

Aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos Serviços Notariais

Autor: Antonio Carlos Fontes Cintra

Defensor Público do Distrito Federal,
Mestre pela Umesp, Professor da Pós-
Graduação da Fortium-DF

Publicado na edição 26 - 30.10.2008

Tendo em vista os muitos problemas advindos da prestação de serviços notariais, importa uma averiguação mais detida sobre a possibilidade de aplicação do Código de Defesa do Consumidor às relações travadas em especial com os cartórios de notas e protestos.

A Lei nº 8.935/94 nasceu com objetivo de regulamentar o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Estabelece em seu art. 4º que os serviços notariais e de registro serão prestados de forma eficiente e adequada e, mais à frente, em seu artigo 30, II, impõe como deveres dos notários e dos oficiais de registro atender as partes com eficiência, urbanidade e presteza.

Todavia, a definição de tais deveres permaneceu em natureza meramente programática, pois não impõe sanções efetivas para a garantia da prestação de qualidade de tais serviços. Protestos são lavrados sem a devida conferência dos requisitos formais da cártula, violando o preceito do artigo 9º da Lei 9492/97, que confere essa obrigação ao notário. Com isso, firmas falsas são reconhecidas (RT 404:152), inúmeras pessoas têm o nome incluído indevidamente nos cadastros de devedores inadimplentes por força de protestos indevidos, procurações são lavradas sem as devidas cautelas (RT, 594:254), escrituras são expedidas com vícios, registros deixam de ser realizados em tempo, tudo isso lesando direito dos usuários e de terceiros.(1)

Todos os dias inúmeros usuários se “amontoam” em longas filas que se formam na busca de um serviço que tem deixado muito a desejar. Como evitar que os serviços notariais desrespeitem direitos básicos de seus usuários? Como garantir a efetiva prestação de um serviço de qualidade? Existe relação de consumo autorizadora à aplicação dos muitos instrumentos do Código de Defesa do Consumidor?

Na ADIn 1378 (que não tratava dos serviços notariais propriamente), o Ministro Celso de Mello afirmara que serviços cartoriais não são remunerados por tarifa, e sim taxa, argumento muito utilizado pelos patronos da não-aplicabilidade do CDC aos serviços notariais.

Recentemente, em 29 de agosto de 2006, todavia, o Supremo Tribunal teve a oportunidade de apreciar o Recurso Extraordinário de número 2000.01.1.042715-3 contra acórdão da 3ª Turma do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (2000.01.1.042715-3) que de forma unânime havia considerado que as atividades notariais são relação de consumo. Na mesma direção do acórdão, o Supremo decidiu de forma unânime pela improcedência do Recurso Extraordinário, confirmando o entendimento externado pelo TJDF.

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, mostrou-se dividido quanto à aplicação ou não do CDC às relações de Consumo. No Recurso Especial 625144, a Ministra Nancy Andrighi e o Ministro Castro Filho manifestaram-se favoravelmente à aplicação do CDC aos serviços notariais, enquanto os Ministros Humberto Gomes de Barros e Carlos Alberto Menezes foram contrários. O voto de Minerva acabou ficando por conta do Ministro Ari Pargendler, que, apesar de contrariar os argumentos do Ministro Humberto Gomes de Barros, que havia se posicionado pela não aplicação do CDC, não discorre sobre sua posição quanto a ser ou não relação consumerista, limitando-se a dizer que não acha justo aplicar o CDC para fazer competente o local do domicílio do autor.

Em verdade, o Código de Defesa do Consumidor não exclui do conceito de fornecedor as pessoas físicas ou jurídicas de natureza pública. Pelo contrário, inclui-nas no conceito de fornecedor e ainda impõem-lhes deveres à forma de prestação dos serviços em seu artigo 22: "Os órgãos públicos, por si ou por suas empresas, concessionárias, permissionárias, ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos."

O fato de o serviço público ser remunerado reforça o seu ajustamento ao conceito de serviço previsto no artigo 3º, § 1º, do CDC: "Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista."

Cumpre analisarmos a natureza de tal remuneração, que não tem propriamente natureza tributária, visto que não retorna aos cofres do Estado, mas é dirigida ao próprio empreendimento cartorário, reinvestindo no "negócio" ou distribuindo lucros. Como afirmam os autores do Anteprojeto do código consumerista: "O que se pretende dizer é que o 'contribuinte' não se confunde com 'consumidor', já que no primeiro caso o que subsiste é uma relação de direito tributário, inserida a prestação de serviços públicos, genérica e universalmente considerada, na atividade precípua do Estado, ou seja, persecução do bem-comum". **(2)**

O art. 236 da CF, regulamentado pela Lei nº 8.935/94, estabeleceu que os serviços notariais são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. No mesmo sentido, decidiu-se no REsp 21.176/RJ, relatado pelo Ministro Romildo Bueno, que: "Segundo proclama a jurisprudência, os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do serviço público".**(3)**

Na realidade, pouco importa saber se a remuneração dos serviços notariais se dá por preço público ou taxa, pois, de qualquer modo, a natureza dos serviços notariais é *uti singuli*, ou seja, são serviços públicos impróprios, visto que, de acordo com o artigo 236 da Constituição Federal, são exercidos por delegação do Estado a particulares, serviços esses que se encaixam perfeitamente ao conceito de fornecedor previsto no artigo 3º do CDC.

Bem-vinda é a lição de Hely Lopes Meirelles, ao tratar da classificação dos serviços públicos, afirmando que serviços públicos próprios do Estado "só devem ser prestados por órgãos ou entidades públicas, sem delegação a particulares".**(4)** Dessa forma, se os serviços notariais são delegados a particulares, conforme dispõe o art. 236 da CF, só podem ser tidos como serviços públicos impróprios, pois só estes comportam tal delegação. São serviços de utilização individual, facultativa e mensurável.

Com isso, temos que inclusive o Estado poderá ser responsabilizado por erros praticados pelos notários. Segundo Claudinei de Melo, "ao Estado, sim, caberá responder pelos prejuízos causados às partes, ou terceiros, pelos serventuários por ele escolhidos e indicados para os respectivos cargos".**(5)** No mesmo sentido é Cleyton Reis.**(6)** Assim também tem se orientado a jurisprudência (RT 609:163; RJTJSP, 27:89).

Assim, temos que os serviços prestados pelos cartórios estão subsumidos no conceito de serviço público delegado *uti singuli*, previsto no art. 22 do CDC e cuja responsabilidade é na modalidade objetiva, por força dos arts. 14, do mesmo diploma, e 37, § 6º, da CF.

Precisa é a Ministra Nancy Andrighi a respeito disso:

"Nesse sentido, o STJ já se manifestou, entendendo que: 'Os serviços públicos impróprios ou *UTI SINGULI* prestados por órgãos da administração pública indireta ou, modernamente, por delegação a concessionários, como previsto na CF (art. 175), são remunerados por tarifa, sendo aplicáveis aos respectivos contratos o Código de Defesa do Consumidor'. **(REsp nº 609.332/SC, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 05.09.2005)**

Dessa forma, se até mesmo os serviços públicos prestados por órgãos da administração pública indireta estão submetidos ao CDC, conforme o precedente acima citado, quanto mais os serviços notariais, que são prestados por delegatários do Poder Público, que exercem suas atividades em caráter privado, como é o caso dos tabeliães.

Ademais, a atividade notarial, embora constitua serviço público, exercido em caráter privado por delegação do Poder Público, não deixa de ser serviço comum e remunerado, que, acrescido à habitualidade da prestação e à profissionalidade da atividade, fornece os elementos essenciais à caracterização da atividade de fornecimento de serviços. Saliente-se que o próprio dispositivo considerado (3º, caput e § 2º, do CDC) abrange expressamente o fornecedor público. Não poderia, pois, ficar de fora o serviço público delegado prestado em caráter privado, como é o caso daquele especificamente aqui retratado, sob pena de desvirtuamento tanto da literalidade da lei quanto da finalidade destinada ao Estado através do artigo 5º, XXXII, da Constituição, qual seja, promover a defesa do consumidor.”(7)

A atividade notarial é exercida com plena liberdade e competitividade entre os diversos cartórios. Essa escolha é livre, com exceção dos cartórios de registro de imóveis que, têm competência definida territorialmente. Para se lavrar uma procuração, reconhecer um firma ou autenticar um documento, não há área de competência, mas escolherá o consumidor em qual cartório deseja lavrar. O consumidor optará tal qual se dá no regime de competitividade da iniciativa privada.

A remuneração do notário, por sua vez, não se dá como a dos funcionários públicos. Tendo recebido o serviço de notas por delegação, serão a organização de seus serviços, o atendimento ao consumidor, a qualidade de suas instalações, a rapidez no atendimento que atrairão mais ou menos consumidores, que são livres para escolher entre um ou outro cartório. Não é salário, é “lucro”!

A organização e o gerenciamento do serviço competem exclusivamente ao notário, que, a depender da qualidade da prestação do serviço, terá mais ou menos “LUCRO”!

É atividade exercida em regime de competição, com livre organização dos serviços, tal qual ocorre nas atividades empresariais, com a diferença de ser serviço público impróprio, ou *uti singuli*, exercido por delegação e remunerado por preço público ou taxa, a depender da

conceituação, que como visto, nenhuma diferença faz, pois a destinação final não é pública, mas é revertida em benefício do próprio cartório, reinvestindo ou distribuindo “lucros” ao notário titular.

Não há razão alguma para se deixar os serviços notariais fora do amplo conceito de fornecedor de serviços dado pelo Código de Defesa do Consumidor. A efetiva proteção do consumidor, parte hipossuficiente da relação, só se dará se o escopo de ampla proteção for cumprido. Como assevera o professor Rizzato Nunes: “De nossa parte temos de colocar que, da maneira como o CDC foi redigido e tendo em vista a amplitude dos conceitos por ele estabelecidos, somos pelo mesmo entendimento dos autores do anteprojeto, no sentido de que a norma abrange praticamente todas as situações envolvendo os serviços públicos”.**(8)**

São muitos os casos em que a jurisprudência se manifestou a respeito da responsabilidade dos tabeliães, sem contudo definir-se ainda de maneira muito clara sobre os fundamentos, concluindo pela aplicação do CDC.

Para finalizar, fiquemos com as precisas palavras de José Afonso da Silva:

“Sente-se que a Constituição foi tímida ao dispor sobre a proteção dos consumidores. Estabeleceu que o Estado proverá, na forma da lei, a defesa do consumidor (art. 5º, XXXII). Realça a importância, contudo, de sua inserção entre os direitos fundamentais, com o que se erigem os consumidores à categoria de titulares de direitos constitucionais fundamentais. Conjugue-se isso com a consideração do art. 170, V, que eleva a defesa do consumidor à condição de princípio da ordem econômica. Tudo somado, tem-se o relevante efeito de legitimar todas as medidas de intervenção estatal necessárias a assegurar a proteção prevista”.**(9)**

Assim, por todas as razões asseveradas, acreditamos que o entendimento jurisprudencial se consolidará no sentido da aplicação do CDC aos serviços notariais, da mesma forma em que se consolidou na aplicação aos serviços bancários. Estão presentes todos os elementos necessários para a configuração da relação de consumo, pois de fato relação de consumo é. Outrossim, tal entendimento é o meio apto a garantir a efetiva prestação de um serviço de qualidade, a proteção dos direitos de seus usuários e de terceiros e o cumprimento dos preceitos constitucionais.

Notas

1. Vide artigo 17 da Lei 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor.

2. GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código de Defesa do Consumidor** – comentado pelos autores do anteprojeto. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998. p. 41.

3. DJ 26.02.1996.

4. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 308.

5. **Responsabilidade civil dos tabeliães**, RT, 557:263

6. **A responsabilidade civil do notário**, RJTJSP, 130:19.

7. REsp 625144/SP.

<P align=