

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 411, DE 2014

Dá nova redação ao § 9º do art. 37 da Constituição, para estender aos grupos que especifica a aplicação do limite remuneratório previsto no inciso XI do mesmo artigo.

**Autores:** Deputado WASHINGTON REIS e outros

**Relator:** Deputado PAULO MAGALHÃES

#### I – RELATÓRIO

A proposta de emenda à Constituição em epígrafe, que tem como primeiro subscritor o Deputado Washington Reis, visa a alterar a redação do § 9º do art. 37 da CF, para estabelecer que o teto remuneratório previsto no inciso XI do mencionado artigo aplica-se:

1º) às empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias ou controladas:

- a) aos empregados, dirigentes e membros de órgãos colegiados voltados à gestão ou à fiscalização;
- b) aos empregados abrangidos por contratos de locação de mão de obra celebrados em seu âmbito;

2º) às pessoas jurídicas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de qualquer natureza:

- a) aos respectivos empregados, ainda que a relação trabalhista derive de vínculos destinados a ocultar sua verdadeira natureza;

b) aos contratados com fundamento na relação jurídica referida na alínea b do item anterior;

3º) aos empregados de pessoas jurídicas incumbidas dos serviços referidos no art. 236 e aos destinatários da delegação desses serviços, inclusive durante períodos de interinidade e abrangidas situações idênticas às discriminadas na alínea b do item 1º.

Na justificação, os Autores argumentam que, “o limite remuneratório que se pretende aplicar de forma mais abrangente às referidas categorias simplesmente se vê ignorado em larga escala no âmbito de empresas integrantes da Administração Pública ou de pessoas jurídicas a ela vinculadas por contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos, ou ainda em decorrência da delegação desses serviços”.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, IV, b, c/c art. 202 do Regimento Interno, cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar tão somente quanto à admissibilidade da matéria.

Quanto à admissibilidade formal, constata-se que a proposição foi legitimamente apresentada e o número de subscrições é suficiente, conforme atesta a Secretaria-Geral da Mesa. De outra parte, não há qualquer óbice circunstancial que impeça a regular tramitação da proposição, de vez que o País encontra-se em plena normalidade político institucional, não estando em vigor intervenção federal, estado de defesa, ou estado de sítio.

De igual sorte, a admissibilidade material não se vislumbra ameaça ao núcleo imutável consagrado no § 4º do art. 60 da Constituição Federal, ou seja, não há tendência para abolição da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais.

Contudo, dos três grupos de categorias que a proposta em exame visa estender a aplicação do teto remuneratório, creio que, em um deles – o que se refere aos empregados ou contratos das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos –, não há como se possa anuir em seu prosseguimento, ante a flagrante violação ao princípio do

livre exercício de atividade econômica, consagrado no art. 170 da Constituição Federal.

Ao interpretar o art. 170 da Constituição, Nelson Nery Júnior<sup>1</sup> leciona sobre a vontade constitucional de *intervenção mínima*, nos seguintes termos:

“Em razão do modelo econômico adotado pela Constituição Federal, cabe ao Estado exercer a sua política de controle e fiscalização, com o limite de *intervenção mínima*, o que significa tomar medidas razoáveis e proporcionais, sempre no sentido de preservar o direito de propriedade, a livre iniciativa e a atividade econômica. (...) Incide, também nas questões relativas à ordem econômica, a máxima da *proibição de excesso*.”

As regras contidas no art. 37 da Constituição Federal referem-se aos servidores e aos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. De sorte que a regra que estabelece o teto remuneratório incide tão somente sobre os ocupantes de cargos, funções e empregos na Administração Pública, sendo defeso, salvo melhor juízo, a sua incidência sobre os empregados e diretores de empresas privadas concessionárias ou permissionárias de serviço público, já que não possuem nenhum vínculo laboral com a Administração Pública direta ou indireta.

Creio que não remanesce dúvida de que a aplicação do teto remuneratório aos empregados e diretores de empresas privadas concessionárias ou permissionárias de serviço público caracterizaria um excesso de intervencionismo estatal e que, por conseguinte, não pode ser acolhida, merecendo a emenda supressiva saneadora, que oferecemos em anexo.

No que tange às empresas públicas, sociedades de economia mistas e respectivas subsidiárias ou controladas, por se tratar da integralidade ou da maioria do capital oriundas de fundos públicos, entendo que não há nenhum impedimento para que se possa, nesse âmbito, universalizar a aplicação da regra do teto remuneratório.

Quanto ao último grupo, qual seja, os empregados dos serviços notariais, considerando o tratamento peculiar que lhe é dado pela

---

<sup>1</sup> NERY Júnior, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal Comentada*. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 893-894.

própria Constituição Federal, creio que o tema não prescinde de uma maior reflexão.

O art. 236 da Constituição Federal expressamente determina que:

*"Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público.*

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

*§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.*

*§ 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."*

Ante a clareza do comando constitucional acima transcrito, indubitoso que os serviços notariais e de registro são de caráter privado, por delegação do Poder Público. Contudo, a despeito de seu caráter privado, o tratamento dado pela própria Constituição aos notários e registradores é inteiramente distinto, conforme já reiteradamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Vejamos alguns exemplos.

Os que exercem atividade notarial e registradora tem responsabilidade civil objetiva, conforme jurisprudência firmada pelo STF, *in verbis*:

**"EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DANOS CAUSADOS A TERCEIROS EM DECORRÊNCIA DE ATIVIDADE NOTARIAL. PRECEDENTES. 1. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, "o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos notários que causem dano a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa (C.F., art. 37, § 6º)" (RE 209.354-AgR, da relatoria do**

ministro Carlos Velloso). 2. Agravo regimental desprovido.”<sup>2</sup>

“EMENTA: - CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. TABELIÃO. TITULARES DE OFÍCIO DE JUSTIÇA: RESPONSABILIDADE CIVIL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. C.F, art. 37, § 6º. I. - Natureza estatal das atividades exercidas pelos serventuários titulares de cartórios e registros extrajudiciais, exercidas em caráter privado, por delegação do Poder Público. Responsabilidade objetiva do Estado pelos danos praticados a terceiros por esses servidores no exercício de tais funções, assegurado o direito de regresso contra o notário, nos casos de dolo ou culpa (C.F., art. 37, § 6º). II. - Negativa de trânsito ao RE. Agravo não provido.”<sup>3</sup> (grifos nossos)

Nessa hipótese, os notários e os oficiais registradores têm o mesmo tratamento jurídico dado aos servidores públicos, incidindo sobre eles o disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, de vez que exercem *atividade de natureza estatal*. Assim é que o Estado assume a responsabilidade, indenizando os prejuízos causados a terceiros por *seu agente*, independentemente de verificação da ocorrência de dolo ou culpa, remanescendo-lhe o direito de ingressar com ação judicial contra *esse servidor seu*, caso este tenha agido com dolo ou culpa.

Em outra hipótese, os notários e os registradores também são tratados como servidores públicos quanto à exigência de prestação de concurso público, conforme prediz o § 3º, do art. 236, acima transcrito, e confirmado por farta jurisprudência:

“E M E N T A: MANDADO DE SEGURANÇA – ATO EMANADO DO CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA QUE DECLAROU A VACÂNCIA DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL – INGRESSO NA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 – IMPRESCINDIBILIDADE DE PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS (CF, ART. 236, § 3º) – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, considerada a norma inscrita no art. 236, § 3º,

<sup>2</sup> RE 518894 AgR/SP Relator Min AYRES BRITO. DJ de 22.08.2011.

<sup>3</sup> RE 209354 AgR/PR Relator Min. CARLOS VELLOSO. DJ de 16.04.1999.

da Carta Política, tem proclamado, sem maiores disceptações, que o ingresso na atividade notarial e registral depende, necessariamente, para legitimar-se, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, sob pena de invalidade jurídica da outorga, pelo Poder Público, da delegação estatal ao notário público e ao oficial registrador. Precedentes.”<sup>4</sup> (grifo nosso)

Relativamente à aposentadoria por implemento de idade, os notários e os oficiais registradores também têm o mesmo tratamento constitucional dos servidores públicos, aplicando-se-lhes o disposto no inciso II, do § 1º, do art. 40 da Constituição Federal, conforme jurisprudência pacífica:

“EMENTA: APOSENTADORIA DOS TITULARES DAS SERVENTIAS DE NOTAS E REGISTROS. APLICAÇÃO A ELAS DA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA PREVISTA NO ARTIGO 40, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. - Há pouco, o Plenário desta Corte, por maioria de votos, ao julgar o RE 178.236, relator o Sr. Ministro Octavio Gallotti, decidiu que os titulares das serventias de notas e registros estão sujeitos à aposentadoria compulsória prevista no artigo 40, II, da Constituição Federal. Entendeu a maioria deste Tribunal, em síntese, que o sentido do artigo 236 da Carta Magna foi o de tolher, sem mesmo reverter, a oficialização dos cartórios de notas e registros, em contraste com a estatização estabelecida para as serventias do foro judicial pelo art. 31 do ADCT; ademais, pelas características desses serviços (inclusive pelo pagamento por emolumentos que são taxas) e pelas exigências feitas pelo artigo 236 da Carta Magna (assim, o concurso público de provas e títulos para provimento e o concurso de remoção), os titulares dessas serventias são servidores públicos em sentido amplo, aplicando-se lhes o preceito constitucional relativo à aposentadoria compulsória determinada pelo citado artigo 40, II, da Constituição Federal. - Dessa decisão não diverge o acórdão recorrido. Recurso extraordinário conhecido pela letra "c" do inciso III do artigo 102 da Constituição, mas não provido.”<sup>5</sup>

“EMENTA: - Titular de Ofício de Notas da Comarca do Rio de Janeiro. Sendo ocupantes de cargo público criado por lei, submetido à permanente fiscalização do Estado e diretamente remunerado à conta de receita

<sup>4</sup> MS 32518 AgR/ DF. Relator: Min. CELSO DE MELLO. DJ 01.10.2014.

<sup>5</sup> RE 189736 /SP. Relator: Min. MOREIRA ALVES. DJ 27.09.1996.

pública (custas e emolumentos fixados por lei), bem como provido por concurso público - estão os serventuários de notas e de registro sujeitos à aposentadoria por implemento de idade (artigos 40, II, e 236, e seus parágrafos, da Constituição Federal de 1988). Recurso de que se conhece pela letra c, mas a que, por maioria de votos, nega-se provimento.”<sup>6</sup> (grifos nossos)

Conforme cabalmente demonstrado pelos exemplos acima, os serventuários de notas e registros, pela *natureza da atividade estatal que exercem*, são, em muitas ocasiões, equiparados aos servidores públicos, chegando mesmo a serem considerados como *servidores públicos em sentido amplo*, de sorte a se sujeitarem às mesmas normas impostas àqueles pela Constituição. Assim sendo, parece-me constitucionalmente possível que, da mesma maneira que sobre esses serventuários aplicam-se o direito de regresso do Estado, a exigência de concurso público e a aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade, também se possa estabelecer os limites remuneratórios previstos no art. 37, inciso XI, da Carta Política.

Ademais, há que se considerar que não se trata apenas de propugnar pela defesa da livre iniciativa. O inciso IV, do art. 1º da Constituição Federal, antes da livre iniciativa, consagra como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito *o princípio do valor social do trabalho*. Tal princípio, entretanto, é posto em xeque quando nos deparamos com o faturamento milionário de alguns cartórios localizados em pequenas cidades no interior do País, cuja maioria da população enfrenta situação de pobreza.

A esse respeito, *O Globo* disponibilizou na Rede<sup>7</sup> matéria dando notícia que, de acordo com levantamento feito no ano de 2013 pelo Conselho Nacional de Justiça, em apenas um semestre, 13.233 cartórios brasileiros arrecadaram R\$ 6 bilhões e que, em média, no período informado, os cofres de cada estabelecimento engordaram R\$ 444 mil. E mais:

“Os números mostram a arrecadação dos cartórios com base nas últimas informações enviadas ao CNJ pelos estabelecimentos. Há números referentes ao segundo

<sup>6</sup> RE 178236 / RJ. Relator: Min. OCTÁVIO GALLOTTI. DJ de 11.04.1997.

<sup>7</sup><http://oglobo.globo.com/brasil/cartorios-faturam-1-bilhao-por-mes-no-brasil-11337663>.

semestre de 2013, mas também, em alguns casos, de períodos anteriores. A projeção dos ganhos dos cartórios em um ano (R\$ 12 bilhões) corresponde à metade do gasto anual com o Bolsa Família.” (grifo nosso)

Diante desse quadro, creio que o tema mereça ser discutido de forma mais aprofundada no fórum adequado, qual seja, em uma Comissão Especial destinada ao exame do mérito da proposição.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 411, de 2014, com adoção da emenda supressiva saneadora em anexo.

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

DEPUTADO PAULO MAGALHÃES  
Relator

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 411, DE 2014**

Dá nova redação ao § 9º do art. 37 da Constituição, para estender aos grupos que especifica a aplicação do limite remuneratório previsto no inciso XI do mesmo artigo.

**EMENDA SANEADORA**

Suprima-se o inciso II do § 9º do art. 37 da Constituição Federal, constante no art. 1º da proposta em epígrafe, renumerando-se o inciso subsequente.

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

Deputado PAULO MAGALHÃES  
Relator