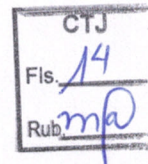




ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Legislativa da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer n.º 604/2020/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 379/2020 que “Dispõe sobre a prorrogação excepcional da validade de documentos, como certidões, autorizações e outros exigíveis que sejam emitidos pelos Cartórios no âmbito do Estado de Mato Grosso, em razão da Pandemia do COVID-19.”

Autor: Deputado Valdir Barranco

Relator: Deputado

Osmar Dal Boro

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 29/04/2020. Por meio de requerimento formulado pelo Deputado Valdir Barranco, a presente proposição obteve dispensa de pauta nos termos regimentais.

O projeto em referência visa, em linhas gerais, prorrogar, excepcionalmente, a validade dos documentos emitidos pelos Cartórios mato-grossenses, enquanto perdurar o período de calamidade pública, decorrente da pandemia do vírus COVID-19.

O Autor justifica que:

“Estamos vivendo a primeira pandemia de nossa geração, apesar de alguns estarem minimizando os seus impactos em razão de uma suposta baixa letalidade. O maior risco é a superlotação das unidades hospitalares públicas e privadas que inviabilizam cuidados que poderiam salvar vidas. Assim, o que teria baixo risco se torna uma certeza de morte. Nós não podemos admitir a perda de nenhuma vida que possa ser salva. Para isso o mais efetivo é que as pessoas fiquem em casa. Assim, para evitar obrigar as pessoas a saírem de casa por conta de obrigações com o Estado, faz-se urgente suspender todos os prazos de vencimento de documentos e obrigações cartorárias. No Estado do MATO GROSSO, com a aparição no Brasil do COVID-19, foi reconhecido o estado de calamidade pública. À partir deste momento, foram identificados os efeitos práticos desta decisão, ao mesmo tempo em



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

| |
|----------|
| CTJ |
| Fls. 15 |
| Rub. mfa |

que são detectadas a necessidade de implantar, imprescindivelmente, outras soluções para serem aplicadas à nova situação como a suspensão da validade dos documentos. Ciente da compreensão dos nobres pares encaminho essa proposição legislativa, bem como requer aprovação.”

Em seguida, o projeto foi remetido à Comissão de Trabalho e Administração Pública que, através do Parecer nº 67/2020/CTAP, analisou o mérito da questão e opinou pela aprovação do Projeto de Lei n.º 379/2020.

Após, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

O presente projeto de lei visa, em apertada síntese, prorrogar, excepcionalmente, a validade dos documentos emitidos pelos Cartórios Mato-Grossenses, enquanto perdurar o período de calamidade pública, decorrente da pandemia do vírus COVID-19.

Ocorre que, ao fazê-lo, invade competência legiferante de iniciativa privativa do Poder Judiciário, uma vez que os Cartórios e Serventias são considerados órgãos integrantes daquele Poder. E isso se comprovará através de uma análise sistemática do ordenamento jurídico pátrio.

O método sistemático de interpretação das normas jurídicas leva em consideração o sistema em que se insere o texto e procura estabelecer a vinculação entre este e os demais elementos da própria Lei, do respectivo campo do direito ou do ordenamento jurídico geral, o que possibilita ao intérprete da norma jurídica a verificação do Direito como um todo, averiguando todas as disposições pertinentes ao mesmo objeto e entendendo o sistema jurídico de forma harmoniosa e interdependente.

Esse método, portanto, tem por finalidade analisar a norma jurídica em seu contexto com outras normas e repudia a análise isolada dela.

Segundo Carlos Maximiliano, o processo sistemático “consiste em comparar o dispositivo sujeito à exegese, com outros do mesmo repositório ou de Leis diversas, mas referentes ao mesmo



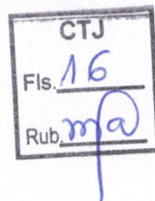
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



objeto” (MAXIMILIANO, 2002, P. 104 – 105). Para Maximiliano (2002), confronta-se a prescrição positiva com outra de que proveio ou que da mesma dimanaram; verifica-se o nexo entre a regra e a exceção, entre o geral e o particular, e deste modo se obtém esclarecimentos preciosos.

O art. 96 da Constituição Federal estabelece que:

“Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;”

Já o artigo 103-B, parágrafo 4º, inciso III estabelece que compete ao Conselho Nacional de Justiça:

“Art. 103-B. (...)

Parágrafo 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

(...)

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;”

No mesmo sentido, o art. 236 da Carta Maior define que incumbe ao Poder Judiciário a tarefa de fiscalizar os serviços notariais e de registro. Transcrevo:



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

| |
|---------|
| CTJ |
| Fls. 17 |
| Rub. ma |

“Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público

*§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e **definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.***

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

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.”

Inobstante tudo que foi dito, a Lei nº. 6.015/1973, habitualmente chamada de “Lei dos Registros Públicos” estabelece em seu artigo 2º que:

“Art. 2º Os registros indicados no § 1º do artigo anterior ficam a cargo de serventuários privativos nomeados de acordo com o estabelecido na Lei de Organização Administrativa e Judiciária do Distrito Federal e dos Territórios e nas Resoluções sobre a Divisão e Organização Judiciária dos Estados, e serão feitos.”

Sobre o tema, o CNJ emitiu a seguinte nota técnica:

“NOTA TÉCNICA Nº 04/CNJ

Projeto de Lei da Câmara nº. 160-B, de 2003

01. O presente projeto de lei, encaminhado à sanção do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, acrescenta dispositivos à Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, dispondo sobre outorga da delegação para o exercício de atividade notarial ou de registro, criação, alteração, extinção e concurso público de



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

| |
|---------|
| CTJ |
| Fls. 18 |
| Rub. ma |

provimento da delegação das respectivas serventias, e disciplinando a designação de interventores e de responsável pelo expediente.

02. O texto aprovado contraria a Constituição Federal e o interesse público.

03. De efeito, estabelece o caput do art. 236 da Constituição que "Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público".

04. O conceito de delegação está hoje pacificado como sendo a possibilidade de o Poder Público conferir a outra pessoa, quer pública ou privada, atribuições que originariamente lhe competem por determinação legal.

05. Não cabe à lei federal definir qual deve ser o poder outorgante. Àquela, por força do disposto no § 1º do art. 236 da Carta Suprema, está reservada a competência para regular as atividades e, em linhas gerais, disciplinar a responsabilidade civil e criminal dos notários e dos oficiais de registro e de seus prepostos, definindo a fiscalização dos seus atos pelo Poder Judiciário.

06. A definição quanto a quem deve ser o poder outorgante compete a cada Estado-Membro e ao Distrito Federal, sob pena de violar-se, no ponto, a autonomia administrativa de tais entes federados, que possui, no caso, competência legislativa concorrente, nos termos do que preceitua o § 1º do art. 25 da Constituição.

07. Por outro lado, a disciplina constante do projeto de lei de designação de interventores e de responsável pelo expediente contraria, de igual modo, a Constituição, porquanto o art. 96, I, b, da Carta Magna, estabelece competir privativamente aos Tribunais "organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva".

08. O art. 125, § 1º, da Constituição, por sua vez, estatui que "A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça".

09. Não pode uma lei federal, de iniciativa parlamentar, dispor sobre a organização dos serviços notariais e de registro, disciplinando a designação de interventores e de responsável pelo expediente. Apenas lei de iniciativa dos Tribunais de Justiça pode tratar dessa matéria.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

| |
|---------|
| CTJ |
| Fls. 19 |
| Rub. ma |

10. Por fim, o projeto de lei também se revela contrário ao interesse público, na medida em que exige edição de lei para a criação, extinção, acumulação, desacumulação, anexação e desanexação de serviços notariais e de registro e qualquer modificação das atribuições das respectivas serventias, bem como as normas relativas ao concurso público de provimento da delegação.

11. A doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal são uníssonas no sentido de que os notários e os registradores exercem atividade estatal, entretanto não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público, de sorte que a criação de serventias não depende necessariamente de lei.

12. No sistema criado pela própria Lei nº 8.935/94, o poder de fiscalização assegurado ao Poder Judiciário é bastante amplo e envolve não só os atos praticados como a própria qualidade dos serviços prestados pela serventia, abarcando a verificação da necessidade de criação, extinção ou aglutinação de serviços.

13. A própria Lei nº 8.935/94, em seu art. 38, estabelece que "O juízo competente zelará para que os serviços notariais e de registro sejam 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."

14. Em face da demora e da complexidade do processo legislativo, a eficiência ficará altamente prejudicada se, a cada vez que houver necessidade, pela própria dinâmica da evolução migratória nos municípios, de mudanças na prestação dos serviços notariais, tiver que ser editada uma lei para implementá-las.

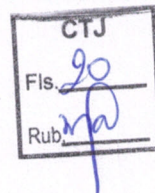
15. A delegação concebida pela Constituição visa justamente atender à necessidade de se aferirem circunstâncias de fato (critérios populacionais e sócio-econômicos) para efeito de divisão de unidade do serviço, mostrando-se inteiramente inviável que a tarefa de extinção, acumulação, desacumulação, anexação e desanexação de serviços notariais e de registro seja atribuída ao legislador, que não mantém qualquer contato direto com a prestação realizada.

16. Em conclusão, e por tais motivos, considera o Conselho Nacional de Justiça que o PL nº 160-B/2003 vai de encontro aos ditames da Constituição e ao interesse





ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Legislativa da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



público, razão pela qual firma posição contrária à sua sanção e transformação em lei.

A presente Nota Técnica foi aprovada, por unanimidade, pelo Plenário do Conselho Nacional da Justiça na sessão realizada nesta data, conforme certidão anexa.

Brasília, 13 de maio de 2008.

ARTHUR EDUARDO MAGALHÃES FERREIRA

Juiz de Direito em auxílio à Presidência

Secretário-Geral do CNJ

Assim, é de iniciativa privativa do Judiciário a legislação sobre o tema, afinal esta é a jurisprudência do STF:

*“Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Resolução 291/2010 do Tribunal de Justiça de Pernambuco. (...) Plausível é a alegação de que a transformação de serventias extrajudiciais depende de edição de **lei formal de iniciativa privativa do Poder Judiciário**. [ADI 4.453 MC, rel. min. Cármen Lúcia, j. 29-6-2011, P, DJE de 24-8-2011.]*

Vide ADI 2.415, rel. min. Ayres Britto, j. 10-11-2011, P, DJE de 9-2-2012

“Regime jurídico dos serviços notariais e de registro: a) trata-se de atividades jurídicas próprias do Estado, e não simplesmente de atividades materiais, cuja prestação é traspassada para os particulares mediante delegação. Traspassada, não por conduto dos mecanismos da concessão ou da permissão, normados pelo caput do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos; b) a delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais; c) a sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público; d) para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, não por adjudicação em processo licitatório, regrado pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão



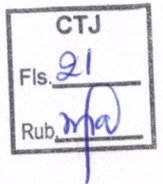
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



ou de permissão para o desempenho de serviço público; e) são atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações interpartes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extraforenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito; f) 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.” (ADI 3.151, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 8-6-2005, Plenário, DJ de 28-4-2006.)

Desta feita, a propositura padece de inconstitucionalidade por usurpar a competência de iniciativa legislativa do Poder Judiciário sobre o tema, violando, assim, o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º da CF/88).

Quanto a matéria em si, observa-se que a propositura adentra na temática de registros públicos, cuja competência se atribui privativamente a União, conforme preceitua o art. 22, inciso XXV, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXV - registros públicos;

O STF, em sede de ADI, assim entendeu:

“Nesse panorama, compete à União, privativamente, delinear os elementos basilares dos serviços notariais e de registro, somente cabendo aos Estados-Membros, no exercício de sua competência residual, dispor sobre a matéria quando “a norma não alberga disciplina enquadrável no conceito de registros públicos, ou seja, não pretende criar ou alterar regulamento concernente à validade, à forma,



ao conteúdo ou à eficácia dos atos registrais" (STF, ADI n. 2.254/ES, rel. Min. Dias Toffoli, j. 15.12.16)."

Desse modo, na esteira do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, não pode o Estado legislar sobre matéria tendente a **alterar a eficácia dos atos notariais e de registro**, sob pena de violação à repartição constitucional de competências.

Logo, vislumbramos questões constitucionais e legais que ofertam óbice à aprovação do presente projeto de lei.

É o parecer.

III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei n.º 379/2020, de autoria do Deputado Valdir Barranco.

Sala das Comissões, em 09 de 06 de 2020.

IV – Ficha de Votação

| |
|--|
| Projeto de Lei n.º 379/2020 – Parecer n.º 604/2020 |
| Reunião da Comissão em 09 / 06 / 2020 |
| Presidente: Deputado Dilmar Dal Bosco |
| Relator: Deputado Dilmar Dal Bosco |

| |
|--|
| Voto Relator |
| Pelas razões expostas, voto contrário à aprovação do Projeto de Lei n.º 379/2020, de autoria do Deputado Valdir Barranco. |

| Posição na Comissão | Identificação do Deputado |
|---------------------|---------------------------|
| Relator | [assinatura] |
| Membros | |
| | |
| | |



ALMT
Assembleia Legislativa

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 23
ma

FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

| | |
|---------------|----------------------------|
| Reunião: | 33ª Reunião Extraordinária |
| Data/Horário: | 09/06/2020 8h |
| Votação: | |
| Proposição: | PL N.º 379/2020 |
| Autor: | Dep. Valdir Barranco |

VOTAÇÃO

| DEPUTADOS TITULARES | SIM | NÃO | ABSTENÇÃO | AUSENTE |
|-------------------------------|--|-----|-----------|---------|
| DILMAR DAL BOSCO – Presidente | X | | | |
| DR. EUGÊNIO – Vice Presidente | X | | | |
| LÚDIO CABRAL | | X | | |
| SILVIO FÁVERO | X | | | |
| SEBASTIÃO REZENDE | X | | | |
| DEPUTADOS SUPLENTE | | | | |
| ROMOALDO JÚNIOR | | | | |
| XUXU DAL MOLIN | | | | |
| JANAINA RIVA | | | | |
| ULYSSES MORAES | | | | |
| SOMA TOTAL | 4 | 1 | | |
| RESULTADO FINAL: | Contrário à aprovação do Projeto de Lei. | | | |
| | | | | |
| | | | | |

Doninas
Doninas de Almeida Nunes
Consultora Legislativa em substituição legal