

11/06/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.800-1 DISTRITO FEDERAL

RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. NELSON JOBIM  
RELATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI (ART.38,IV, b, DO RISTF)  
REQUERENTE : ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL - ANOREG/BR  
ADVOGADOS : FRANCISCO JOÃO ANDRADE E OUTRO  
REQUERIDO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
REQUERIDO : CONGRESSO NACIONAL

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ATIVIDADE NOTARIAL. NATUREZA. LEI 9.534/97. REGISTROS PÚBLICOS. ATOS RELACIONADOS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA. GRATUIDADE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. VIOLAÇÃO NÃO OBSERVADA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

I - 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.

II - 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.

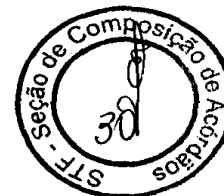
III - Precedentes.

IV - Ação julgada improcedente.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria, julgar improcedente a ação direta, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, que a julgava parcialmente procedente. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Não participou da votação a Senhora Ministra Cármen Lúcia por suceder ao Senhor Ministro Nelson Jobim, que já proferira voto. Impedido o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Carlos Britto.

Brasília, 11 de junho de 2007.



  
RICARDO LEWANDOWSKI - RELATOR

29/03/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.800-1 DISTRITO FEDERAL

**RELATOR** : **MIN. NELSON JOBIM**  
**REQUERENTE** : ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO  
BRASIL - ANOREG/BR  
**ADVOGADOS** : FRANCISCO JOÃO ANDRADE E OUTRO  
**REQUERIDO** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**REQUERIDO** : CONGRESSO NACIONAL

RELATÓRIO

**O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - (Relator):**

**1. A Lei.**

A Lei n.º 9.534, de 10 de dezembro de 1997, alterou dispositivos da Lei dos Registros Públicos (n.º 6.015, 31.12.1973), e das leis que regulamentaram o inciso LXXVII do art. 5º (n.º 9.265, de 12.02.1996) e o art. 236 (n.º 8.935, de 18.11.1994) da Constituição.

A Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG-BR) ataca os dispositivos da L. 9.534 relativos à gratuidade (arts. 1º, 3º e 5º).

São os seguintes:

*“ Art 1º - O art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterada pela Lei nº 7.844, de 18 de outubro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:*

ADI 1.800 / DF

“ Art. 30 - Não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento pelo assento de óbito, bem como pela primeira certidão respectiva.

§ 1º - Os reconhecidamente pobres estão isentos de pagamento de emolumentos pelas demais certidões extraídas pelo cartório de registro civil.

§ 2º - O estado de pobreza será comprovado por declaração do próprio interessado ou a rogo, tratando-se de analfabeto, neste caso, acompanhada da assinatura de duas testemunhas.

§ 3º - A falsidade da declaração ensejará a responsabilidade civil e criminal do interessado.”

.....

“ Art 3º - O art. 1º da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 1º -

.....

a VI - O registro civil de nascimento e o assento de óbito, bem como primeira certidão respectiva.”

“ Art 5º - O art. 45 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

“ Art. 45 - São gratuitos os assentos do registro civil de nascimento e o de óbito, bem como a primeira certidão respectiva.

Parágrafo único - Para os reconhecidamente pobres não serão cobrados emolumentos pelas certidões a que se refere este artigo.”

**2. As Alegações.**

1) “...tratando-se, a atividade do serventuário do foro extrajudicial e, especialmente, a do registrador, de delegação de função pública exercida pelo particular em caráter privado e, então, por sua conta e risco (Art. 21, Lei 8.953/94), pressupõe-se que seja remunerada...” (fl. 19);

2) “...nos precisos termos do art. 5º, LXXVI, são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei (i) o registro civil de nascimento e a (ii) certidão de óbito. Compete ao legislador, portanto, apenas dar contornos mais precisos à locução ‘reconhecidamente pobres’, sendo certo, todavia, que

ADI 1.800 / DF

*em face do especificado no § 1º do mesmo artigo, referida previsão desafia, desde a promulgação da Lei Fundamental, aplicação imediata...*” (fl. 20);

3) *“... a previsão legislativa ... [atacada] ... ingressa no terreno da ilegitimidade constitucional, seja porque desmente o conteúdo da norma ... [da] gratuidade aos reconhecidamente pobres, tornando referido dispositivo vazio de conteúdo ... seja, ainda, porque excede os limites da atividade legislativa autorizados pela Constituição”* (fl. 20);

4) *“A previsão legislativa ... cria hipótese perversa de requisição de serviço... porque colide com ...arts. 5º, XXV e 22, III, ... as requisições civis ou militares, somente podem ocorrer em caso de eminente perigo ou em tempo de guerra, sendo certo que admitem sempre a indenização, ainda que a posteriori...”* (fl. 21);

5) *“...é preciso lembrar que o interesse protegido pela norma insculpida no art. 5º, LXXII, da Constituição não deve ser realizado à custa da supressão de outro direito previsto constitucionalmente (percepção de custas)”* (fl. 26);

6) *“... é possível compreender a normativa impugnada no sentido de que é constitucional desde que prevista pelo Poder Público Federal (a quem incumbe legislar sobre o assunto) ou Estadual (a quem, sobre exercer igualmente competência normativa, incumbe delegar os serviços em questão) mecanismo de ressarcimento, aos serventuários registradores, das despesas efetuadas com o registro e certidão das pessoas. Tratar-se-ia, portanto, de normativa constitucional válida, desde que considerada não auto-executável e, por isso mesmo, dependente de normativa complementar definidora da forma de custeio do benefício...”* (fl. 28).

Pediu liminar, indeferida (fls. 133/191).

No mérito, requereu a declaração parcial da inconstitucionalidade, sem redução de texto, dos citados artigos, ou, sucessivamente, a *“...declaração de constitucionalidade do dispositivo desde que interpretado de modo a exigir a responsabilidade do Poder Público pelos custos dos serviços oferecidos aos cidadãos gratuitamente.”* (fls. 29).



**3. As Informações.****3.1. Senado Federal.**

- (1) “ *A associação Autora...não logrou enunciar qual norma constitucional, especificamente, teria garantido aos serventuários o direito à percepção de emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito, bem como da primeira certidão respectiva, inexistência que macula, ex radice, o pedido de inconstitucionalidade*” (fl. 79);
- (2) “*...na explanação desenvolvida pela Autora, fica consignado que o suposto conflito ocorre, efetivamente, entre a Lei inquinada de inconstitucionalidade e outra lei ordinária, não se tratando, destarte, de incompatibilidade com a lei maior*” (fl. 80);
- (3) “*...assevera a Autora, que os registradores passarão à quase servidão. Olvida-se, por certo que, não está, o tabelião, agrilhado à delegação, sendo-lhe lido o direito de livrar-se de tal comissionamento por intermédio da renúncia*” (fl. 83);
- 4) “*...não há falar em expropriação, eis que o escrivão não vem a ser titular de direitos de propriedade, prestando, isto sim, um serviço público...*” (fl. 83);

**ADI 1.800 / DF**

5) “...forçoso reconhecer que [os oficiais de registro] não fazem jus a determinado estatuto...[e que] carecem de direito adquirido a determinado regime jurídico...” (fl. 85);

6) “...sendo a União competente para instituir taxas, e o sendo, por igual, apta para versar acerca de registros públicos, e, consistindo os emolumentos cartoriais, espécie do gênero taxa, infere-se que vem a ser, a União, competente para instituir tais custas. Ora, o ente público responsável pela instituição de determinado tributo o é, com mais razão ainda, competente para o extinguir” (fl. 86).

É o relatório.

29/03/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.800-1 DISTRITO FEDERAL

VOTO

**O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - (Relator):**

A questão é:

**O registro de nascimento, o assento de óbito e suas primeiras certidões são atos que se relacionam com a cidadania?**

Indeferi a liminar, com fundamento nas seguintes premissas:

“.....  
(1) os atos relativos ao nascimento e ao óbito relacionam-se com a cidadania e com seu exercício;

(2) está no elenco dos direitos e garantias constitucionais que 'são gratuitos ... na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania' (art. 5º, LXXVII);

(3) os titulares das serventias de notas e registros '... são típicos servidores públicos ...' (Adin 1.298, Celso);

(4) '... a atividade notarial e registral ... [sujeita-se] ... a um regime de direito público ...' (Adin 1.378, Celso);

(5) '... Não é de clientela a relação entre o serventuário e o particular ...' (RE n.º 178.236, GALLOTTI);

(6) os emolumentos são devidos como '... contraprestação do serviço público que o Estado, por intermédio ...[dos serventuários] ... presta aos



**ADI 1.800 / DF**

*particulares que necessitam dos serviços públicos essenciais ...'*  
(Representação 997, Moreira);

(7) *'... os emolumentos ... possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos ...'* (Adin 1.378, CELSO);

(8) *não há impedimento que o Estado preste serviço público a título gratuito, ou, como diz MARCO AURÉLIO, relativo a entidades benéficas: '... o fato de a Carta não dispor expressamente sobre a isenção ... não consubstancia óbice a que o Estado, no âmbito da conveniência ou oportunidade política, faça-o ...'* (Adin. 1.624);

*e, por fim,*

(9) *são serviços '...exercidos ... por delegação do poder público'*  
(art. 236, CF).

*Não há direito constitucional à percepção de emolumentos por todos os atos que delegado do poder público pratica.*

*Não há, por consequência, obrigação constitucional do Estado de instituir emolumentos para todos esses serviços.*

*Há, isto sim, o direito do serventuário em perceber, de forma integral, a totalidade dos emolumentos relativos aos serviços para os quais tenham sido fixados emolumentos.*

*Concluo pela falta de plausibilidade do direito alegado.*

*Não desconheço os problemas que a gratuidade causa e causará à prestação dos serviços, da competência dos Estados Federados.*

*No entanto, não é pela via da declaração de inconstitucionalidade ou da interpretação conforme que os problemas podem ser solucionados.*

*A via é outra.*

*O local competente, também é outro.*



**ADI 1.800 / DF**

*Conheço da ação.*

*Indefiro a liminar.*

..... ” (fls. 164/165).

No mérito, adoto os mesmos fundamentos dessa decisão.

Julgo improcedente a ação.

É o voto.

**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.800-1**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. NELSON JOBIM**REQTE.: ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL -  
ANOREG/BR

ADVDS.: FRANCISCO JOÃO ANDRADE E OUTRO

REQDO.: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

REQDO.: CONGRESSO NACIONAL

**Decisão:** Após o voto do Presidente, Ministro Nelson Jobim (Relator), julgando improcedente a ação, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Impedido o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Plenário, 29.03.2006.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau e Ricardo Lewandowski.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

Luiz Tomimatsu  
Secretário

11/06/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.800-1 DISTRITO FEDERALV O T O

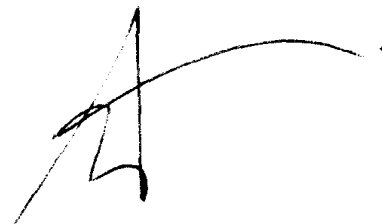
(VISTA)

Busca-se na presente ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG, a invalidação dos arts. 1º, 3º e 5º da Lei 9.534, de 10 de dezembro de 1997, "que dá nova redação ao artigo 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos, e acrescenta inciso ao artigo 1º da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, que trata da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania; e altera o artigo 45 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre os serviços notariais e de registro" (fl. 02).

As normas impugnadas têm o seguinte teor:

"Art. 1º. O art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterada pela Lei nº 7.844, de 18 de outubro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 30. Não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito, bem como pela primeira certidão respectiva.



§ 1º. Os reconhecidamente pobres estão isentos de pagamento de emolumentos pelas demais certidões extraídas pelo cartório de registro civil.

§ 2º. O estado de pobreza será comprovado por declaração do próprio interessado ou a rogo, tratando-se de analfabeto, neste caso, acompanhada da assinatura de duas testemunhas.

§ 3º. A falsidade da declaração ensejará a responsabilidade civil e criminal do interessado.'

(...)

Art. 3º. O art. 1º da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VI:

'Art. 1º.

(...)

VI - O registro civil de nascimento e o assento de óbito, bem como a primeira certidão respectiva.'

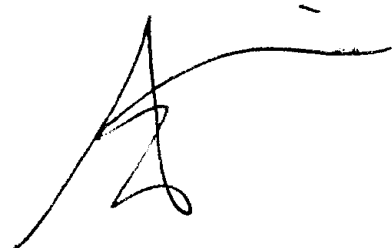
(...)

Art. 5º. O art. 45 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 45. São gratuitos os assentos do registro civil de nascimento e o de óbito, bem como a primeira certidão respectiva.

Parágrafo único. Para os reconhecidamente pobres não serão cobrados emolumentos pelas certidões a que se refere este artigo.'

(...)."



A autora sustenta, em suma, que os dispositivos acima transcritos representam "violação frontal aos preceitos constitucionais que garantem (a) o exercício da atividade registral em caráter privado, que tratam (b) da requisição (arts. 5º, XXV e 22,III), (c) da expropriação da renda (arts. 145 e ss, relativos ao sistema constitucional tributário), bem como (d) o princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV)" (fl. 19).

Na sessão plenária de 6.4.1998, o Tribunal, por votação majoritária, indeferiu o pedido de medida cautelar, vencidos os Ministros Maurício Corrêa e Marco Aurélio. Naquela ocasião, também votou o Presidente desta Corte.

Iniciado o julgamento de mérito, após o voto do então Presidente Ministro Nelson Jobim, pedi vista dos autos, os quais devolvo, agora, para a retomada do julgamento.

É o breve relatório.

Passo a votar.

Parece-me não gerar maiores dúvidas que o legislador federal, como lícito representante da soberania popular, pode



estatuir proibição legal com fundamento em garantia constitucional.

No caso sob exame, todavia, não obstante a prescrição constitucional que garante a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania (CF, art. 5º, LXXVII),<sup>1</sup> a autora ajuizou a presente ação contra o que entende configurar ilegítima intervenção estatal nos serviços exercidos "em caráter privado" (CF, art. 236).<sup>2</sup>

Em face desse inconformismo, há que proceder a uma ponderação entre os valores constitucionais postos em confronto de modo a se verificar se a proibição da cobrança de emolumentos correspondentes ao registro civil de nascimento e ao assento de óbito aos reconhecidamente pobres está ou não orientada pelo bem comum em harmonia com o interesse geral.

Como se sabe, a intervenção estatal na esfera privada - em nosso ordenamento jurídico - somente se justifica e legitima

---

<sup>1</sup> Art. 5º, LXXVII: "são gratuitas as ações de habeas corpus e habeas data, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania."

<sup>2</sup> Art. 236: "Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público."

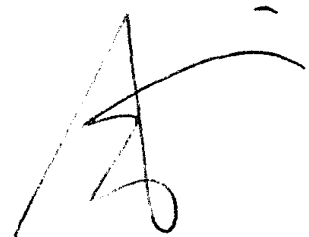


caso realizada com o propósito de fazer preponderar o interesse da coletividade sobre o individual.

No que concerne especificamente à natureza da atividade desenvolvida pelos notários e registradores, cumpre rememorar que nos julgados desta Corte elencados no voto do Ministro Nelson Jobim, assentou-se que "*os titulares de notas e registro (...) 'são típicos servidores públicos'*" (ADI 1.378-MC/ES, Rel. Min. Celso de Mello)", não sendo "*de clientela a relação entre o serventuário e o particular*" (RE 178.236/RJ, Rel. Min. Octávio Gallotti).

De fato, embora a atividade desenvolvida pelos titulares das serventias de notas e registros, no tocante à prestação dos serviços em si, exatamente por derivar de delegação do Poder Público, seja análoga à atividade empresarial, como já se assentou nesta Casa, "*sujeita-se a um regime de direito público*" (ADI 1.378-MC/ES, Rel. Min. Celso de Mello).

É certo que tal entendimento não autoriza, consigne-se desde logo, uma intervenção estatal que anule por completo o caráter privado da prestação dos serviços notariais e de registro,



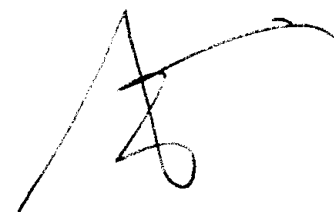
cuja continuidade depende da manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro.

Não me parece, contudo, seja esse o caso do diploma legal em tela quando examinado à luz de uma ponderação de valores constitucionais, especialmente sob o prisma do princípio da proporcionalidade.

Como se sabe, o princípio da proporcionalidade, bem estudado pela doutrina alemã, corresponde a uma moeda de duas faces: de um lado, tem-se a proibição de excesso (*übertmassverbot*), e, de outro, a proibição de proteção deficiente (*untermassverbot*).

Não me parece que os dispositivos legais impugnados incidam na proibição de excesso, porquanto os notários e registradores exercem tantas outras atividades lucrativas que a isenção de emolumentos neles estabelecida certamente não terá o condão de romper o equilíbrio econômico-financeiro das serventias extrajudiciais, de maneira a inviabilizar a sua continuidade.

De outra banda, vejo que a medida legal contestada conforma-se perfeitamente à outra faceta do princípio da proporcionalidade acima mencionado, a qual exige que o Estado






preste proteção eficaz aos economicamente hipossuficientes, sobretudo no que respeita aos seus direitos de cidadania.

Assim, bem examinada a questão trazida ao exame desta Corte, constato que a presente ação traz à baila os próprios fundamentos sobre os quais se assenta o Estado Democrático de Direito, que configura um aperfeiçoamento histórico daquilo que se convencionou denominar de Estado Social (*Welfare State*).

A esse propósito, transcrevo o magistério jurisprudencial da Corte Constitucional alemã, que entendo inteiramente aplicável à espécie:

"O princípio do Estado Social contém uma ordem de conformação endereçada ao legislador (cf. BverfGE 50,57 [108]). Este o obriga a providenciar uma harmonização das contradições sociais (cf. BverfGE 22, 108 [204]). Além disso, ele determina que o Estado ofereça assistência social a indivíduos ou grupos que, em razão de suas circunstâncias pessoais de vida ou de desvantagens sociais, se encontram impedidos de alcançar seu desenvolvimento pessoal ou social (cf. BverfGE 45, 376 [387]). Como o legislador vai realizar essa tarefa é, na ausência de uma concretização mais precisa do princípio do Estado social, [exclusivamente] de sua alçada (cf. BverfGE 1, 97 [105]; jurisprudência consolidada)."<sup>3</sup>

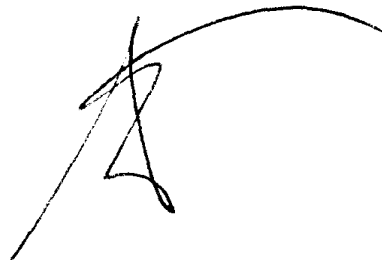
<sup>3</sup> SCHWABE, Jürgen. *Cinquenta Anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão*. Berlin: Kontad-Adenauer Stiftung, 2005. p. 834-835.



Com efeito, o nascimento e a morte constituem fatos naturais que afetam igualmente ricos e pobres, mas as suas conseqüências econômicas e sociais distribuem-se desigualmente. O diploma legal impugnado busca igualá-los nesses dois momentos cruciais da vida, de maneira a permitir que todos, independentemente de sua situação patrimonial, nesse particular, possam exercer os direitos de cidadania, exatamente nos termos do que dispõe o art. 5º, LXXVII, da Constituição da República.

Conjugadas, pois, no diploma legal sob exame, a proibição de excesso e a proibição da proteção deficiente, entendendo revestida de proporcionalidade a limitação imposta aos serviços notariais e de registro, razão pela qual julgo improcedente esta ação direta de inconstitucionalidade.

É o meu voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized, somewhat abstract shape.

11/06/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.800-1 DISTRITO FEDERALVOTO

**O SENHOR MINISTRO EROS GRAU:** - Senhora Presidente, vou acompanhar o voto do Ministro Ricardo Lewandowski. Mas observo que não inteiramente pelos argumentos de S.Exa., porque, como já afirmei mais de uma vez, não faço adesão à questão da proporcionalidade.

Não existe constitucionalidade ou inconstitucionalidade segundo o princípio da proporcionalidade. Esse é um ponto, no meu modo de ver, fundamental.

Afirmo e reafirmo que julgamos a constitucionalidade, não a proporcionalidade das leis. Tenho insistido nisso. Eu me recuso a tomar a proporcionalidade como critério de apreciação de qualquer causa que não envolva especificamente a aplicação, a um caso concreto, de determinadas conseqüências jurídicas. Não no controle abstrato.

Faço registrar essa observação - para todo o sempre. No futuro, quando alguém vier a escrever sobre o Tribunal, saberá que jamais concordei em participar do controle da razoabilidade ou proporcionalidade das leis. Acompanho o voto do Ministro Ricardo Lewandowski.

11/06/2007

TRIBUNAL PLENO

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.800-1 DISTRITO FEDERAL**

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO** - Senhora Presidente, também acompanho o ministro Ricardo Lewandowski, mas gostaria, sem alongar o debate, de fixar aqui alguns pontos que me parecem relevantes.

Em primeiro lugar, acho que essa norma não interfere com o disposto no art. 5º, LXXVI, que apenas prevê garantia mínima, o que não implica, portanto, nenhuma restrição teórica a que a lei, ainda quando a Constituição não dispusesse de nenhuma norma a respeito, pudesse prescrever a extensão dos benefícios, aumentando a garantia. O que fez a Constituição foi simplesmente garantir um mínimo para esse efeito.

Segundo, evidentemente, trata-se de dois atos fundamentais para o exercício da cidadania, porque assinalam o início e o fim da capacidade civil, sem os quais não se pode conceber o exercício de nenhum dos direitos de cidadão.

Em terceiro lugar, 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.



**ADI 1.800 / DF**

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. Razão por que também eu, acompanhando os votos já expendidos, julgo improcedente a ação.



11/06/2007

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.800-1 DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhora Presidente, continuo perplexo com a gratuidade fixada na nova redação do artigo 45 da Lei 7.844/89, que beneficia não só os menos afortunados como também aqueles que não o sejam.

Quando prolatei voto - e são passados nove anos - concluindo pelo deferimento da liminar, fiz ver:

"Por algumas distorções do passado" - e também do presente, quanto àqueles cartórios que são rendosos -, "confesso que não há uma simpatia maior pela atuação dos notários nas serventias não oficializadas.

Como dizia, Senhor Presidente, tivemos um processo legislativo cheio de percalços e aí notamos, de imediato, como já foi ressaltado pelo Ministro Maurício Corrêa, que, no âmbito da Câmara, houve parecer no sentido da inconstitucionalidade do projeto, peça formalizada pelo Relator, Deputado Jarbas Lima. A Câmara aprovou substitutivo e teria, segundo o memorial distribuído aos integrantes da Corte, solucionado a problemática, limitando o caráter gratuito do registro e das certidões àqueles 'reconhecidamente pobres'. Esse projeto saiu da Câmara e foi ao Senado. No Senado, tivemos um novo substitutivo, e o Senador José Fogaça, que lá, creio, atuou como Relator, propôs a constituição, a previsão, no projeto, de um fundo para o custeio da gratuidade e, alternativamente, a acumulação de outros serviços pelo oficial do registro civil. Sua Excelência mostrou-se sensível, a meu ver, aos interesses da sociedade, interesses voltados à continuidade dos serviços. Na seqüência, retornou o projeto à Câmara, onde foram suprimidos parágrafos do substitutivo que permitiam acumulação pelo 'Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais' de outros serviços notariais, justamente para haver uma certa compensação e se ter receita para fazer frente à gratuidade linear que acabou por prevalecer. Tivemos a supressão dos parágrafos, que permitiam acumulação nos Cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais de outros 'serviços notariais', Cartórios vagos, em que vagassem os cargos de Notário, ou que viessem a ser criados. Isso teve como escopo justamente viabilizar, repito, a gratuidade, porque todos sabemos que a organização cartorária se faz, quase sempre, pela especificidade. Os Cartórios em comento são de registro civil das pessoas naturais e exercem, normalmente, atuação restrita a esse campo.

Remetido o projeto, tal como aprovado, ao Presidente da República, ocorreu o veto dos parágrafos enxertados ao projeto inicial do Executivo, da época em que Sua Excelência o Ministro Nelson Jobim estava à frente da Pasta da Justiça, e aí tivemos a sanção e a promulgação da lei, tal como ela se encontra hoje em vigor.

Uma nova realidade foi inaugurada com a Carta de 1988 - disse então -, "dando-se ênfase à atuação cartorária 'em caráter privado'".

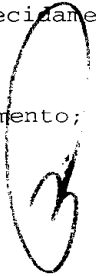
Não há a menor dúvida quanto à natureza dessa atividade, segundo o que dispõe o artigo 236 da Constituição de 1988:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público.

Ora, podemos interpretar esse preceito pinçando e potencializando o vocábulo 'delegação', olvidando normas contidas na própria Constituição? Olvidando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade que são ínsitos à Constituição Federal, à Lei Maior do País? Penso que não, isso a ponto de simplesmente indeferirmos a liminar pleiteada. A referência à delegação não me sensibiliza, porque o serviço deve ser exercido e sabemos que existem despesas; sabemos que, no caso, os Cartórios devem contratar empregados, devem funcionar em um certo local e, portanto, têm despesas a serem executadas. Indispensável é que haja uma fonte de receita. O Estado, pela simples circunstância de lançar mão da delegação, não pode, sob pena de desrespeitar-se o texto da própria Carta da República, chegar ao ponto de inviabilizar o serviço que esta delegação visa alcançar.

Cuidou-se na Carta de 1988 da gratuidade em três incisos muito próximos, geograficamente, do artigo 5º. O primeiro deles, o LXXIV, revela que 'o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita' - aí perguntei -, a todos? Não. Veio a cláusula limitadora: 'aos que comprovarem insuficiência de recursos'. O segundo, o inciso LXXVI, preceitua:

LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:

- a) o registro civil de nascimento;
  - b) a certidão de óbito;
- 

O terceiro é do de nº LXXVII e revela a gratuidade das ações constitucionais que são o *habeas corpus* e o *habeas data*, bem como ao exercício da cidadania.

Indaga-se mais uma vez: a gratuidade, assegurada pela Carta da República, é linear, abrangente? A gratuidade, assegurada pelo Diploma Máximo, principalmente considerado o exercício da atividade cartorária 'em caráter privado', é uma gratuidade que simplesmente torna pouco convidativa a aceitação da delegação prevista no artigo 236 da Constituição de 1988? Não.

Argumenta, com perspicácia, o Ministro Nelson Jobim que, no caso, ter-se-ia base para a conclusão sobre a harmonia da lei com a Constituição Federal no inciso que se segue ao LXXVI, o inciso LXXVII, no que revela:

LXXVII - são gratuitas as ações de *habeas corpus* e *habeas data*, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

Sua Excelência aponta que a obtenção do registro civil, do registro de óbito, das certidões correspondentes a esses registros, estariam no campo do exercício da cidadania, e, portanto, a gratuidade prevista no inciso LXXVII abrangeria a obtenção respectiva. Não me parece assim. Não penso que o simples fato de não se ter a gratuidade conduza a um obstáculo 'ao exercício da cidadania'. Creio que a referência a atos necessários deve ser perquirida, quanto ao alcance, considerada a situação sócioeconômica daquele que requeira o documento, o registro. Aqui, para mim, o necessário 'ao exercício da cidadania' não é, em si, o documento, mas o acesso ao documento, a viabilização de chegar-se à obtenção desse documento. Por isso, tenho que há de se conjugar, porque preceito algum se encontra isolado na ciência do Direito, o previsto no inciso LXXVI com o teor do inciso LXXVII, sob pena de inocuidade do primeiro, no que revela a gratuidade 'para os reconhecidamente pobres'".

O ministro Nelson Jobim aparteu e disse:

"Ministro Marco Aurélio, V. Exª está pretendendo ver a expressão 'só' no inciso LXXVI. Para se ter essa interpretação sustentada é necessário que se coloque a expressão 'só' - como se o advérbio de modo estivesse no inciso, mas não está. Só seria concedida de forma gratuita, ou só seria concedido o registro e também certidão aos menos afortunados -, "o que não consta na redação."

E respondi:



"Para mim - vou asseverar com desassombro -, o registro de nascimento é indispensável 'ao exercício da cidadania'. Se é indispensável, e o legislador fez inserir na Carta a gratuidade apenas quanto aos 'reconhecidamente pobres', como posso concluir pela constitucionalidade de uma lei que, inviabilizando o próprio serviço, estende a gratuidade a todos em geral, independentemente, como afirmei, da situação socioeconômica?"

Senhor Presidente, creio que a matéria versada e a argumentação da inicial são relevantes, e, se há riscos, inclusive considerados os próprios interesses da sociedade, o maior está na preservação do quadro normativo delineado pela lei atacada. Tivemos um longo período após a promulgação da Carta de 1988 e antes da Lei em tela, e durante esse longo período creio que a cidadania, em termos, continuou sendo exercida pelos cidadãos em geral.

O que implicará, na espécie, a concessão da liminar? Importará no restabelecimento automático do quadro normativo anterior, o qual, como querido pela própria Carta da República, contempla a concessão gratuita do registro de nascimento e da certidão de óbito aos 'reconhecidamente pobres' - expressão da Constituição Federal, e expressão em preceito específico. "Não estou aqui adotando posição contrária aos necessitados" - e, portanto, tal como o ministro Eros Grau, ficarei bem na história - "- não, não estou -, estou percebendo que há necessidade de tratarmos de forma diferenciada os desiguais, até mesmo para preservarmos o benefício em relação aos primeiros."

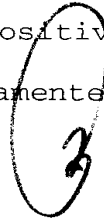
Em síntese, o benefício deve ser limitado àqueles que não têm condições de proceder a desembolso.

Esse convencimento - repito -, passados nove anos da apreciação de concessão de liminar - ocorrida em 6 de abril de 1988 -, continua firme. A Constituição Federal mostra-se específica, como ressaltei, prevendo a gratuidade para os reconhecidamente pobres. E o preceito atacado, pelo menos o artigo 45 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, com a redação imprimida pela lei posterior, estende a gratuidade àqueles que têm condições de fazer o desembolso e, portanto, de recolher os emolumentos.

ADI 1.800 / DF

Peço vênua à maioria já formada, para julgar parcialmente procedente o pedido inicial. Faço-o afastando a gratuidade linear; faço-o para consignar que o dispositivo em que cogitada a gratuidade diz respeito àqueles reconhecidamente pobres e não aos cidadãos em geral.

É como voto.



11/06/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.800-1 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhora Presidente, discute-se dispositivo que - por força da alteração introduzida pela Lei 9.534/97 ao artigo 45 da Lei 8.935/94 - fez gratuitos "os assentos do registro civil de nascimento e o de óbito, bem como a primeira certidão respectiva".

Continuo convencido, com todas as vênias, do voto que proferi, quando do julgamento cautelar. Permito-me reproduzi-lo - não é longo.

Depois de entender incensurável o voto do Relator, o eminente Ministro Nelson Jobim, prossegui:

*"O problema é que emolumentos são remunerações de um serviço público essencialmente estatal. Se se trata de taxa - portanto, tributo fixado em lei -, a delegação da prestação do serviço público obviamente não aliena o poder de isentar, que permanece com a entidade estatal competente para tributar.*

*O argumento dogmático mais engenhoso da arguição" - ainda, agora, realçado com brilho pelo eminente Ministro Marco Aurélio - "é o do art. 5º, inciso LXXVI. Nele, efetivamente, só se assegura - e apenas aos reconhecidamente pobres - a gratuidade do registro civil de nascimento e a certidão de óbito. A*



ADI 1.800 / DF

Lei questionada estende a gratuidade - com relação a todos, porque necessários ao exercício da cidadania - os assentos de óbito e as primeiras certidões respectivas. A diferença é substancial.

Mas, a mim me parece, Sr. Presidente, que o objeto, o significado da garantia de qualquer direito, salvo se expressamente dispuser em contrário a Constituição mesma, é a garantia de um conteúdo **mínimo** da lei: dispor, numa declaração constitucional de direitos, que são gratuitos dois atos é apenas dizer que a lei não poderá torná-los onerosos ou tornar gratuito apenas um dos dois. O que por si só não impede que a gratuidade se estenda a outros.

Não preciso, por isso, do art. 5º, LXXVII, para legitimar a lei.

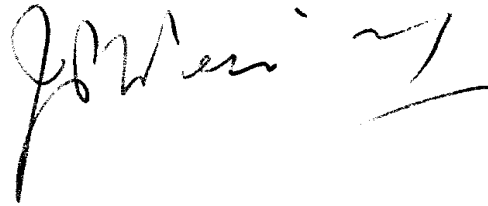
Ouvi falar que a gratuidade representaria requisição de serviços; daí a indagação que fiz ao eminente Ministro Maurício Corrêa de por que ninguém teria imaginado esse argumento nas décadas e décadas que se passaram, senão séculos, em que também os cartórios judiciais eram, na linguagem da "Constituição tabeliã", com as vênias do Ministro Sydney Sanches, remunerados por emolumentos e nunca se pôs a questão da validade constitucional da isenção das pessoas estatais ao pagamento de custas.

É claro que não se punha então o problema econômico que aqui se trouxe: na Vara da Fazenda Pública renda dos processos em que havia pagamento de custas certamente compensaria aqueles em que, sendo vencida a Fazenda, não havia custas a pagar. Não desconheço e não tenho por que duvidar de que haverá circunscrições em que efetivamente a gratuidade desses assentos e de sua primeira certidão levarão à situação de extrema dificuldade o serventuário. Mas, afora as soluções que se possam imaginar" - e nada vejo na lei que proíba a acumulação de outras funções com as de regência civil, onde for necessário - "mantido o sistema constitucional, o que vejo nisso é a denúncia a falência deste modelo quase privado de exercício de um serviço público que, sendo essencial e não comportando custos onerosos, deve ser prestado diretamente pelo Estado".



ADI 1.800 / DF

Acompanhei então o Relator para indeferir a liminar, e ora o acompanhamento para julgar improcedente a ação.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "J. W. de Mello", with a horizontal line underneath.

Nc.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.800-1**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

**RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. NELSON JOBIM**

RELATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI  
(ART.38,IV, b, DO RISTF)

REQTE.: ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL -  
ANOREG/BR

ADVDS.: FRANCISCO JOÃO ANDRADE E OUTRO

REQDO.: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

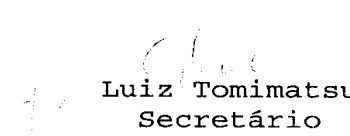
REQDO.: CONGRESSO NACIONAL

**Decisão:** Após o voto do Presidente, Ministro Nelson Jobim (Relator), julgando improcedente a ação, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Impedido o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Plenário, 29.03.2006.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou improcedente a ação direta, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, que a julgava parcialmente procedente. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Lavrará o acórdão o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Não participou da votação a Senhora Ministra Cármen Lúcia por suceder ao Senhor Ministro Nelson Jobim, que já proferira voto. Impedido o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Carlos Britto. Plenário, 11.06.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário