de seu interesse.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DECRETO-LEI 1.537/1977. ISENÇÃO DA UNIÃO DO PAGAMENTO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS EM OFÍCIOS E CARTÓRIOS DE REGISTROS DE IMÓVEIS E DE REGISTROS DE TÍTULOS E DOCUMENTOS. ART. 236, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO NO ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS SOBRE EMOLUMENTOS. RECEPÇÃO. PROCEDÊNCIA.

1. A atividade exercida pelos notários e oficiais de registro constitui modalidade de serviço público, devendo, portanto, obediência as regras de regime jurídico de direito público.
2. O Decreto-Lei 1.537/177, ao instituir isenção para a União do pagamento de custas e emolumentos aos Ofícios e Cartórios de Registro de Imóveis e de Registro de Títulos e Documentos, disciplina, em caráter geral, tema afeto à própria função pública exercida pelos notários e registradores, conforme previsto no § 2º do art. 236 da Constituição da República. Competência legislativa da União.
3. Viola o art. 236, § 2º, da Constituição Federal, ato do poder público que nega à União o fornecimento gratuito de certidões de seu interesse.
4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente²³.

À princípio, pode-se dizer que o §2º, do artigo 236, da CR/88 seria uma hipótese constitucional em que se admite a isenção heterônoma.

Como explorado, o registro de nascimento entrelaçar-se com o sujeito passivo tributário, sendo a isenção delineada responsável por grande parcela das políticas públicas desenvolvidas para erradicação do sub-registro.

1.5 EMOLUMENTOS E CUSTAS EXTRAJUDICIAIS

Os entes federados poderão instituir taxas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, com a ressalva de não poderem ter base de cálculo própria de impostos²⁴.

O Código Tributário Nacional (CTN) foi mais além²⁵, de forma a amarrar cada ente federado a prestação de um serviço público ou ao exercício de um poder de polícia sempre vinculado a sua atribuição, ou seja, a sua competência administrativa. A título de exemplo, não poderá a União instituir ou cobrar taxa de vistoria de segurança de edificações nem o Estado taxa de coleta, remoção e destinação de lixo ou

²² Art. 236, §2º, da CR/88

²³ MELLO, Marco Aurélio. STF. ADFP 194/DF. Tribunal Pleno. J.05/08/2020

²⁴ Art. 145, II e §2º, da CR/88.

²⁵ Art. 77 e 80, do CTN

resíduos, por serem ambas, com base no princípio da predominância de interesses, competência do município.

Observa-se que o objeto sobre o qual incide a taxa será obrigatoriamente uma contraprestação, portanto, independente da teoria – bipartite, tripartite, quadripartite e pentapartite – adotada, temos aqui uma espécie de tributo vinculado a uma atividade estatal diretamente conectada ao contribuinte.

Exatamente essa contraprestação que gera uma relação de pertinência entre a atividade estatal realizada pelo Poder Público e o contribuinte, isto é, a referibilidade exige que a Administração Pública faça algo em favor do contribuinte para que possa, de modo válido, exigir em troca uma remuneração de quem se beneficia da sua atuação.

Necessário destacar que na taxa essa referibilidade – direta – deve ser vista de forma individual, pois o sujeito passivo tributário sabe antecipadamente qual o serviço público que será contraprestacionado, sendo ele beneficiário obrigatório individual daquele serviço.

É certo que conceituar serviço público não é uma tarefa fácil e tem sido objeto de estudo ao longo do tempo pelos doutrinadores, já que fatores externos como a evolução social, econômica e jurídica devem ser observados.

Apresenta-se, assim, um conceito administrativo amplo e desprendido de fonte doutrinária, podendo ser considerado uma atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, essencialmente sob regime jurídico de direito público, voltada para o atendimento de necessidades essenciais e/ou secundárias da coletividade.

No âmbito do direito tributário, o artigo 79 do CTN, ao fragmentar o artigo 77 insere um conceito mais restrito²⁶.

Nessa toada, as taxas têm como fato gerador um serviço público essencial, propriamente estatal, específico e divisível, efetivo ou potencial.

Ensina Claudio Carneiro que os “serviços públicos essenciais ao interesse público são de interesse da comunidade, ou seja, de interesse da coletividade, e devem, ser de caráter compulsório, remunerados por taxas, como é o caso da coleta de lixo”²⁷.

O serviço público propriamente estatal baseia-se na soberania, por isso deve ser prestado diretamente pelo Estado, logo indelegável. Soma-se a ele o fato de ser remunerado mediante taxa cobrada por quem efetivamente o utiliza.

Segundo a doutrina de Roque Antonio Carrazza²⁸ os serviços públicos dividem-se em gerais e específicos, importando para o tema os serviços específicos que “são aqueles que podem ser

²⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm

²⁷ CARNEIRO, Cláudio. Curso de Direito Tributário e Financeiro. 2ª Ed. Lumen Juris. 2010. p. 197

²⁸ CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2002. Pp. 463-464

previamente determinados, destacados em unidades autônomas de intervenção, em áreas delimitadas de atuação, daí serem chamados de *uti singuli*”.

Quando a utilização do serviço público é realizada separadamente por cada um dos seus usuários, temos a principal característica do serviço público que o habilita a ser remunerado mediante taxa, a divisibilidade.

A utilização efetiva do serviço público se dá no momento em que ele é usufruído a qualquer título, diversamente da utilização potencial que se coloca de forma compulsória, com a simples disponibilidade da atividade administrativa em efetivo funcionamento.

Após essa breve explanação, entende-se o motivo pelo qual o Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.378, em 30 de novembro de 1995, firmou orientação no sentido de que “as custas e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos”²⁹. Como bem destaca o julgado:

(...) Doutrina. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. - A atividade notarial e registral, ainda que executada no âmbito de serventias extrajudiciais não oficializadas, constitui, em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estatalidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público. A possibilidade constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser efetivada "em caráter privado, por delegação do poder público" (CF, art. 236), não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa. - As serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico-administrativas destinadas "a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos" (Lei n. 8.935/94, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos (...).

A atividade desenvolvida pelos denominados agentes públicos – tabeliães e oficiais de registro – apesar de exercida em caráter privado, por delegação do poder público, não se desnatura como serviço público essencial, específico e divisível, efetivo ou potencial.

A concepção de emolumentos e custas extrajudiciais diferem-se, sendo os emolumentos relativos aos custos que envolvem o registro e os materiais necessários para sua efetivação, já as custas estão atreladas das despesas geradas ao longo, por exemplo, de um processo de jurisdição voluntária.

O artigo 5º, inciso LXXVI, alínea a, da CR/88 ao prevê a gratuidade para os reconhecidamente pobres do registro de nascimento aloja uma espécie de imunidade tributária referente à taxa, *strito sensu*, ao emolumento, pois cabe aos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais – nos termos do inciso I, do artigo 2º, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973³⁰ – prestar esse serviço público essencial. Gratuidade essa que foi alargada a todos, através da isenção relativa ao emolumento previsto o artigo 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 com a alteração dada pela Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997.

²⁹ MELLO, Celso. STF. ADI 1.378/PE. Tribunal Pleno. J.30/11/1995

³⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm

Capítulo 2 – REGISTRO DE NASCIMENTO – ACESSO À CIDADANIA

2.1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO TRIBUTÁRIO

Muito se falou sobre o Estado Democrático de Direito, entretanto, entendê-lo não é simplesmente somar partes de outros modelos já existentes.

O jurista português José Joaquim Gomes Canotilho em sua obra *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* recorta como elementos constitutivos do Estado o “(1) poder político de comando; (2) que tem como destinatários os cidadãos nacionais (povo = sujeitos do soberano e destinatários da soberania); (3) reunidos num determinado território”³¹

Acrescenta³²:

O princípio do estado de direito é, fundamentalmente, um princípio constitutivo, de natureza material, procedimental e formal (a doutrina alemã refere-se a *material-verfahrenmässiges Formprinzip*), que visa dar resposta ao problema de conteúdo, extensão e modo de proceder da atividade do estado. Ao decidir-se por um estado de direito a constituição visa conformar as estruturas do poder político e a organização da sociedade segundo a medida do direito.

Compreende-se que o Estado é formado pelo governo, povo e território, sendo ele de Direito quando se subordina a constituição e valoriza o princípio da legalidade.

Os ideais do liberalismo introduziram a fase liberal do Estado de Direito, privilegiando a liberdade com uma menor área de atuação estatal, tendo uma característica não intervencionista.

A fase liberal perdura-se até os primeiros anos do século XX³³:

É possível afirmar que, até os primeiros anos do século XX, os Estados liberais, tendo o Reino Unido e os Estados Unidos como principais representantes, prevaleceram no mundo ocidental. No entanto, a Primeira Guerra Mundial (1914-1919) e a crise econômica de 1929 abalaram as estruturas político-econômicas vigentes até então. Assim, surgiu uma brecha para a ascensão de propostas alternativas.

Em 1936, o economista britânico John Maynard Keynes, defensor do intervencionismo, publicou o livro “*A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*”. Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o Estado norte-americano passou a aderir com mais intensidade aos ideais intervencionistas, adotando a doutrina keynesiana. Um modelo análogo foi idealizado pelo economista sueco Gunnar Myrdal e posto em prática por países europeus. Deu-se a esse modelo o nome de *welfare state* (em português, Estado de Bem-estar Social). Trata-se de um governo protagonista na manutenção e promoção do bem-estar político e social do país e de seus cidadãos.

O Estado do bem-estar social surge a partir de uma crise social, colocando o liberalismo em xeque com a necessidade de um Estado intervencionista, provedor de direitos sociais. A evolução do Estado Liberal ao Estado Social e adiante, representado por cada período histórico, resulta das transformações inerentes

³¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Ed. Coimbra: Almedina. 2003. p. 90

³² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Ed. Coimbra: Almedina. 2003. p. 243

³³ <https://www.politize.com.br/estado-de-bem-estar-social-e-estado-liberal-diferenca/>

ao poder estatal. No Brasil, a promulgação da Constituição da República de 1988 marca o objetivo fundamental da República na modelagem de um Estado Democrático de Direito.

O Estado de Direito seja liberal seja social não abarca a roupagem democrática introduzida pelo Estado Democrático de Direito, em que as leis se voltam para o bem comum e para justiça social. Destaca-se as palavras de Onofre Laves Batista Júnior, no artigo publicado na Revista Brasileira de Estudos Políticos³⁴:

A ideia de Estado Democrático de Direito permite consolidar um entendimento material que firma que a finalidade essencial do Estado está na persecução do bem comum e na realização da justiça social. Em seu essencial fundamento, portanto, o Estado Democrático de Direito brasileiro é um Estado orientado para o bem comum e um Estado de justiça social.

O Estado, como organização social dotada de poder e autoridade, surge por uma série de motivos, sobretudo, para atender às necessidades dos grupos. A ideia de bem comum como finalidade básica de atuação estatal decorre da própria razão de ser do Estado e está prevista, ao menos implicitamente, em todos os ordenamentos jurídicos.

Pode-se, ainda, dizer que o Estado Democrático de Direito apresenta algumas facetas e dentre elas a de Estado Tributário.

O Estado tributário, em um Estado Democrático de direito, tem uma projeção financeira essencialmente coberta por tributos cobrados com fundamento na justiça distributiva e no princípio da capacidade contributiva, exercendo assim a função arrecadatória – cada pessoa deve contribuir para as despesas da coletividade de acordo com a sua aptidão econômica – sob quem pode pagar e a função prestacional a quem dele necessita. Novamente, cita-se Onofre Laves Batista Júnior, no artigo publicado na Revista Brasileira de Estudos Políticos³⁵:

A CRFB/88 modela, em uma base econômica capitalista, um Estado Democrático de Direito Tributário, que tem suas necessidades financeiras supridas essencialmente pela tributação, e que deve zelar pela justiça social. Traça, portanto, um Estado Democrático de direito capitalista e tributário, não patrimonial, não proprietário dos meios de produção, e que, para cumprir sua missão e fazer justiça social, necessita tributar.

A função arrecadatória e a função prestacional devem caminhar de forma igualitária, o registro de nascimento, amplamente reconhecido, proporciona exatamente o que o Estado Democrático de Direito espera do direito tributário, no qual se inicia com a função prestacional para futuramente arrecadar.

2.2 DIREITO À CIDADANIA

O direito à cidadania torna-se o mais importante ato umbilicalmente atrelado a uma vida digna, seu ponto de partida é o registro de nascimento, já que através dele os demais documentos serão retirados.

Como bem observa Coelho (2010, p. 214 e 215)³⁶:

Em um dos seus mais refinados escritos – *Pessoa, Sociedade e História* – Miguel Reale afirmou que toda pessoa é única e que nela já habita o todo universal, o que faz dela um todo inserido no todo da existência humana;

(...)

³⁴ <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/71>

³⁵ <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/71>

³⁶ MENDES, Gilmar Ferreira et al. Curso de Direito Constitucional. 5ª Ed. Saraiva. 2010. p. 214 e 215

Por isso, em palavras do próprio Alexy, o princípio da dignidade da pessoa comporta graus de realização, e o fato de que, sob determinadas condições, com um alto grau de certeza, preceda a todos os outros princípios, isso não lhe confere caráter absoluto, significando apenas que quase não existem razões jurídica-constitucionais que não se deixem comover para uma relação de preferência em favor da dignidade da pessoa sob determinadas condições.

Pois bem, em uma vida digna “se fundamenta a República Federativa do Brasil, nos termos do art. 1º da Carta Política de 1988”³⁷.

A luta por direitos é algo bem familiar, desde nossos ancestrais ouve-se falar na em conquista de direitos e isso nunca vai parar. A globalização faz nascer outros direitos, com isso muitos esquecem daqueles básicos anteriormente conquistados. É preciso sim resgatá-los e aprimorá-los.

A Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estatísticas do Registro Civil 2019 do IBGE³⁸ registrou no ano de 2019 o total de 2.871.174 (dois bilhões, oitocentos e setenta e um milhões e cento e setenta e quatro mil) nascimento com vida, constatando que 2,11% não foram registrados, números alarmantes para um direito que foi positivado em 07 de março de 1888 a partir do Decreto 9.886³⁹.

Até o advento da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – Lei de Registros Públicos e da Lei nº 10.046, de 10 de janeiro de 2022 – Código Civil, diversas foram as legislações vinculadas à temática.

Hoje, no Brasil, registro civil é obrigatório, pode-se afirmar que, atrás dele, se encontra o mais elevado grau de cidadania e dignidade. Tanto é assim que, em 10 de dezembro de 1997, sua gratuidade foi estendida a todos com a edição da Lei nº 9.534.

A Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG/BR) reagiu não só em face dessa gratuidade como também do instituído pelos artigos 3º e 5º da referida lei, momento em que impetrou a Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 1.800, que teve sua medida cautelar indeferida⁴⁰, em 06 de abril de 1998, pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal (STF) e, finalmente, em 11 de junho de 2007, foi julgada improcedente⁴¹:

ADI MC 1.800

CONSTITUCIONAL. ARGÜIDA A INCONSTITUCIONALIDADE DE ARTS. DA LEI 9.534/97. REGISTROS PÚBLICOS. GRATUIDADE PELO REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO, ASSENTO DE ÓBITO, PELA PRIMEIRA CERTIDÃO DESSES ATOS E POR TODAS AS CERTIDÕES AOS "RECONHECIDAMENTE POBRES". NÃO HÁ PLAUSIBILIDADE DO DIREITO ALEGADO. OS ATOS RELATIVOS AO NASCIMENTO E AO ÓBITO RELACIONAM-SE COM A CIDADANIA E COM SEU EXERCÍCIO E SÃO GRATUITOS NA FORMA DA LEI - ART. 5º, LXXVII. PORTANTO, NÃO HÁ DIREITO CONSTITUCIONAL À PERCEPÇÃO DE EMOLUMENTOS POR TODOS OS ATOS QUE DELEGADO DO PODER

³⁷ MENDES, Gilmar Ferreira et al. Curso de Direito Constitucional. 5ª Ed. Saraiva. 2010. p. 214

³⁸ <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/26176-estimativa-do-sub-registro.html?=&t=resultados>

³⁹ https://pt.wikipedia.org/wiki/Registro_civil_no_Brasil#:~:text=A%20universaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20registro%20civil,uma%20prerrogativa%20da%20Igreja%20Cat%C3%B3lica.

⁴⁰ JOBIM, Nelson. STF. ADI 1.800 MC/BR. Tribunal Pleno. J.06/04/1998.

⁴¹ LEWANDOWSKI, Ricardo. STF. ADI 1.800/BR. Tribunal Pleno. J.11/06/2007.

PÚBLICO PRÁTICA; NÃO HÁ OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL DO ESTADO DE INSTITUIR EMOLUMENTOS PARA TODOS ESSES SERVIÇOS; OS SERVENTUÁRIOS TÊM DIREITO DE PERCEBER, DE FORMA INTEGRAL, A TOTALIDADE DOS EMOLUMENTOS RELATIVOS AOS SERVIÇOS PARA OS QUAIS TENHAM SIDO FIXADOS. AÇÃO CONHECIDA. LIMINAR INDEFERIDA.

ADI 1.800

CONSTITUCIONAL. ATIVIDADE NOTARIAL. NATUREZA. LEI 9.534/97. REGISTROS PÚBLICOS. ATOS RELACIONADOS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA. GRATUIDADE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. VIOLAÇÃO NÃO OBSERVADA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. I - A atividade desenvolvida pelos titulares das serventias de notas e registros, embora seja análoga à atividade empresarial, sujeita-se a um regime de direito público. II - Não ofende o princípio da proporcionalidade lei que isenta os "reconhecidamente pobres" do pagamento dos emolumentos devidos pela expedição de registro civil.

Conquistar e aprimorar direitos é a missão do Estado Democrático de Direito, chega-se, então, ao Projeto Nascer Legal embrião da Comissão de Erradicação do Sub-Registro (COESUB), órgão que pertence à estrutura da Coordenadoria de Direitos Humanos e de Minorias do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CDHM/MPRJ).

4. GUARDIÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

4.1 MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público apresenta uma trajetória exclusivamente voltada para seara criminal, tanto é que a sociedade civil no decorrer de anos sempre atribuiu a ele, como titular da ação penal que é, uma postura rígida de executor da lei. Cita-se a famosa frase de Paulo Maluf: “bandido bom é bandido preso”, logo, quanto mais condenações a instituição carrega mais nela se confia.

A edição da Lei Complementar federal nº 40, de 13 de dezembro de 1981 – denominada Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – tenta à época inovar ao lhe acrescer a função institucional de promover da ação civil pública, nos termos da lei⁴². Lei essa que somente foi publicada em 24 de julho de 1985.

O poder constituinte originário ao elaborar no Capítulo IV – Das funções essenciais à justiça – Seção I – Do Ministério Público – da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 fez nascer uma nova faceta ao lhe assegurar expressamente outras prerrogativas, sendo assim a Lei nº 7.347. de 24 de julho de 1985⁴³ por ela recepcionada.

Pode-se falar que, após o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Ministério Público assumiu o protagonismo como o “principal órgão defensor do recém-instaurado regime

⁴² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm#:~:text=3%C2%BA%20%2D%20S%C3%A3o%20fun%C3%A7%C3%B5es%20institucionais%20do,promover%20a%20a%C3%A7%C3%A3o%20penal%20p%C3%BAblica%3B&text=4%C2%BA%20%2D%20O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20dos,financeira%2C%20dispondo%20de%20dota%C3%A7%C3%A3o%20or%C3%A7ament%C3%A1ria.

⁴³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm

democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis trazidos pela chamada Constituição Cidadã⁴⁴.

No artigo publicado por Luciano Moreira de Oliveira denominado “O Ministério Público brasileiro e a implementação de políticas públicas”, o autor cita:

Todas essas prerrogativas permitem que a instituição atue de forma independente na fiscalização dos poderes do Estado e na defesa dos direitos sociais. Diante disso, correlacionando as novas atribuições do Ministério Público com as prerrogativas institucionais e de seus membros, é possível concluir que o órgão, após a Constituição de 1988, está vocacionado para a defesa dos direitos fundamentais e detém grande potencial para fomentar e fiscalizar a implementação de políticas públicas voltadas para a concretização de tais direitos.

Observa-se que o novo Ministério Público, forjado a partir do texto constitucional de 1988, goza de vasto instrumental para promover a efetividade de direitos fundamentais e, correlatamente, contribuir para a implementação das políticas públicas⁴⁵.

No trabalho de conclusão de curso escrito por Díeyme da Silva Lira e João Luís Binde – O papel do Ministério Público na efetivação das políticas públicas sociais⁴⁶ - extraímos o conceito de política pública “como uma das funções dos indivíduos que governam o Estado, que atuam de forma direta ou por representação, e que exercem influências na vida em sociedade (SOUZA, 2014)”.

Apesar do conceito não se enquadrar em perfeitamente as funções instituídas ao Ministério Público, a instituição é sim um ator importante na promoção intersetorial de políticas públicas para fortalecimento da democracia, já que lhe foi dado instrumentos de atuação extrajudicial – procedimentos administrativos, procedimentos preparatórios, inquéritos civis, recomendações, termo de ajustamento de conduta, elaboração de convênios – com a finalidade de identificar a demanda social e fiscalizar a atividade estatal como meios de contribuir efetivamente com os anseios da sociedade civil.

É cediço que a legislação esparsa – o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei no 8.069/90), Código de Defesa do Consumidor (Lei no 8.078/90) e o Estatuto do Idoso (Lei no 10.741/03) – cada vez apresenta mais munições para uma atuação ministerial direcionada também que garantias de direitos fundamentais.

No artigo publicado pelo Centro de Estudo de Segurança e Cidadania denominado Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?⁴⁷, foi trazido um panorama enriquecido de detalhes relativo à instituição, especificamente, no capítulo Três Áreas Nevralgias de Atuação do MP Pós-1988, destaca-se:

DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

A atividade do MP nessa área seria pensada, assim, como substituta da ação propriamente política travada na sociedade civil, no Legislativo e no Executivo (Arantes 1999, p. 97).³⁷ Somando-se a isso “a abrangência dos direitos constitucionais

⁴⁴ <https://site.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=3239#>

⁴⁵ OLIVEIRA, Luciano Moreira de. O Ministério Público brasileiro e a implementação de políticas. Públicas. Ano 50 Número 198 abr./jun. 2013. P.236

⁴⁶ https://bag.ifmt.edu.br/media/filer_public/b3/a1/b3a1918c-78d3-45ac-bf30-cbde4bc33420/o_papel_do_ministerio_publico_na_efetivacao_das_politicas_publicas_sociais.pdf

⁴⁷ EMGRUBER, Julita et al. Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?. Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

do cidadão, a obrigatoriedade da prestação dos serviços de relevância pública pelo Estado, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade por omissão”, e a função dada ao MP de zelar pela observância de todos esses direitos (idem, ibidem), tem-se uma dimensão da enormidade da tarefa e dos limites à possibilidade de que o órgão a cumpra efetivamente. A tendência a privilegiar algumas áreas de atuação em detrimento de outras, como assinalado mais acima, é provavelmente uma resposta adaptativa assumida ao longo do tempo pela instituição. Mas, como essas escolhas em grande medida resultam da ação voluntarista e fragmentária de indivíduos e grupos, não de regulamentação legal específica nem de orientações institucionais padronizadas ou de mobilização da sociedade civil, o resultado conjunto da atuação do MP termina deixando a descoberto muitos direitos fundamentais e contribuindo bem menos para a consolidação da democracia do que o idealizado pela Constituição de 1988.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro atento à nova roupagem ministerial que nasce com a Constituição da República de 1988, em 05 de janeiro de 2017, publicou a Resolução GPGJ nº 2.080⁴⁸, criando a Assessoria de Direitos Humanos e de Minorias, estrutura, à época vinculada a Subprocuradoria-Geral de Assuntos Criminais e de Direitos Humanos.

No decorrer de quatro anos, a Assessoria de Direitos Humanos e de Minorias identificou inúmeras demandas sociais de atuação do Ministério Público na área de defesa dos direitos humanos, assim como promoveu a integração dos órgãos de execução do Ministério Público com os organismos estatais e da sociedade civil que militem na defesa dos direitos humanos, apoiando projetos voltados à sua proteção e promoção.

Conseqüentemente, a necessidade de expansão ficou visível aos olhos da nova administração, sendo editada em 02 de março de 2021, pelo Procurador-Geral de Justiça – Dr. Luciano Mattos – a Resolução GPGJ nº 2.402⁴⁹, reestruturando a Assessoria de Direitos Humanos e de Minorias, com a criação da Coordenadoria-Geral de Promoção da Dignidade da Pessoa Humana.

Integram a estrutura da Coordenadoria-Geral de Promoção da Dignidade da Pessoa Humana: (i) a Coordenadoria de Direitos Humanos e de Minorias, antiga Assessoria de Direitos Humanos e de Minorias; (ii) a Coordenadoria de Promoção dos Direitos das Vítimas; (iii) a Coordenadoria de Mediação, Métodos Autocompositivos e Sistema Restaurativo.

Tamanha a importância de cada estrutura – principalmente, em acolher as demandas sociais identificadas com a elaboração de políticas públicas, prestação de uma escuta ativa e proteção direta da vítima – convergiu na publicação, no dia 17 de maio de 2021, da Resolução GPGJ nº 2.419⁵⁰, que disciplina a estrutura organizacional da Coordenadoria-Geral de Promoção da Dignidade da Pessoa Humana e dá outras providências.

Merece destaque o parágrafo único do artigo 4º, da Resolução GPGJ nº 2.419, de 17 de maio de 2021, que positivou a gestão pela Coordenadoria de Direitos Humanos e de Minorias da Comissão de

⁴⁸ http://www.mprj.mp.br/documents/20184/418924/resolucao_2080.pdf

⁴⁹ http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1930598/resolucao_2402.pdf

⁵⁰ https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1930598/resolucao_2419.pdf

Erradicação do Sub-Registro de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, órgão esse responsável, nos termos da Resolução GPGJ nº 1.931, de 27 de agosto de 2014⁵¹, dentre outros, em providenciar, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o planejamento, a elaboração, a execução e o acompanhamento de projetos direcionados à erradicação do sub-registro civil de nascimento e à ampliação do acesso à documentação básica no Estado do Rio de Janeiro.

Chega-se ao protagonismo inicialmente mencionado, na implementação pela Coordenadoria de Direitos Humanos e de Minorias conjuntamente com Comissão de Erradicação do Sub-Registro de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica do Projeto Nascer Legal.

4.2 PROJETO NASCER LEGAL

O Projeto Nascer Legal decorre de um estudo denominado Diagnóstico das Unidades Interligadas do Estado do Rio de Janeiro que foi realizado pela equipe do Centro de Pesquisa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ), em parceria com, à época, Assessoria de Direitos Humanos e Minorias (ADHM) e a Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-Registro de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (COESUB), em que buscou investigar as dinâmicas de funcionamento das unidades interligadas em território fluminense, assim como delinear fragilidades, potencialidades e resultados que têm sido alcançados por este esforço em erradicar o sub-registro de nascimento no estado⁵².

Nota-se que a positivação da gratuidade, constitucional ou legal, não é o suficiente para o registro de nascimento ser efetivado, o que enfraquece o Estado Democrático de Direito, principalmente sob o viés tributário.

A função arrecadatória exaure, pois sem a certidão de nascimento não temos o indivíduo como pessoa digna, apta a gerar recursos ao Estado. Logo, a função prestacional torna-se, em um primeiro momento, mais importante e essencial para que captação de receitas pelos entes federados.

Aprovado, no dia 24 de fevereiro de 2021, pelo Fórum Permanente de Planejamento e Gestão (FPPG) do Ministério Público do Rio de Janeiro, o Projeto Nascer Legal carrega consigo, justamente, uma política pública que geração futura de receita.

O seu objetivo, primariamente, não perpassa pelo direito tributário, já que se volta à (i) acompanhar o funcionamento das unidades interligadas de cartório e dos postos de identificação civil com vistas à construção de ferramenta eletrônica de monitoramento dos índices de registro de nascimento e identificação civil nas maternidades do Estado do Rio de Janeiro; (ii) fomentar o desenvolvimento de uma metodologia de coleta, armazenamento e confronto da biometria dos bebês, como forma de

⁵¹ https://www.mprj.mp.br/documents/20184/99247/RESOLUCAO_GPGJ_n_1931_de_2014.pdf

⁵² <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/277884/ministeriopublicodoestadodoriodejaneiro.diagnosticodasunidadesinteligadasdoestadodoriodejaneiro.pdf>

enfrentamento ao sub-registro de nascimento com o conseqüente aprimoramento de uma política pública de unidades interligadas de cartórios e identificação civil nas maternidades do Estado do Rio de Janeiro; (iii) concretizar as disposições constantes na Lei estadual RJ nº 7.088, de 22 de outubro de 2015⁵³ e no artigo 42, da Lei federal nº 13.257, de 08 de março de 2016⁵⁴.

Com o projeto piloto observou-se o Hospital Maternidade Maria Amélia Buarque de Holanda em conjunto com o 3º Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais da cidade do Rio de Janeiro e o Hospital da Mãe de Mesquita com o 1º Ofício de Registro Civil e Tabelionato de Notas e Protestos dessa cidade.

A necessidade de expansão do projeto ficou visível ao Ministério Público, tendo em vista as dificuldades relatadas desde o momento do parto até o registro de nascimento seja pelas unidades interligadas seja pelos cartórios.

Os dados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2019, referente ao município de Duque de Caxias – nos quais temos um total de 12.316 bebês nascidos vivos para uma taxa de 23,51% de sub-registro⁵⁵ – levou o projeto até a cidade em parceria com as 1ª, 2ª e 3ª Promotoria de Justiça de Família de Duque de Caxias.

A Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-Registro de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (COESUB) e a Coordenadoria de Direitos Humanos e de Minorias buscam novas parcerias com a missão de atender todo o Estado do Rio de Janeiro.

CONCLUSÃO

Como principal objeto delineado no presente estudo temos uma visão contemporânea do direito tributário, em que o humaniza e o vincula as características constitucionais marcada pelo Estado Democrático de Direito.

As garantias tributárias vieram à baila pelo Poder Constituinte Originário sob as denominadas cláusulas pétreas, tornando-se assim um núcleo imutável que deve ser tratado prioritariamente como forma de introdução a valores assegurados para uma vida minimamente digna.

O poder de tributar – ato de soberania estatal – quando se fala em taxa cabe a todos os entes federados, sendo ela um tributo contraprestacional, automaticamente exige uma posição estatal ativa, o que interlaça o direito tributário ao direito administrativo.

Dentro desse poder de tributar agregado a cláusula pétrea foi abordado uma das limitações constitucionais, qual seja, a imunidade tributária delineada no artigo 5º, LXXVI, a, da Constituição da República Federativa do Brasil. E ultrapassando a seara constitucional, a isenção, também tributária,

⁵³ <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=305115>

⁵⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm

⁵⁵ <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/26176-estimativa-do-sub-registro.html?edicao=32265&t=resultados>

instituída pelo artigo 1º da Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997, ao alterar o artigo 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

A garantia do nascituro em ser registrado gratuitamente, seja com base em uma imunidade ou isenção, obriga o poder público assegurar a prestação efetiva de um serviço público, independente, como bem explanado pelo Supremo Tribunal Federal, de ser prestado pelo serviço notarial e registral, já que taxa é.

O primeiro ato de cidadania é o registro de nascimento, com a evolução do Estado Liberal cada vez mais ele carrega uma projeção, não podendo o direito tributário apenas voltar seus olhos para a função arrecadatória. É justamente ora ao lado ora à frente que a função prestacional deve estar, uma vez que sem uma a outra não ganha a proporção necessária apta a gerar recursos aos cofres públicos.

Falar em cidadania é lutar constantemente por direitos e direitos conquistados não podem ser esquecidos. Aqui está o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que, ao identificar um percentual alarmante de sub-registro no Estado, atua na elaboração de políticas públicas – após um estudo realizado pelo Centro de Pesquisa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ), em parceria com, à época, Assessoria de Direitos Humanos e Minorias (ADHM) e a Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-Registro de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (COESUB) – desenvolvidas para sua erradicação.

Um Ministério Público dedicado ao regime democrático, aos interesses sociais e individuais indisponíveis é abrilhantado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, representando exatamente o que a sociedade busca.

No Estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público supera-se a cada gestão com a reformulação de órgãos internos para garantir o que se espera de um Estado Democrático de Direito.

Analisar o Projeto Nascer Legal através de uma visão tributarista, enriquece o seu objetivo de conquistar e aprimorar o primeiro grande ato de cidadania que é o registro de nascimento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

UNICEF. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança.

IBGE. Estimativa do sub-registro. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/26176-estimativa-do-sub-%20%20%20registro.html?=&t=o-que-e>

PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. 11. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ). Diagnóstico das Unidades Interligadas do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em ministeriopublicodoestadodoriodejaneiro.diagnosticodasunidadesinteligadasdoestadodoriodejaneiro.pdf

BRASIL. Guia implantação de unidades interligadas para registro civil de nascimento elaborado pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH). Disponível em https://www.gov.br/ebserh/pt-br/aceso-a-informacao/boletim-de-servico/sede/2021/anexos/anexo_guia_de_unidades_interligadas.pdf

BRASIL. RIO DE JANEIRO. Lei Estadual Nº 7.088, de 22 de outubro de 2015. Estabelece medidas para a erradicação do Sub-Registro Civil de nascimento no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Publicada DOE - RJ em 23 out 2015

RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. 4ª. Ed. Saraiva jur, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito. Disponível em https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 5ª Ed. Saraiva. 2010.

FUX, Luiz. Supremo Tribunal Federal. RE 636941. Tribunal Pleno. J.13/02/2014.

FACHIN, Edson. Supremo Tribunal Federal. ADI 5935. Tribunal Pleno. J.22/05/2020

CARNEIRO, Cláudio. Curso de Direito Tributário e Financeiro. 2ª Ed. Lumen Juris. 2010.

BARRETO, Simone Rodrigues Costa. Taxa. Tomo de Direito Tributário, Edição 1, Maio de 2019. Disponível em <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/299/edicao-1/taxa>

BRASIL. Código Tributário Nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm

MACHADO, Hugo de Brito. Temas de direito tributário II. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

FUX, Luiz. Supremo Tribunal Federal. RE 1018911/RR. Tribunal Pleno. J.11/11/2021.

MELLO, Marco Aurélio. Supremo Tribunal Federal. ADFP 194/DF. Tribunal Pleno. J.05/08/2020.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.378/PE. Tribunal Pleno. J.30/11/1995

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª Ed. Coimbra: Almedina. 2003.

Estado de bem estar social e Estado liberal: qual a diferença? Publicado em 23 de março de 2017. Disponível em <https://www.politize.com.br/estado-de-bem-estar-social-e-estado-liberal-diferenca/>

Batista, Onofre Alves Jr. O Estado Democrático de Direito Pós-Providência Brasileiro em busca da Eficiência Pública e de uma Administração Pública mais Democrática. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Disponível em <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/71>

Registro Civil no Brasil. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Registro_civil_no_Brasil#:~:text=A%20universaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20registro%20civil,uma%20prerrogativa%20da%20Igreja%20Cat%C3%B3lica.

JOBIM, Nelson. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.800 MC/BR. Tribunal Pleno. J.06/04/1998.

LEWANDOWSKI, Ricardo. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.800/BR. Tribunal Pleno. J.11/06/2007.

BRASIL. Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.

Constituição Federal de 1988 – nasce um novo Ministério Público. Disponível em <https://site.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=3239#>

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. O Ministério Público brasileiro e a implementação de políticas. Públicas. Ano 50 Número 198 abr./jun. 2013. Disponível em https://bag.ifmt.edu.br/media/filer_public/b3/a1/b3a1918c-78d3-45ac-bf30-cbde4bc33420/o_papel_do_ministerio_publico_na_efetivacao_das_politicas_publicas_sociais.pdf

EMGRUBER, Julita et al. Ministério Público: Guardiã da democracia brasileira?. Rio de Janeiro: CEsEC, 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Resolução GPGJ nº 2.080, de 05 de janeiro de 2017. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Procuradoria-Geral de Justiça e dá outras providências; Resolução GPGJ nº 2.402, de 02 de março de 2021. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Procuradoria-Geral de Justiça e dá outras providências; Resolução GPGJ nº 1.931, de 27 de agosto de 2014. Institui a Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Subregistro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 08 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).