

Ofício nº 64/2017 bv/fr

São Paulo, 19 de junho de 2017.

Excelentíssimo Senhor Ministro,

A ARISP – Associação dos Registradores de imóveis de São Paulo – é a entidade que representa os Oficiais de Registro de Imóveis do Estado de São Paulo, congregando hoje 316 cartórios de Registro de Imóveis. A ARISP foi constituída em 1993 e, desde então, possui como missão institucional fortalecer o registro de imóveis brasileiro mediante o desenvolvimento da atividade registral em conexão com o poder judiciário e de acordo com as normas constitucionais vigentes.

É justamente neste contexto e em vista de seus objetivos estatutários que vem, perante Vossa Excelência, manifestar profunda preocupação com parte do conteúdo da Medida provisória nº 759 (Projeto de Lei de Conversão nº 12, em fase de sanção ou veto por Sua Excelência Presidente da República).

Apresento anexo ao presente ofício opinião legal na qual são apresentados os fundamentos jurídicos que sustentam a solicitação no sentido que o artigo 54 da referida Medida Provisória (Artigo 76 do projeto de Lei de Conversão) seja vetado por Sua Excelência Presidente da República em vista de sua flagrante inconstitucionalidade.

Espero a apreciação das razões expostas e colocamo-nos à disposição para qualquer esclarecimento necessário.

Aproveito a oportunidade para renovar protestos de estima e consideração.


FRANCISCO RAYMUNDO
PRESIDENTE

Ao Excelentíssimo Senhor
Ministro **BRUNO ARAÚJO**
Ministro de Estado das Cidades

Ao Apoio do Gabinete do Ministro



OPINIÃO LEGAL

CONSULENTE: Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo – ARISP.

OBJETO: Constitucionalidade do art. 54 da Medida Provisória nº 759/2017.

Consulta-nos a Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo – ARISP – acerca da constitucionalidade do art. 54 da Medida Provisória nº 759/2017, a fim de constatar se o texto normativo é compatível com o modelo da delegação de serviços registrares estabelecido pela Constituição Federal.

Assim, nos questiona especificamente sobre a regularidade da mencionada disposição em relação aos artigos 37, 103-B e 236 da Constituição Federal, assim como sobre a possibilidade de ocorrer o veto parcial de um projeto de iniciativa do Presidente da República.

Após a análise da documentação disponibilizada pela Consulente, passamos a responder ao quesito formulado.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente parecer possui como objeto a análise da constitucionalidade do art. 54 da Medida Provisória nº 759/2017¹, o qual dispõe sobre a criação do “Sistema de Registro de Imóveis Eletrônicos – SREI”, a ser implementado pelo “Operador Nacional de Registro de Imóveis Eletrônicos – ONR”, nos seguintes termos:

CAPÍTULO VII

Do Sistema De Registro De Imóveis Eletrônico

Art. 54. *O procedimento administrativo e os atos de registro decorrentes da Reurb serão feitos preferencialmente por meio eletrônico, na forma dos arts. 37 a 41 da Lei nº 11.977, de 2009.*

§ 1º *O Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico - SREI será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro de Imóveis Eletrônico - ONR.*

§ 2º *O ONR será organizado como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos.*

§ 3º *Fica o Instituto de Registro de Imóveis do Brasil - IRIB autorizado a constituir o ONR e elaborar o seu estatuto, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação desta Medida Provisória, e submeter à aprovação por meio de ato da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça.*

§ 4º *Caberá à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça exercer a função de agente regulador do ONR e zelar pelo cumprimento de seu estatuto.*

§ 5º *As unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o SREI e ficam vinculadas ao ONR.*

§ 6º *Os serviços eletrônicos serão disponibilizados, sem ônus, ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo federal, ao Ministério Público e aos entes públicos previstos nos regimentos de custas e emolumentos dos Estados e do Distrito Federal, e aos órgãos encarregados de investigações criminais, fiscalização tributária e recuperação de ativos.*

§ 7º *Ato da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça disporá sobre outras atribuições a serem exercidas pelo ONR.*

¹ Referente ao art. 76 do Projeto de Lei de Conversão nº 12/2017.

Do texto legislativo verifica-se que: (i) o “*Instituto de Registro de Imóveis do Brasil – IRIB*”, associação de direito privado, foi indicada para constituir e elaborar o estatuto do ONR, cuja personalidade jurídica também será de direito privado; e (ii) o ONR, como entidade privada, será responsável por implementar e operar o Sistema de Registro de Imóveis Eletrônicos, o qual tem como escopo propiciar a integração de dados e informações de todos os oficiais de registro de imóveis do País.

Desta forma, será realizada uma análise sobre a constitucionalidade da disposição do art. 54 supracitado, efetivando-se um estudo sobre o modelo de delegação constitucional do serviço de registro para constatar se a implementação do ONR, nos moldes trazidos pela Medida Provisória, está de acordo com o estabelecido no art. 236 da Constituição Federal.

Cumprе ressaltar que a análise será delimitada sob o prisma de constitucionalidade material do referido dispositivo, considerando que já existe questionamento judicial sobre a constitucionalidade formal do projeto, sob a alegação de vício no processamento e análise da Medida Provisória pelo Senado Federal, em Mandado de Segurança impetrado por Parlamentares².

² Mandado de Segurança nº 34907, Relator Min. Roberto Barroso, impetrado sob o fundamento de que ocorreram modificações do mérito da proposição legislativa perante o Senado Federal, sem posterior encaminhamento para apreciação da Câmara dos Deputados.

PARECER

1. Modelo Constitucional de Delegação do Serviço de Registro.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 236, que os serviços notariais e de registro serão exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, sendo que o ingresso na atividade dependerá de concurso público, *in verbis*:

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.

Para o Supremo Tribunal Federal, isso significa que “as serventias extrajudiciais se compõem de um feixe de competências públicas, embora exercidas em regime de delegação a pessoa privada”³. Ou seja, os “serviços notariais e de registro são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente”⁴.

Insta salientar que ao optar pela delegação dos serviços notariais e de registro ao setor privado, o legislador constituinte reforça aquilo que Marçal Justen Filho afirma ser “uma tendência marcante da atualidade”, consistente na

³ ADI 2.415, Rel. Min. Ayres Britto, julgada em 10/11/2011, DJE 9/2/2012

⁴ ADI 3.643, Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 8/11/2006, DJ 16/2/2007

“conjugação de esforços e recursos entre as entidades estatais e a iniciativa privada, visando ampliar a eficácia na utilização dos recursos econômicos e a gerar serviços públicos mais eficientes”⁵.

A delegação prevista, conforme preleciona a doutrina, *“está contaminada pela ‘pessoalidade natural’, que somente poderá ser a pessoa física cuja tal atividade tenha sido conquistada mediante ‘concurso público’ de provas e títulos”⁶.*

Ainda nesse sentido, a Lei 8.953/1994 estabelece o conceito de serviços notariais e de registro como aqueles *“de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos”⁷.*

De acordo com o estatuto, tais serviços são exercidos por notários, tabeliães e registradores, que *“são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro”⁸.*

Outrossim, constitucionalistas trazem de forma pacífica a competência exclusiva do Poder Judiciário para fiscalização do serviço registral⁹.

A doutrina, ao tratar especificamente sobre Direito Notarial e Registros Públicos, extrai o mesmo sentido e alcance da norma constitucional, lecionando que:

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 9 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. Fl. 759

⁶ MOLINARO, Carlos Alberto; PANSIERI, Flávio; SARLET, Ingo Wolfgang. *Comentário ao art. 236*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013. Pág. 2161.

⁷ Art. 1º da Lei 8.953/1994.

⁸ Art. 3º da Lei 8.953/1994.

⁹ NERY JUNIOR, Nelson. *Constituição Federal comentada e Legislação Constitucional*. 5ª Edição: São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. Pág. 989.

*"Por disposição expressa do art. 236, da CRFB de 1988, vale destacar que o "cartório" não detém personalidade jurídica. A atividade notarial e de registro é exercida pela pessoa física. Quais sejam, os negócios jurídicos que envolvam a atividade notarial e de registro, serão sempre realizados pela a pessoa titular da delegação estatal (pessoa física, aprovada em concurso público de provas e títulos). (...) Diferentemente dos demais administradores da gestão pública, os notários e os registradores, em razão da delegação, gozam de independência funcional no exercício de suas atribuições, devendo obediência apenas à Lei e ao Poder de Fiscalização do Judiciário. (...) A independência funcional permite aos Tabeliães e Oficiais de Registro realizarem a gerência de sua atividade de modo livre. Com efeito, para o bom andamento do cartório, com fulcro no princípio da legalidade, esses profissionais estão aptos a fazer a gestão na forma que lhes for mais conveniente."*¹⁰

Em síntese, ao decompor o modelo constitucional que dispõe sobre o exercício dos serviços notariais e de registro, tem-se que (i) referidos serviços serão exercidos em caráter privado (*caput*, primeira parte); (ii) por delegação do Poder Público e fiscalização do Poder Judiciário (*caput*, parte final e § 1º, parte final); (iii) necessariamente por pessoa física (§ 1º e § 3º); (iii) responsáveis criminal e civilmente (§ 1º); e (iv) ingressadas obrigatoriamente mediante concurso público (§ 3º).

Estabelecidas estas premissas, de rigor analisar se a disposição do art. 54 da MP nº 759/2017 enquadra-se ao modelo exposto, de forma a auferir a sua compatibilidade constitucional.

Entende-se que, apesar da implantação de uma instituição privada, a partir de uma autorização normativa, o modelo trazido pela MP não possui amparo constitucional quanto aos aspectos de: fiscalização pelo Poder Judiciário; necessidade de concurso público para o serviço de registro; e ausência de previsão sobre responsabilidade civil e criminal de pessoas físicas.

¹⁰ LIMA, Edsen Nusda de. In: ANDREAZZA, Gabriela Lucena (Coord.). *Direito Notarial e Registros Públicos*. São Paulo: Editora Letras Jurídicas, 2015. Pág. 69/71

2. Usurpação da Competência de Fiscalização pelo Poder Judiciário.

De acordo com o já narrado na exposição introdutória, o modelo constitucional de delegação do serviço registral pressupõe a sua fiscalização pelo Poder Judiciário, o que decorre do próprio texto constitucional, inscrito no § 1º do art. 236.

A cautela constituinte se justifica por se tratar de um serviço de titularidade pública, o qual é apenas delegado para exercício em caráter privado, sem alterar a natureza de uma atividade típica estatal.

Outrossim, dentre a organização judiciária estabelecida pela Constituição Federal, vislumbra-se a fiscalização correccional pelo Conselho Nacional de Justiça, diante do teor do art. 103-B, §4º, III, *in verbis*.

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução (...).
§ 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 correccional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso (...).

A partir desta exposição, entende-se que a instituição de uma pessoa jurídica de direito privado, qual seja o "Operador Nacional do Sistema de Registro de Imóveis Eletrônicos", cuja atribuição inclui a autonomia para implementar e operar o "Sistema de Registro de Imóveis Eletrônicos", sob supervisão do "Instituto de

Registro Imobiliário do Brasil”, viola frontalmente a norma constitucional que atribui a competência de fiscalização sobre atos de registros de imóveis ao Poder Judiciário e a competência correccional e de controle administrativo ao Conselho Nacional de Justiça.

A sobreposição de intermediário eminentemente de natureza privada, entre a relação de delegação do Poder Público à pessoa física do Oficial, a qual se dá mediante concurso público, enfraquecerá, inviabilizará e, por consequência, violará a fiscalização exclusiva a ser exercida pelo Poder Judiciário.

A proposta normativa pretende conferir a função genérica de “*agente regulador*” do ONR à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, como se assim, amenizasse a usurpação de competência prevista constitucionalmente. Todavia, o modelo constitucional prevê uma estrutura de atuação direta e imediata tanto para fiscalização, correição e regulação pelo Poder Judiciário (seja pelos Tribunais Estaduais¹¹, seja pelo Conselho Nacional de Justiça¹²), competências essas que seriam feridas frontalmente com a sobreposição de entidades privadas na relação de delegação do Poder Público.

Pela disposição do texto da Medida Provisória, as unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal, ao integrarem o SREI, ficariam vinculadas e submetidas ao ONR, o que não é compatível com o preceito constitucional que estabelece a fiscalização exclusiva pelo Poder Judiciário.

¹¹ NERY JUNIOR, Nelson. *Constituição Federal comentada e Legislação Constitucional* 5ª Edição: São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. Pág. 989.

¹² MOLINARO, Carlos Alberto; PANSIERI, Flávio; SARLET, Ingo Wolfgang. *Comentário ao art. 236*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013. Pág. 2163.

Assim, entende-se que existe uma incompatibilidade entre as diretrizes traçadas pela norma da Medida Provisória com o modelo constitucional do serviço de registro, tendo em vista a usurpação de competência exclusiva de fiscalização, correção e regulação do Poder Judiciário, em especial, do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais de Justiça estaduais.

3. Obrigatoriedade de Concurso Público para Delegação do Serviço de Registro. Violação aos Princípios da Administração Pública.

A Constituição prevê, em seu art. 236, § 3º, que “o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos”.

Nesse ponto, o Constituinte, atento aos princípios administrativos constitucionais, impôs o escrutínio rigoroso do concurso público de provas e títulos aos que pretendem ingressar na atividade notarial.

Prestigiou-se, igualmente, os princípios que regem a Administração Pública, tais como a necessidade de se observar a impessoalidade e a moralidade, além da eficiência do serviço público, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Registra-se, de forma preambular, que não se identifica a representatividade do “Instituto de Registro Imobiliário do Brasil” como apto a ser selecionado, independente de licitação, para gerir e operar o Sistema de Registro de Imóveis Eletrônicos de todo o País, constituindo este fato em um agravante pela seleção da entidade privada para prestar o serviço público, haja vista se tratar de uma

associação sem qualquer indicativo da representação de toda a coletividade de Registradores no âmbito nacional.

Por estas razões, identifica-se, *a priori*, a ausência de legitimidade da entidade selecionada pela Medida Provisória, culminando na concentração da prestação do serviço público por um único instituto de natureza privada, promovendo a eliminação completa de mecanismos de concorrência e melhorias na prestação do serviço registral, preceitos estes que somente seriam efetivados mediante abertura de procedimento licitatório, prestigiando e obedecendo os ditames legais, ao propiciar a ampla disputa, transparente, pela proposta mais vantajosa para execução do serviço.

Neste cenário, para além de ausência de legitimidade, é de se constatar que a indicação de uma associação privada de forma aleatória, sem procedimento licitatório, com expectativa de arrecadação de verbas a partir da prestação de serviço público, viola diretamente o regime constitucional de exercício dos serviços notariais e registrais (art. 236), assim como os princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência (art. 37) previstos na Constituição.

O princípio da impessoalidade, nas lições de Hely Lopes Meirelles, resulta na necessidade de que a finalidade do ato seja o bem público. Se, de forma contrária, não houver este escopo, haverá desvio de finalidade, ainda que sob o “*capuz*” da legalidade e do interesse público, conforme excerto abaixo:

“O princípio da impessoalidade, referido na Constituição/88 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. (...)”

O que o princípio da finalidade veda é a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma de desvio de finalidade. (...) O ato praticado com desvio de finalidade - como todo ato ilícito ou imoral - ou é consumado às escondidas ou se apresenta disfarçado sob o capuz da legalidade e do interesse público. Diante disto, há que ser surpreendido e identificado por indícios e circunstâncias que revelem a distorção do fim legal, substituído habilidosamente por um fim ilegal ou imoral não desejado pelo legislador. A propósito, já decidiu o STF que: 'Indícios vários e concordantes são prova'. Dentre os elementos indiciários do desvio de finalidade está a falta de motivo ou a discordância dos motivos com o ato praticado.'¹³

No caso sob análise, entende-se não haver motivação hábil para o resultado do ato. Isto é, inexistente justificativa para indicação de entidade privada específica, que arrecadará com serviço público, sem efetivação do procedimento licitatório, o que mitiga a própria eficiência do serviço.

De idêntico sentido revela-se o princípio da moralidade administrativa, o qual possui um conteúdo mais amplo, tornando obrigatória a obediência aos preceitos da moral, dos bons costumes, dos ditames de justiça e equidade, de acordo com o que preleciona Maria Sylvia Helena Di Pietro:

"Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa."¹⁴

A importância da estrita observância da moralidade administrativa é tratada por Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem a sua ofensa atenta contra a probidade na administração, ensejando inclusive a hipótese de crime de responsabilidade:

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2013. Pág. 95 e 120.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Helena. *Direito Administrativo*. 28ª Edição. São Paulo: Atlas, 2015. Pág. 112.

"Acreça-se que, nos termos do art. 85, V, da Constituição, atentar contra a "proibição na administração" é hipótese prevista como crime de responsabilidade do Presidente da República, fato que enseja sua destituição do cargo." ¹⁵

Ademais, vislumbra-se que a escolha de uma entidade, sem qualquer espécie de concorrência, além de violar os preceitos da impessoalidade e moralidade, também constitui uma ofensa ao princípio da eficiência que se espera da Administração Pública, pois que veda a possibilidade de escolha do melhor prestador do serviço disponível em mercado, em condições mais benéficas ao Poder Público.

Corroborando com a ausência de eficiência na hipótese legislativa trazida pela Medida Provisória, nota-se a infringência simultânea do escopo da delegação do serviço registral, mediante concurso público, pois que o modelo constitucional visa a obtenção de melhores prestadores desta função estatal delegada – o que, frisa-se, não ocorre com a indicação direta de determinada associação privada.

De acordo com o verificado neste tópico, entende-se que não é compatível com a Constituição Federal a indicação de uma entidade privada específica, para consecução do Sistema de Registro de Imóveis Eletrônicos, com aferição de recursos públicos, seja por se tratar de um dos atributos do serviço registral, somente permitido mediante delegação do Poder Público, por concurso público (art. 236), seja por violar frontalmente aos princípios mais basilares que regem à Administração Pública, notadamente a impessoalidade e a moralidade (art. 37).

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2013. Pág. 123.

4. Ausência de Responsabilidade Civil e Criminal de Entidades Privadas.

A Constituição, em seu art. 236, § 1º, estabelece a necessidade de lei regular *“a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos”*.

A delegação do serviço registral diretamente às pessoas jurídicas de direito privado, tal como trazido pela Medida Provisória, não dispõe de mecanismos para responsabilização da forma como estabelecida para as pessoas físicas dos Oficiais. Pode-se resultar, de fato, em verdadeiro contorno ao processo de responsabilização civil e, sobretudo, criminal de notários.

O serviço registral é prestado por pessoas físicas, as quais possuem responsabilidade civil e criminal derivadas diretamente da Constituição e do modelo de delegação do Poder Público.

No caso de sobreposição de entidades privadas para consecução de atribuições do serviço registral, verifica-se a possibilidade de imposição de barreiras e limitações à responsabilização civil e criminal, existindo, portanto, violação ao modelo constitucional da prestação do serviço registral, e insegurança jurídica, especialmente para os usuários do serviço.

É de se observar, portanto, que aliado aos itens supracitados, a hipótese trazida pela MP tende a dificultar o cumprimento do regime de responsabilidade civil e criminal adotado pela Constituição àqueles que prestam, na condição de pessoas físicas, o serviço público registral delegado.

5. Possibilidade de Veto de Projetos de Iniciativa do Poder Executivo.

Em decorrência das peculiaridades do caso em análise, considerando que o Projeto de Lei de Conversão aguarda análise pelo Chefe do Poder Executivo para deliberar sobre a sanção, veto parcial ou veto total da Medida Provisória, cumpre tecer considerações sobre a possibilidade jurídica de ocorrer o veto parcial, no que tange ao artigo 54 do texto original, ainda que a iniciativa tenha sido do próprio Poder Executivo.

A Constituição Federal estabelece a competência para vetar o projeto que seja inconstitucional ou contrário ao interesse público, no todo ou em parte, *in verbis*:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

Partindo-se do princípio de que a iniciativa do projeto é do Presidente da República, por se tratar de Medida Provisória e, ainda, que não houve uma alteração no sentido *material* do texto apresentado, mantendo-se as disposições integrais, sem emendas do Congresso Nacional, surge a dúvida sobre a efetiva possibilidade de veto sobre a norma.

José Afonso da Silva, ao lecionar sobre o tema, entende pela possibilidade de veto de projeto de iniciativa do Presidente da República, considerando, primordialmente, que ainda remanesce o poder de escolha dos

interesses a serem tutelados pela ordem jurídica, permitindo-se a análise de constitucionalidade do dispositivo:

“Problema que pode surgir é o de saber se o Presidente da República pode vetar projeto de sua iniciativa, que não sofre emendas. Note-se que, numa hipótese como essa, o poder de escolha do titular da iniciativa governamental foi inteiramente respeitado pelo Legislativo; vale dizer que o conteúdo de sua vontade, expressa mediante a apresentação do projeto, não sofreu contrariedade, pelo que parece contraditório admitir-se veto em projetos assim aprovados. Realmente, temos aí duas vontades de um mesmo titular em sentido contrário. Apesar disso, entendemos que o Chefe do Executivo pode vetar projeto de sua iniciativa, totalmente, mesmo quando não tenha sofrido modificação no Legislativo. No caso, é ainda o seu poder de escolha dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica que justifica essa possibilidade: iniciativa governamental e seu poder de veto se fundamentam no mesmo princípio da escolha da matéria e dos interesses a ela referentes, que ele quer ver integrando ou não a ordem jurídica, mediante lei; ora, pode ocorrer que a escolha feita com o exercício de poder de iniciativa deixe de interessar a seu programa de governo no decurso de sua tramitação legislativa, sem que ele tenha possibilidade de impedir, pela retirada do projeto ou outro meio, que a proposição a ser adotada pelo Congresso e lhe seja apresentada para sanção. Resta-lhe, pois, um último recurso: o veto. Demais, o exercício desse poder não é limitado; pode exercê-lo sobre qualquer projeto de lei sancionável, mesmo os de sua iniciativa. Apenas, nessa altura, sua vontade, manifestada com a iniciativa, não mais é sua só, porque sobre ela já incidiu também a vontade do Legislativo, que vai confirmá-la ou não na apreciação do veto, mantendo-o ou rejeitando.”¹⁶

Desta maneira, perfilhando a orientação doutrinária de José Afonso da Silva, entende-se pela possibilidade jurídica de veto parcial sobre projeto de iniciativa do Poder Executivo.

Além disso, cabe destacar que o veto por inconstitucionalidade tem o relevante sentido de preservar a higidez da ordem jurídica fundada no respeito à Constituição, o que impõe ao Presidente da República maior compromisso.

¹⁶ SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª Edição. Editora Malheiros: São Paulo, 2007. Pág. 221/222. Grifos nossos.

CONCLUSÃO

De todo o exposto, conclui-se que:

- (i) a Medida Provisória nº 759/2017 atribui a uma entidade privada, IRIB, a consecução de nova pessoa jurídica, ONR, para implementar e operar o Sistema de Registro de Imóveis Eletrônicos;
- (ii) o modelo adotado pelo art. 236 da Constituição Federal, dispõe sobre o exercício dos serviços notariais e de registro, tem-se que (i) referidos serviços serão exercidos em caráter privado (*caput*, primeira parte); (ii) por delegação do Poder Público e fiscalização do Poder Judiciário (*caput*, parte final e § 1º, parte final); (iii) necessariamente por pessoa física (§ 1º e § 3º); (iv) responsáveis criminal e civilmente (§ 1º); e (v) ingressadas obrigatoriamente mediante concurso público (§ 3º);
- (iii) a implantação da sistemática da Medida Provisória nº 759/17 viola a competência de fiscalização, correição e regulação exclusiva pelo Poder Judiciário, seja pela vinculação e submissão das unidades de registros à entidade privada ONR, seja pela sobreposição de uma personalidade jurídica de direito privado na relação da delegação do serviço público, fragilizando as competências exclusivas e diretas do Poder Judiciário, em contraposição ao que dispõe o art. 236, § 1º e o art. 103-B, § 4º, III;
- (iv) a implantação da sistemática da Medida Provisória nº 759/17 viola a obrigatoriedade de concurso público, no que se refere à prestação do serviço registral, assim como ofende frontalmente os princípios da administração pública,


notadamente a impessoalidade, a moralidade e a eficiência, diante da indicação de uma entidade privada específica que arrecadará valores com o serviço público, sem realização de procedimento licitatório, em contraposição, respectivamente, ao art. 236, § 3º e ao art. 37;


(v) a implantação da sistemática do art. 54, Medida Provisória nº 759/17, com a definição legal de entidade de natureza privada específica para prestação de serviço notarial, viola a previsão de responsabilidade civil e criminal prevista às pessoas físicas delegatárias do serviço público, contornando e, portanto, ferindo o art. 236, § 1º; e


(vi) é possível e se faz necessário o veto ao art. 54 da Medida Provisória n. 759/2016 (art. 76 do Projeto de Lei de Conversão), por inconstitucionalidade, nos termos do art. 66, § 1º, da Constituição Federal, ainda que de iniciativa do Poder Executivo, por remanescer o poder de escolha dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica.

É o parecer.

São Paulo, 14 de junho de 2017.


Igor Sant'Anna Tamasauskas
OAB/SP 173.163


Beto Ferreira Martins Vasconcelos
OAB/SP 172.687


Otávio Ribeiro Lima Mazieiro
OAB/SP 375.519