

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2005
(Do. Sr. Dep. Dr. Rosinha e outros)

“Dá nova redação ao art. 236 da Constituição Federal, estabelecendo que os serviços notariais e de registro serão exercidos diretamente pelo poder público.”

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto Constitucional.

Artigo único. O artigo 236 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 236. Os serviços notariais e de registro, são exercidos diretamente pelo Poder Público, na forma da lei”. (NR)

JUSTIFICAÇÃO

Os serviços notariais e de registro em nosso País sempre foram exercidos pelo Poder Público, notadamente através dos Estados membros, com forte vinculação e subordinação ao Poder Judiciário.

À União sempre coube a prerrogativa de legislar com exclusividade sobre os serviços notariais e de registro, tendo as Constituições de 1934 e 1967, alterada pela Emenda nº 1, de 1969, sido mais explícitas no sentido de constitucionalizar e apontar a natureza eminentemente pública desses serviços.

Com efeito, a Carta Constitucional de 1934, destacava com bastante percuciência o caráter público e gratuito de serviços notariais e registrais, verbis:

**“CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS
UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934)**

Art 5º - Compete privativamente à União:

a) direito penal, comercial, civil, aéreo e processual, registros públicos e juntas comerciais;

§ 3º - A competência federal para legislar sobre as matérias dos números XIV e XIX, letras *c* e *i* , *in fine* , e sobre registros públicos, desapropriações, arbitragem comercial,

juntas comerciais e respectivos processos; requisições civis e militares, radiocomunicação, emigração, imigração e caixas econômicas; riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca, e a sua exploração não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias. As leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta.

Art 146 - O casamento será civil e gratuita a sua celebração. O casamento perante ministro de qualquer confissão religiosa, cujo rito não contrarie a ordem pública ou os bons costumes, produzirá, todavia, os mesmos efeitos que o casamento civil, desde que, perante a autoridade civil, na habilitação dos nubentes, na verificação dos impedimentos e no processo da oposição sejam observadas as disposições da lei civil e seja ele inscrito no Registro Civil. O registro será gratuito e obrigatório. A lei estabelecerá penalidades para a transgressão dos preceitos legais atinentes à celebração do casamento.

Parágrafo único - Será também gratuita a habilitação para o casamento, inclusive os documentos necessários, quando o requisitarem os Juizes Criminais ou de menores, nos casos de sua competência, em favor de pessoas necessitadas.

Art 147 - O reconhecimento dos filhos naturais será isento de quaisquer selos ou emolumentos, e a herança, que lhes caiba, ficará sujeita, a impostos iguais aos que recaiam sobre a dos filhos legítimos.”

A Constituição Federal de 1967, com a alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, também deu tratamento constitucional aos serviços notariais e de registro em seus artigos 207 e 208:

“Art. 207. As serventias extrajudiciais, respeitada a ressalva prevista no artigo anterior, serão providas na forma da legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o critério da nomeação segundo a ordem de classificação obtida em concurso público de provas e títulos.

Art. 208. Fica assegurada aos substitutos das serventias extrajudiciais e do foro judicial, na vacância, a efetivação, no cargo de titular, desde que, investidos na forma da lei, contem ou venham a contar cinco anos de exercício, nessa condição e na mesma serventia, até 31 de dezembro de 1983”.

De outro modo, a Constituição de 1988 veio a romper com o tratamento legal da matéria, introduzindo no ordenamento constitucional pátrio a “privatização” dos serviços notariais e de registro.

Nesse sentido, destaca-se alguns dos embates que permearam as discussões na Assembléia Nacional Constituinte acerca da natureza jurídica desses serviços:

“Sr. Presidente, Srs. Constituintes, permita-me que seja simples e informal, trate meus companheiros como amigos e chame a atenção para um processo desencanto, uma chama bruxuente de desencanto, relativo ao problema que decidimos, da impossibilidade de democratizarmos internamente o Poder Judiciário.

(...)

Não estou aqui para representar interesses corporativos, ou que digam respeito a corporações dos juízes, professores, militares, ou de cartórios. Aqui estou para tentar fazer um País decente e uma Constituição inteligente.

Se fosse expressar meu ponto de vista, colocaria a estatização, mais sou suficientemente isento e desapaixonado para ir apenas alertar que há um grupo que não pensa do mesmo modo nem tem a mesma sobriedade; que não busca o equilíbrio nem a ponderação e só luta por seus interesses.

Quero dizer também que há um equívoco. Não sou contra os notários e oficiais. (...) Mas os interesses que estão dentro dos cartórios são tão grandes que levam pessoas que seriam juízes competentes, promotores competentes, procuradores do Estado e da República competentes a disputar um cartório, porque lhes dá mais *status*, mais significado, o que é um absurdo. Então, vamos pensar duas vezes. Não sejamos medíocres, vamos deixar essa jogada de lado, vamos deixar essa competência para os Estados e pensar, pelo menos analiticamente ou criticamente, no problema das corporações brasileiras. A sociedade brasileira hodierna é uma triste vítima do corporativismo e somos as maiores testemunhas disso (...). Digo-lhes, não podemos sair desta Casa e desta Casa e desta Constituinte levando nos ombros a vergonha de uma mediocrização semelhante. (...)”(.g.n) (José Paulo Bisol – PMDB-RS – Diário da Assembléia Nacional Constituinte – Quarta-feira 6 de abril de 1988**)**

“(...) Trata-se de saber que essa matéria ganhou estatutura constitucional, porque está prevista no texto constitucional. Tendo eu participado, como tantos outros colegas, da Comissão do Poder Judiciário, devo informar que essa matéria veio para a Constituição apenas porque a primeira idéia foi dar um tratamento nacional ao problema cartorário, ao problema notarial e registral. Para dar um tratamento nacional era preciso esculpir essa norma no texto constitucional desta matéria – veio exatamente daqueles nobres Constituintes que pretendiam a estatização dos serviços notariais e registraes, porque em nível estadual eles já são exercidos por delegações do Poder Público.

Exatamente por isto a idéia é a de que esta matéria não deve ficar a cargo de cada Estado, e sim obter um tratamento nacional. E por que é que deve obter um tratamento nacional?

Precisamente porque esta questão está umbilicalmente ligada a atos negociais e comerciais, cujo tratamento não é estadual, mas nacional. Quem registra, quem se serve do Cartório de Notas está promovendo atos de comércio e de negociação comercial. E esta matéria, por força de dispositivo constitucional, é da competência da União.

Portanto, o movimento reverso, tendo por base exata e precisamente a idéia de que deve ser um tratamento nacional, seguiu-se à discussão: **os serviços notariais e registraes devem ser privatizados ou devem continuar privatizados?** Entendeu-se, por maioria, em vários momentos desta Assembléia Nacional Constituinte, que os serviços são essencialmente públicos, mas devem ser exercidos por delegações, pelos setores privados.

Agora, vamos enfrentar esta questão: por que é que devem ser exercidos pelos servidores de natureza privada? Exata e precisamente em função da experiência até o momento ocorrida. E faço aqui, no momento tão informal, uma pergunta: **há alguma reclamação em relação aos serviços dos notários e registradores públicos? Absolutamente nenhuma.** Há, sim, muita reclamação em relação aos serviços judiciais que no passado foram oficializados e que, hoje, lamentavelmente não funcionam a contento e que, quando funcionam, funcionam, muitas e muitas vezes, à custa de propinas e cabides de emprego. (...).

Concluo, Sr. Presidente, para dizer que, em nome dos atos negociais e registraes que têm nível nacional e que não podem ser paralizados pelas costumeiras e habituais greves que hoje se verificam no Serviço Público, encaminhamos desfavoravelmente à proposição do ilustre e

culto Constituinte Paulo José Bisol e da Constituinte Beth Azize.(...)”. (g.n) (**Michel Temer – PMDB-SP – Diário da Assembléia Nacional Constituinte – Quarta-feira 6 de abril de 1988**).

“Sr. Presidente, Srs. Constituintes, ao lermos o texto da Constituição tanto no projeto da Comissão de Sistematização quanto do “Centrão”, deparamo-nos com algo típico do século XIII, em que os serviços nitidamente estatais, públicos, começaram a ser exercidos em caráter privado. Esse texto, agora, como demonstrou o espanto do Constituinte José Paulo Bisol, retorna ao plenário da Assembléia Nacional Constituinte sob prisma diferente. Não é mais uma questão federativa, ou seja, deixarmos que os Estados exerçam suas devidas competências e disciplinem a matéria. Não se trata de expungir da Constituição um texto indevido. Temos, diante de nós, a opção nítida e clara de que ou esta é uma República em seu sentido mais nobre ou é uma serventia cartorária. O texto da nova Constituição vai desafiar o mandarinato que sempre dominou a burocracia neste País. Temos, diante de nós, a opção: ou este Plenário desafia um desses esquemas mais sórdidos do poder que já se estabeleceu nesta República ou o legitima a nível constitucional. A opção é esta. Diante desta opção, fico a pensar naquela indagação do nosso colega constituinte Michel Temer: não estamos satisfeitos com o exercício privado das serventias cartorárias no País?

Ora, Constituinte Michel Temer, será que V. Exa ou qualquer um de nós não sabe das histórias dos cartórios de registros de imóveis, da grilagem de terras públicas neste País, dos incêndios de livros registrais e cartorais para permitir a fabricação de escrituras e registros falsos e falsificados? Será que estamos diante da História real deste País, ou da história sonhada dos liberais de que tudo é possível ser exercido com eficiência pela iniciativa? Não temos diante de nós uma opção desastrada, fictícia de optarmos pelo mundo dos negócios da iniciativa privada ou pública. Não temos isto diante de nós.

O que temos é a possibilidade de, neste instante, rompermos o poder mandarinato que se estabeleceu no regime cartorial deste País, ou o legitimarmos a nível constitucional. (...)”(**Gerson Peres – PDS-PA – Diário da Assembléia Nacional Constituinte – Quarta-feira 6 de abril de 1988**)

Como se verifica do debate que mediou a matéria, optou o Legislador Constituinte originário pelo exercício privado dos serviços notariais e registrais, fundado na suposta eficiência e da qualidade dos serviços ofertados pela iniciativa privada.

O que se observa, contudo, é que tanto naquela oportunidade, como hodiernamente, a premissa que conduziram os debates e a opção pelo exercício privado das atividades notariais e registrais não se mostrou verdadeira e acertada.

Na verdade, estes serviços em nosso País, prestados “privativamente” pelos cartórios, por delegação do Estado, vêm-se constituindo em sério entrave e motivo de revolta para a nossa população, pelos preços cobrados e pela ineficiência social que tem demonstrado.

Com efeitos, atos notariais que poderiam e deveriam estar acessíveis à população, tornam-se cada vez mais distantes da maioria dos brasileiros, ao passo que o empresariado dos cartórios auferem vultuosos lucros, como já afirmada o Constituinte José Paulo Bisol.

Consentânea com essa realidade que ora se procura mudar, traz-se à baila, trechos da matéria publicada no Jornal Folha de São Paulo, em 14.01.03, onde o articulista Luis Nassif, assevera:

“Aumentos de impostos são decisões que passam pelo crivo de toda a sociedade por meio do Legislativo. Isso porque são custos impositivos, sem saída para o cidadão. Custas de cartórios são da mesma natureza, com uma diferença: impostos vão para o Estado; custas de cartório, para seus donos.

No meio forense, estima-se que um cartório de notas, em São Paulo, renda R\$ 1 milhão por mês para seu proprietário. Meia dúzia de mesas velhas e alguns tabiques malcheirosos, em cima de um chão encardido, rendem para o proprietário mais do que uma empresa média com mais de mil funcionários. Recente reportagem relacionou diversos donos de cartórios entre os contribuintes pessoa física de maior rendimento no Estado de São Paulo.

(...)

Em 2000, a lei federal 10.169 tentou acabar com a farra, trazendo a proibição expressa de cobrar os chamados “penduricalhos”. Quando a lei chegou a Fernando Henrique Cardoso para promulgação, havia sido suprimido esse dispositivo. Acabou sendo vetada, permitindo a continuação dos abusos. Os cartórios trocaram seis por meia dúzia e passaram a cobrar R\$ 10 por R\$ 1.000 onde antes cobrava-se 1%.

Em dois Estados os abusos foram patentes: Amazonas e São Paulo. No Amazonas, o abuso consistiu em o tribunal assumir o poder de Legislativo e aumentar de 0,2% para 0,5%, sem limite, qualquer emolumento sobre contratos

com valor. Em São Paulo, o abuso foi cobrar porcentagem sem limite para registrar memorial de incorporação.

Em Estados como Mato Grosso do Sul, os penduricalhos servem para encher o caixa da Associação dos Procuradores, dos Delegados de Polícia, do Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e até a Caixa de Assistência dos Advogados. Em Alagoas, os penduricalhos são de 6%, sendo 1% para a Anoreg-AL (Associação Nacional dos Oficiais de Registro) e 5% é para a TSNR (Taxa sobre Serviços de Notários e Registradores).

No Amazonas chega a 13%, 5% para o Fundo de Reaparelhamento Judiciário, 2% para a Associação dos Magistrados, 2% para a Associação do Ministério Público, 2% para a Caixa de Assistência dos Advogados e 2% para o Fundo Especial de Defensoria Pública. Na Bahia, uma reação popular impediu a cobrança de penduricalhos. Em Minas Gerais chega a 34% sobre os emolumentos em geral, exceto sobre os relativos a escrituras e registro de imóveis, que variam de 34% a 100%, a título de Taxa de Fiscalização Judiciária.

Em São Paulo, os penduricalhos chegam a 52%, sendo 5% para o Estado, 20% para o Fundo de Assistência Judiciária, 5% destinados ao custeio dos atos de registro civil declarados gratuitos pela lei, 2% para custeio das despesas de oficiais de justiça, e 20% para a Carteira de Previdência das Serventias Não Oficializadas. Sobre escrituras, 53%: os anteriores mais 1% para a Associação dos Magistrados. Mais tarde, acabou-se com a destinação para a Associação dos Magistrados, mas o dinheiro passou a ser repassado para custeio das despesas de oficiais de justiça.”

Nesta mesma seara, em matéria publicada no Jornal do Brasil em 15.05.02, colhe-se informação estarrecedora e que ainda permeia a realidade de expressiva parcela da população brasileira:

“Cerca de 40 milhões de crianças deixam de ser registradas em todo o mundo anualmente. Escandalosa, a estimativa do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), divulgada pela primeira vez em 1998, chocou o mundo. Traduzindo: um terço dos recém-nascidos não existem em registros oficiais de seus países.

No Brasil, a certidão de nascimento é um documento gratuito desde 1997. Nessa época, 40% das crianças que morriam antes de completar um ano de idade eram enterradas em cemitérios clandestinos, sem prova de sua existência. No Maranhão e Piauí, o índice beirava 90%.

Ainda assim, a maioria dos cartórios se recusava a cumprir a lei e cobrava para expedir o documento. A intensa campanha nacional pelo registro civil gratuito reverteu, em parte, o quadro. Mas continua a não haver estimativa detalhada sobre a quantidade de crianças que passaram a ser registradas. Para obter esse número, o governo depende das informações que os cartórios têm de repassar.
(...)” (g.n.).

Abordando o mesmo tema, o jornal O Globo de 18.12.03, sob o título A CADA ANO, 800 MIL BRASILEIRINHOS SEM REGISTRO, afirma:

“Quase 25% das crianças nascidas em 2002 não têm certidão, fundamental para o acesso a serviços sociais básicos.

(...)

Gratuidade teve pouco efeito prático para a população

Em dezembro de 1997 foi aprovada a lei 9534, que determina a gratuidade do registro civil de pessoa física a todos os brasileiros. Mas, de acordo com a pesquisa divulgada pelo IBGE, esta facilidade teve pouco efeito prático para a população. Desde 1991, o número de sub-registros (diferença entre o total de nascidos vivos estimados e o total registrado) tem-se mantido estável, oscilando de 20,9% a 29,8%.

(...)

Para os técnicos do IBGE, os números mostram que o país não superou até hoje as dificuldades de levar uma família a registrar o nascimento nos cartórios. Os motivos podem estar relacionados à distância entre o local de nascimento e os cartórios e a dificuldade imposta pelos próprios cartórios, que insistem em ignorar a lei que criou em 1997 a gratuidade para o registro civil de pessoas naturais.

(...)”

A eficiência e os propalados benefícios que o exercício privado das atividades notariais e registrais trariam para a população, , não se confirmaram, haja vista que referidas serventias - como de resto todo negócio que divisa apenas auferir lucros -, estão eminentemente voltadas para o mercado, sem qualquer preocupação político social.

A função notarial é a de dar fé pública e autenticidade aos documentos que são apresentados. Ora, fé pública somente quem a pode deter é o Poder Público, através de seus funcionários.

Os cartórios a detêm porque lhes são delegadas as funções públicas, que aquele deveria exercer, mas não o faz. E, em consequência, a população é exaurida em suas parcas finanças, para pagar custas e emolumentos escorchantes de atos que poderiam muito bem ser desempenhados por órgãos da administração pública gratuitamente.

Nesse prisma, é necessário que o próprio Poder Público exerça diretamente a prestação desses serviços, **postos que serviços públicos**, sem que haja cobrança de preços, pois a receita de tributos já é por demais suficiente para suportar esses encargos.

Outro não era o entendimento que vigorava sob a égide da Constituição de 1967, com a Emenda n. 1 de 1969. Nesse sentido, José Celso de Mello Filho, em sua obra *Constituição Federal Anotada*, editora Saraiva, São Paulo, 1986, página 557, comentou a redação do art. 207 transcrito, da seguinte forma:

“As serventias do foro judicial e do foro extrajudicial são órgãos administrativos, instituídos pelo Estado, que, dotados de poder certificante, executam como auxiliares do Judiciário, função caracteristicamente pública. *Os titulares das serventias – os serventuários – são agentes públicos.* O STF assim se pronunciou sobre o tema: “...Os ofícios de justiça e de notas são órgãos da fé pública instituídos pelo Estado. (...)” (Revista de Inf. Legislativa – Exigência de concurso público para provimento de vagas nos serviços notariais e de registro: um enfoque constitucional – Manoel Adam Lacayo Valente).

A atividade notarial e registral constitui-se, 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 efetuada em caráter privado por delegação do poder público (CF, art. 236), não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa.

Nesse prisma, já sob a égide da Constituição atual, ao apreciar a medida cautelar na ADIN nº 1583-RJ, o Senhor Min. Sepúlveda Pertence observou com acuidade a natureza pública dos serviços:

“Os ofícios no notariado e dos registros públicos são órgãos do Estado, na medida em que instrumentos do desempenho de funções públicas: organismos dotados de fé pública, está dito, não de ser serviços estatais.

Não importa que por essa sobrevivência inqualificável no setor dos tempos de patrimonialização do Estado, como preceitua este melancólico art. 236 da Constituição, se cuide de funções públicas “exercidas” em

caráter privado por delegação do Poder Público”. Porque são públicos, é que, para exercê-los em caráter privado, dependem, os titulares cartorários, da delegação do Estado. São, pois, órgãos da administração. (...)”

Tem-se, por outro lado, no Direito Comparado, notícias de que tais serviços são exercidos em caráter público em várias Nações. Noticia Leonardo Brandelli (*in* Teoria Geral do Direito Notarial – Livraria do Advogado – Porto Alegre 1988), por exemplo:

“(...)”

O notariado soviético serve de exemplo de notariado de base administrativa. Na União Soviética, a instituição notarial foi configurada pela dependência ao governo, tendo sido absorvida pela organização administrativa do Estado. O Notário era um funcionário estatal, pertencente aos quadros da administração pública.

“(...)”

Na Alemanha, onde os notários pertencem à magistratura, tendo na serventia auxiliares assinalados pelos regulamentos, sendo nomeados e remunerados pelo Ministério da Justiça. Os notários pertencem à judicatura.

“(...)”

Na Argentina e Chile, por exemplo, o presidente intervém nas nomeações; na Espanha, Itália e Portugal, o faz o Ministro da Justiça; no Uruguai, a investidura na função de notário é pela Suprema Corte de Justiça”.

O Estado deve prestar serviços eficientes ao cidadão brasileiro, como uma de suas obrigações primordiais, e os serviços notariais e de registro devem ser por ele prestados diretamente. Não é possível que estes atos continuem a servir de enriquecimento a alguns particulares privilegiados.

Face ao exposto, cremos que os ilustres pares ficarão sensíveis a esta proposta, e, com certeza, aprová-la-ão.

Sala das Sessões, em de de 2005.

Dr. Rosinha
Deputado Federal