

EC 25/2001 – Municipalização do Registro de Imóveis

Parecer do Sen. Jefferson Peres ao PEC 25/2001

Data de Publicação: 27 ago 2002

Parecer da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 2001, que altera o art. 236 da Constituição Federal para vincular os cartórios de registro de imóveis ao serviço público municipal e do Distrito Federal.

RELATOR: Senador JEFFERSON PERES

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 2001, de autoria do Senador Roberto Freire e outros, que acrescenta parágrafo ao art. 236 da Constituição, com o fito de transferir para os municípios o exercício dos serviços de registro de imóveis, sem possibilidade de delegação, de acordo com o que dispuser a lei estadual ou do Distrito Federal.

Justificando a iniciativa, os autores esclarecem, inicialmente, que a correta interpretação do art. 236 do Estatuto Político leva à conclusão de que a delegação, pelo Poder Público, dos serviços notariais e de registro, para que estes sejam exercidos em caráter privado, não é obrigatória, porque a delegação não pode ser de natureza compulsória. Ao contrário, a delegação de competência caracteriza-se pelo exercício de uma faculdade.

Asseveram que os serviços notariais se afiguram como benesses injustificáveis que representam resquício patrimonialista da época em que os príncipes premiavam seus leais com prebendas. Além disso, em discussões polêmicas, como a relativa à gratuidade das certidões de nascimento, verifica-se a resistência dos cartórios, o que faz acreditar que, se o próprio Poder Público exercesse os serviços, a gratuidade seria mais facilmente aplicada.

Quanto aos registros de imóveis, destacam que, em todo o País, há denúncias de prática de irregularidades, muitas delas com a leniência ou o compadrio dos tabeliães. Esses serviços não só oneram a transferência da propriedade, permitindo a locupletação privada sem contrapartida de benefícios públicos, mas também retiram do Poder Público a capacidade de impor tributos, em vista do privilégio da informação de que gozam esses entes privados.

À proposta não se ofereceram emendas.

II – ANÁLISE

A esta Comissão, consoante o art. 356, do Regimento Interno do Senado Federal, compete emitir parecer sobre propostas de emenda à Constituição.

A iniciativa encontra legitimidade no art. 60, inciso I, da Constituição, que exige proposta de pelo menos um terço dos membros de uma das Casas do Congresso Nacional para que se possa emendá-la. Esse requisito está plenamente cumprido, porquanto vinte e sete Senhores Senadores subscreveram a proposição.

Ao Congresso Nacional está afeto o Poder Constituinte derivado, sendo, pois, o foro competente para apreciação e cabal deliberação sobre matéria legislativa que envolva mudança no Estatuto Supremo.

A proposta não tende a abolir nenhum dos assuntos arrolados no § 4º do art. 60. Tampouco afronta qualquer princípio supraconstitucional ou mesmo disposições do Regimento Interno do Senado, podendo, portanto, ser objeto de deliberação pelo Poder Legislativo.

Quanto ao mérito da proposição, muitos aspectos necessitam de análise mais acurada. É também nossa a preocupação do incansável Senador Roberto Freire. Não são raras as denúncias de irregularidades nos serviços de registro de imóveis, tanto por despreparo de alguns titulares como

por conluio daqueles que receberam a delegação como favor de autoridades e, por isso mesmo, não dispõem da independência necessária para recusar a lavratura de atos fraudulentos solicitados por indicação dessas mesmas autoridades.

Felizmente, desde a promulgação da atual Carta Constitucional, o preenchimento de qualquer vaga nos serviços notariais e de registro somente pode ser feito mediante concurso público de provas e títulos ou concurso de remoção, também de provas e títulos. Ou seja, vai longe a época em que a delegação era um presente do governante ao apaniguado, que nenhum compromisso tinha com o interesse público, mas tão-só com aquele que o tinha nomeado.

Os novos titulares são recrutados em concurso público do mais elevado nível de dificuldade e competitividade, ao qual se submetem grande número de nossos jovens juristas, tendo em vista o fascínio e atração que a delegação exerce. Com isso, temos as titularidades das serventias gradativamente substituídas por esses jovens profissionais do direito que, agindo com a independência e o conhecimento exigido pela função, desde os primeiros dias à frente dos serviços, têm demonstrado o acerto do Constituinte na escolha do concurso de provas e títulos como condição para a delegação.

Nos ofícios providos por recém-concursados, verificamos uma significativa melhora na qualidade dos serviços prestados, o que abrange o rigoroso cumprimento dos prazos legais de execução dos atos, a celeridade e a presteza no atendimento ao público, a modernização das instalações e processos de controle de informações e a execução dos atos rigorosamente de acordo com o direito, entre outras condições relevantes quando se consideram a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos.

Nessa realidade, o que nos causa espécie é o fato de que, após decorridos mais de treze anos de vigência da atual Constituição, que obriga a abertura de concurso dentro de seis meses da ocorrência de qualquer vaga, alguns estados ainda não realizaram um certame sequer, insistindo em desconhecer a Constituição e a manter a velha fórmula, já condenada, de utilizar os serviços notariais e de registro como instrumento de barganha política e de favorecimento pessoal. É necessário investigar as razões por que os Tribunais de Justiça desses estados persistem na omissão e se, nos últimos treze anos, houve provimento de serviço notarial sem o indispensável concurso público.

O Distrito Federal tem sido um bom exemplo de administração das serventias extrajudiciais, promovendo processos seletivos caracterizados pela mais absoluta lisura e transparência e, assim, franqueando a juristas de todo o País a possibilidade de consecução de uma posição nos serviços. Outros estados, como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, também já se submeteram à nova ordem, realizando os concursos exigidos.

Tudo isso nos convence de que o modelo adotado na atual Constituição é o mais adequado para os serviços notariais e de registro. O nosso sistema de registro de imóveis tem sido, aliás, juntamente com o espanhol, citado como referência internacional.

As irregularidades algumas vezes constatadas nos registros públicos, por sua vez, não são exclusivas das serventias extrajudiciais. Em todo o serviço público, no âmbito dos três poderes, nas três esferas de governo, freqüentemente, temos notícias de fraudes e abusos que nos causam a mesma indignação que originou a PEC em análise. No universo dos serviços notariais e de registro, as irregularidades tendem a ocorrer nos ofícios cujos titulares não foram selecionados mediante concurso e onde os cartórios são estatizados.

Para a sua prevenção e repressão, o Poder Público e o ordenamento jurídico pátrio dispõem dos órgãos e institutos jurídicos necessários. Basta que sejam acionados. Além da polícia judiciária e do Ministério Público, temos as Corregedorias de Justiça, que fiscalizam permanentemente as

serventias extrajudiciais. Seus titulares, sem prejuízo da responsabilidade criminal, respondem pelos danos que eles e seus prepostos causarem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia (Lei nº 8.935, de 1994, art. 22). Cumulativamente, estão sujeitos a penas disciplinares de multa, suspensão e perda da delegação.

Quanto ao caráter obrigatório ou não da delegação, acreditamos que, no caso dos serviços notariais e de registro, a Constituição é bastante clara em seu art. 236: “Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público”. Com assim dizer, a Lei Magna não deixou espaço para o seu exercício diretamente pelo Poder Público, máxima vênua do que se afirma na justificação. Se, no caso, a delegação constituísse mera faculdade estatal, a proposta em exame perderia muito de sua razão, ou seja, se os estados pudessem exercer diretamente ou delegar aos municípios os serviços extrajudiciais, por que tornar esse exercício direto obrigatório?

O tema relativo à gratuidade de determinadas certidões, também abordado na justificação, além de estranho ao registro de imóveis, hoje, é assunto superado. Com a promulgação da Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997, todas as pessoas, não importando sua capacidade econômica, ficaram isentas de emolumentos pelo registro civil de nascimento, pelo assento de óbito e pela primeira certidão respectiva. A mesma lei isentou os reconhecidamente pobres do pagamento de emolumentos por todas as demais certidões extraídas pelo Registro Civil.

Com a gratuidade, todos os ofícios encarregados apenas de registro civil de pessoas naturais tornar-se-iam deficitários, razão pela qual seus titulares esboçaram resistência à inovação. O problema foi, posteriormente, solucionado com a aprovação da Lei nº 10.169, de 20 de dezembro de 2000, que, em seu art. 8º, estabeleceu que os ofícios de registro civil receberiam compensação, a cargo do conjunto dos demais serviços notariais e de registro, pelos atos gratuitos que praticassem.

No que se refere especificamente ao registro imobiliário, a Lei nº 9.934, de 1999, reduziu em 80% o valor de custas e emolumentos relacionados com atos de aquisição da casa própria por meio de programas e convênios com o Poder Público, relativos a habitação popular.

A municipalização dos serviços de registro de imóveis, objeto da proposta, esbarra ainda em outros óbices que impediriam a sua aprovação. Primeiramente, restringindo-se a estatização aos registros de imóveis, teríamos a quebra da uniformidade do sistema, com a permanência, em caráter privado, dos registros civis das pessoas naturais e jurídicas, dos registros de títulos e documentos, dos registros de distribuição, dos registros de contratos marítimos e dos tabelionatos de notas e de protestos de títulos. A estatização – que já se mostrou inadequada –, se houvesse, haveria que abranger todas as modalidades dos serviços.

A estatização dos registros de imóveis – que são os serviços mais rentáveis – teria, ainda, o efeito de inviabilizar a atividade notarial e de registros em grande número de pequenos municípios, onde, pelo escasso movimento, todos os serviços são acumulados em um único cartório, cuja principal fonte de renda são, exatamente, os atos relativos ao registro de imóveis.

Finalmente, acreditamos ser fundamental, antes de qualquer mudança, aguardar que o sistema adotado pelo Constituinte esteja plenamente operante. É sabido que os serviços notariais e de registro desempenham funções altamente complexas, que exigem profundos conhecimentos de todos os ramos do direito, nem sempre dominados pelos titulares escolhidos por outras qualidades que não a prova de capacitação.

Como já dito, nesses treze anos de vigência da atual Carta, nem todos os estados realizaram concurso para o provimento das vagas ocorridas nas serventias. É preciso, pois, aguardar que o modelo patrimonialista anterior seja gradativamente substituído para que se avalie o modelo

novo, o que demandará, ainda, alguns anos ou décadas, em vista do direito adquirido dos atuais titulares.

Levando-se em conta a significativa melhora verificada nos serviços recentemente providos mediante concurso público, é de se esperar que, a partir do momento em que a grande maioria dos órgãos estiverem sob a responsabilidade de bacharéis em direito dotados de comprovados conhecimentos jurídicos, o nosso sistema de notas e registros públicos seja ainda mais exemplar, prestando ao público um serviço de elevada qualidade e conferindo aos atos levados a notas ou a registro a confiabilidade necessária a que venham a surtir os efeitos desejados.

III – VOTO

Em face dos argumentos acima expostos, votamos pela constitucionalidade e juridicidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 2001, mas, no mérito, pela sua rejeição.