

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI N° 1983, DE 2015, DO SR. HILDO ROCHA, QUE "ALTERA O ART. 28 DA LEI N° 8.935, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1994, QUE 'REGULAMENTA O ART. 236 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DISPONDO SOBRE SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO (LEI DOS CARTÓRIOS)', PARA ESTABELECEER QUE OS NOTÁRIOS E OFICIAIS DE REGISTRO SERÃO REMUNERADOS POR SUBSÍDIO, EM ATÉ AO VALOR IDÊNTICO RECEBIDO PELOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, E QUE A SOMA DOS EMOLUMENTOS ARRECADADOS PELAS SERVENTIAS QUE SUPERAR AS RESPECTIVAS DESPESAS COM PESSOAL E COM CUSTEIO EM GERAL SERÁ DESTINADA À SAÚDE PÚBLICA".

PROJETO DE LEI N° 1.983, DE 2015

*Altera o art. 28 da Lei n° 8.935, de 18 de novembro de 1994, que "Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro (Lei dos Cartórios), para estabelecer que os notários e oficiais de registro serão remunerados por subsídio, em até ao valor idêntico recebido pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, e que a soma dos emolumentos arrecadados pelas serventias que superar as respectivas despesas com pessoal e com custeio em geral será destinada à saúde pública.*

**Autor:** Deputado Hildo Rocha

**Relator:** Deputado Arthur Lira

## **I - RELATÓRIO**

Trata-se do Projeto de Lei nº 1.983, de 2015, apresentado pelo Deputado Hildo Rocha, alterando o artigo 28 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que dispõe "sobre serviços notariais e de registro (Lei dos Cartórios), para estabelecer que os notários e oficiais de registro serão remunerados por subsídio, em até ao valor idêntico recebido pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, e que a soma dos emolumentos arrecadados pelas serventias que superar as respectivas despesas com pessoal e com custeio em geral será destinada à saúde pública".

Nas razões da proposição, o Autor aduz que "Com o advento da Constituição Federal de 1988, os serviços notariais e de registro passaram a ser considerados atividades de natureza pública, em que pese o próprio texto constitucional determinar que sejam exercidos em caráter privado, mas por delegação do Poder Público".

O Autor acrescenta que "os emolumentos, principal fonte de recursos dos cartórios, devem ser fixados por lei, possuindo natureza pública. O mesmo entendimento foi adotado pelo o Supremo Tribunal Federal (STF) por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 178.236/RJ, no qual se discutia a aplicação da aposentadoria compulsória aos titulares de serviços notariais e de registro".

O cerne da justificativa para a proposição em tela segue na linha de que "restando inquestionável a natureza pública das atividades desempenhadas pelos notários e oficiais registradores, devem eles se submeter ao teto remuneratório aplicável aos servidores públicos, atualmente, o valor do subsídio mensal dos Ministros do STF, devendo a soma dos emolumentos que superar esse valor, bem como as despesas com

*peçoal, com custeio em geral e com investimentos, ser alocada em serviços públicos essenciais”.*

Em tramitação ordinária, sujeito à apreciação conclusiva das comissões (RICD, art. 24, II), o projeto foi distribuído à Comissão de Constituição de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), Comissão de Segurança Social e Família (CSSF) e à Comissão de Finanças e Tributação (CFT).

Ato contínuo, criou-se a presente comissão especial, nos termos do inciso II do artigo 34 do Regimento Interno, destinada a proferir parecer sobre a matéria.

Aberto o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório, no essencial.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Em síntese, a presente proposição tem por objetivo limitar os rendimentos pecuniários recebidos pelos notários e oficiais de registro, a título de emolumentos integrais pelos atos praticados nas respectivas serventias.

A limitação, de acordo com o projeto, seria o chamado teto constitucional, isto é, o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), sendo que os valores superiores a esse limite seriam repassados à União.

A iniciativa do nobre Deputado Hildo Rocha é louvável e não podia ser menos legítima, considerando, principalmente, cuidar-se de uma alternativa de arrecadação para o grave momento de recuperação econômica pelo qual passa o país. Assim, no que diz respeito à adequação financeira e orçamentária, dou pela sua compatibilidade (RICD, art. 53, II).

Entretanto, com a devida vênia do Autor, o texto do projeto de lei, tal qual apresentado, parece apresentar alguns sinais de inconstitucionalidade, mas que podem ser sanados por meio de substitutivo. Os vícios em questão exsurgem fundamentalmente de duas incompatibilidades, de cujos contornos analíticos passam-se à análise.

Em primeiro lugar, a redação original do Projeto considera que, em virtude de os serviços de notariais e de registro serem um serviço público, os titulares da delegação dessas atividades estatais se identificam com os servidores públicos e, por isso, devem se submeter ao teto constitucional (CF, art. 37, XI).

Ocorre, porém, que a Constituição é clara no seu artigo 236: "**Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público**", de modo que não há como equalizar, em princípio, o regime jurídico administrativo dos tabeliões e dos registradores, que é de delegação, ao dos servidores públicos, tipicamente estatutário.

Em segundo lugar, a jurisprudência do Supremo é pacífica no sentido de que a natureza tributária dos emolumentos é de **taxa** (cf. ADI nº 1.378-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 30/11/1995), cuja característica principal é o atributo da *referibilidade*, ou seja, o vínculo da destinação da receita ao respectivo fato gerador do tributo arrecadado.

Assim, seria inconstitucional o repasse da arrecadação das taxas única e exclusivamente para a União, como proposto no texto original, dado que, a despeito do caráter nacional do Poder Judiciário (vide STF, ADI nº 3.367, Rel. Min. Cezar Peluso, julgado em 13/04/2005), a destinação dos emolumentos (CF, art. 98, §2º) vincula-se aos tribunais de justiça, que, por sua vez, detém autonomia administrativa e financeira (CF, art. 89, § 2º, II).

A essência legislativa do que foi apresentado, porém, é digna de aprovação, feitos os reparos de constitucionalidade necessários para sua admissibilidade em sede de controle preventivo.

Realmente, não é razoável que os titulares da delegação dos serviços notariais e de registro apropriem-se totalmente da arrecadação de um serviço estatal, ainda mais, se o fazem como particulares, "direito" hoje previsto pelo artigo 28 da Lei nº 8.935/1994 ("*Os notários e oficiais de registro têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia*").

Ora, se os emolumentos são tributos (taxas), não podem ser incorporados ao patrimônio privado dos tabeliões e registradores, em detrimento do erário, sob pena de grave violação ao princípio da moralidade (CF, art. 37, *caput*) e, no limite, do republicano (CF, art. 1º, *caput*).

A esse respeito, rememoro o magistério do saudoso Ministro Aliomar Baleeiro, em seu clássico *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar* (5ª ed., Forense, p. 258/262):

A pessoa de direito público interno pode delegar, certamente, a uma entidade pública - agência ou instrumentalidade de sua criação - o desempenho de serviços públicos, atribuindo-lhe a arrecadação de tributos de sua competência. No Brasil, serão taxas ou impostos, sujeitos ao princípio da legalidade e da anualidade como todos os demais. É o fato financeiro designado recentemente como 'parafiscalidade'.

Mas não é permitido a um governo criar tributo e cedê-lo a instituição privada, que o poderá cobrar diretamente no próprio benefício. **Seria o maior dos contra-sensos supor que a Constituição, por um lado, garante a igualdade de todos os indivíduos perante a lei e assegura a propriedade, mas, por outro, autoriza que o dinheiro de uma pessoa possa ser cobrado por outra, no interesse desta, sob a égide do poder de tributar (...)** [grifei]

Com efeito, no substitutivo apresentado, sustenta-se a conciliação da intenção legislativa do Autor com os parâmetros constitucionais vigentes. Assim, acrescenta-se o artigo 4º-A à Lei nº 8.935/1994, segundo o qual *“os emolumentos devidos pelos serviços notariais e de registro serão recolhidos à Fazenda Pública competente até o quinto dia útil do mês subsequente ao de sua apuração, deduzido das despesas de custeio da respectiva serventia”*.

Essa redação afasta a apropriação *integral* dos emolumentos percebidos pelos tabeliões e registradores no exercício da atividade estatal, reconduzindo a arrecadação aos cofres públicos, não aos privados.

A propósito, essa foi a essência da Emenda à Constituição nº 45/2004, ao incluir o § 2º do artigo 98, que diz: *“As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da **Justiça**”*. Custeio, faço questão de destacar o vocábulo constitucional, não é lucro.

Sobre, calha à baila a justificativa lançada na emenda nº 35 à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 96/1992 (DCD 14/12/1999, p. 698), que viria a transformar-se no dispositivo constitucional ora vigente (CF, art. 98, § 2º):

**A proibição da cobrança de custas e emolumentos judiciais para fins diversos do custeio dos respectivos serviços constitui um imperativo do livre acesso à justiça e da ampliação de sua efetividade e alcance.**

**A garantia de proteção judiciária (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal) exige custos mínimos para valer-se o indivíduo da tutela jurisdicional e, do mesmo modo, impõe sejam tais recursos empregados no aumento da eficiência e da universalidade da jurisdição.**

Na medida em que tais recursos assumem valores excessivos (em razão de se destinarem a fins múltiplos ou paralelos) ou não são empregados nas atividades precípuas a que destinados, o objetivo de democratização do

acesso à justiça e a busca de celeridade, eficiência e correção na atuação dos órgãos judiciais queda comprometida.

Posto isso, a alteração proposta assume contornos de uma irrecusável concretização do princípio do Estado de Direito.

Nesse contexto, interessante o levantado pelo representante da Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais (ARPEN), Hércules Alexandre da Costa Benício, ouvido por ocasião da audiência pública realizada por esta comissão em 15/06/2016.

Segundo Sua Senhoria, o § 2º do artigo 98 da Constituição não se aplica aos serviços notariais e de registro, por não serem *atividades específicas da Justiça*, pois topologicamente eles estão nas "*Disposições Constitucionais Gerais*" (Título IX), não no capítulo III do Título IV ("*Do Poder Judiciário*").

Conquanto astucioso, o argumento é pouco persuasivo do ponto de vista jurídico. Primeiro, porque a organização textual da Constituição não é determinante, sobretudo, quando se considera sua unidade, cujo princípio é o paradigma dominante na dogmática constitucional brasileira<sup>1</sup>.

Em segundo lugar, e mais importante, as atividades notariais e de registro enquadram-se sim na categoria constitucional discriminada na parte final do § 2º do artigo 98.

Rigorosamente, essas atribuições, conquanto extrajudiciais, encerram uma espécie atípica de jurisdição voluntária, isto é, de administração pública de interesses privados, destinada a garantir maior segurança nas relações sociais, mas cuja menor complexidade prescinde da manifestação de um juiz.

Veja-se, como exemplo, o divórcio, a separação e a extinção de união estável consensuais (CPC/2015, art. 733), mas também o protesto de títulos (Lei nº 9.492/1992, art. 1º), incluindo as decisões judiciais (CPC/2015, art. 517), e do que são parelhos,

---

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 8.ed. São Paulo, Saraiva, 2013, p. 94.

ainda, o protesto, a notificação e a interpelação judiciais (CPC/2015, art. 726); hipóteses de jurisdição voluntária, mas compreendidas, grosso modo, nos serviços extrajudiciais.

Em suma, não há como negar que as atividades notariais e de registro são, efetivamente, *específicas da Justiça*, na forma do § 2º do artigo 98 da Constituição, de maneira que, para dissipar essas dúvidas, o substitutivo incorre numa redundância prevenida de consignar expressamente tal natureza.

Não obstante, a realidade que se dessumiu a partir dos trabalhos levados a cabo por esta comissão, em especial, na audiência pública, foi, se não antagônica àquele imperativo constitucional (CF, art. 98, § 2º), no mínimo obscura.

Deveras, a relatoria teve oportunidade de indagar ao Presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), João Pedro Lamana Paiva, a respeito da quantificação do custeio efetivo da atividade notarial e de registro, ao que como resposta foi *sugerido* um percentual de 25 a 35% do arrecadado.

Tendo isso em conta, a redação apresentada no substitutivo prestigia a referibilidade das taxas também sob o prisma da transparência, na medida em que a parte relativa ao custeio da serventia é deduzia do repasse a título de antecipação, cabendo ao juízo competente fixar os limites máximos desses valores, exemplificativamente já discriminados no projeto.

Essa evolução só é possível porque, malgrado exerçam atividade em caráter privado, o vínculo desses particulares com o Estado é, sem dúvida, de direito administrativo, em se tratando de uma *delegação* de serviço público. Aliás, essa foi a compreensão externada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADI nº 1.378/ES, quando restou consignado que:

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.** Doutrina e Jurisprudência. (Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/1995)

Portanto, a despeito de não ser um vínculo estatutário, como o dos servidores públicos, ou celetista, a exemplo dos empregados públicos, tem-se, sem dúvida, para os tabeliões e registradores, **um regime jurídico de índole administrativa, conquanto *sui generis*, por serem titulares de uma delegação de serviço público.**

Quer dizer, não há óbice para a reforma desse **regime jurídico** pelo legislador infraconstitucional, instituindo-se o subsídio sujeito ao teto constitucional (CF, art. 37, XI), como ora o substitutivo aproveita da proposição original, sem que isso implique, bom ressaltar, subversão à previsão do artigo 236 da Constituição.

É que, no atual regime remuneratório da delegação do Poder Público, o *fundamento jurídico* para que os notários e oficiais de registro tenham direito à percepção integral não é constitucional, mas **legal** - especificamente pelo veiculado no artigo 28 da Lei n° 8.935/1994.

Em rigor, foi valendo-se dessa previsão normativa infraconstitucional, *não da que caracteriza o caráter privado do exercício da atividade* (CF, art. 236), que, sob a égide da lei vigente, o Supremo considerou aplicável o teto aos responsáveis interinos pelas serventias, mas não aos delegados (cf. MS nº 30.180, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 21/10/2014).

Noutras palavras, significa que a possibilidade de alterar o regime de delegação, estabelecendo retribuição por subsídio, é não só viável sob a ótica do controle de constitucionalidade, como também pertinente ao âmbito da liberdade de conformação do legislador ordinário, à revelia do reformador constitucional.

A própria Constituição procedeu ao reenvio normativo dessa matéria, através da cláusula de reserva de lei formal constante do § 1º do artigo 236, dispondo: "**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**".

Nesse sentido, a doutrina reconhece que a reintrodução do instituto do subsídio na Constituição de 1988 autoriza sua previsão para uma categoria mais ampla, a dos agentes públicos, isto é, "*toda pessoa física que presta serviços ao Estado*", a exemplo dos tabeliões e registradores, mesmo que por delegação.

No ponto, é elucidativa a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*Direito Administrativo*, 21. ed., 2007, p. 505):

No entanto, apesar do sentido original do vocábulo [subsídio], é evidente que ele vem, mais uma vez, substituir, **para algumas categorias de agentes públicos**, a palavra *remuneração* ou *vencimento*, para designar a importância paga, em parcela única, pelo Estado a determinadas categorias de agentes públicos, como retribuição pelo serviço prestado. Em consequência, não tem natureza de ajuda, socorro, auxílio, mas possui caráter retributivo e alimentar.

Contudo, o regime de subsídios vem sendo implantado muito lentamente, de modo que a inovação permanece, em grande parte, no nível constitucional, com pouca aplicação prática, a não ser para algumas categorias de agentes políticos. [grifos no original]

Enfim, também não se pode cogitar de inconstitucionalidade da proposta do substitutivo em conta de uma suposta violação ao princípio da segurança jurídica, na forma de proteção ao direito adquirido (CF, art. 5º, XXXVI).

Isso porque a jurisprudência do Supremo é, há muito, pacífica e uníssona em não haver direito adquirido a regime jurídico administrativo, como é o caso da disciplina das delegações de serviço público (por todos, e.g. ARE 686.731/DF).

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.983, de 2015, na forma do substitutivo em anexo.

Sala das Sessões, em

**Deputado ARTHUR LIRA**  
Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI N° 1983, DE 2015, DO SR. HILDO ROCHA, QUE "ALTERA O ART. 28 DA LEI N° 8.935, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1994, QUE 'REGULAMENTA O ART. 236 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DISPONDO SOBRE SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO (LEI DOS CARTÓRIOS)', PARA ESTABELECEER QUE OS NOTÁRIOS E OFICIAIS DE REGISTRO SERÃO REMUNERADOS POR SUBSÍDIO, EM ATÉ AO VALOR IDÊNTICO RECEBIDO PELOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, E QUE A SOMA DOS EMOLUMENTOS ARRECADADOS PELAS SERVENTIAS QUE SUPERAR AS RESPECTIVAS DESPESAS COM PESSOAL E COM CUSTEIO EM GERAL SERÁ DESTINADA À SAÚDE PÚBLICA"

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N° 1.983, DE 2015  
(Do Senhor Arthur Lira)**

Acrescenta o parágrafo único do art. 1º, o art. 4º-A, o parágrafo único do art. 5º, o parágrafo único do artigo 12 e altera o art. 28 da Lei n° 8.935, de 18 de novembro de 1994, para regulamentar o recolhimento dos emolumentos devidos pelos serviços notariais e de registro, bem como disciplinar a retribuição percebida pelos notários e oficiais de registro de provimento efetivo.

○ CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º Esta lei acrescenta o parágrafo único do art. 1º, o art. 4º-A, o parágrafo único do art. 5º, o parágrafo único do**

art. 12 e altera o art. 28 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, para regulamentar o recolhimento dos emolumentos devidos pelos serviços notariais e de registro, bem como disciplinar a retribuição percebida pelos notários e oficiais de registro de provimento efetivo.

Art. 2º A Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º .....

Parágrafo único. Os serviços notariais e de registro são atividades específicas da Justiça, nos termos do § 2º do art. 98 da Constituição.

.....

Art. 4º-A Os emolumentos devidos pelos serviços notariais e de registro serão recolhidos à Fazenda Pública competente até o quinto dia útil do mês subsequente ao de sua apuração, deduzidos das despesas de custeio da respectiva serventia.

Parágrafo único. O juízo competente fixará os limites máximos das despesas de custeio, dentre outras:

I - locação de bens móveis e imóveis utilizados para a prestação do serviço, incluídos os destinados à guarda de livros, equipamentos e restante do acervo da serventia;

II - contratação de obras e serviços para a conservação, ampliação ou melhoria dos prédios utilizados para a prestação do serviço público;

III - contratação de serviços, os terceirizados inclusive, de limpeza e de segurança;

IV - aquisição de móveis, utensílios, eletrodomésticos e equipamentos mantidos no local da prestação do serviço delegado, incluídos os destinados ao entretenimento dos usuários que aguardem a prestação do serviço e os de manutenção de refeitório;

V - aquisição ou locação de equipamentos (hardware), de programas (software) e de serviços de informática, incluídos os de manutenção prestados de forma terceirizada;

VI - formação e manutenção de arquivo de segurança;

VII - aquisição de materiais utilizados na prestação do serviço, incluídos os utilizados para a manutenção das instalações da serventia;

VIII - plano individual ou coletivo de assistência médica e odontológica contratado com entidade privada de saúde em favor dos prepostos e seus dependentes legais, assim como do titular da delegação e seus dependentes legais, caso se trate de plano coletivo em que também incluídos os prepostos do delegatário;

IX - despesas com pessoal em geral, incluindo as trabalhistas com prepostos, incluídos FGTS, vale alimentação, vale transporte e quaisquer outros valores que lhes integrem a remuneração;

X - cursos de aperfeiçoamento técnico ou formação jurídica fornecidos aos prepostos ou em que regularmente inscrito o titular da

delegação, desde que voltados exclusivamente ao aprimoramento dos conhecimentos jurídicos, ou, em relação aos prepostos, à melhoria dos conhecimentos em sua área de atuação;

XI - o valor de despesas com assessoria jurídica para a prestação do serviço extrajudicial;

XII - o valor de despesas com assessoria de engenharia para a regularização fundiária e a retificação de registro.

## CAPÍTULO II

### Dos Notários e Registradores

#### SEÇÃO I

##### Dos Titulares

Art. 5º .....

Parágrafo único. A retribuição pela titularidade da delegação dos serviços notariais e de registro de provimento efetivo se dará exclusivamente mediante subsídio fixado por Lei dos Estados e do Distrito Federal, em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, não podendo exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

.....

Art. 12 .....

Parágrafo único. As normas que definirem as circunscrições geográficas observarão, tanto quanto possível, a distribuição equitativa da arrecadação dos emolumentos.

.....

Art. 28. Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei. (NR)''

**Art. 3º Esta lei entra em vigor entra em vigor após decorridos 60 (sessenta) dias da data de sua publicação oficial.**

**Sala das Sessões, em**

**Deputado ARTHUR LIRA**