

PARECER Nº 1050/2009 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O **PROJETO DE LEI Nº 0290/09**.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Jamil Murad, que dispõe sobre a instituição de Programa do Primeiro Registro dos Termos Administrativos de concessão de uso especial para fins de moradia e concessão de direito real de uso para fins de moradia concedidos no âmbito dos programas municipais que tratem de regularização fundiária de áreas públicas no Município de São Paulo.

Segundo a proposta, competiria à Secretaria Municipal de Habitação, quando da conclusão do procedimento de abertura ou retificação de matrícula da área municipal correspondente ao imóvel objeto de concessão, providenciar gratuitamente o primeiro registro no Cartório de Registro de Imóveis competente, não se aplicando a eventuais transferências posteriores por ato "inter vivos" ou "causa mortis" do imóvel objeto da concessão.

Em que pesem os meritórios propósitos de seu subscritor, a propositura não reúne condições de prosseguir em tramitação, como será demonstrado.

Sabe-se que o art. 236 da Constituição Federal expressa que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

Da redação do dispositivo constitucional infere-se que o regime jurídico dos serviços notariais e de registro é público, de atividades jurídicas próprias do Estado, e não simplesmente atividades materiais, cuja prestação é traspassada para os particulares mediante delegação⁴, cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização estatal.

Mais adiante, o § 2º do art. 236 do texto constitucional assim expressa:

Art. 236.....

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

Nesse passo, infere-se da redação transcrita que os serviços notariais e de registro, a despeito de possuírem característica própria de serviços públicos na modalidade delegada, não são remunerados por preço público ou tarifa e sim por emolumentos, cuja fixação dos parâmetros deve ser necessariamente elaborado por lei federal.

Desse modo, inexistente inconstitucionalidade na fixação legal de gratuidade na obtenção de determinados serviços oriundos dos serviços de registro porquanto se sujeitam a um regime de direito público. Todavia, por determinação constitucional, a norma que instituir o benefício deve ser federal.

Nesse exato sentido é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.151 e nº 1.8005, sendo que nesta se reconheceu a possibilidade de gratuidade de registro estabelecido por lei federal:

...as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal. (grifamos)

A atividade desenvolvida pelos titulares das serventias de notas e registros, embora seja análoga à atividade empresarial, sujeita-se a um regime de direito público. Não ofende o princípio da proporcionalidade lei que isenta os 'reconhecidamente pobres' do pagamento dos emolumentos devidos pela expedição de registro civil de nascimento e de óbito, bem como a primeira certidão respectiva.

.....

... por definição, cuida-se de serviço público delegado pelo Estado. O Estado, pelo Poder Legislativo – a menos que houvesse norma constitucional em contrário – pode, pois, estabelecer disciplina desse serviço público, entrando também no terreno da

regulamentação e da limitação da percepção de emolumentos. Isso tudo, teoricamente.

Mas o que me parece decisivo é que o art. 236 já permite tirar essa mesma conclusão. Por quê? Porque, além de afirmar no caput o caráter público do serviço, que é exercido pelos notários registradores, por expressa delegação do poder público, o § 2º determina:

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

Essa norma, que dá competência à lei para disciplinar a matéria de emolumentos, para mim é suficiente para reconhecer a constitucionalidade plena dos dois dispositivos atacados. (grifamos)

Configurada, portanto, a inconstitucionalidade formal orgânica, ante a incompetência do Município para legislar sobre emolumentos, manifestando-se a respeito Fernanda Dias Menezes de Almeida:

E porque é a Constituição que faz a partilha, tem-se como consequência lógica que a invasão, não importa por qual das entidades federadas, do campo da competência legislativa de outra resultará sempre na inconstitucionalidade da lei editada pela autoridade incompetente.

Mesmo que assim não fosse, ao atribuir à Secretaria Municipal de Habitação a providência de proceder ao registro, o projeto cuida de organização administrativa, cuja iniciativa para o processo legislativo é competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 37, § 2º, inciso IV, 69, inciso XVI, e 70, inciso XIV, todos da Lei Maior Local, porquanto dispõe sobre matérias relacionadas à organização administrativa, cuja iniciativa para o processo legislativo é privativa do Chefe do Poder Executivo, em respeito ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, inserido no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, refletindo o teor do art. 2º da Constituição Federal, princípio que a regra da reserva de iniciativa objetiva preservar

Ante o exposto, somos PELA INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, 07/10/09

Ítalo Cardoso – PT – Presidente

Agnaldo Timóteo – PR – Relator

Abou Anni – PV

Celso Jatene – PTB

Gabriel Chalita – PSB

Gilberto Natalini – PSDB

João Antonio – PT

José Olímpio – PP