



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 281, DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 62, de 2003, que tendo como primeiro signatário o Senador Geraldo Mesquita Júnior, dá nova redação ao art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre os serviços de registro público e notariais.

RELATOR: Senador **ÁLVARO DIAS**

RELATOR “AD HOC”: Senador **TASSO JEREISSATI**

I – Relatório

A Comissão passa ao exame da Proposta de Emenda à Constituição nº 62, de 2003, cujo primeiro signatário é o nobre Senador acreano GERALDO MESQUITA JÚNIOR, que oferece nova redação ao art. 236 da Constituição Federal, hoje com a seguinte redação:

“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 relacionados aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º O Ingresso na atividade notarial e de registros depende de concursos públicos de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concursos de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.”

Consoante a Proposta, este artigo vigorará com seguinte texto:

“Art. 236. Os serviços de registro público serão exercidos diretamente pelos Estados, podendo os notariais ser exercidos sob o regime de administração privada, mediante delegação do poder público.

§ 1º Lei federal regulará as atividades de ambos, disciplinará a responsabilidade civil e criminal de notários e oficiais de registro e seus prepostos, submetendo-as à fiscalização do Ministério Público no caso das exercidas diretamente pelo Estado e à do Poder Judiciário as delegadas pelo poder público.

§ 2º Os emolumentos dos serviços notariais exercidos por delegação do poder público obedecerão às normas gerais fixadas por lei federal, não podendo ser superiores a dez por cento dos respectivos custos.

§ 3º Os serviços notarias estarão sujeitos às normas do Código de Defesa do Consumidor e o seu exercício dependerá de provimento mediante concurso público de provas e títulos.”

A Proposta se faz acompanhar de extensa justificação em que são apresentados os aspectos histórico - constitucionais do tema.

É o relatório.

II – Análise

Quando às preliminares de admissibilidade, a presente Proposta encontra legitimidade no art. 60, inciso I, da Constituição Federal quanto ao numero de assinatura exigido para seu exame pelas Casas Legislativas. Cabe a Congresso Nacional exercer o poder constituinte derivado. Os dispositivos a serem

alterados não são considerados cláusulas pétreas, podendo, pois, ser objeto de reforma pretendida. O País não se encontra em estado de defesa ou em estado de sítio, incorrendo também intervenção federa em ente federativo. Não se pretende abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes ou os direitos e as garantias individuais.

Estão obedecidas as normas do Regimento Interno da Casa que regulam a espécie.

Quando ao mérito, sobretudo pelo elevado respeito ao nobre autor da Proposta e pela alentada justificação apresenta, passo a manifestar, de forma talvez extensa, o meu entendimento sobre o tema.

A finalidade de Proposta em exame é inverter o atual sentido da redação do art. 236 da Constituição Federal, com o que preconiza sejam os serviços notariais e os de registro exercidos diretamente pelos Estados (e, embora não seja dito explicitamente, também pelo Distrito Federal), permitida, todavia a delegação dos serviços notariais, e apenas estes, à iniciativa privada. Não são fixados critérios para essa eventual privatização. Se aprovada a Proposta resultará a vinculação desses serviços ao poder público, fato que alterará substancialmente a previsão constitucional vigente, que hoje os situa no âmbito da administração privada.

Creio ser útil relembrar que, antes de 5 de outubro de 1988, havia os cartórios judiciais e os extrajudiciais. Quanto aos extrajudiciais, a titularidade dos mesmos era conferida por benesse do Poder Público, com nomeações de caráter político, beneficiando pessoas (nem sempre, mas com grande frequência) sem qualificação específica para o exercício desse honroso encargo, atendendo exclusivamente interesses localizados e casuísticos.

O grande mérito da Carta Política atual foi o de acabar com um sistema particular, impondo o sempre salutar e transparente sistema de recebimento da fé pública mediante concurso público de provas e títulos. A partir desse comando da Carta de 1988, notou-se uma salutar renovação dos titulares, ocorrendo sua gradativa substituição por bacharéis em direito que agem lastreados pelo conhecimento jurídico exigido para o exercício da delegação. Isto demonstra o acerto do legislador constituinte na escolha do concurso

público de provas e títulos como condição prévia, essencial e impreterível para a outorga da delegação.

Uma significativa diferença entre os serviços oficializados e os privados está no sistema de remuneração: naqueles, o Estado arrecada os emolumentos, que constituem receita orçamentária, e arca com todos os encargos, inclusive pagamento de funcionários, seus proventos de aposentadoria e as pensões deixadas; nesses, o valor a ser pago pelos atos praticados está previamente fixado em Tabelas aprovado pelas Assembléias Legislativas. Incumbe ao titular da delegação efetuar todos os pagamentos devidos ao empregados que contratar e as contribuições previdenciárias, fiscais e para fiscais que incidirem sobre a folha de pagamento, bem como o imposto de renda devido a título pessoal.

Graças ao sistema de caráter privado, a cadeia de comando torna-se mais efetiva e imediata, evitando uma longa série de chefes e autoridades que devem se consultados, marca típica da hierarquizada burocracia estatal. Outrossim, o empregados das serventias, regidos que são pelo regime da CLT, podem ser mais facilmente desligados quando a produtividade deixe a desejar. Isto seria um longo processo para permitir a exoneração de um servidor público. Outrossim, a maioria dos cartórios adota um sistema de participação do empregado nos lucros. Assim, o serviço flui com mais velocidade e quando é preciso, o empregado que for encarregado de determinada tarefa não medirá horário para cumpri-la. No sistema da CLT têm-se como evitar as freqüentes licenças médicas, além de não existir a licença prêmio nem o absurdo pagamento dos dias parados, quando ocorre uma greve.

Pelo sistema privado, a busca da otimização é uma constante. Por isso mesmo, inúmeros são os cartórios que já obtiveram a certificação ISO 9000, sendo também significativo o número dos que se encontram em fase final de obtenção.

Embora surjam, episodicamente, reclamações sobre o modelo privatista, forçoso é reconhecer que houve evidente melhora na prestação dos serviços. As serventias buscaram acompanhar a mentalidade dos novos tempos e estão se informatizando, criando centrais de atendimento e, com o uso das modernas tecnologias, ficam cada vez mais rápidas no atendimento

aos usuários, abandonado a cada vez mais rápida no atendimento aos usuários, abandonando a burocratização, mas mantendo a segurança dos dados a elas confiados.

Grande parte das reclamações de que temos notícias, quanto à morosidade dos trabalhos notariais e de registro, provém dos Estados do Acre e da Bahia, onde ainda persiste o sistema de estatização.

De uns tempos para cá, notadamente após a chamada redemocratização, ganhou força no país (seguindo a esteira dos modelos dos países do primeiro mundo) o posicionamento favorável às privatizações. O governo vendeu suas indústrias ou suas participações e deixou que a iniciativa privada gerisse esses empreendimentos. Retornar-se, agora, no caso específico dos serviços notariais e registrais ao modelo estatizante parece-me, como a devida vênia, um retrocesso inadmissível.

Além do mais, o modelo sugerido pela Proposta em debate é misto, o que complica ainda mais o tema. Só os serviços de registro público (de Imóveis: títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas; civis das pessoas naturais e de interdição e tutelas; de distribuição) seriam forçosamente executados pelo Estado, sendo fiscalizados pelo Ministério Público. Os serviços notariais (notas. Contratos marítimos e protesto) poderiam permanecer privatizados, mediante delegação do poder público. Sua fiscalização continuaria a cargo do Poder Judiciário. Por seu turno, apenas esses serviços notariais (e a proposta não diz se privatizados ou estilizados) estariam sujeitos às normas protetoras do Código de Defesa do Consumidor. Indago: por que a exclusão dos registros públicos desta proteção?

Não entendo, também, a razão da duplicidade de fiscalização. O modelo atual é mais consistente: apenas as corregedorias de Justiça exercem a fiscalização, oferecendo soluções práticas e rápidas para correção de eventuais erros ou deficiências. Frequentemente, são baixados provimentos determinando que a realização dos atos obedeça a determinados modelos ou alertando para a necessidade de serem adotadas providências para a garantia de segurança jurídica dos atos praticados. A história recente deste País dá-nos a certeza de que, dificilmente, um Corregedor de Justiça se deixa envolver por questões que não sejam estritamente as de seu ofício, jamais se

deslumbrando com os holofotes da mídia ou demonstrando apego a ideologias ou tendência políticas.

Acrescente-se, como fator de reafirmação do modelo constitucional brasileiro, que recentemente a Federação Russa e a República Popular da China solicitaram a colaboração de notários e registradores brasileiros para estruturarem suas novas realidades, advindas da abertura econômica para o sistema capitalista. E está sendo desenvolvido um grande trabalho conjunto para, sobretudo, organizar a questão da propriedade imobiliária (que a Proposta em exame pretende peremptoriamente estatizar). As semelhanças entre aqueles países e o Brasil são evidentes. Dentre outro, a grande extensão territorial e a concentração demográfica diferente nos grandes centros urbanos e nas regiões rurais. O modelo brasileiro de atuação dos notários e dos registradores desperta grande interesse pela variedade de atuação e amplitude de execução das tarefas necessárias.

Com a estatização prevista, aumentarão certamente os gastos do Poder Público com pessoal, aluguel, compra ou desapropriação de Imóveis, compra de equipamentos, treinamento de funcionários, cursos de aperfeiçoamento e atualização além de todo o material de expediente. Some-se a isto que o Estado arcará sozinho, com as contribuições previdenciárias e o pagamento de pensionista e aposentados. Isto quando esta Casa discute os momentos finais da Reforma Previdenciária.

Em inúmeros Estados-membros criou-se o Fundo de Modernização e reaparelhamento do Judiciário, custeado com percentual incidente sobre os Emolumentos recebidos pelo tabelião ou registrador. Caso ocorra a privatização, a Justiça voltará a se debater com a falta de verbas ou com o contingenciamento das alocadas.

Ressalta-se que os titulares da delegação compõem o mais extraordinário, seletivo, eficiente e gratuito sistema de fiscalização de recolhimento de tributos, em todo o País. Ninguém compra ou vende um imóvel sem que a transação seja, em prazo curtíssimo, comunicada à Receita Federal, a quem caberá verificar a compatibilidade entre a renda do comprador e o valor do imóvel adquirido. Nenhuma escritura é lavrada sem que seja apresentada a certidão de regularidade com o IPTU e a de pagamento do ITBI.

Nenhuma construção é averbada sem a Certidão Negativa de Débitos previdenciários. Graças aos registradores civis das pessoas naturais, que informam mensalmente à previdência social os óbitos ocorridos, são evitados milhares e milhares de pagamentos indevidos a aposentados e pensionistas. Além de funcionarem com fiscais gratuitos, os notários e os registradores ainda se tornam devedores solidários dos tributos cujo devido recolhimento deixarem de fiscalizar.

Deixo aqui a pergunta: será que a estatização conseguiria manter essa eficiência? Vale a pena Arriscar?

O Brasileiro, em todos os momentos de sua vida, necessita de um serviço notarial e de registro confiável, que ofereça a indispensável segurança aos atos jurídicos que regularão sua vida. Uma constatação superficial demonstra que os “cartórios” estão sempre presentes na trajetória do cidadão: nascimento, casamento, eventual divórcio e óbito; reconhecimento de firma; contrato de financiamento de carro; aquisição de casa própria ou de um lote destinado à sua construção; registro de documento; protesto de título: testamento. Em suma, os grandes fatos da vida se desenrolam diante de um notário ou de um registrador.

Um último aspecto, este bastante prático, deve ser levado em consideração. Pela atual sistemática privatista, os titulares são responsáveis penal, civil e patrimonialmente por atos irregulares que praticarem. Caso exerçam função pública, em decorrência da estatização, quem se sentir lesado terá de acionar o Estado. E todos nos sabemos o tempo que isso demandará. Repito a pergunta: vale a pena modificar?

A responsabilidade é um dos pilares do sistema notarial e registral brasileiro, hoje modelo no mundo. Quando se reconhece uma firma, se autentica um documento, se lavra uma escritura, se registra uma imóvel, se notifica uma pessoa, se protesta um título, se outorga carimbo da serventia, agrega-se a esse documento a uma espécie de seguro, baseado na responsabilidade e fé pública do titular da delegação. É esta responsabilidade que garante, efetivamente, a segurança jurídica e econômica dos atos praticados nessas serventias. Isto justifica a manutenção do modelo atual, que consagra o exercício privado da atividade notarial e de registro.

A consideração de todos esses fatos leva-me a adotar uma atitude de rejeição da presente Proposta de Emenda à Constituição. Bem sei que falhas e irregularidade têm acontecido, envolvendo titulares de delegação. Mas elas são episódicas e esporádicas e têm sido adequadamente superadas graças à eficiente fiscalização realizada pelo Poder Judiciário.

Diante do exposto, voto pela constitucionalidade e juridicidade desta Proposta de Emenda à Constituição nº 62, de 2003; quanto ao mérito, voto por sua rejeição.

Sala da Comissão, 1º de abril de 2009.


Senador ALVARO DIAS
Relator


- PRESIDENTE

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC Nº 62 DE 2003

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 01/04/2009, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <i>Senador Demóstenes Torres</i>	
RELATOR <i>Senador Tasso Jereissati</i>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)	
MARINA SILVA	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO
EDUARDO SUPLICY	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
EXPEDITO JÚNIOR	6. SERYS SLHESSARENKO
MAIORIA (PMDB, PP)	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUÇÁ
ALMEIDA LIMA	2. LEOMAR QUINTANILHA
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. LOBÃO FILHO
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA	6. NEUTO DE CONTO
BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)	
KÁTIA ABREU	1. EFRAIM MORAIS
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIR SANTANA
JAYME CAMPOS	3. RAIMUNDO COLOMBO
MARCO MACIEL	4. JOSÉ AGRIPIÃO
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
SÉRGIO GUERRA	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO
PTB	
ROMEU TUMA	1. GIM ARGELLO
PDT	
OSMAR DIAS	1. PATRÍCIA SABOYA

Atualizada em: 19/03/2009

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Subseção II Da Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

.....

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

§ 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.

§ 3º - O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

.....

Publicada no **DSF**, 16/4/2009.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

OS: 11816/2009