

As atividades notariais e registrais e o Estado - Uma relação harmoniosa

Miriam Perez

1. Introdução

Este trabalho é um estudo sobre as atividades notariais e registrais focalizadas sob o aspecto da intervenção estatal na economia, de modo a compreender a dinâmica das normas existentes que viabilizam uma relação harmônica entre esses sujeitos, sempre visando o primado do interesse público.

2. Definições, classificações, titularidade e princípios

Iniciaremos com uma rápida revisão dos conceitos doutrinários sobre a atividade notarial e registral, de modo que possamos mais rapidamente perceber os contornos de sua relação com o Estado.

Definição dos serviços notariais e registrais como serviços públicos

A definição de serviço público é variada, mas partimos daquela oferecida pelo mestre MEIRELLES (1993:289) pela sua atualidade e precisão costumeiras, verbis:

“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 conveniências do Estado.”

Conforme se depreende do conceito acima, os serviços notariais estão compreendidos entre os serviços públicos, uma vez que se destinam ao atendimento de interesse público - dentre os quais, pode-se assinalar, o pleno exercício da cidadania -, incluindo-os nos objetivos do Estado, sendo por ele criados, regulamentados e fiscalizados.

2.2. Classificação

Os serviços notariais e registrais são delegáveis, ou seja, podem ser executados pelo Estado ou por particulares colaboradores, de acordo com sua natureza.

Trata-se de um serviço essencial ou primário, entendemos, pois o Estado deve “prestá-lo na maior dimensão possível, porque estará atendendo diretamente às demandas principais da coletividade”, como nos ensina o professor CARVALHO FILHO (2004:272).

Os serviços notariais e registrais, entendemos, são serviços próprios do Estado, pois, como nos esclarece AMÉRICO LUÍS MARTINS DA SILVA (2002:133):

“Os serviços próprios do Estado são aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público (segurança, polícia, higiene e saúde pública, etc.) e para a execução dos quais a Administração usa da sua supremacia sobre os administrados. Por esta razão só devem ser prestados por órgãos ou entidades públicas, sem delegação a particulares. Tais serviços, por sua essencialidade, geralmente são gratuitos ou de baixa remuneração para que fiquem ao alcance de todos os membros da coletividade.”

Verifica-se que o referido autor entende que os serviços próprios são indelegáveis, no entanto, como os serviços notariais e registrais estão intimamente relacionados com o exercício da cidadania, garantias constitucionais como o direito de propriedade, estado, dentre outros, entendemos que os mesmos incluem-se nesse grupo, especialmente se considerarmos que não podem ser incluídos entre os serviços impróprios, conforme a definição que colhemos do mesmo autor (2002:133):

“Os serviços impróprios do Estado são os que não afetam substancialmente as necessidades da comunidade, mas satisfazem a interesses comuns de seus membros e por isso a Administração os presta remuneradamente, por seus órgãos, ou entidades descentralizadas (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais), ou delega a sua prestação a concessionários, permissionários ou autoritários. Esses serviços normalmente são rentáveis e podem ser realizados com ou sem privilégio (não confundir com monopólio), mas sempre sob regulamentação e controle do Poder Público competente.”

Os serviços notariais e registrais são de utilidade pública pois se destinam diretamente aos indivíduos, ou seja, são proporcionados para sua fruição completa, sendo também possível classificá-los como serviços singulares (*uti singuli*), por destinarem-se a indivíduos determinados, sendo mensurável sua utilização por cada um, de modo que para estes é criado um direito subjetivo desde que preenchidos os requisitos previstos em lei, sob pena de violação do primado da impessoalidade, previsto no art. 37, da Constituição Federal.

Os serviços notariais e registrais podem ser classificados também como sociais, por atenderem predominantemente demandas sociais básicas, constituindo atividade que propicia comodidade relevante e protetiva, como no caso dos registros de imóveis, através dos quais a garantia constitucional do direito de propriedade é instrumentalizado e se efetiva, bem como o já citado exercício da cidadania e as questões de estado.

2.3. Titularidade

É da competência privativa da União legislar sobre registros públicos (art. 22, inciso XXV, CF), sendo exercidos em caráter privado, por delegação do poder público (art. 236, caput, CF), ou seja, quem institui a atividade é o Estado, enquanto a União legisla sobre os registros públicos.

Ao Poder Judiciário incumbe a realização dos concursos de ingresso e remoção (art. 15, Lei 8935/94) na atividade, sendo as normas e critérios dispostos por legislação estadual (art. 18, Lei 8935/94).

Ao Judiciário cumpre ainda a fiscalização dos atos notarias e de registro (art. 37, Lei 8935/94), sendo exercida pelo juízo competente, definido na órbita estadual e do Distrito Federal, sempre que necessário ou mediante representação de qualquer interessado, quando da inobservância de obrigação legal por parte de notário ou de oficial de registro, ou de seus prepostos.

É importante destacar que os arts. 37 e 38 da Lei 8935/94 prevêm não uma faculdade, mas um dever de atuação do magistrado designado na fiscalização de determinada serventia, de modo que sejam os serviços prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente, podendo sugerir à autoridade competente a elaboração de planos de adequada e melhor prestação desses serviços, observados, também, critérios populacionais e sócio-econômicos, publicados regularmente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

É de se concluir, portanto, que o oficial responde pelos atos omissivos e comissivos que praticar em afronta à legislação, mas, caso não haja a observância pelo Poder Judiciário do disposto nos arts. 37 e 38 da referida lei, de modo a atuar ativamente contribuindo para a melhoria e viabilização da prestação dos serviços, não poderá ser o oficial responsabilizado pelo desequilíbrio que se verificar na mesma, e suas conseqüências, pois, por exemplo, poderá estar irremediavelmente desrespeitada a adequação econômico-financeira e legal do contrato firmado entre o delegatário e a Administração.

Os serviços notarias e registraes são privativos, no sentido de que atribuídos a apenas uma das esferas da federação, qual seja, a estadual, vez que a “extensão territorial dos interesses a serem alcançados pela prestação do serviço” (FILHO:276) abrange aquela extensão por ultrapassar os limites municipais – não se confunda aqui com os limites da prestação dos serviços, que são limitados aos municípios para os quais as delegações foram recebidas (art. 9º, Lei 8935/94), nem com o “caráter privado” previsto no art. 236, caput da CF.

No que se refere à regulamentação, o Estado, para permitir a execução da prestação do serviço, de sua atribuição, pode estabelecer regras básicas dentro das quais será executado o serviço (art. 236, §1º, CF), só podendo optar por executá-lo indiretamente, por meio de delegação, por força do art. 236, caput, da CF, que prevê o seu exercício em caráter privado. No entanto, quando se fizer necessário, poderá o Estado retomar a prestação do

serviço para si, mas esta se dá transitoriamente, como prevê o art. 36, §1º, da Lei 8935/94, no período de afastamento do oficial e do substituto.

Ao atribuir o poder de instituir o serviço, a Constituição confere o poder de controlar sua execução - que é um dever também, como já salientamos acima -, devendo responder pelas omissões que venham a afetar o delegatário, ao não lhe dar condições para executar sua atividade nos termos da lei, ou perante os indivíduos que seriam os beneficiários do serviço - e foram impossibilitados de serem atendidos total ou parcialmente por atos do concedente.

Conforme se verifica, o controle externo, previsto nos arts. 37 e 38 da Lei 8935/94, efetuado pelo Judiciário como Administração ao qual às serventias são submetidas, deve ter por objetivo avaliar não só se o delegatário, na execução dos serviços, visa os fins públicos da sua atividade e observa as prescrições legais, mas deve ter o cunho dialético previsto no citado art. 38, perquirindo se também a Administração viabiliza a consecução dessas metas, através dos instrumentos normativos, administrativos, financeiros e principiologicos consetâneos com a destinação pública. Ignorar essa necessidade, disposta em lei, é impor desde o início um desequilíbrio injustificado na relação com o delegatário.

2.4. Princípios

As serventias notariais e registrais, no sentido de atenderem a coletividade, devem observar uma padronização mínima que respeite os destinatários, os demais prestadores do serviço – seus pares – e o regime a que se sujeitam. É evidente que, nos tempos atuais, de inovações tecnológicas sucessivas e demanda crescente de qualidade na prestação dos serviços, a definição desse mínimo de qualidade a ser atingido será apurado em relação à média, mas estará sempre em constante modificação. O oficial, sempre que possível, deverá promover as melhorias necessárias; não podendo, portanto, ser responsabilizado se não lhe era obrigatória (normativa) ou impossibilitada, por terceiros, por exemplo.

As serventias, desse modo, devem observar alguns princípios, nos que se refere á prestação de seus serviços públicos: generalidade; continuidade; eficiência e modicidade.

2.4.1. Princípio da generalidade

Os serviços devem ser prestados com a maior amplitude possível, ou seja, beneficiar o maior número possível de indivíduos, sem discriminação entre estes, desde que estejam nas mesmas condições técnicas e jurídicas para a fruição dos mesmos (FILHO:278), de modo que sejam respeitados os princípios da isonomia e da impessoalidade.

2.4.2. Princípio da continuidade

Os serviços registrais e notariais devem observar o princípio da continuidade, ou seja, não deve ocorrer interrupção na prestação do serviço, sendo permanente, sem causar prejuízos para seus beneficiários. Sem dúvida os registros civis de pessoas naturais

constituem um dos maiores exemplos de sacerdócio e respeito ao referido princípio, vez que os mesmos funcionam todos os dias, sem exclusão sequer de feriados e finais-de-semana, o que os onera sobremaneira, a se considerar ainda os poucos recursos percebidos pela sua grande maioria, independentemente do largo tempo de funcionamento.

Apesar da relevância dos serviços notariais e registrais, e da compulsória observância do princípio da continuidade, evidentemente que as hipóteses de força maior enquadram-se como excludentes de culpa, na hipótese de interromperem a prestação, bem como a previsão do art. 78, XV c/c art. 79, § 2º do Estatuto das Licitações, que prevê a hipótese de rescisão do contrato pelo inadimplemento da Administração por mais de noventa dias.

2.4.3. Princípio da eficiência

O art. 37 da CF determina que as serventias revejam continuamente sua administração, para adequá-la às novas tecnologias não apenas de informática e maquinário, mas também de gestão, pois requer ainda conhecimentos gerenciais, contábeis, administrativos, de arquivologia, dentre outros.

Ressalte-se que o Judiciário - como tenho a oportunidade de testemunhar o trabalho da Corregedoria do Tribunal do Rio de Janeiro, no sentido de melhorar cada vez mais seu funcionamento - vem oferecendo e incentivando seus servidores a participarem de cursos que vão da melhoria do relacionamento entre servidores, atendimento ao público, redação de textos, informática, até gestão, administração e liderança, todos eles típicos do setor privado. Seria de muito proveito que os funcionários das serventias fossem igualmente convidados a participar desses cursos, acredito, não apenas para incentivar o desenvolvimento das mesmas, mas igualmente aprimorar ainda mais as relações entre a Administração e os cartórios, que se aproximariam cada vez mais, viabilizando criação de planos de metas, novos objetivos e idéias para os próximos tempos, cada vez mais exigentes.

2.4.4. Princípio da modicidade

O princípio da modicidade significa que a remuneração dos serviços deve se dar por preços razoáveis, “devendo o Poder Público avaliar o poder aquisitivo do usuário para que, por dificuldades financeiras não seja ele alijado do universo de beneficiários do serviço” (FILHO:281)

O oficial de registro e de notas têm, por seu lado, inegável interesse em manter preços baixos para tornar seu serviço atrativo ao consumidor, adequando-o ao seu interesse no lucro, não podendo a Administração impor tabela através da qual todas as serventias devam cobrar os mesmos emolumentos, a despeito da qualidade e natureza do serviço que ofereçam, em agressão aos princípios da livre concorrência e iniciativa, liberdade, justiça, desenvolvimento nacional, isonomia, direito do consumidor – que é agredido ao encontrar em cada serventia que vá, o mesmo preço, independentemente do serviço prestado, o que não promove aprimoramento das mesmas -, redução das desigualdades regionais e sociais – por não permitir que os preços reflitam as realidades locais, imprimindo o mesmo tratamento para pessoas em situações diferentes, onerando sem razão populações já marginalizadas

socialmente -, todos previstos na Constituição Federal, nos arts. 1º, IV, art. 3º, I, II, III, IV e 170, IV, V, VII. Afinal, não é justo que aquela que possa oferecer um determinado serviço por um preço menor, tenha que ofertá-lo por um maior, nem que aquela que precisa cobrar menos para atrair clientela seja impossibilitada de fazê-lo, ou, ainda, que seja imposto um valor baixo demais ou gratuidade sem o necessário reembolso, que impedem a viabilidade econômica da serventia.

Na prática, com a previsão constitucional e infraconstitucional dos serviços gratuitos a serem fornecidos pelas serventias, o desajuste na equação econômico-financeira da relação entre a Administração e o delegatário se verifica, caso não sejam as mesmas reembolsadas na forma prevista em lei, como já prevê a legislação estadual do Rio de Janeiro (Lei 3001/98), que determina o pagamento em dez dias do pedido.

É preciosa a lição que nos oferece SILVA (2002:125), da qual colhemos a seguinte passagem:

“A intervenção mais vulgar é certamente a de fixação de preços, que consiste em determinar o Estado de cada mercadoria que seja, por lei, suscetível de ter de preço estatalmente fixado. Todavia, devemos lembrar que a experiência adquirida com a fixação de preços demonstra que tal medida tem, não raras vezes, conseqüências desastrosas e amargas. E essa experiência é mais antiga do que se possa imaginar, entretanto, apesar disso, o Código de Hamurabi, que em 1.700 a.C., congelou dois preços básicos na Assíria, o do óleo e o do sal, e estabeleceu que os infratores seriam queimados vivos, justamente, em óleo fervente. Porém houve um impasse na execução da norma: com o congelamento, o produto sumiu do mercado e acabou faltando óleo para exterminar os sabotadores do plano econômico da Babilônia”

3. Remuneração

Os serviços públicos podem ser gratuitos ou onerosos, da mesma forma ocorrendo com as serventias registrais e notariais, pois a Constituição em seu art. 236, caput, o art. 28 da Lei 8935/94 e o art. 14 da Lei 6015/73, prevêem a necessária remuneração dos serviços através dos emolumentos, que constituem a obrigação pecuniária como contraprestação do serviço, estando prevista a gratuidade dos registros de óbito e nascimento, bem como os demais atos para o conhecidos como hipossuficientes, no art. 5º, LXXVI, “a” e “c” c/c art. 1º, VI da Lei 9265/96, art. 30, caput, §§1º e 2º da Lei 6015/73 e art. 45 da Lei 8935/94.

Novamente, nos valem da citada Lei 3001/98 - que, em obediência ao preceito do caput do art. 236 da CF, do art. 28 da Lei 8935/94 e do art. 14 da Lei 6015/73, determina a realização dos reembolsos correspondentes aos atos gratuitos praticados pelas serventias - e das lições de SILVA (2002:125,126) que ressaltam:

“Há ainda intervenções que são de ordem expropriativa, isto é, o bem passa do domínio de alguém para o patrimônio do Estado ou para o de outrem, inclusive de todos. Porém nesse caso tem que se respeitar as limitações constitucionais e legais. Inclusive, alerta

PONTES DE MIRANDA que a Justiça pode verificar se a regra jurídica ou a medida interventiva foi realizada conforme prevista em lei, se tem base em interesse público, que o exija ou sugira, e se não ofende a qualquer direito fundamental assegurado na Constituição. Se se responde que não foi conforme autorizada por lei, ou que não existia, ou já não existe o interesse público, ou que se ofende algum dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição, nula, por inconstitucionalidade, é a lei, ou inconstitucional a medida.

Outrossim, devemos esclarecer que toda intervenção na economia é, de ordinário, integrativa dos círculos sociais; e tem por fim imediato evitar que se perturbe o desenvolvimento, ou os dois resultados. Por outro lado, o trato igual somente é de exigir-se quando esse trato não é socialmente injusto. Se a política econômica se satisfaz com a abstenção de intervir, basta que as regras jurídicas não violem o princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei; porque este princípio impede que o Estado favoreça, ou desfavoreça a uns, e não a todos. Quando, porém, a política econômica se faz interventiva, não só se lhe exige aquela observância da igualdade formal, como também certa justiça social, nas soluções que adote, para substituir o livre jogo das atividades.”

4. Conclusão

O serviço notarial e registral é serviço público delegável, essencial, próprio, de utilidade pública, singular, social, legislado pela União, outorgado pelo Executivo estadual, mediante aprovação em concurso público realizado pelo Poder Judiciário, ao qual cabe sua fiscalização, bem como, juntamente com os delegatários, promover uma relação dialética, ativa e permanente, que desenvolva a integração e aprimoramento de ambos, com observância às prescrições legais, como o equilíbrio econômico-financeiro, de modo que a atividade possa ser exercida na sua plenitude e atingir sempre sua finalidade pública.

BIBLIOGRAFIA

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo, Ed. Lúmen Júris, RJ, 11^a ed., 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Malheiros, SP, 1993.

SILVA, Américo Luís Martins da. Introdução ao Direito Econômico, Ed. Forense, RJ, 2002.

Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1916/As-atividades-notariais-e-registrais-e-o-Estado-Uma-relacao-harmoniosa>
Acesso em: 26/05/09