

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 612, DE 2011.

Altera o art. 29 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro.

Autor: Deputado GONZAGA PATRIOTA

Relator: Deputado ONOFRE SANTO AGOSTINI

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei ora em análise acrescenta dispositivo à Lei 8.935, de 1994, para estabelecer como direito dos notários e registradores o aproveitamento em outra serventia, no caso de extinção por interesse público do serviço do qual é titular, observados critérios de abrangência territorial e populacional, equivalência econômica em relação ao serviço extinto, e, preferencialmente, a mesma especialidade; bem como organizar associações ou sindicatos de classe e deles participar.

Como bem salientado pelo nobre relator da matéria - deputado Onofre Santo Agostini - em seu respeitoso voto:

"A delegação de que se trata consiste em ato administrativo complexo, desde o concurso público até a sua outorga, enquanto meio criado pelo direito para permitir a atuação do interesse público, através de prestador de caráter privado, habilitado para prática de atos cuja competência lhe é atribuída por lei. São profissionais do direito, dotados de fé pública."

Distribuído à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, para análise inicial de mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54, RICD), a proposição encontra-se sujeita à apreciação conclusiva das comissões.

Na CTASP, a matéria restou aprovada com emenda do relator, que a considerou relevante e meritória por preencher uma lacuna existente na lei, garantindo o direito ao notário e registrador, que se submeteu a um árduo processo de seleção, bem como promoveu um alto investimento na estruturação da serventia, a dar continuidade à delegação recebida pelo poder público.

Nesta CCJC, por sua vez, a proposta recebeu duas emendas, acolhidas pelo relator em seu acertado parecer, o qual opina favoravelmente à matéria, com Subemenda, declarando inconstitucional a emenda apresentada na CTASP.

É o relatório.

II – VOTO

À Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania compete examinar os aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, técnica legislativa e redação, nos termos do art. 32, inciso IV, 'a', do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD.

In casu, conforme despacho exarado pela presidência, a distribuição da matéria à CCJC não se limitou apenas a estes assuntos, incumbindo-lhe, ademais, analisar o mérito da proposta, conforme o disposto no art. 53, III, do mesmo instrumento normativo acima citado, justamente por se tratar de matéria relativa a direito constitucional e notarial (art. 32, IV, 'e', RICD).

► O MÉRITO DO PROJETO DE LEI Nº 612, DE 2011.

Pois bem, não há de se negar tratar de relevante tema - A **ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL E SUA NATUREZA JURÍDICA** - assunto este que tem sido alvo de rica polêmica e discussão no mundo do direito. Afinal, seriam os notários e registradores delegatários da Administração Pública e, portanto, agentes públicos, ou profissionais do direito que exercem atividade pública, em caráter privado?

Sobre esse tópico, confrontam-se, pois, duas correntes. E não por acaso, majoritariamente, a doutrina e a jurisprudência têm entendido que os serviços notariais e de registro são hipóteses de serviço público.

E, em sendo assim, não obstante o respeitável Voto em Separado do deputado Luiz Couto, em que pede a rejeição do projeto por suposta injuridicidade, suas razões não merecem prosperar, JAMAIS, à base da fundamentação posta em seu parecer, senão vejamos.

► A CONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI Nº 612, DE 2011.

Na época em que o Constituinte Originário discutia a questão da *prestação de serviços públicos notarias e de registro* e sua natureza jurídica, o debate acerca das normas que transluzissem os princípios da moralidade, publicidade, legalidade e impessoalidade era, entre outros, o de demonstrar como variavam os conceitos e o discurso construído ao seu redor, bem como a maneira como eram interpretados e aplicados, de acordo com os interesses daqueles que pretendiam usar.

Entretanto, a forma usada por cada uma das partes envolvidas na discussão para transformar sua visão - sua "interpretação" - em norma jurídica, de acordo com seus interesses, consistia em identificá-los, no que possível, com o interesse da sociedade como um todo, **como assim restou.**

Sem dúvida, os argumentos trazidos pelo deputado Luiz Couto sobre a natureza jurídica dos serviços notariais e registrais não podem servir de pretexto para que o estado deixe de exercer, no melhor interesse social, sua função disciplinadora, reguladora e fiscalizadora da matéria, é certo.

Conceitos, como armas, podem ser usados de maneiras diversas e, tanto uns como outros, voltam-se, frequentemente, contra aqueles que os empunham. O uso adequado de determinados conceitos representa, aí sim, uma pré-condição essencial para a aplicação correta de determinados dispositivos.

Pois bem, de um lado, tem-se que a atividade notarial e de registro representa uma atividade jurídica estatal própria, conforme entendimento do Ministro Ayres Britto, que assim definiu:

"Numa frase, então, serviços notariais e de registro são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente. Inscrevem-se, isto sim, entre as atividades tidas como função pública lato sensu, a exemplo das funções de legislação, diplomacia, defesa nacional, segurança pública, trânsito, controle externo e tantos outros cometimentos que, nem por ser de exclusivo domínio estatal, passam a se confundir com serviço público." (ADI 3.643, voto do Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 8-11-2006, Plenário, DJ de 16-2-2007.)

O professor Celso Antônio Bandeira de Melo, por sua vez, entende que *"seriam funções típicas do Estado, como as atividades legiferantes, de segurança e de fiscalização, todas de domínio estatal. Consistiriam, pois, em atividades que não se desenvolvem por vontade das partes, mas por exigência legal, salvo raras exceções. Não consistiriam, portanto, em hipótese de serviço público."*

Em sentido oposto, alinham-se aqueles que consideram a referida atividade como espécie de serviço público, e seus titulares, portanto, como agentes públicos. Defendem que a atividade notarial exprime função de natureza pública, tendo como diretrizes os princípios elencados no art. 37 da Constituição (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), assim como qualquer outra atividade exercida na esfera do Poder Público.

Os adeptos dessa tendência afirmam que, em se tratando de atividade notarial e de registro, constitui uma impropriedade falar-se em delegação de serviço público, na medida em que o notário e o registrador não se submetem a qualquer tipo de licitação – meio próprio para outorga de delegação –, ascendendo à função exclusivamente através de concurso público, pelo que haveriam de ser considerados agentes estatais ocupantes de cargos públicos criados por lei.

Ademais, por possuírem fé pública, as atividades desempenhadas por esses profissionais seriam revestidas por um manto de autoridade, conferido pelo Estado.

E, reforçando os argumentos expostos por essa linha de raciocínio, a Lei 8.935/94, em seu art. 25, vedou a acumulação do exercício das atividades notariais com a ocupação de qualquer cargo público, **evidenciando o caráter estatal de tal ofício.**

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, a tese foi encampada por meio de decisão de relatoria do festejado ministro Otávio Gallotti, que considerou o notário e o registrador como funcionários públicos. Diz a ementa:

"... sendo ocupantes de cargo público criado por lei, submetido à permanente fiscalização do Estado e diretamente remunerado à conta de receita pública (custas e emolumentos fixados por lei), bem como provido por concurso público – estão os serventuários de

notas e registros sujeitos à aposentadoria por implemento de idade".

Para Hely Lopes Meirelles, serviço público é *"todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado".*

Celso Antônio Bandeira de Melo, mais uma vez, define como sendo *"toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público, portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo".*

Finalmente, a Constituição Federal, em seu art. 175, preleciona que *"incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos".*

A leitura sistemática da doutrina e da legislação colacionada, por certo, poderá suscitar contradições e incoerências, na medida em que a atividade notarial ora se reveste dos atributos do Poder Público, ora evidencia caracteres de natureza privada.

A nosso sentir, tal incongruência decorre da impropriedade, ou mesmo da falta de técnica do legislador que, ao misturar elementos inconciliáveis no texto legal, acabou por inaugurar uma **figura jurídica híbrida em nosso ordenamento.**

Assim, embora não se possa dizer que eles (notários e registradores) ocupam cargo público, tem-se por certo que possuem ampla relação com o Estado, na medida em que seu ingresso se dá mediante concurso público e sua atividade é regulada pelo Poder Judiciário.

Como registrado, em nenhum momento foi transgredida qualquer norma relativa ao tema, muito menos abalou-se qualquer princípio constitucional e nem mesmo houve qualquer ofensa à lei infraconstitucional, mormente com relação ao vínculo estabelecido entre os notários e registradores com o Poder Público, como defendido no VTS apresentado.

Ao revés, tratou o projeto em análise de disciplinar assuntos que não estão contemplados na lei que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal.

Portanto, o que não nos parece oportuno, nesse momento, é o deputado Padre Couto entressachar-se nesta justa e meritória iniciativa, ao ponto de que ela não seja aproveitada, como merece, sob aquele argumento posto em seu respeitoso Voto em Separado.

► A JURIDICIDADE DO PROJETO DE LEI Nº 612, DE 2011.

Sem dúvidas, a especificidade da matéria exige, irrepreensivelmente, que o dispositivo seja acrescentado ao art. 29 da Lei 8.935/94, inserido no CAPÍTULO V, que dispõe sobre os 'Direitos e Deveres' dos notários e oficiais de registro.

O referido artigo outorga o direito ao notário e ao registrador de exercer opção, mas apenas nos casos de desmembramento ou desdobramento de sua serventia, omitindo-se, no entanto, com relação aos casos de extinção da serventia, que não se insere, além do mais, naqueles outros casos previstos no art. 39 da mesma lei, que trata especificamente Da Extinção da Delegação.

Não há o que se falar, portanto, em injuridicidade, como interpretou, equivocadamente, o nobre deputado Luíz Couto, em seu respeitoso Voto em Separado, senão vejamos:

"... entendo que a proposta não se amolda ao regime jurídico que regulamenta a delegação e o funcionamento dos serviços notariais e de registro, tal como previsto pelo art. 236 da Constituição Federal e pela Lei 8.935/1994."

E prossegue:

"Percebe-se, por conseguinte, que o titular dos serviços notariais e de registro não são servidores públicos e não integram os quadros da administração Pública. Trata-se, na verdade, de titulares de um serviço público delegado, tal como sucede correlatamente com as demais concessionárias e permissionárias de serviço público."

Deveras, Excelências, este cotejo vai além da pretensão do Autor da proposta. Destarte, em se tratando de atividade notarial e de registro, constitui uma impropriedade falar-se em *delegação de serviço público*, na medida em que o notário e o registrador não se submetem a qualquer tipo de licitação – meio próprio para outorga de delegação –, ascendendo à função exclusivamente através de concurso público, pelo que haveriam de ser considerados agentes estatais ocupantes de cargos públicos criados por lei.

E, ao que nos parece, o nobre autor do voto contrário à matéria não compreendeu qual o real objetivo da proposição em análise, ao hesitar dizendo:

"Daí porque não há de se falar em manutenção do vínculo com o Poder Público na hipótese de extinção do serviço notarial ou de registro objeto de delegação." (Grifamos)

Ora, conquanto não se possa dizer que os notários e registradores ocupam cargo público, tem-se por certo que possuem ampla relação com o Estado, na medida em que seu ingresso se dá mediante concurso público e sua atividade é regulada pelo Poder Judiciário.

REPISA-SE, trata-se de Projeto de Lei em que se pretende estabelecer que, aos notários e registradores, fica assegurado o direito de aproveitamento em outra serventia, que esteja vaga, ainda que de atribuição diferente, em caso de extinção por determinação legal da serventia da qual é titular, desde que na mesma unidade federativa, observados critérios de abrangência territorial e populacional, bem como de equivalência econômica em relação ao serviço extinto.

Diante a evidente incompreensão da matéria, senhor Presidente, senhoras e senhores deputados, estamos oferecendo um Substitutivo no mesmo sentido do projeto original, agora, com reparos redacionais para melhor compreensão da matéria.

III – CONCLUSÕES

Portanto, o projeto de lei em exame observa os requisitos constitucionais relativos à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à iniciativa parlamentar, nada havendo a obstaculizar o prosseguimento da matéria no que concerne à sua constitucionalidade formal e/ou material.

No que se refere à juridicidade, entendemos que projeto não diverge de princípios jurídicos que possam obstar sua aprovação por esta Comissão, restando, ao contrário, inserido no ordenamento jurídico positivo pátrio.

Quanto à técnica legislativa, não há qualquer óbice ao texto do projeto, estando o mesmo de acordo com as normas impostas pela Lei

Complementar nº 95, de 1998, com a redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 2001.

Considerando o que acaba de ser exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 612, de 2011, e das emendas oferecidas da CCJC; pela inconstitucionalidade e injuridicidade da emenda da CTASP; e no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 612, de 2011, e das emendas nºs 1, com Subemenda, e 2 oferecidas na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Sala da Comissão, em 20 de agosto de 2013.

Deputado ONOFRE SANTO AGOSTINI
PSD/SC

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 612, DE 2011.

Altera o art. 29 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro.

SUBEMENDA A EMENDA Nº 1 DA CCJC

Dê-se ao inciso II, do art. 29 da Lei nº 8935/94, alterado pelo art. 2º do Projeto e pela Emenda nº 1 da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, a seguinte redação:

"Art. 29
*I -
II – ser aproveitado em outra serventia, que esteja vaga, ainda que de atribuição diferente, em caso de extinção por determinação legal da serventia da qual é titular, desde que na mesma unidade federativa, observados critérios de abrangência territorial e populacional, bem como de equivalência econômica em relação ao serviço extinto.
III -” (NR)*

Sala da Comissão, em 20 de agosto de 2013.

Deputado ONOFRE SANTO AGOSTINI
PSD/SC