PUBLICADO DOC 31/10/2013, pág. 89

PARECER Nº2368/2013 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº620/13.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Aurélio Miguel, que dispõe sobre a obrigatoriedade dos Cartórios de Registro de Imóveis e das Imobiliárias, com sede na Cidade de São Paulo, de fixar aviso informativo, com os dizeres: "Antes de adquirir um imóvel exija a certidão negativa municipal de débitos."

O projeto pode prosseguir em tramitação, posto que apresentado no regular exercício da competência legislativa desta Casa, consoante se depreende dos artigos 30, incisos I e II c/c 24, inciso V da Constituição Federal e nos art. 13, incisos I e II da Lei Orgânica do Município.

Com efeito, a matéria de fundo versada no projeto é a proteção e defesa do consumidor, sobre a qual pode o Município legislar de forma a suplementar a legislação federal e estadual, conforme preconiza o art. 30, inciso II da Constituição Federal.

Vale destacar que, em nosso entender, o projeto em análise não extrapolou o interesse peculiar do Município, pois, segundo o entendimento mais recente do Supremo Tribunal Federal, não invadem a competência federal as normas editadas pelo Município que protejam mais eficazmente o direito do consumidor, o meio ambiente e a saúde pública, matérias estas inseridas na competência legislativa de todos os entes federativos, conforme ilustram os segmentos abaixo:

Não há usurpação de competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual porque o ato normativo impugnado buscou, tão somente, assegurar a proteção ao consumidor.

Precedente deste Tribunal (ADI 1.980, Rel. Min. Sydney Sanches) no sentido de que não invade esfera de competência da União, para legislar sobre normas gerais, lei paranaense que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre produtos combustíveis. (ADI nº 2.832-4/PR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski)

Em matéria de proteção à saúde e de defesa do meio ambiente, a competência legislativa é concorrente, a teor do art. 24, VI e XII, da Constituição.

De outro lado, também, a defesa da saúde, conforme estabelece o art. 196 da Carta Magna é competência do Estado genericamente compreendido. Portanto, não é apenas da União, mas também dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

(...)

Por fim, como bem ressaltei, em voto oral, quando do julgamento da ADI 3.937-MC/SP, Rel. Min. Marco Aurélio,

'tenho defendido, não apenas em sede acadêmica, mas também em algumas decisões que proferi já na Corte Estadual a qual pertenci, como também tive oportunidade de manifestar esse entendimento nesta Suprema Corte, no sentido de que, em matéria de proteção do meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública, nada impede que a legislação estadual e a legislação municipal sejam mais restritivas do que a legislação da União e a legislação do próprio Estado, em se tratando dos municípios'. (ADPF nº 109, Relator Ministro Ricardo Lewandowski. DJ 22/04/2009, grifamos).

Importante ressaltar que o pretendido pelo projeto encontra fundamento, ainda, no Código de Defesa do Consumidor, Lei Federal nº 8.078/90, que entre os direitos básicos do consumidor, elencados em seu art. 6º, prevê o direito à "informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem" (inciso III).

Neste ponto, necessário se faz uma análise em separado das atividades imobiliárias e dos Cartórios de Registro de Imóveis, com vistas ao objetivo do presente projeto de lei.

Quanto às Imobiliárias, a propositura encontra fundamento, ainda, no chamado Poder de Polícia, assim definido pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Sobre o tema, ensina Hely Lopes Meirelles,

compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral, para a ordenação da vida da cidade. Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua localização até a instalação e funcionamento (...) Para esse policiamento deve o Município indicar o proceder do administrado, regulamentar a fiscalização e cobrar as taxas estabelecidas por lei. Nessa regulamentação se inclui a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos, bem como o modo de apresentação das mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público. (In "Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Ed. Malheiros, p. 370/371).

Também neste aspecto, o art. 160 da Lei Orgânica do Município confere respaldo à propositura, uma vez que dispõe competir ao Poder Municipal disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, verbis:

Art. 160 O Poder Municipal disciplinará as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cabendo-lhe, quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, dentre outras, as seguintes atribuições:

(....)

II – fixar horários e condições de funcionamento;

III – fiscalizar as suas atividades de maneira a garantir que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente e ao bem-estar da população;

IV – estabelecer penalidades e aplicá-las aos infratores;

V – regulamentar a afixação de cartazes, anúncios e demais instrumentos de publicidade;

(...)

Já no tocante aos Cartórios de Registro de Imóveis, destaque-se que tais serviços são prestados em caráter privado por delegação do Poder Público estadual, sob fiscalização do Poder Judiciário (art. 236 da Constituição Federal), de modo que não poderia a lei municipal interferir no modo de prestação de tais serviços, sem violar a autonomia prevista no art. 18 da Constituição Federal.

Entretanto, o presente projeto de lei não visa determinar o modo pelo qual referido serviço público será prestado, vale dizer, a proposta não adentra na prestação do serviço propriamente dita.

Na verdade, ela estabelece uma obrigação acessória à prestação do serviço de tabelionato, obrigação acessória esta que está relacionada com o direito à informação dos consumidores em geral, em outras palavras, o Código de Defesa do Consumidor também se aplica plenamente à atividade cartorária.

Neste sentido, já decidiu o STF:

DIREITO CONSTITUCIONAL – MANDADO DE SEGURANÇA – APELAÇÃO CÍVEL – SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO – PRAZO PARA ATENDIMENTO – AUTO DE INFRAÇÃO – LEI DISTRAL 2.547/2000 – COMPETENCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL – CARTÓRIOS: RELAÇÃO DE CONSUMO – ULTRA EFICÁCIA DO DIREITO DO CONSUMIDOR EM FACE DOS DEMAIS DIREITOS COLETIVOS – CONFORMIDADE DA LEI LOCAL COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR – DESPROVIMENTO À UNANIMIDADE.

I – As atividades desenvolvidas pelos serviços notariais e de registro estão sob a égide do Código de Defesa do Consumidor, de modo que, em que pese à condição de prestador de serviço exercido em caráter privado, por delegação do Poder Público, conforme previsão do art. 236 da CF, não podem os cartórios se furtar ao cumprimento das normas relativas a direito do consumidor. Ademais, a relação de subordinação dos Ofícios extrajudiciais à fiscalização do Poder Judiciário nada tem a ver com a relação de mercado que mantêm enquanto prestadores de serviços. Cuida-se de situações que podem e devem coexistir em harmonia. (RE 397.094-1, Distrito Federal, Relator Ministro Sepúlveda Pertence)

Ainda a corroborar a competência legislativa do Município para a matéria, tem-se que o Código de Defesa do Consumidor dispõe em seu art. 55, § 1º sobre a possibilidade do Município de legislar em matéria de consumo quando adotar medidas em defesa ao consumidor, como ocorre na proposta em tela, in verbis:

Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1° A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias. (grifamos)

Sobre o assunto Zelmo Denari ensina que:

O § 1º, por sua vez, atribui aos três entes políticos – incluindo, portanto, os Municípios – competência para fiscalizar e controlar o fornecimento de bens ou serviços, no interesse da preservação da vida, saúde, segurança, informação e bem estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias.

Nesta passagem, o dispositivo tanto faz alusão às normas ordinárias de consumo quanto às normas de bens ou serviços, expressivas do poder de polícia administrativa, que podem ser editadas por quaisquer entes políticos, nas respectivas áreas de atuação administrativa. (In, Código de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 5ª ed. Rio do Janeiro: Forense Universitária, 1998. p.468).

Também, neste contexto, importante se faz destacar decisão da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, a qual, analisando um caso concreto, enunciou a necessidade de se vislumbrar novas funções dos Cartórios de Registro de Imóveis, de forma a garantir o social e não só o individual no tocante às suas atribuições e, nesta ideia, encontra-se o direito do amplo acesso à informação por parte dos consumidores, o que vai ao encontro direto aos objetivos da presente proposta:

(...)

Assim, o registro de imóveis tem, hoje, múltiplas funções sociais: além de sua função precípua de proteção do direito de propriedade, assumiu, ainda, funções secundárias, mas de significativa relevância, atuando como instrumento protetivo-social e de controle urbanístico e ambiental, com feição integrativa a novos ramos jurídicos diversos do direito civil (direito agrário, direito urbanístico, direito ambiental etc).

(...)

Partindo, então, da publicidade, cumpre lembrar que, nesse enfoque funcional, o registro imobiliário também atua como elemento de informação jurídica da situação do imóvel e, consequentemente, quanto maior for a concentração de informações relativas ao imóvel no fólio real, maior será a proteção dos terceiros interessados na aquisição do prédio. (Decisão ECGJSP, Fonte: 167/2005, São Paulo, Parecer CG nº 167/2005, Relatores: Álvaro Luiz Valery Mirra, Ana Luiza Villa Nova, Roberto Maia Filho e Vicente de Abreu Amadei)

Nada obsta, portanto, que a Câmara Municipal legisle sobre a obrigatoriedade dos Cartórios de Registro de Imóveis e das Imobiliárias, com sede na Cidade de São Paulo,

de fixar aviso informativo, com os dizeres: “Antes de adquirir um imóvel exija a certidão negativa municipal de débitos.”

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, inciso X, do Regimento Interno desta Casa.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 30/10/2013.

GOULART – PSD – PRESIDENTE
ALESSANDRO GUEDES – PT
ARSELINO TATTO – PT – RELATOR
CONTE LOPES – PTB
EDUARDO TUMA – PSDB
LAÉRCIO BENKO – PHS
SANDRA TADEU – DEM